

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamistieteiden laitos

POLIISIN KANSAINVÄLINEN OIKEUSAPU
– PROSESSIN LAATU TUTKINNANJOHTAJAN NÄKÖKULMASTA

Hallintotiede
Turvallisuushallinto
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2007
Ohjaaja: Sirpa Virta

Jukka Larkio

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos, Turvallisuushallinto

Tekijä: LARKIO, Jukka

Tutkielman nimi: Poliisin kansainvälisen oikeusapu
– prosessin laatu tutkinnanjohtajan näkökulmasta

Pro gradu-tutkielma: 87 sivua, 3 liitesivua

Aika: Lokakuu 2007

Tutkimustehtävänä oli selvittää millainen on poliisin kansainvälisen oikeusavun prosessi ja prosessin laatu sekä miten sitä on mahdollista kehittää. Kansainvälisellä oikeusavulla on keskeinen merkitys rajat ylittävän rikollisuuden esitutkinnassa. Rajat ylittävä rikollisuus on pääsääntöisesti järjestäytyneitä rikollisuutta. Aihe on ajankohtainen sillä sisäasianministeriö on määrittänyt vuoden 2007 järjestäytyneen rikollisuuden teemavuodeksi. Tutkimus rajattiin koskemaan huumausainerikollisuutta, koska sille on tyypillistä kansainväliset yhteydet. Vaikka tutkimus rajattiin huumausainerikollisuuteen, sama oikeusapuprosessi on myös muissa rikollisuuden lajeissa. Laatujohtaminen ja prosessin laatu olivat tutkimuksen teoreettiset viitekehykset. Prosessin arvioinnilla päädyttiin loppupäätelmiin.

Tutkimuksen empiirinen osa tehtiin teemahaastattelumenetelmällä haastatteleamalla viittä rikoskomisariota, jolla on pitkä kokemus kansainvälisen huumausainerikollisuuden tutkinnasta ja tutkinnanjohtajana. Kirjallisina lähteinä käytettiin pääasiassa kotimaista lainsäädäntöä, kansainvälisiä sopimuksia, sisäasianministeriön määräyksiä, kansainvälistä poliisiyhteistyötä koskevaa kirjallisuutta ja rikostietopalvelun laatuksikirjaa.

Kansainvälisen oikeusavun prosessi Suomessa on hyvä ja joustava, mutta laadunvalvontajärjestelmä ei toimi aivan aukottomasti. Keskeisin puute on oikeusapupyynnöiden seuranta. Kun oikeusapupyynnöistä lähtee Suomesta, sen etenemistä ei seurata. Oikeusapupyynnön seuranta kuuluu rikostietopalvelun tehtäviin, mutta käytännössä seuranta on kiinni tutkinnanjohtajan aktiivisuudesta. Ongelma korostuu yksittäisissä oikeusapupyynnöissä. Operatiivisessa, reaaliaikaisissa oikeusapupyynnöissä ongelmaa ei esiinny yhtä usein. Toinen huomioitava asia on oikeusapupyynnön välityskanavan valinta. Oikeusapupyynnön laaduntarkastus on kulmakivi ja perusta oikeusavun menestymiselle vieraassa valtiossa. Se toimii tehokkaasti ja joustavasti rikostietopalvelussa. Hyvät henkilösuhteet edesauttavat asiointia.

Yhteiset tutkintaryhmät eivät ole ainakaan toistaiseksi saavuttaneet sitä asemaa, mitä niiltä odotettiin. Yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (MLA) on ollut voimassa noin kaksi vuotta, joten kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tutkintaryhmien toimivuudesta ei vielä voi tehdä. Tutkintaryhmien tarkoituksena on korvata esitutkinnan aikana tapahtuvat kansainväliset oikeusapupyynnöt ja käyttää suoria yhteyksiä.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	5
2. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTUS.....	8
2.1 Aiempi tutkimus.....	8
2.2. Tutkimustehtävä.....	9
2.3. Menetelmät.....	12
2.3.1. Prosessin arviointi.....	13
2.3.2. Haastattelu.....	14
2.4. Teoreettinen viitekehys.....	17
2.4.1. Laatujohtaminen.....	18
2.4.2. Prosessin laatu.....	21
2.5. Käsitteet.....	22
2.5.1. Kansainvälinen yhteistyö.....	22
2.5.2. Kansainvälinen oikeusapu rikosasioissa.....	23
2.5.3. Prosessi.....	23
2.5.4. Laatu.....	24
2.5.5. Asiakas.....	25
3. KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ.....	26
3.1. Kansainvälisen poliisiyhteistyön mallit.....	27
3.1.1. Keskitetty malli.....	29
3.1.2. Hajautettu malli.....	30
3.1.3. Kvalifioitu sentralisaatio.....	33
3.1.4. Kvalifioitu desentralisaatio.....	34
3.2. Keskeiset kansainvälisen poliisiyhteistyön toimijat.....	34
3.2.1. Rikostietopalvelu.....	34
3.2.2. Europol.....	35
3.2.3. Eurojust.....	37
3.2.4. Interpol.....	38
3.2.5. Euroopan rikosoikeudellinen verkosto.....	39
4. KANSAINVÄLINEN OIKEUSAPU.....	40
4.1. Erilaiset menettelytavat ja toimivalta.....	40
4.2. Kansainvälisen oikeusavun antamisen perusteet.....	42
4.2.1. Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa.....	42
4.2.2. Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva Eurooppalainen yleissopimus.....	44
4.2.3. Yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, MLA.....	45
4.2.4. Schengenin sopimus.....	46
4.2.5. Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus.....	47
4.2.6. Pohjoismainen yhteistyö.....	48

5. YHTEISET TUTKINTARYHMÄT.....	49
5.1. Yhteiset tutkintaryhmät MLA sopimuksessa.....	49
5.2. Laki yhteisistä tutkintaryhmistä.....	50
6. KANSAINVÄLISEN OIKEUSAVUN JA YHTEISTYÖN LAATU JA KEHITTÄMISTARPEET.....	52
6.1. Rikostietopalvelun laatu ja oikeusapuprosessin laatu.....	52
6.2. Suomesta lähtevien kansainvälisten oikeusapupyyntöjen prosessin laatu.....	54
6.3. Keskitetty vai hajautettu järjestelmä prosessin laadun kannalta.....	68
6.4. Kansainvälisen yhteistyön keskeiset organisaatiot laatu- ja näkökulmasta.....	69
6.5. Yhteiset tutkintaryhmät oikeusavun korvaajana.....	73
7. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76
8. LÄHDELUETTELO.....	83
9. LIITTEET.....	88

1. JOHDANTO

Muuttuva toimintaympäristö on otettava huomioon tämän päivän poliisitoiminnassa. Yksittäiset maat eivät voi ilman kiinteää yhteistyötä vaikuttaa globalisaatiokehitykseen. Muuttuvan ympäristön haasteisiin on vastattava toiminnan tehokkaalla suunnittelulla ja toteuttamisella. On kehitettävä mm. strategioita ja laadukkaita prosesseja, joilla voidaan suunnata toimintaa haluttuun suuntaan.

Poliisitoiminta on muuttumassa paikallisista lähiöistä suurempiin rooleihin kansainvälisille areenoille. Vanhat ajatukset, jotka perustuvat paikallisuuteen, sosiaalisiin ja vain kansallisiin näkökohtiin, eivät ole enää järkeviä. Luonnollisesti paikallispoliisiasemilla tehdään edelleen paikallispoliisityötä. Kuitenkin huumeiden kirjo, järjestäytynyt rikollisuus, laiton maahanmuutto ja terrorismi nousevat keskeisiksi asiakokonaisuuksiksi, joissa erikoistuneiden poliisien määrä on kasvussa. Suuret määrät poliiseja työskentelevät tietojärjestelmien parissa tarkoituksenaan selvittää rikollisten kansainvälisiä yhteyksiä sen sijaan että yritettäisiin selvittää vain paikallista tai kansallista rikollisuutta. Kaikkialla Euroopassa on tuhansia valvonnan edustajia, jotka työskentelevät yhdessä joka päivä; toimimalla näin murretaan myytti kansallisesta suvereniteetista. (Bigo 2000: 84).

Poliisin kansainvälinen toiminta on lisääntynyt huomattavasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kehitykseen on vaikuttanut yleinen kansainvälistyminen. Yksityiset yritykset ja pääoma eivät noudata enää valtioiden rajoja. Ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuminen on yksi Euroopan Unionin keskeisistä päämääristä. Samalla kun vapaa liikkuminen antaa mahdollisuuksia mm. yritystoiminnalle niin sen kääntöpuolena on, että myös rikollisuus ja rikolliset kansainvälistyvät. Kansainvälisen toiminnan laajenemisen seurauksena kansainvälisen ja kansallisen toiminnan välistä rajaa on yhä vaikeampi vetää.

Järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausainerikollisuuden torjuntaan on 2000-luvulla Suomessa otettu käyttöön erityisiä painopistealueita. Tärkeintä on ollut reaalisurannan ja vakavan rikollisuuden kohdetorjuntamenettelyn rakenteiden kehittäminen sekä viranomaisyhteistyön parantaminen. Kohdetorjuntamenettely on ollut käytössä vuodesta 2001 lukien. Siinä järjestäytyneen tai vakavan rikollisuuden torjuntakohde valitaan analysoimalla rikostiedostelutietoa ja kohdentamalla toimenpiteet tekijäkeskeisesti. Tavoitteena on valit-

tujen rikoskokonaisuuksien paljastaminen ja kokonaisvaltainen selvittäminen. Torjunnan kohteina olevilla rikollisilla on usein yhteyksiä myös ulkomaille, joten kansainväliset aspektit otetaan huomioon jo kohteen valintavaiheessa (Huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostaminen 6/2007: 58, 62.)

Huumeiden laitton maahantuonti ja levitys ovat järjestäytyneen rikollisuuden keskeisin toimintakenttä Suomessa, mutta samalla vakava huumausainerikollisuus on monialaista, johon liittyy kiinteästi omaisuus-, väkivalta- ja talousrikollisuutta. Suomalaiselle järjestäytyneelle rikollisuudelle on tyypillistä, että suomalaiset ja ulkomaalaiset rikosentekijät ovat verkostoituneet tai luoneet pohjaa verkostoitumiselle pääasiassa Suomen vankiloissa. Vapauduttuaan suomalaiset ja erityisesti lähialueiden rikolliset tekevät rikoksia tiiviissä yhteistyössä. Huumekaupalle on tyypillistä suuret voitot. Voitot sijoitetaan yhteiskunnassa olevaan lailliseen omaisuuteen tai liiketoimintaan, jolloin rikolliset saavat jalansijaa yrityksiin ja sitä kautta he voivat muuttaa voittojaan näennäisesti laillisiksi.

Kansainvälisellä oikeusavulla on keskeinen rooli kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Oikeusapupalveluilla voidaan huomattavasti tukea rikosvastuun toteutumista erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sekä lisätä sen vaikuttavuutta kansallisesti ja kansainvälisesti. Oikeusaputoiminnassa otetaan huomioon kansainväliset sopimukset ja toimitaan niiden sallimissa ja edellyttämässä laajuudessa (Poliisin kansainvälisen toiminnan strategia 7.5.2004:13).

Oikeusapupyynnö toiselle valtiolle on prosessi, missä laatu ja tehokkuus ovat keskeisiä elementtejä rikostutkinnallisten päämäärien savuttamiseksi. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää prosessia laadun näkökulmasta. Tutkimus on rajattu kansainvälisten huumausainerikosten esitutkintaan ja Suomesta vieraisiin valtioihin lähteviin poliisin oikeusapupyynnöihin. Huumausainerikollisuus on usein kansainvälistä rikollisuutta tai sillä on kansainvälisiä аспекteja, joten sitä käytetään tutkimuksessa, vaikka menetelmät ovat pääsääntöisesti samat myös muissa rikollisuuden lajeissa. Tutkimuksessa keskitytään kysymyksiin, jotka ovat keskeisiä poliisin operatiivisen toiminnan ja esitutinnan kannalta.

Vuodesta 1993 lukien olen ollut töissä Helsingin rikospoliisissa. Aluksi työskentelin väkivaltarikosyksikössä ja vuodesta 1998 lähtien huumerikosyksikössä järjestäytyneen huumausainerikollisuuden tutkinnanjohtajana. Lisäksi olen työskennellyt poliisin erityasian-

tuntijana Länsi- Balkanilla. Heinäkuussa 2007 aloitin työt Europolissa Suomen yhdysmiehenä. Suomen huumausainerikollisuus on viime vuosina kansainvälistynyt, mutta se on kuitenkin edelleen varsin kotimaista. Suomeen ei ole rantautunut kansainvälisiä muiden maiden rikollisorganisaatioita, jotka muodostuisivat pääasiassa ulkomaan kansalaisista ja hallitsisivat markkinoita lukuun ottamatta paritusrikollisuutta ja siihen liittyvää oheisrikollisuutta. Monet suomalaiset rikolliset kuitenkin tekevät yhteistyötä muiden maiden rikollisten kanssa eli he ovat verkostoituneet. Verkostoituminen on tiivistä erityisesti Viron ja Venäjän rikollisten kanssa. Suomen järjestäytyntä rikollisuutta ei tulisi nähdä rikollisuuden yläkäsitteenä, vaan se on mielestäni rikollisen mielen omaavaa ”kaveriporukkaa”, joka tekee rikoksia. Jos ryhmän sisällä tulee erimielisyyksi, kavereista tulee usein vihamiehiä. Kaveruuden menettäminen liittyy usein luottamuksen menettämiseen rikollisessa yhteisössä. Luottamuksen menettäminen voi tapahtua monella tavalla esim. rikoksen selvittäminen esitutkinnassa tai luottamuksen menettäminen voi perustua huhupuheisiin, joita muut rikolliset pitävät totena. Luottamuksen menettämisen seurauksena henkilö erotetaan rikollisesta yhteisöstä ja erottamiseen liittyy lähes aina väkivaltaa ja uhkailuja erotettua kohtaan.

Rikolliselle toiminnalle on tyypillistä, että Suomessa toimivat järjestäytyneet rikollisryhmät eivät ole keskittyneet tiettyyn rikollisuuden lajiin, vaan he tekevät erilaisia rikoksia mm. talous- ja omaisuusrikoksia, paritusrikoksia, huumausainerikoksia, kiristystä ja väkivaltarikoksia. Rikoksia tehdään, kun siihen on tilaisuus tai tarve. Tarve voi olla esimerkiksi velan perintä. Vain harvoilla rikollisorganisaatioilla on tiukat säännöt mm. jengiin liittymisestä, käyttäytymisestä ja erottamisesta. Sääntönä rikollisorganisaatioon hyväksymiselle on usein pitkä rikoshistoria, koeaika organisaatiossa ja lisäksi voi olla esimerkiksi törkeän rikoksen tekeminen. Käyttäytymisessä rikollisorganisaatiossa tärkeintä on lojaalisuus muita jäseniä kohtaan. Joillakin rikollisorganisaatioilla on erilaisia tunnuksia kuten tunnusliivejä ja tatuointeja, mutta niiden tarkoitus on lähinnä lisätä yhteenkuuluvuuden tunnetta ”Brothers for lifetime”. Rikoksia ei tehdä ryhmän nimissä, vaan yksilöinä, vaikka muut rikolliset tietävät, mihin ryhmään henkilö kuuluu. Rikollisen ryhmän nimissä voidaan toimia lähinnä, jos on kysymys kostosta tai perinnästä. Järjestäytyneen rikollisuuden tutkinta Suomessa tapahtuu ja tulee tapahtumaan pääsääntöisesti Suomen rajojen sisällä ja melko paikallisesti.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ulkomaalaisten vankiluku on kaksinkertaistunut, mikä puolestaan selkeästi osoittaa kansainvälistymisen myös Suomen rikollisuuden kentässä. Oikeusapupyynnöt ovat tukitoimia, joskin merkittäviä, järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa. Kansainvälistä yhteistyötä tarvitaan jatkuvasti eikä siihen voida suhtautua vähätelevästi. On ensiarvoisen tärkeää, että kansainvälinen yhteistyö toimii tehokkaasti, jotta siitä saatava hyöty voidaan käyttää mm. rikollisten kiinnisaamiseksi, oikeuteen saattamiseksi ja rikoshyödyn palauttamiseksi.

2. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTUS

2.1. Aiempi tutkimus

Kansainvälisestä oikeusavusta prosessin ja sen laadun näkökulmasta ei ole aiemmin poliisihallinnossa tehty tutkimuksia. Aihetta sivuavia tutkimuksia on tehty kolme.

Jussi Pajuoja on vuonna 1998 julkaistussa tutkimuksessaan ”Keskitetystä järjestelmästä suoriin yhteyksiin - Poliisitoiminta ja rikosasioiden kansainvälisen oikeusavun merkitys” käsitellyt kansainvälistä yhteistyötä ja keskeisiä kansainvälisiä sopimuksia. Tutkimus on loppuraportti keskusrikospoliisin tutkimushankkeesta ”Kansainväliset rikosasiat”. Hanke käynnistyi 1.12.1996 ja päättyi 15.8.1997. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole antaa valmiita vastauksia, vaan herättää keskustelua Suomen kansainvälisten asioiden käsittelyjärjestelmästä ja tulevaisuuden näkemyksistä. Pajuoja nostaa erityisesti esille kaksi kansainvälisten oikeusapuasioiden kannalta merkittävää seikkaa Suomen näkökulmasta:

1. Poliisi ei yleensä kuulu kansainvälisiä rikosasioita hoitaviin oikeusviranomaisiin, mutta Suomessa poliisi toimii oikeusviranomaisena ja varsin korostetussa roolissa, jolloin syyttäjien ja tuomioistuinten merkitys jää tässä suhteessa vähäisemmäksi,
2. Suomen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden suorien yhteyksien käyttämiseen, mutta käytännössä valmiuksia ei ole täysipainoisesti luotu, eikä edes tarvinnut luoda, sillä vieraat valtiot ottavat yhteydet keskusviranomaisten kautta lukuun ottamatta Pohjoismaita. Tutkimuksen tarkoituksena on luoda tilanneanalyysi, jotta kansainväliseen kehitykseen reagoiminen ei jäisi sattumanvaraiseksi (Pajuoja 1998).

Poliisin kansainvälisestä yhteistyöstä ehkä keskeisin on Jyrki Wasastjerna vuonna 1999 ilmestynyt kirja ”Johdatus poliisin kansainväliseen yhteistyöhön”. Kirja on Poliisiammatikorkeakoulun julkaisu, jossa esitellään poliisin kansainvälisen yhteistyön lähtökohtia, haasteita ja toimintatapoja. Yhteistyön lähtökohtien osalta Wasastjerna kuvaa toimintaympäristöä, jossa elämme. Kansainvälisyys on tullut osaksi poliisitoimintaa ja kansainvälisyyden määrittäminen poliisitoiminnan alueella on ongelmallista useiden eri maiden näkökantojen vuoksi. Haasteena Wasastjerna näkee erityisesti eri oikeusjärjestelmien ja siihen liittyvien poliisin toimivaltasäännöksiensä sekä kulttuurien erilaisuudet. Toimintatapojen osalta Wasastjerna käsittelee eri yhteistyömahdollisuuksia ja yhteistyöjärjestelmiä esim. lähialueyhteistyö, Europol, Interpol ja Schengen-yhteistyö. Kirja ei pyri olemaan poliisin kansainvälistä yhteistyötä koskeva juridinen oppikirja, vaan sen tarkoituksena on olla aiheeseen johdattelava perusteos (Wasastjerna 1999).

Jyrki Wasastjerna on Tampereen yliopiston vuonna 2000 valmistuneessa pro gradu tutkimuksessaan käsitellyt kansainvälistä yhteistyötä strategisesta näkökulmasta. Tutkimuksen nimi on ”Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa - Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan tason strateginen suunnittelu ja yhteensovittaminen vuosituhaten vaihteessa”. Tutkimuksessaan Wasastjerna lähestyy aihetta organisaatioiden toiminnan kannalta, jolloin mielenkiinto kohdistuu erityisesti tehokkuuteen, vaikuttavuuteen, tuloksellisuuteen ja palvelujen laatuun. Hän lähestyy strategista suunnittelua useasta eri näkökulmasta. Yleisesti ottaen ja yksinkertaistaen voidaan todeta, että strategisen suunnittelun ei tule olla pelkästään ylijohdon tehtävänä, vaikka ylijohdolla on merkittävä rooli suunnitteluprosessin vetäjänä ja päälinjojen vahvistajana. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallinen strateginen suunnittelu, johtaminen, toiminnan seuraaminen ja siitä oppiminen tulisi toteuttaa kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisten toimijoiden yhteistyössä, jolloin se palvelisi yhteistä päämäärää. Tällöin tehdään tietyn strategisen suunnan määrittäminen ja annetaan poliisiorganisaatioiden yksiköille riittävästi tilaa ja edellytyksiä muokata sen pohjalta omia toimintasektoreitaan koskevia strategioita. Tällöin kansallinen poliisin kansainvälinen yhteistoimintastrategia muodostuu sateenvarjotyypiseksi, ylijohdon tahdonilmaukseksi poliisin kansainvälisen yhteistyön kehittämisen suunnasta, päämäärästä ja aikataulusta (Wasastjerna 2000).

2.2 Tutkimustehtävä

Kansainvälistä yhteistyötä voidaan käsitellä useista eri näkökulmista. Esimerkiksi oikeustieteellisessä tutkimuksessa asiaa käsitellään pääsääntöisesti lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten, konventioiden näkökulmasta. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa asiaa lähestytään lähinnä organisaatioiden toimintaa, päätöksentekoa, tehokkuutta, vaikuttavuutta, tuloksellisuutta, laatua ja prosessia käsittelevistä näkökulmista.

Tutkimuksessa kuvataan kansainvälisyyttä poliisitoiminnassa ja kansainvälistä oikeusapuprosessia sellaisena kuin se on vuosituhaten vaihteen jälkeen. Visioiden mukaan laaditut strategiat ohjaavat poliisin kansainvälistä toimintaa. Tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tarkoitus syvällisesti paneutua strategioihin, vaan tutkia, millaista lisäarvoa kansainvälinen yhteistyö tuo saajaosapuolelle eli suomalaiselle rikostutkinnalle ja miten prosessia tulisi laadullisesti kehittää.

Kansallinen laatustrategia painottaa kansalaisten oikeutta laadukkaisiin julkisiin palveluihin ja julkisen sektorin velvollisuutta pyrkiä tähän tavoitteeseen. Laadukkaan palvelutuotannon katsotaan olevan hyödyksi myös julkisen sektorin työyhteisöille ja kokonaistehokkuudelle. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999:119).

Tutkimus on ajankohtainen sillä järjestäytynyt rikollisuus on valittu sisäasianministeriössä vuoden 2007 teemaksi rikostorjunnan sektorilla. Kansainvälinen yhteistyö on osa järjestäytyneen rikollisuuden esitutkintaa, syytetoimenpiteitä ja oikeuskäsittelyä. Teemavuoden aikana kiinnitetään erityisesti huomiota rikollisorganisaatioihin ja pyritään vaikeuttamaan niiden toimintaa suuntaamalla tutkintatoimenpiteet niin että organisaation toiminta lakkaisi väliaikaisesti tai lopullisesti. Valitettavasti käytäntö on kuitenkin osoittanut, että usein vankeusrangaistuksen kärsittyään pitkän rikollisen uran omaavat rikolliset tulevat takaisin ”markkinoille” entistä suuremmilla suunnitelmilla. On tärkeää, että on havaittu ja tunnustettu rikollisorganisaatioiden tai rikollisten yhteenliittymien nopea kehitys ja sitä kautta kohdennettu toimenpiteitä vakavaan yhteiskunnallisesti merkittävään alueeseen, järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Tutkimuksen aluksi kuvataan kansainvälinen oikeusapu, selvitetään pääpiirteittäin sen käyttömahdollisuuksia säädösten ja sopimusten perusteella, selvitetään kansainvälisen oi-

keusavun mallit, keskeiset toimijat ja lopuksi uutena keinona yhteiset tutkintaryhmät. Varsinainen tutkimuksen kohde on oikeusavun laatu ja prosessi. Ne eivät ole erillisiä tai toisiinsa poissulkevia käsitteitä, vaan voidaan aiheellisesti puhua myös prosessin laadusta. Toiminnan tai palvelun keskeisin kysymys on, vastaako kansainvälinen oikeusapu tarpeisiin ja ovatko asiakkaat tyytyväisiä saamaansa palvelun laatuun. Oikeusapuprosessia arvioidaan prosessina eli mitkä ovat mahdollisia ongelmakohtia tai asioita, joihin asiakkaat eivät ole tyytyväisiä ja miten laatua sekä asiakastyytyväisyyttä olisi mahdollista parantaa. Haastattelun avulla pyrin selvittämään prosessissa havaittuja vahvuuksia, heikkouksia, tehokkuutta, nopeutta eli seikkoja, jotka ovat keskeisiä lopputulosten tarkastelussa. Tutkimuksessa tarkastellaan prosessia kokonaisuudessaan, vaikka prosessin tarkastelu on jaettu eri vaiheisiin.

Kansainvälistä yhteistyötä tulee jatkaa ja kehittää. Muuttuva toimintaympäristö ja säädökset sekä sopimukset velvoittavat Suomen kansainväliseen yhteistyöhön. Kysymyksenasetteluun ei kuulu, että tarvitaanko kansainvälistä tietojen vaihtoa. Suomen nykyinen järjestelmä on todettu toimivaksi esimerkiksi organisatorisen ratkaisun kannalta, missä keskusrikospoliisi hoitaa pääsääntöisesti keskitetysti kansainväliseen oikeusapuun liittyvät asiat. Järjestelmä ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, kun informaation välitystavat laajenevat ja nopeutuvat. Paikallisella vianomaisella on tulevaisuudessa varmasti yhä suurempi halu ottaa yhteyttä esimerkiksi internetin välityksellä suoraan toisen maan toimivaltaiseen viranomaiseen tarvittavan tiedon saamiseksi.

Kansainvälisen oikeusavun malleista on Euroopassa käyty vilkasta keskustelua. Yleisesti on todettu, että kansainvälistä oikeusapujärjestelmää on kehitettävä nopeammaksi ja tehokkaammaksi kuin se nykyään on laadusta tinkimättä. Tämä on valtava haaste jo EU:n sisällä puhumattakaan globaalista kansainvälisestä oikeusavusta ja tiedonvaihdosta.

Toiminnan laajentuminen ei merkitse välttämättä sen tehostumista. Yhteistoiminta on edelleen suuressa määrin kankeata, byrokraattista ja hidasta. Vastaus oikeusapupyyntöön saattaa tulla niin myöhään, että sen käytölle ei ole enää tarvetta tai vastaus voi olla epätäydellinen. Pääsääntöisesti oikeusapupyyntöjen vastaamiselle ei aseteta määräaika. Määräaika asetetaan lähinnä silloin, kun esitutkinnassa on tietty määräaika kuten syytteen nostaminen.

Tutkimustehtävänä on selvittää millainen on poliisin kansainvälisen oikeusavun prosessi ja prosessin laatu sekä miten sitä olisi mahdollista kehittää?

Tutkimuksen tavoitteena on:

1. Arvioida kansainvälisen oikeusavun prosessia, laatua ja kehittämistarpeita,
2. Tutkia vastaako prosessi esitutinnan ja asiakkaiden tarpeita ja
3. Miten yhteiset tutkintaryhmät vaikuttavat kansainväliseen yhteistyöhön rikostutkinnassa oikeusapuprosessin vaihtoehtoisena järjestelmänä.

Kansallisin toimin kansainväliseen rikollisuuteen voidaan vaikuttaa vain rajallisesti. Vaikka tutkintaa tehostetaan, kansainvälisessä rikoksessa esimerkiksi asianosaisia tai todistajia voi olla toisessa valtiossa. Samoin rikoksesta saatu hyöty pyritään mahdollisimman nopeasti toimittamaan viranomaisten saavuttamattomiin.

Itävallan EU:n puheenjohtajuuskaudella käytiin vilkasta keskustelua Europolin kehittämistä ja siitä, mihin suuntaan sitä tulisi kehittää. Tulevaisuudessa Europol nähdään huomattavasti operatiivisempänä toimijana kuin se on tänä päivänä ja sille suunnitellaan nykyistä keskeisempää roolia vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. Nykyisessä mandaatissa mainittu ”järjestäytynyt rikollisuus” muutettaisiin ”vakavaksi rikollisuudeksi”, jolloin Europolin mandaatti laajentuisi. Samalla todetaan, että Europolin nykyisissä tehtävissä on huomattavasti kehittämistä. Erityisenä ongelmana tiedonvälityksen kentässä nähdään sen hitaus ja kankeus. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että tietoa pyytänyt valtio saa tiedon viivytyksettä. Päämääränä olisi päästä nopeampaan, joustavampaan ja huomattavasti parempaan tutkintaa palvelemaan rooliin kuin tällä hetkellä. Nykyään Europolin keskeisimmät tehtävät ovat tiedonvälitys ja tiedon analysointi. (Future of Europol 2006:6, 8).

2.3 Menetelmät

Tutkimusmenetelmänä on prosessin arviointi. Prosessin laadun arvioinnin tiedonkeruumenetelminä ovat teemahaastattelu ja kirjallinen aineisto. Prosessin arviointi perustuu pääasiassa kvalitatiivisen aineiston keräämiseen. Haastattelua käytetään yhdessä olemassa olevan aineiston analyysin kanssa. Teemahaastattelu sopii tutkimukseen hyvin, sillä avoimella keskustelulla on mahdollista saada paljon tietoa aiheesta, mistä lähdeaineistoa ja tutki-

mustietoa on melko vähän. Haastattelun kysymykset on tarkoituksellisesti tehty kohtuullisen avoimiksi, mikä lisää haluttua keskustelun laajenemista. Toisaalta kysymykset ovat tarkkarajaisia substanssin suhteen.

Teemojen avulla yritetään selvittää, mitä aineisto kertoo arviointikysymysten näkökulmasta. Hyvin yleisellä tasolla voidaan sanoa, että käytännön arvioinnissa teemat tuotetaan teorialähtöisesti, jolloin teemat ovat peräisin aavistuksista, arvauksista tai hypoteeseista, joita on tehty mahdollisesti toiminnassa olevista mekanismeista (Robson 2000:176,178).

Kansainvälisessä oikeusapuprosessissa voidaan vaikuttaa erityisesti Suomessa olevaan prosessiin ja sen laatuun. Samoin voidaan ottaa huomioon asiakkaiden tarpeet, joita varten oikeusapuprosessia tehdään. Teemahaastattelulla selvitetään miten oikeusapuprosessin laatu ja asiakkaiden tarpeet kohtaavat sekä miten oikeusapuprosessia olisi mahdollista kehittää tehokkaammaksi.

2.3.1. Prosessin arviointi

Kehittyneissä yhteiskunnissa vain harvat työssäkäyvät ihmiset välttävät arvioinnin. Nykyisin vaaditaan usein, että niin julkisen kuin yksityisen sektorin organisaatioiden toiminnan lähes kaikkia puolia arvioidaan. Elämme tilivelvollisuuden aikaa ja huolehdimme siitä, että rahoille tulee vastinetta. Näyttää hyvin epätodennäköiseltä, että arviontien määrä tulisi laskemaan lähitulevaisuudessa. Sanakirjojen määritelmässä arviointi viittaa jonkun asian arvoon tai ansioon. Prosessin arvioinnissa on kyse sen selvittämisestä, mitä tapahtuu, kun prosessia tosiasiallisesti toteutetaan. Miten sitä toteutetaan? Toimiiko se niin kuin on suunniteltu? Ketkä osallistuvat sen toimintaan? Prosessiarvioinnissa kiinnostus kohdistuu toimintaan, jolla tuloksia pyritään saamaan aikaan (Robson 2001:23–24, 77).

Prosessien arviointi perustuu tyypillisesti pääasiassa kvalitatiivisen aineiston keräämiseen. Havainnointia ja haastatteluja, jotka ovat usein vapaamuotoisia, käytetään yleisesti yhdessä voimassa olevan aineiston analyysin kanssa (Robson 2001:100).

Prosessin seuranta pidetään yleensä palvelun johdon tai henkilökunnan tehtäviin kuuluvana rutiinitoimenpiteenä, jotta he pysyvät ajan tasalla sen toiminnan tavasta. Tämä voi

olla keskeinen vaatimus organisaatiossa. Mahdollisesti kaikkien organisaation olennaisten osien edellytetään raportoivan ja säilyttävän informaatiota jossain standardoidussa muodossa. Yleensä raportoinnilla on kiinteä aikataulu esimerkiksi kalenteri- tai budjettivuoden lopussa (Robson 2001:102).

Monissa prosessien arvioinneissa arvioija on prosessin sisäpuolinen toimija. Hän on joko varsinainen jäsen tiimissä tai pyrkii jäseneksi tiimin vaikkakin erityisessä roolissa. Pääasiallinen rooli on arvioija, mutta usein se laajenee osallistumiseksi hankkeen suunnitteluun ja vetämiseen. Rooli voi laajeta myös niin, että arvioija toimii hankkeen puolestapuhujana. Tämä voi aiheuttaa ongelman arvioijan objektiivisuuden kannalta ja on olemassa todennäköisyys vastareaktioon. Toisin sanoen arvioijan läsnäolo itsessään voi vaikuttaa toimintaan. Tulisi pitää mielessä, että reaktiivisuusongelma voi esiintyä jopa tilanteissa, joissa arvioija on moitteettoman objektiivinen ja etäällä toiminnasta (Robson 2001: 104-105).

Tutkimuksessa prosessin arvioija on ulkopuolinen prosessin eri vaiheissa toimiviin henkilöihin nähden. Prosessi ei ollut minulle tuttu yksityiskohtaisesti ennen tutkimuksen aloittamista. Olen tehnyt useita kansainvälisiä oikeusapupyyntöjä tutkinnanjohtajana ja lähettänyt ne keskusrikospoliisin rikostietopalveluun. Ennen tutkimuksen aloittamista olin tietoinen joistakin prosessin osista kuten laadun tarkastuksesta ja yhteistyökanavista. Arviointitietojen pohjalta toimintaa voidaan tarvittaessa korjata, koska arvioinnilla saadaan tietoa millaisen toiminnan kautta tulokset ja vaikutukset ovat syntyneet.

2.3.2. Haastattelu

Teemahaastattelun oletuksena on, että kaikkia yksilön kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita voidaan tutkia tällä menetelmällä. Teemahaastattelu-nimi kertoo, mikä haastattelussa on oleellista, koska yksityiskohtaisten kysymysten sijaan keskustelu etenee teemojen varassa, jolloin tutkittavien mielipiteet tulevat kuuluviin. Teemahaastattelu on puoli-strukturoitu menetelmä, koska yksi haastattelun aspekti, haastattelun aihepiirit, teema-alueet, ovat kaikille samat. Teemahaastattelusta puuttuu strukturoidulle lomakehaastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys, mutta se ei ole täysin vapaa niin kuin syvähaastattelu (Hirsijärvi & Hurme 2001:48).

Tutkimuksen sisällön ja luotettavuuden kannalta teemahaastattelu oli mielestäni paras vaihtoehto haastattelun toteuttamiselle. Haastattelin oikeusapupyyntöihin ja niiden prob-

lematiikkaan käytännön kokemuksen kautta perehtyneitä tutkinnanjohtajia sekä paikallispoliisista että keskusrikospoliisista ja Suomen Europol yhdysmiestä sekä yhdysmiestä Espanjassa. Kaikilla haastateltavilla on mittava kokemus tutkinnanjohtajina kansainvälisestä huumausainerikollisuudesta. Suomessa lain mukaan tutkinnanjohtajat vastaavat esitutkinnasta ja näin ollen he vastaavat myös esitutkintaan liittyvistä kansainvälisistä oikeusapupyynnöistä.

Haastateltavien valintaan vaikuttivat:

- haastateltavan asiantuntijuus,
- rikoskomisarion asema,
- kokemus vaativasta ja kansainvälisestä huumerikostutkinnasta,
- asiantuntemus oikeusapupyynnön laatijana,
- näkemys kansainvälisestä yhteistoiminnasta ja
- asiakkuus eli he eivät ole palvelun tuottajia, vaan katsovat prosessia asiakkaan näkökulmasta.

Teemahaastattelut etenivät siten, että haastateltavat saivat ennen haastattelua sähköpostitse haastattelurungon luettavaksi. Kolme haastattelua tehtiin työpaikalla ja kaksi sähköpostin välityksellä. Europolin yhdysmiehen ja Espanjan yhdysmiehen haastattelut tehtiin sähköpostitse. Europolin yhdysmiehen haastattelua täydennettiin keskustelulla Europolissa ja Espanjan yhdysmiehen haastattelua tarkennettiin puhelimitse. Haastattelut tehtiin sähköpostitse sillä asianomaiset henkilöt olivat töissä Espanjassa ja Hollannissa.

Kaikki haastateltavat ovat miehiä. Heidän keski-ikänsä on 46 vuotta. He ovat toimineet keskimäärin kahdeksan vuotta rikoskomisarion tehtävissä ja heidän työnkuvaansa on kuullut kansainvälinen rikostutkinta. Haastateltavista kolme on töissä paikallispoliisissa ja kaksi keskusrikospoliisissa. Niiden poliisimiesten joukko, joilla on vankka kokemus kansainvälisestä rikostutkinnasta huumausainerikollisuuden alueella, on valtakunnallisesti varsin pieni. Tästä syystä haastateltavien määräksi muodostui viisi henkilöä. Mikäli haastateltavia olisi valittu enemmän, se ei todennäköisesti olisi vaikuttanut tutkimuksen lopputulokseen.

Haastattelut tehtiin huhti- ja toukokuun välillä 2007. Haastattelut nauhoitettiin, jonka jälkeen ne purettiin ja litteroitiin. Haastattelun keskimääräinen kestoaika oli tunti ja kolmekymmentäviisi minuuttia. Haastattelut etenivät joustavasti teemoittain ja haastattelutilanteesta muodostui kaikkien kolmen haastateltavan kohdalla avoin keskustelutilanne, jossa haastateltava kertoi ajatuksiaan ja kysymykset rajasivat keskustelun aihealuetta.

Haastateltaville annettiin kirjaintunnukset A1-A5 haastateltavien anonymiteetin vuoksi. Haastatteluvastausten antaminen anonyyminä mahdollistaa avoimemman keskustelun käsiteltävästä aihealueesta ja siten yleensä antaa enemmän tietoa kuin kertominen omalla nimellä.

Virheiden välttäminen on tutkimuksissa keskeistä, jotta tulokset ovat luotettavia ja päteviä. Tämän vuoksi kaikissa tutkimuksissa arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta. Luotettavuuden arviointiin on olemassa erilaisia mittaus- ja tutkimustapoja. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta parantaa tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta koskien kaikkia tutkimuksen vaiheita (Hirsijrvi, Remes & Sajavaara 1997: 213- 214).

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen menetelmän käyttö ei ole eriasteista, vaikka kvantitatiivisessa menetelmässä on huomattavasti paremmat mahdollisuudet esimerkiksi matemaattisten keinoja käyttöön kuin kvalitatiivisessa menetelmässä. Keskeisin kriteeri on tieteen selitysvoima. Kvalitatiivisten ja matemaattisten ero on lähinnä tavoissa, joilla niiden selitysvoima osoitetaan (Grönfors 1985:11).

Tilastolliset menetelmät perustuvat pitkälti matemaattisiin keinoihin tieteellisyyden osoittamiseksi, laadullisten menetelmien käyttäjät keskittävät huomionsa aineiston hankintaan. Laadullisen menetelmän käyttäjät pyrkivät osoittamaan, ettei tutkimuksen aikana vallinneissa olosuhteissa aineiston hankkimistavan tieteellisyyttä voida asettaa kyseenalaiseksi. Tällä tavoin tarkasteltuna tieteellisyys on jokseenkin yhtä kuin tutkimuksen validius, luotettavuus. Tutkimus on tieteellistä silloin, kun se todella kertoo siitä, mistä sanoo kertovansa (Grönfors 1985:11).

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta tutkimuksen onnistumiseen. Aineiston koon määrittämiseen ei ole olemassa mekaanisia sääntöjä. On perusteltua ajatella, että aineistoa on riittävästi, kun uudet tapaukset eivät tuota tutkimuson-

gelman ratkaisemiseksi uutta tietoa. Tällöin puhutaan aineiston kylläntymisestä eli saturaatiosta. Lisäaineiston kerääminen ei tuota enää uutta informaatiota, vaan aineiston peruslogiikka alkaa toistua. Jos saturaatiopistettä ei osaa arvioida etukäteen, sitä on hyvä tarkkailla tutkimuksen aikana. Aineiston määrä kvalitatiivisessa tutkimuksessa on usein ta-pauskohtainen, jolloin yleisesti voi todeta, että vastauksia tarvitaan sen verran kun on välttämätöntä aiheen kannalta (Eskola & Suoranta 2001: 61–63).

Ihmistutkimuksessa ei ole lopullisia totuuksia. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden keskeisenä tekijänä on, että tutkija kertoo seikkaperäisesti tekemistään ratkaisuksista. Tutkimusratkaisujen ilmaiseminen olisi aloitettava tutkimusideasta ja sitä tulisi jatkaa läpi tutkimusongelman kehittelyn, aineistonkeruun, luokittelun ja tulkinnan raportointiin asti (Eskola ym. 2001:249).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija ei voi sanoa, että tutkimus on täysin objektiivinen sillä tutkija itse on tärkein työväline. Objektiivisen tutkimuksen mahdollisuus kokonaisuudessaan on kiistanalaista. Tutkimuksen täydellinen objektiivisuus voidaan nähdä ongelmallisena ja saavuttamattomana asiana. Useat laadullista menetelmää käyttävät ovat sitä mieltä, että he katsovat tutkimuksen subjektiivisuuden lisäävän sen tieteellistä selitysvoimaa. Tämä edellyttää tietoa puitteista, joissa tietoa on kerätty (Grönfors 1985:14).

2.4. Teorettinen viitekehys

Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä on laatujohtaminen ja prosessin laatu. Laatujohtamisella tarkoitetaan prosessin jatkuvaa seuranta ja kehittämistä. Kysymys ei ole pelkästään lopputuotteen laadusta, vaan jokaisen prosessin vaiheeseen kohdistuvasta laaduntarkkailusta, -hallinnasta, -mittaamisesta ja kehittämisestä. Henkilökunnalla on keskeinen merkitys laatujohtamisessa koko prosessin ajan. Oikeusapupyynnöt ovat prosesseja, joilla on selkeästi alku ja päätepiste. Oikeusapupyynnöjen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kyseessä on kiireellinen ja esimerkiksi esitutkinnan kannalta tärkeä seikka kuten kanssaepäillyn kuuleminen toisessa maassa tai kotietsintä. Korkea laatu lisää oikeusapujen käyttöä, kun asiakkaat saavat vastaukset pyytämiinsä toimenpiteisiin nopeasti ja sisällöltään hyvinä.

Poliisin vuonna 2006 julkaistun laatustrategian mukaan ”laatutyön ideana on prosessien kehittämisen ja osaamisen parantamisen ohella tuottaa kehittämisideoita ja parantaa toiminnan nykytilaa sekä palvelujen laatua” (Poliisin laatustrategia 2/2006:4).

2.4.1. Laatujohtaminen

Laadun ja laatujohtamisen yleiset paradigmat nojautuvat olettamukseen kuinka päästään parhaaseen tuotteiden ja palveluiden laatuun organisaatiossa ja organisaation ulkopuolella. Laatujohtaminen on kokonaisvaltaista ja se koskee jokaista organisaation jäsentä. Kysymys on järjestelmästä ja kulttuurista, joka vaikuttaa organisaation sisäiseen työhön eli prosessien kaikkiin osiin (Morgan & Murgatroyd 1994:3).

Laatuajattelu ja laatujohtaminen poikkeavat huomattavasti ns. perinteisestä johtamisajattelusta. Perinteisessä ajattelussa vain yrityksen johto on vastuussa laadusta ja tämän lisäksi on olemassa laatukontrollia, joka tarkoittaa valmiin tuotteen tai prosessin laadun tarkastelua. Nykyisen laatuajattelun mukaan laatu nähdään kokonaisvaltaisesti, missä jokainen työntekijä on vastuussa standardoidusta laadusta. Laatua tarkastellaan prosessin jokaisessa vaiheessa ja tarkastelu nähdään mahdollisuutena poistaa virheet tai hukat ja jokaisella on vastuu laaduntarkkailusta. Keskeinen oletamus on, että jos lähimpänä prosessia olevat henkilöt lisäävät laatua nousujohteisesti, kokonaisvaikutuksena prosessin paranemiseen kautta saavutetaan erittäin suuri laadullinen hyöty lopputuotteessa tai palvelussa (Morgan ym. 1994: 1-7).

Laatujohtamisessa on kysymys johtamisfilosofiasta, missä keskeistä on asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden ensisijaisuus laadun määrittäjänä ja palvelun onnistumisen parametrien asettajina. Toiseksi on kysymys siitä, että saadaan kaikki organisaation jäsenet mukaan laadun kehittämiseen ja pyrkimykseen kehittää organisaatiossa laatua kaikissa ilmene-mismuodoissaan eli palvelun laatuna, prosessin laatuna, työympäristön laatuna, työyhteisön laatuna ja niin edelleen. Kolmanneksi on kysymys johdon aktiviteetista, osallistumisesta ja johtamismenetelmien muokkaamisesta laadun kehittämisen tueksi (Lumijärvi ym. 1999: 27).

Kokonaisvaltaisesta laatujohtamisesta on suppeampia ja laajempia määrittämiä. Suppean määrittämiä mukaan laatujohtaminen on prosessi, joka korostaa tietoista pyrkimystä laa-

dulliseen virheettömyyteen organisaation kaikissa toiminnoissa. Laatujohtaminen tähtää asiakkaan odotusten ja kohtaamiseen tekemällä oikeat asiat oikein ensimmäisellä kerralla. Laajoissa määrityksissä on kysymys johtamismallista, jossa resursseja ja mahdollisuuksia koko ajan kehitetään. Kehitysmallit voivat olla moniportaisia ja niihin on sisällytetty prosessin eri vaiheiden yksityiskohtaisia kehityssuunnitelmia, mutta päämääränä on kuitenkin aina asiakkaiden tarpeen tyydyttäminen (Lumijärvi ym. 1999: 28–29).

Yhdenmukaisuus, virheettömyys ja tasaisuus ovat dimensioita, jotka on pisimpään liitetty laadun käsitteeseen. Nämä dimensiot liittyvät kiinteästi teolliseen toimintaan. Laatu määritellään usein tuotteen tai palvelu kyvyksi täyttää asiakkaan tarpeet ja toivomukset. Tämän määritelmän ongelmana on, että se ilmaisee ainoastaan asiakasnäkökulman, jolloin mm. tuotantokeskeinen näkökulma jää huomiotta (Luoma 2001: 65).

Yksityissektorilla laatu nostettiin yritysten elinkelpoisuuden takaajaksi eli markkinaosuuk-sien ylläpitämiseksi tai kasvattamiseksi. Julkisella sektorilla kysyntä ei säätele samalla lailla markkinoita kuin yksityisellä sektorilla, vaan julkisen sektorin kysyntää säätelevät kansalaisten ja yhteisöjen legitiimit tarpeet ja odotukset. Julkisella sektorilla on kilpailua asiakkaista kuten yksityiselläkin, joten kiinnostus laatua kohtaan on kasvanut sillä laadun kehittäminen on oivallettu menestystekijäksi. Kuluttajien odotukset laadusta kohoavat nykyisin myös tavanomaisissa julkisissa palveluissa, jolloin syntyy tarvetta laadun kehittämiseksi. Julkisen ja yksityisen sektorin raja alkaa hämärtyä julkisten palvelujen erilaisten tuottamisjärjestelyjen seurauksena ja julkinen sektori ottaa monissa maissa oppia yksityiseltä sektorilta. Laatujohtamisen avulla saadaan huomattavia kustannussäästöjä poistamalla huonoon laatuun kiinnittyvät turhat kustannuserät. Laatujohtamismalli tuottaa taloudellista hyötyä lisäksi parantuneena asiakkaiden tarpeiden ymmärtämisenä, parantuneena sisäisenä kommunikaationa, parempana ongelmanratkaisutaitona, suurempana työntekijöiden samaistumisena ja motivaationa (Lumijärvi ym. 1999: 175–177).

Julkishallinnon erityisyyttä on kuvattu ensinnäkin seuraavilla piirteillä: suuret ympäristöpaineet, poliittinen ohjautuvuus, poliittisen johdon vaihtuvuus sekä legalistinen yhtenäiskulttuuri, joka sitoo ainakin jonkin verran myös yksittäisen viraston toimintamahdollisuuksia. Laatujohtamismallin erityishaasteita julkisella sektorilla ovat hallinnon monimutkaisuus ja ylhäältä alas tulevien aloitteiden heikko toimivuus. Henkilöstöjärjestelmä on julkisella sektorilla hierarkkisempi, julkisjohtaminen on kompleksisempaa, poliittinen taso

on otettava huomioon ja julkisen johtajan toiminta on sidotumpaa kuin yksityisellä sektorilla. Mitä vähemmän on kilpailua, mitä enemmän palvelua säännellään ulkoa päin esimerkiksi lainsäädännöllä tai poliittisilla päätöksillä, mitä vähemmän palvelu on kasvotusten tapahtuvaa ja teknistynyttä sekä mitä enemmän siinä esiintyy pakkoa, sen vaikeampaa on laatujohtamisen soveltaminen ja päinvastoin. Laatujohtamisen mahdollisuuksia edistävät palvelujen integroituneisuus, laadun mitattavuus, tuotannollisuus, päätöksenteko hajauttaminen, henkilökunnan mahdollisuudet vaikuttavat ja edellytykset henkilöstökoulutukseen. Organisaatiokulttuurin muuttaminen on hidas prosessi erityisesti julkisella sektorilla, missä pitkä historiallinen perinne on voinut kehittää virastolle hyvinkin vahvan ja omaleimaisen kulttuurin. Organisaatiokulttuurin muuttaminen laaturaportteiseksi vaatii aikaa sillä kysymys on ajattelutapojen ja rakenteiden kokonaisvaltaisesta muutoksesta. Julkishallinnon piirteet vaikuttavat lähinnä laatujohtamismallin soveltamistapaan eivätkä niinkään mallin soveltavuuteen sinänsä. (Lumijärvi ym. 1999:181–184).

Poliisitoiminnan laadun kehittäminen ei ole hetkellistä, vaan pitkäaikaista toimintaa. Laadun kehittäminen yleisellä tasolla ei voi olla projekti, vaikka yksittäiset kehittämistarpeet tehtäisiin projektien muodossa. Lisäksi laadun kehittämisen tulee olla suunnitelmallista. Laatu on integroitava osaksi poliisin johtamista ja koko yksikön henkilöstön on sisäistettävä laatutyö, jotta päästään parhaisiin tuloksiin. Hyviin tuloksiin pääsemiseksi toiminnan kehittämisestä vastaavat henkilöt on koulutettava laatuajatteluun. Mahdollisuuksien mukaan laatuopetusta tulisi antaa myös kehittämisvastuuta olevia henkilöitä laajemmin poliisiyksikön henkilöstölle (Poliisin laatustrategia 2/2006:8,12).

Keskusrikospoliisin rikostietopalvelu julkaisi vuonna 2004 lähinnä oikeusapuyksikköä koskevan oikeusapuasioiden laatuopetuskirjan. Se päivitettiin ensimmäisen kerran vuonna 2005. Käsikirja muutettiin sähköiseen muotoon vuonna 2006 kaikkien poliisien saataville sisäiseen intranettiin ja sitä päivitetään resurssien ja tarpeen mukaan jatkuvasti. Käsikirjan tarkoituksena on kehittää ja ylläpitää oikeusapuasioiden korkeaa laatua. Laatuopetuskirja palvelee myös laillisuusvalvontaa, koska oikeusapuasioiden tarkastuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota pakkokeinoja koskeviin pyyntöihin ja niiden laillisuusnäkökohtiin.

Rikostietopalvelun laatuopetuskirja sisältää oikeusapuasioihin liittyvät sisällölliset ja menettelylliset laatuopetuskirjat, joten kyseessä ei ole oikeusapuyksikön vaan oikeusapuasioiden laatuopetuskirja. Laatuopetuskirja sisältää menettelyohjeiden lisäksi laadunvarmistusjärjestel-

män, jossa keskeistä ovat määräykset sisäisistä tarkastuksista eli auditoinneista ja laatu järjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä. Auditointi on johdon apuväline laadunkehittämissä. Sisäinen laaduntarkastus on yrityksen itse tekemää arviointia, ja sen tavoitteena on selvittää, miten yritys käytännössä toimii, mitkä asiat ovat kunnossa ja mihin pitää kiinnittää huomiota ja suunnitella parantamistoimenpiteitä. Sisäisiä tarkastuksia varten on oleellista, että yritys on kouluttanut johtajansa tekemään tarkastuksia. Yrityksen on mahdollista käyttää myös ulkopuolisia tarkastajia ja se on aika ajoin jopa suositeltavaa ulkopuolisen näkemyksen saamiseksi. Hyvin tehty auditointi parantaa laadunkehittämistyötä ja nostaa toiminnan tehokkuutta. Jos toimintaa ei valvota, sillä on taipumus rapistua ja samoin henkilökunta pyrkii oikaisemaan mutkat ja säilyttämään virheelliset rutiinit tai palaamaan vanhoihin laadun kannalta huonoihin toimintatapoihin. (Lecklin 2006: 72–73).

2.4.2. Prosessin laatu

Prosessit tuovat järjestystä kaaokseen. Prosessien tunnistaminen ja kuvaaminen auttaa ihmisiä ymmärtämään kokonaisuutta sekä mahdollistaa työn kehittämisen ja itseohjautuvuuden. Itseohjautuvuus on mahdollista vasta siten, kun ymmärretään kokonaisuus. Hyvä prosessin kuvaus auttaa ymmärtämään organisaation toimintaa (Laamanen 2003: 23).

Palveluprosessia voidaan tarkastella pitkittäin ja poikittain eli erilaisten toimintojen sekvenssinä tai samanlaisten vaiheiden toistona. Palveluissa korostuu sekventiaalisen prosessin käsite, koska lopputulos koostuu erilaisista, mutta yhteen nivoutuvista toiminnoista. Yhden vaiheen toistaminen täsmälleen samalla tavalla kerrasta toiseen on oleellista vain, jos tekotapa on yksityiskohtaisesti tunnettu ja siitä poikkeaminen aiheuttaa ongelmia. Palvelun tuottajaa kiinnostaa yhden vaiheen toistokertojen välinen vaihtelu, koska sitä kehittämällä prosessin tehokkuutta voidaan parantaa. Prosessi saa aikaan jonkin toimitteen, jolla on prosessin ulkopuolinen käyttäjä tai asiakas (Lilrank 1999: 83).

Laadukas palvelu vaatii laadukkaan prosessin. Ongelmat halutaan tunnistaa ja poistaa mieluummin prosesseja arvioimalla kuin vasta jälkikäteisen palautetiedon perusteella. Prosessien kehittämistavoitteet laaditaan asiakkaiden tarpeiden ja odotusten pohjalta. Tyypillisesti tavoitteiksi asetetaan järjestelmän kehittäminen siten, että prosessin suoritusajat paranevat, käsittely- ja toimitusajat lyhenevät, asiakkaan odotusajat lyhenevät sekä prosessin monimutkaisuus vähenee. Prosessien analysoinneilla on tärkeitä pitkän aikavälin vai-

kutuksia, koska ne opettavat henkilöstä analysoimaan työprosessia ja auttavat työn hallintaa. Työntekijä näkee omat työvaiheensa osana kokonaisuutta (Lumijärvi ym. 1999: 74–75).

Poliisihallinnon laatustrategian mukaan menettelytapojen ja toimintatapojen kuvaamisella ymmärretään käytännön työtapojen yksityiskohtaista kuvaamista. ”Näkymätön” työ tulee näkyväksi, jolloin laatua on tehokasta arvioida ja kehittää. Prosessin tai toimintatavan kuvaaminen yhdenmukaistaa toimintatapoja, kaikki tuntevat perusmallin. Kuvaamiset ovat keskeisiä erityisesti silloin, kun uusia työntekijöitä joudutaan nopeasti ja tehokkaasti perehdyttämään uusiin tehtäviin (Poliisin laatustrategia 2/2006:12).

Tässä tutkimuksessa oikeusavun prosessin laatua on selvitetty asiakaslähtöisesti teema-haastatteluilta. Prosessi kuvataan vaiheittain ja haastattelujen avulla selvitetään prosessin laatua. Tutkimukseen ei ole otettu mukaan prosessin tuottajan, joka on keskusrikospoliisin rikostietopalvelu, näkökulmaa. Oikeusavun prosessi on prosessikaaviona kuvattu varsin selkeästi, mutta tutkimuksessa selvitetään, miten se toimii käytännössä.

2.5. Käsitteet

2.5.1. Kansainvälinen yhteistyö

Poliisin kansainvälinen yhteistyö on laaja ja moniselitteinen käsite eikä se ole helposti määriteltävissä. Vaikeutena on rajata, mitkä toimet tai tehtävät kuuluvat kansainväliseen yhteistyöhön. Määrittämisen ongelmaa kuvaamaan voi esittää kysymyksiä: Onko vieraan valtion internetsivustojen selaaminen kansainvälistä yhteistoimintaa? Onko puhelu poliisi-asioissa ulkomaille kansainvälistä yhteistoimintaa? Onko YK:n rauhanturvatehtävissä toimiminen poliisina kansainvälistä yhteistoimintaa? Onko osallistuminen kansainväliseen toimintaan monikansallisilla foorumeilla kansainvälistä yhteistoimintaa esim. siviilipoliisi-toiminta? Raja on vedettävä johonkin ja siksi kansainvälistä yhteistyötä määriteltäessä olisi pyrittävä tilannesidonnaisuuteen ts. se alue, mitä kansainvälisellä yhteistyöllä kussakin yhteydessä tarkoitetaan. Kulloinenkin yhteys määrittää kansainvälisen yhteistyön alan. Rajan tulisi olla joustava ja tärkeintä on oikean viitekehyksen mieltäminen. Merkittävä osa poliisin yhteistyöstä tapahtuu maiden strategisesti merkittäviin paikkoihin sijoitettujen yhdyshenkilöiden avulla. Laajassa merkityksessä kansainväliseen yhteistyöhön voidaan lu-

kea kaikki yhteydenpito maamme rajojen ylitse toisen valtion viranomaisiin (Wasastjerna 1999: 24–27).

2.5.2. Kansainvälinen oikeusapu rikosasioissa

Kansainvälinen oikeusapu rikosasioissa on tärkeä valtioiden välisen yhteistoiminnan keino tutkinnassa rajat ylittävää rikollisuutta vastaan. Oikeusavulla helpotetaan rikosoikeudenkäyntejä mahdollistamalla rikosasioiden käsittelyyn liittyvä yhteistyö valtioiden välillä. Tässä kansainvälisellä oikeusavulla tarkoitetaan valtioiden välistä yhteistyötä esitutkintaan liittyvissä rikosprosessuaalisissa asioissa. Oikeusavun sisältö vaihtelee maittain, joten täsmällistä määritelmää on lähes mahdoton esittää. Rikoksenteijän luovuttamisen ei ole katsottu olevan oikeusaputoimintaa kansainvälisten sopimusten mukaan.

Rikollisuuden kansainvälisyydestä huolimatta kansalliset rikosoikeusjärjestelmät noudattavat laajalti alueperiaatetta ja puuttuvat ainoastaan sellaisiin tekoihin, jotka ovat tapahtuneet oman valtion alueella. Tiedonvaihtoa tapahtuu tosin poliisiyhteistyön avulla, mutta sen sijaan konkreettiset rikosprosessuaaliset toimet tai pakkokeinot ovat vieraalla alueella mahdollisia vain oikeusapupyynnön nojalla ja oman menettelyoikeuden raameissa. Oikeusavun käytön mahdollisuus riippuu asianomaisten maiden välisistä kansainvälisoikeudellisista sopimuksista.

2.5.3. Prosessi

Toimintaprosessi on joukko loogisesti toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan toiminnan tulokset. Vaikka määritelmässä ei erikseen mainita palautteen merkitystä, on palautteen hyödyntäminen tärkeä osa prosessin ideaa. Prosessiajattelussa lähdetään liikkeelle asiakkaasta ja hänen tarpeistaan. Otetaan huomioon, millaisilla tuotteilla ja palveluilla tarpeet voidaan tyydyttää. Suunnitellaan prosessi (toimenpiteet ja resurssit), joilla saadaan aikaan halutut tuotteet ja palvelut. Selvitetään, mitä syötteitä (tietoja ja materiaalia) tarvitaan prosessin toteuttamiseen ja mistä ne hankitaan (toimittajat). Asiakaspalveluprosesseille tyypillistä, että ne eivät toteudu siististi peräkkäisinä vaiheina, koska asiakkaiden käytöstä ja ajatusmaailmaa on etukäteen vaikea arvioida (Laamanen 2003: 19–21).

Mikä tahansa toiminta tai kehityskulku voidaan kuvata prosessina. Organisaation kannalta kiinnostavia prosesseja ovat ne prosessit, jotka ovat kriittisiä organisaation menestymisen kannalta. Kriittiset prosessit esitetään usein prosessikartassa. Prosessikuvauksessa esitetään prosessin ymmärtämisen kannalta kriittiset toiminnot ja muut määrittelyt. Kuvaus sisältää prosessin oleelliset tekijät kuten resurssit, henkilöstön, menetelmät ja työkalut, tuotoksen, ympäristökuvauksen sekä prosessin liittymäpinnat toisiin prosesseihin. Prosessi-kaavio on kaavion muotoon piirretty esitys, jossa graafisesti esitetään tietyn prosessin toiminnot, tietovirrat ja roolit tai henkilöt. Prosesseja kuvataan eri tarkoituksia varten kuten prosessin johtaminen, ongelmien ratkaisu tai tietojärjestelmien kehittäminen (Laamanen & Lintilä 2002: 61–64).

2.5.4. Laatu

Laatukäsitteellä on monta erilaista tulkintaa näkökulmista riippuen. Yleisesti laadulla tarkoitetaan asiakkaan tarpeiden täyttämistä yrityksen kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja kannattavalla tavalla. Laatuun liittyy myös tarve suoritustason jatkuvaan parantamiseen niin nopeasti kun kehitys sen sallii. Tärkeämpää kuin pyrkiä täydelliseen virheettömyyteen on kokonaislaadun kannalta oikeiden asioiden tekeminen. Ei ole kannattavaa ja järkevää tehdä ylilaatuisia tuotteita, joista asiakkaat eivät ole valmiita maksamaan. Ylilaatua on esimerkiksi monimutkaiset television kaukosäätimet, joita on hankala käyttää eivätkä asiakkaat ole valmiita maksamaan liian hienosta tuotteesta. Joseph Juran onkin määritellyt laadun varsin lyhyesti: ”Laatu on soveltuvuutta käyttötarkoitukseen” (Lecklin 2006: 18–20).

Alkuperäiset laatumääritykset liittyivät tavaratuotantjärjestelmiin, mutta laatujohtamisen myötä on jouduttu pohtimaan palvelun ja tavaran eroja prosessin tuloksena. Periaatteessa palvelun laatu on pyritty hahmottamaan samalla tavoin kuin tavaran laatu, jolloin laatu on niitä ominaisuuksia, joilla palvelu täyttää sille esitetyt vaatimukset. Laatuodotukset ovat subjektiivisia, joten ne voivat vaihdella paljon yksilöittäin. Tietty laatu voi olla toiselle henkilölle hyvää ja toiselle huonoa. Vaikka palvelun laatu nähdään yleensä asiakasnäkökulmaan perustuvaksi, juuri prosessien kehittämisellä on laadun kehittämisessä olennainen merkitys. Demingin (1988) mukaan ”laatu pitää ymmärtää koko systeemin ominaisuutena, eikä yksittäisten ihmisten työpanosten tuloksena: Organisaation toiminnot ovat ristikkäi-

siä, jolloin ne on myös kohdattava kollektiivisesti. On virhe asettaa painopiste tiettyihin yksilöihin. Laatu on kaikkien asia” (Lumijärvi ym. 1999: 50 - 51).

2.5.5. Asiakas

Laatujohtamisen filosofiassa ja käytännössä asiakkaan käsite on laajennettu määrittämään asiakas organisaation ulkopuolisena ja organisaatiossa työskentelevänä. Organisaatiossa kaikki työntekijät nähdään sekä asiakkaina että tavaran (tai palvelun) toimittajina. Näin olleen laatujohtamisen käytännössä asiakas voi olla myös yrityksen työntekijän kollega eikä ainoastaan ulkopuolinen lopputuotteen tai palvelun hankkija. Laatujohtamisen lähestymistavassa organisaatiossa jokainen työntekijä, jolle he toimittavat tuotteensa tai palvelunsa on asiakas, joten organisaatio sisäisesti voidaan nähdä asiakkaiden / toimittajien kompleksina (Morgan ym. 1994: 21–22).

Asiakaslähtöisyydellä poliisitoiminnassa ymmärretään sitä, että asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa poliisipalveluihin ja että heidän mielipiteensä otetaan huomioon palvelujen kehittämässä. Poliisin asiakkuus määrittyy palvelukohtaisesti (sisäisiin, ulkoisiin ja välitömiin asiakkaisiin) ja kohtaamistilanteiden mukaan esim. liikenteenvalvonnassa. (Poliisin laatustrategia 2/2006:8,12).

Oikeusavun osalta asiakkaina ovat henkilöt tai instanssit, jotka voivat pyytää oikeusapua vieraan valtion viranomaisilta: oikeusministeriö, tuomioistuimet, syyttäjäviranomaiset ja esitutkintaviranomaiset. Yhteydenpito vieraan valtion viranomaisiin määräytyy vieraan valtion oikeusjärjestyksen ja Suomen ja vieraan valtion välillä mahdollisesti voimassa olevien valtiosopimusten mukaisesti. Suomen viranomaisen tekemä oikeusapupyynnö voidaan lähettää sille vieraan valtion viranomaiselle, jolla on toimivalta ottaa pyyntö vastaan (HE 61/1993:1).

Esitutinnan aikana tutkinnanjohtajalla on keskeinen rooli oikeusapupyynnön laatijana ja allekirjoittajana eli asiakkaana. Pääsääntöisesti tutkinnanjohtaja neuvottelee esitutkintalain 15 §:n mukaisesti syyttäjän kanssa. Säännöksen mukaan poliisin on ilmoitettava sille tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos asia on yksinkertainen. Oikeusapuvaiheessa tapahtuvan yhteistyön tarkoituksena on turhan työn välttäminen esimerkiksi siten, ettei oikeus-

apupyyntöä tehdä asiassa, jossa syyttäjä ei nostaisi syytettä tai jos näyttö olisi riittävä ilman lisänäyttöä.

3. KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Monet tekijät ovat luoneet tarpeita kansainväliselle yhteistyölle poliisiasioissa 1800-luvulta lähtien: kaupungistuminen, kuljetusvälineiden nopea kehitys, ihmisten lisääntynyt rajat ylittävä matkustaminen, kehittyneet yhteydenpitojärjestelmät ja voimakas taloudellinen kansainvälistyminen. Käytännöllisesti katsoen kaikki tekijät, jotka ovat tukeneet hyvinvoinnin kasvua teollisuusmaissa, ovat lisänneet kansainvälistä rikollisuutta. Lisäksi tietyt osatekijät kuten huumausaineet ja niistä saadun taloudellisen hyödyn piilottaminen ovat houkutelleet vähemmän kehittyneiden maiden rikollisia mukaan kansainvälisen rikollisuuden verkostoon (Anderson 1989:20).

Poliisitoiminnan kansainvälistyminen on ollut väistämätöntä viime vuosikymmeninä. Kansainvälinen yhteistyö edellyttää verkostoitumista eri maiden poliisiviranomaisten kanssa. Ilman verkostoitumista ei ole toimivaa prosessia kansainvälisessä yhteistyössä. Kansainvälistyminen ja globalisaatio nähdään usein negatiivisena kehityksenä muun muassa yleisen turvallisuuden ja kansainvälisen rikollisuuden näkökulmasta, mutta kansainvälistyminen olisi nähtävä myös mahdollisuutena.

Rajat ylittävä poliisitoiminta on aina arkaluontoinen asia, koska se koskettaa valtion suvereniteetista asemaa ja alueellista periaatetta. Itse asiassa poliisia ja rikosoikeusjärjestelmää voidaan pitää suvereniteetin viimeisenä linnakkeena: valtion ehdottomana kontrollina, vapaana ulkopuolisista toimijoista, lukuun ottamatta valtion omaa etua. On olemassa kuitenkin merkkejä linnakkeeseen tulevista säröistä sillä tärkeitä rikollisuuden aloja ei voida tutkia valtioiden rajojen sisällä, vaan tutkinta vaatii yhteistyötä. Vaikka rajat ylittävää yhteistyötä kehitetään, maiden sisäiset ajatukset poliisitoiminnasta ja poliisin roolista ovat hyvin erilaisia siitä huolimatta, että ongelmat tunnistetaan. Lisäksi sosiaaliset olosuhteet, rikollisuuden muodot ja viralliset sekä kansalaisten asenteet rikollisuutta kohtaan ovat väittelyn aiheita ja sisältävät argumentteja, joilla ei ole todellista perustaa. Poliisin koulutuksella on merkittävä vaikutus kansainväliseen yhteistyöhön. Kaikki ammatit ovat viime vuosina kohdentaneet voimavarojaan kansainväliseen yhteistyöhön koulutuksen alueella eikä poliisi ole tästä poikkeus (Anderson 1989:4–5).

Euroopan poliisin yhteistyötä on vaikea määritellä. Poliittisissa yhteyksissä ja akateemisessa kirjallisuudessa se nähdään usein systemaattisena rajat ylittävän rikollisuuden vastaisena toimintana. Kansainvälisen rikollisuuden muotoina ovat kuitenkin myös pienet rajat ylittävät rikokset, joita usein pidetään kahden maan välisenä asiana. Kansainvälisen rikollisuuden tarkan määritelmän puute vaikeuttaa strategioiden tekemistä ja operatiivista työtä valitun strategian mukaisesti. Lisäksi kansainvälisen rikollisuuden ongelma on, että on vaikea kartoittaa, mikä on kansainvälistä rikollisuutta, mitkä rikollisuuden muodot ovat kansainvälisiä ja mikä on kotimaista rikollisuutta ja mikä on niiden välinen suhde. Rikollisuus ei ole pelkästään kotimaista tai Euroopan laajuista sillä rikollisuus ylittää myös Euroopan ulkorajat. Näin olleen Euroopan poliisin yhteistyö ei ole ihmelääke kansainvälisen rikollisuuden haasteisiin, mutta Euroopan poliisin tulisi luoda tehokkaat rikollisuuden vastaiset strategiat (Anderson & Den Boer 1994:44).

Yleisesti ottaen järjestäytyneen rikollisuuden kehitys on nähtävissä eräänä yleisen kansainvälistymiskehityksen heijastumana. Avoimempaa maailmaa voidaan käyttää myös rikolliseen toimintaan. Avoimet rajat ja nopeat kommunikaatiovälineet tekevät myös helppoksi salakuljettaa toisten maiden läpi henkilöitä ja tavaraa (Letto- Vanamo 1998:94).

3.1. Kansainvälisen poliisiyhteistyön mallit

Malleilla on keskeinen merkitys kansainvälisen oikeusaputoiminnan laatuun ja prosessiin. Valtiossa käytössä oleva malli tai mallin sovellus määrittää prosessin. Prosessin laatuun vaikuttaa, miten prosessi saadaan toimimaan tehokkaasti. Kaikilla malleilla ja niiden sovelluksilla on hyvät ja huonot puolensa, joten on mahdotonta sanoa, että jokin malli on huomattavasti parempi tai huonompi kuin toinen. Esimerkiksi laadun näkökulmasta puhtaasti toteutetun keskitetyn mallin hyvinä puolina ovat erityisesti laillisuuden ja laadun valvonta sekä tiedon tai kyselyn lähettäminen toimivaltaiselle ulkomaan viranomaiselle. Heikkoutena on keskitetyn mallin hitaus. Byrokratian vuoksi vastaus voi tulla niin hitaasti, että rikosasia on käsitelty oikeudessa ennen kun vastaus saapuu kysyjämaahan. Tällöin ei luonnollisesti ole kysymys vastauksen laadusta, vaan prosessin toimimattomuudesta sillä oikeusapupyynnön vastaus on tarpeeton, vaikka vastaus olisi laadullisesti täydellinen. Hajautetun mallin vastaus voi saapua pyytäjälle nopeasti, mutta jos vastauksessa on huomattavia puutteita, virheitä tai pyyntö on lähetetty sellaiselle ulkomaan viranomaiselle jolla ei ole toimivaltaa, prosessi pitkittyy huomattavasti.

Mallien käyttäminen esimerkkeinä olettaa, että nykyisiä järjestelmiä voidaan muuttaa poliittisilla päätöksillä ja poliisilla on kyky toteuttaa muutokset annetuissa rajoissa. Olosuhteet voivat sanella poliisiyhteistyössä käytetyn mallin ja yhteistyön muodot. Yhteistyö voi olla järjestetty ilman minkäänlaista muodollista instituutiota, järjestetty riippumattomalla tai autonomisella tavalla tai vahvojen alueellisten instituutioiden avulla. Yhteistyön järjestely on tärkeä valintapäätös. Ensiarvoisen tärkeää kuitenkin on, että päätöksentekijät ovat tietoisia eri mahdollisuuksista ja että heillä on kyky valita maalle paras vaihtoehto. Malleja on kaksi vastakohtaista mallia: keskitetty järjestelmä (the centralized-state) ja hajautettu järjestelmä (the decentralized state). Tämän lisäksi on em. mallien muunnelmia (Anderson 1989: 168).

Poliisin kansainvälisen toiminnan järjestäminen kohtaa muutospaineita erityisesti kahdelta eri suunnalta. Toisaalta kahden maan välisten bilateraalisten sopimusten määrä on kasvussa; suorat poliisilta poliisille kontaktit, yhdyshenkilöjärjestelmä ja poliisit eri kansainvälisissä tehtävissä. Toisaalta mielenkiinto kasvaa alueellista yhteistyötä kohtaan, jolloin kysymys on multilateraalista järjestelmästä. Ensin mainitun ei tarvitse syrjäyttää nykyisiä järjestelmiä, vaikka bilateraalinen yhteistyö on hyväksytysti käytännössä syrjäyttänyt esimerkiksi multilateraalisen Interpolin toimintoja. Uusien toimintamallien löytäminen ja kehittäminen rohkaisee nykyisten järjestelmien kriittiseen tutkimiseen ja edesauttaa kansainvälisen yhteistyön kehittymistä. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö aiheuttaa muutospaineita yhteistyön järjestämiselle, jolloin mallit tarjoavat politiikoille uusia mahdollisuuksia yhteistyön järjestämisen muuttuvan ympäristön mukaisiksi. Mallit antavat virikkeitä myös poliisitoiminnan yhdistämiselle ottamalla huomioon erityisesti valtioiden suvereniteetin (Andersson 1989: 169–171).

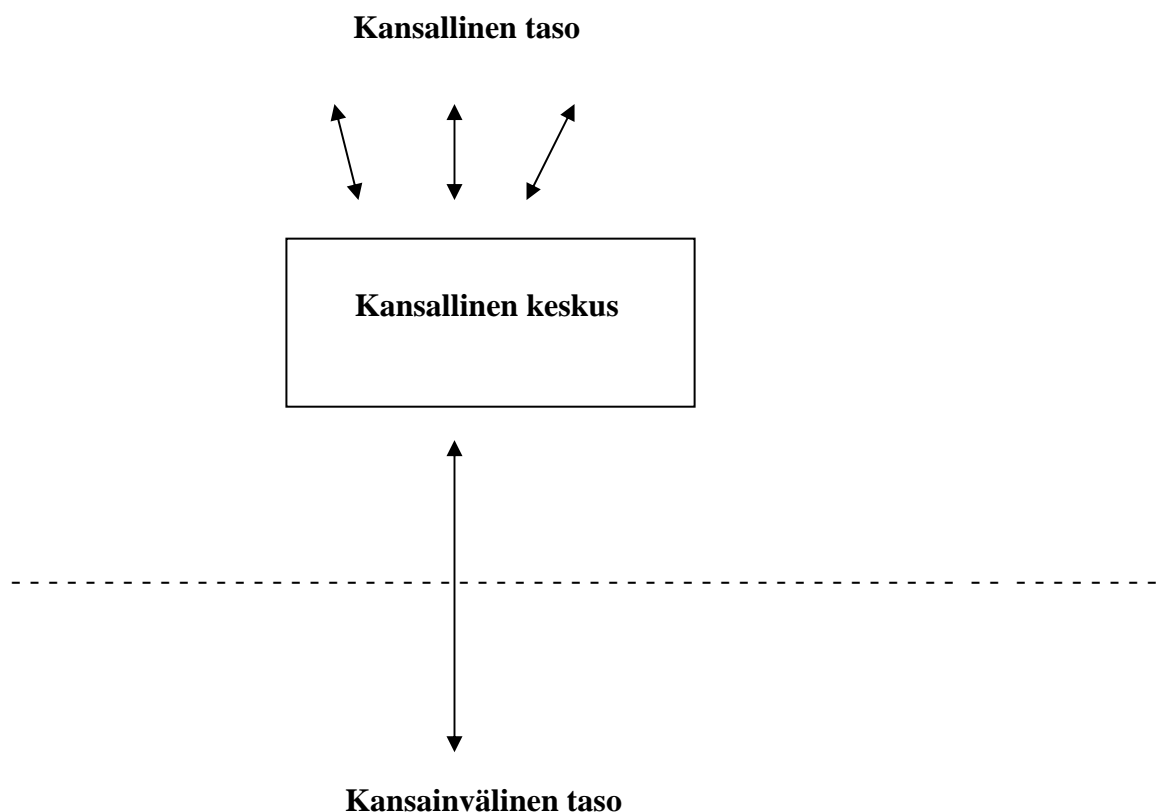
Kansallisilla keskuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä poliisin kansainvälisiin toimintoihin erikoistuneita yksiköitä. Ne toimivat kansainvälisen poliisiyhteistyön asiantuntijayksiköinä tarjoten palvelujaan koko poliisihallinnolle. Niillä on merkittävä rooli operatiivisen toiminnan yhteensovittamisessa sekä viestien ja pyyntöjen laadun ja laillisuuden tarkastajana. Suomessa myös oikeusministeriössä on kansainvälistä yhteistyötä harjoittava yksikkö, jolla on rikosoikeuden alalla oma kansallisen keskusviranomaisen tehtävä ja rooli. Vuonna 1994 poliisi sai voimaan tulleella lailla oikeusavusta rikosasioista oikeusviranomaisen aseman oikeusapukysymyksissä. Kyseessä on käytännössä kaksi rinnakkaista jär-

jestelmää, jossa viranomaisten toimivallan jako säätelee näiden keskinäisiä suhteita (Wassstjerna 1999, 79).

3.1.1. Keskitetty malli

Puhtaimmillaan keskitetty malli perustuu suvereniteetin periaatteelle. Maailmanlaajuiset poliisiyhteydet ja hallintorakenteet ovat valtion järjestämää viestien välittämistä, tutkimusta ja dokumentointipalvelua. Sen toimintaa määräävät yksityiskohtaiset säännöt eikä sillä ole valtaa riippumattomaan toimintaan asioissa, joita ei ole säädelty. Täydellinen suvereniteetin varjelu poliisiasioissa tuo mukanaan käytännön ongelmia. Malli sisältää useita epärealistisia oletuksia. Hitaus on keskeisin ongelma sillä nykyteknologian luomilla mahdollisuuksilla keskitetty malli on aivan liian jäykkä ja hidaskäyttöinen oikeusapuun ja tiedonvaihtoon. Lisäksi keskitetty malli vaatii ymmärrystä muissa maissa sillä maissa, joissa poliisitoiminta on hajautettu lukuisille viranomaisille, kansallisilla toimistoilla on vaikeuksia hallita kaikkia ulkomaan suhteita. Eri maiden kansalliset kansainvälistä poliisitoimintaa hoitavat yksiköt, kansalliset keskuskeskukset eivät usein ole puhtaasti keskitetyn mallin mukaisia, koska on tärkeää perustaa erillisiä toimintoja eri olosuhteita varten. Valtioiden erilaiset yhteiskuntarakenteet, huomattavasti erilaiset toimivaltasuhteet oikeusviranomaisten ja poliisin välillä ja erilainen toimivallan lainsäädäntö tekevät mahdottomaksi nähdä keskitetty malli toimivana kaikissa valtioissa. Vaikka keskitetty malli olisi mahdoton toteuttaa sellaisenaan, siinä on myös tiettyjä etuja. Jos maassa olisi vain yksi paikka, missä kansainvälisiä asioita hoidettaisiin, ulkomailta olisi helppoa lähettää pyyntöjä eivätkä pyynnöt menisi väärään paikkaan. Jos toiminta olisi täysin keskitetty, poliisin kansainvälinen toiminnan ei epäiltäisi heikentävän riippumattomuutta eikä suvereniteettia, mikä puolestaan parantaisi tiedon välitystä (Anderson 1989: 171–173).

Käytännössä keskitetty järjestelmä on poliisiyhteistyön käytetyin muoto. Tietojenvaihtoon liittyvät kansainväliset viestit välitetään keskusyksiköiden kautta. Keskitetty järjestelmä ei kuitenkaan ole puhtaasti keskitetty, vaan poikkeuksia sallitaan kuten Suomen osalta esimerkiksi pohjoismainen yhteistyö. Valtion harjoittama kontrolli keskusyksiköstä ja maan suvereniteetin vaaliminen ei yleensä ole niin voimakasta kuin keskitetyn järjestelmän malli olettaa.



Kuvio 1. Keskitetty malli
(Wasastjerna 1999: 75).

3.1.2. Hajautettu malli

Hajautetun mallin käyttöönotto poistaisi rikostietopalvelun tehtävän oikeusapupyyntöjen kirjaajana, tarkastajana ja lähettäjänä eri maiden toimivaltaisille viranomaisille. Tällöin ei olisi tarvetta oikeusapupyyntöjen prosessia koskevalle prosessikaavioille, vaan paikalliset viranomaiset olisivat suoraan yhteyksissä eri maiden viranomaisiin. Prosessin laadun kannalta ei voitaisi enää käyttää keskitettyä laadunvalvontaa.

Hajautettu malli on toinen ääripää keskitettyyn malliin verrattuna. Hajautetussa mallissa eri maiden poliisiviranomaiset kommunikoivat suoraan toistensa kanssa ilman keskusviranomaista. Malli sallii viralliset ja epäviralliset yhteydet eli kaikki toimii ilman kontrollia. Voidaan sanoa, että kyseessä on poliisin informaation vapaat markkinat, jossa viestejä lähetetään tarkoituksenmukaisimmilla tavoilla. Keskusviraston tehtävänä on lähinnä neuvoa paikallispoliisia, mihin kysely tai tieto pitää lähettää, jolloin keskusviranomaisen roolina on olla palvelutoimistona ja informoida myös muiden maiden viranomaisia, minne kyselyt tai tiedot tulee lähettää. Poliisiyhteyden tason ja luonteen päättää yhteistyön aloittanut

osapuoli. Taso riippuu tutkimuksen laadusta ja käsillä olevista tehtävistä. Yhteistyötä voidaan rajoittaa sopimuksilla (Anderson 1989:174).

Mallin toiminnan kannalta keskeisimpiä ongelmia ovat valtion suvereniteetin haavoittuvuus ja käytännön tasolla ”vapaiden markkinoiden” sopivuus poliisiyhteistyöhön. Viimeisenä mahdollisuutena suvereniteetin säilyttämiseksi valtiot voisivat tarpeen vaatiessa kieltää tai rajoittaa kansainvälistä tietojen vaihtoa. Tämä olisi kuitenkin vaikea toteuttaa ja se kävisi kalliiksi toimivalle molemminpuoliselle yhteistyölle. Hajautettua mallia käytetään puhtaimmillaan federaalisissa järjestelmissä kuten Yhdysvalloissa eri osavaltioiden välillä. Vapaat markkinat voisivat helposti tuoda tullessaan samanarvoisia kartelleja, joissa keskeisessä asemassa ovat: luottamus, yhteiset tavoitteet, samanlainen toimintakulttuuri ja etuoikeutettu asema muihin toimijoihin nähden. Uskomus, että kaikki poliisit eivät ole luotettavia johtaisi tilanteeseen, jossa tietojen pimittäminen olisi yleistä (Anderson 1989: 175).

Käytännön työssä suurin ongelma olisi tietoisuus eri maiden viranomaisten toimivallasta ja mihin esimerkiksi poliisiyksikköön pyyntö tulisi lähettää. Vaikka keskusviranomaisen toimisi mm. tuki- ja koulutustehtävissä, oikean ”vastapelurin” löytäminen vieraasta valtiosta tuottaisi monissa tapauksissa ongelmia. Hajautetun mallin suurimpana etuna on nopeus, mutta pyynnön lähettäminen väärälle viranomaisella voisi pitkittää prosessia huomattavasti. Toinen merkittävä ongelma olisi oikeusapupyynnöjen kieli. Kansallisten keskusten yhtenä keskeisenä tehtävänä oikeusapupyynnöjen laillisuuden ja muotovaatimusten lisäksi on huolehtia kielipalveluista. Oikeusapupyynnöt ovat käännettävä pääasiassa vastaanottajamaan kielelle tai englanniksi. Englanninkielisiin maihin tai Pohjoismaihin suuntautuvat oikeusapupyynnöt olisi käytännössä mahdollista kääntää paikallistasolla, mutta muiden kielten osalta käännöstyö voisi helposti olla ylivoimainen este oikeusapupyynnön tekemiselle.

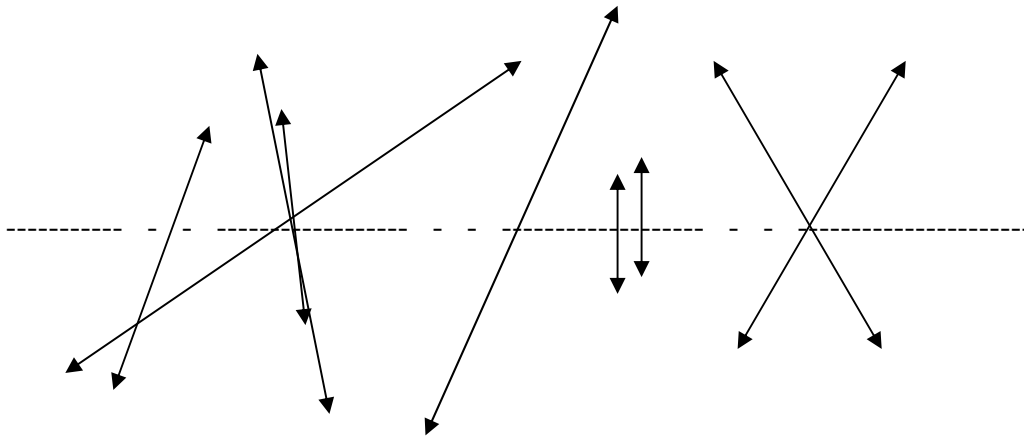
Työnjohdon kannalta hajautettu malli voi olla ongelmallinen. Kielitaitoinen työntekijä hoitaa asioita suoraan eri maiden viranomaisten kanssa. Kun hänen henkilökohtainen verkostonsa on laaja, yhteyksien hoitamisesta tulee helposti hyväksytty tapa ja työnjohdon valvonta siitä mitä yhteyksiä työntekijä hoitaa hämärtyy. Kuuluvatko työntekijän hoitamat asiat enää hänen toimivaltaansa ja työnkuvaan. Helposti seurauksena on, että työntekijä ei tee enää oman yksikön ja omaan työhönsä liittyviä asioita, vaan hoitaa jollekin muulle kuuluvia tehtäviä. Toisaalta kielitaitoiset ja verkostoituvat työntekijät ovat suuri voimava-

ra yksikölle silloin kun työntekijät hoitavat tehtäviään toimenkuvansa ja toimivaltansa mukaisesti.

Mallilla on myös etuja. Ei olisi enää luvatonta tietojen vaihtoa tai epävirallisia yhteyksiä, koska kaikki yhteydet olisivat ”virallisia”. Samalla malli käsittää ajatuksen, että nykyisellä teknologialla tietojen vaihto suoraan viranomaiselta viranomaiselle on helppoa ja tiedonvaihdon tarkka valvonta on lähes mahdotonta suurten tietomäärien vuoksi. Suora tietojen vaihto toisi myös nopeutta ja tehokkuutta poliisiyhteistyöhön erityisesti kiireellisissä tapauksissa. Tiedon hajautuminen ja valvonnan puute aiheuttaisi väistämättä tilanteen, jossa kenelläkään ei olisi kokonaiskuvaa, mitä oikeusapupyynnöjä on vireillä (Anderson 1989:176).

Kokonaiskuvan katoaminen suorien yhteyksien käytössä on sekä oikeusapua pyytävän, että oikeusapuun vastaavan osapuolen ongelma. Esitutinnan tehokkuus kärsii huomattavasti, jos eri poliisiyksiköt toisista tietämättään pyytävät vieraan valtion viranomaisilta samoihin asioihin ja henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Suomessa tämän tyyppinen ongelma havaittiin muutamia vuosia sitten erityisesti Viron ja Suomen välisessä yhteistyössä. Useat paikallisyksiköt esimerkiksi Turku, Tampere ja Helsinki tutkivat toisista tietämättään törkeitä huumausainerikoksia, joissa oli yhteyksiä Viroon. Suorat yhteydet perustuivat lähinnä henkilökohtaisiin suhteisiin. Ilman koordinoitua tehtiin kolminkertainen työ jo Suomessa oikeusapupyynnöjen laadinnassa. Samaan aikaan Viron viranomaiset turhautuivat, kun he saivat samansisältöisiä pyyntöjä Suomen eri poliisiyksiköiltä. Tällä hetkellä Suomen ja Viron kohdalla ongelma on pyritty välttämään nimittämällä Suomeen, keskusrikospoliisin rikostietopalveluun Viron yhdysmies, jonka kautta oikeusapupyynnöt ja muu poliisitoimintaan liittyvä tiedustelu kulkee.

Kansallinen taso



Kansainvälinen taso

Kuvio 2. Hajautettu malli
(Wasastjerna 1999:76)

Kahden edellä kerrotun ääripään välin jää kaksi mallia: kvalifioitu sentralisaatio ja kvalifioitu desentralisaatio.

3.1.3. Kvalifioitu sentralisaatio

Kvalifioidussa sentralisaatiossa kansalliset keskusvirastot kontrolloivat tiedonvälitystä kotimaan ja muiden maiden välillä niin, että viestiliikenne kulkee keskusviraston kautta. Lisäksi keskusvirasto on hallinnollinen keskus. Erityisissä tapauksissa poliisi voi käyttää suoria yhteyksiä ja silloinkin kansalliset keskuksat ovat sopineet suorien yhteyksien käytöstä. Erityinen tapaus on yleensä merkittävä ja kiireellinen tapaus, jolloin suorien yhteyksien nopeus on ensiarvoisen tärkeää, sopimus tai maantieteellisen läheisyyden (esim. raja- paikkakunnat) vuoksi on järkevää käyttää suoria yhteyksiä (Anderson 1989:177).

Mallin heikkoutena on, että sitä soveltaen luodaan helposti poliittisia väliaikaisia kahdenvälisiä sopimuksia, jotka muodostuvat toimintatavoiksi myös sopimuksen päättymisen jälkeen. Tämä heikentää keskusviranomaisen valvontaa ja tulee ongelmaksi monikansallisten sopimusten soveltamisessa ja pahimmassa tapauksessa monikansallinen sopimus tulee käytännössä tarpeettomaksi, koska sen sisältöä ei noudateta. Kun tieto ei mene kansalli-

seen keskukseseen, menetetään keskitetyn mallin edut tiedonhallinnassa. Toisaalta malli antaa mahdollisuuden joustavaan toimintaan verrattuna keskitettyyn malliin. On olemassa erityisiä tarpeita ja ongelmia eri maiden välillä. Malli antaa mahdollisuuden tehdä järjestelyjä asioiden hoitamiseksi loukkaamatta valtioiden suvereniteettia (Anderson 1989:177).

Europol yhteistyö on hyvä esimerkki kvalifioidusta sentralisaatiosta. Yhdysmies saa pääosin tehtävät kansallisen keskuksen kautta, mutta kiireellisissä tapauksissa on sallittu tai jopa suotavaa, että kansallisella tasolla asiaa hoitavat virkamiehet ovat suoraan yhteydessä yhteismieheen. Kansallista yksikköä informoidaan viestiliikenteestä ja tehdyistä toimenpiteistä sen jälkeen kun akuutti tilanne on ohitse.

3.1.4. Kvalifioitu desentralisaatio

Kvalifioitu desentralisaatio sallii suorat yhteydet, mutta edellyttää, että niistä tiedotetaan kansallista keskusta. Kansalliset keskuksset voivat keskeyttää merkittävän tai poikkeuksellisen asian suorat yhteydet ja näin varmistaa, että tieto välitetään varmuudella oikeaan paikkaan. Kriteerit merkittävistä ja poikkeuksellisista asioista voisi olla mahdollista määrittellä, mutta sillä ei olisi käytännön merkitystä, koska osa kansallisista keskuksista noudattaisi kriteerejä ja osa ei. Vahvasti hajautetussa mallissa kansallisilla keskuksilla olisi vain marginaalinen tehtävä tiedonvälityksessä. Kun yhteistyö olisi totuttu tekemään suorilla kontakteilla, kansallisen keskuksen väliintulo olisi erittäin hankalaa, vaikka suorat kontaktit vaikuttaisivat negatiivisesti myös valtion suvereniteettiin. Vaikka kysymys ei olisi suoranaisesti kansallisen keskuksen väliintulosta, niin kun suorat yhteydet yleistyvät, yhteydenotto kansalliseen keskukseseen jäisi helposti tekemättä (Anderson 1989: 178).

Malli on varsin joustava. Sellaisille maille, jotka vaalivat voimakkaasti suvereniteettiaan, se antaa mahdollisuuden seurata tarkkaan kansainvälistä tietojen vaihtoa. Toisaalta maat, jotka eivät ole tarkkoja suvereniteetistään, voivat jättää kansainväliset suorat suhteet lähes kontrolloimatta. Tämä tosin johtaa tilanteeseen, missä kansallisten keskuksien tehtäväkenttä on sangen sekava.

3.2. Keskeiset kansainvälisen yhteistyön toimijat

3.2.1. Rikostietopalvelu

Keskusrikospoliisi (KRP) on kansainvälisen poliisiyhteistyön kansallinen keskus Suomessa ja KRP:n työnjaon mukaan tehtävää toteuttaa rikostietopalvelu. Kansallisilla keskuksilla on tärkeä rooli operatiivisen toiminnan yhteensovittamisessa sekä niiden toimenkuvaan kuuluvien viestien ja pyyntöjen laadun ja laillisuuden tarkkailijana. Rikospoliisien sekä muiden rikostorjuntaviranomaisten kansainvälinen yhteistyö on merkittävä osa rikostietopalvelun toimintaa. Rikostietopalvelu mm. vastaa kansainvälisestä viranomaisten välillä tapahtuvasta tietojenvaihdosta sekä oikeusapupyyntöjen välittämisestä.

Rikostietopalvelun tulee tarkastaa saapuvat ja lähtevät pyynnöt ja varmistaa, että pyynnössä noudatetaan kansallisen lainsäädännön säännöksiä ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten määräyksiä. Se voi tarvittaessa palauttaa täydennettäväksi Suomesta lähetetyt pyynnöt, jotka on laadittu puutteellisesti tai virheellisesti taikka siten, etteivät ne todennäköisesti tule johtamaan pyydettyyn toimenpiteeseen. Keskusrikospoliisi voi korjata vähäisen virheellisuuden myös itse ja tarvittaessa antaa ohjeita pyynnön korjaamiseksi. Ulkomaisten pyyntöjen osalta voidaan myös pyytää täydennystä, mikäli oikeusavussa on puutteita tai epäselvyyksiä. Kielipalvelut tarjotaan resurssien puitteissa (Rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka- ja oikeusavun pyytäminen ulkomailta ja ulkomailta saapuneiden pyyntöjen täytäntöön paneminen Suomessa 2004:6).

Kansallisten keskusten rooliin kuuluu myös poliisin kansainvälistä yhteistyötä koskeva neuvonta-, koulutus-, tiedotus- ja julkaisutoiminnot.

3.2.2. Europol

Vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella perustettu Euroopan poliisivirasto Europol on kansainvälinen järjestö, jonka pääasiallisena tehtävänä on kerätä ja välittää rikostiedustelutietoja. Sen päämääränä on parantaa rikostutkinnan ja ennalta ehkäisevän työn tehokkuutta jäsenvaltioiden vakavan kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden alalla ja terrorismin torjunnassa. Europolin tehtävänä on antaa merkittävä tuki Euroopan Unionin jäsenvaltioille tutkinnassa ja analyysissä järjestäytyntä rikollisuutta ja terrorismia vastaan, jolloin

pääpaino on kohdistaa toimenpiteet valittuihin rikollisorganisaatioihin. Lisäksi Europolin tehtävän on mm. valmistella selontekoja ja analyysyjä, avustaa jäsenmaita käynnissä olevien operaatioiden toteuttamisessa sekä järjestää asiantuntijakokouksia jäsenmaiden välisen yhteistyön tehostamiseksi (<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>).

Mandaattinsa mukaan Europol tukee jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisia, kun kysymys on: huumausaineiden salakuljetuksesta, laittomasta maahanmuutosta, terrorismista, rahanväärennyksestä (eurot), ihmiskaupasta mukaan lukien lapsipornografia, varastettujen autojen salakuljetuksesta tai rahanpesusta. Europolin osallistuminen edellyttää, että rikos vaikuttaa kahden tai useamman jäsenvaltion alueella (<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>).

Europolin jäsenvaltioiden määrä on lisääntynyt kuten Euroopan Unionin. Vuonna 2004 kymmenen ja vuonna 2007 kaksi uutta jäsenvaltiota liittyi Euroopan Unioniin ja Europoliin. Uusien jäsenvaltioiden mukaan tuleminen on tuonut lisää haasteita Europolille, mutta haaste on nähtävä myös mahdollisuutena. Uusien jäsenvaltioiden ammatilliselle tiedolle ja taidolle on käyttöä Europolin toiminnassa ja laajemmin Euroopan olojen vakauttamisessa myös rikollisuuden alalla (www.europol.eu/newms/enlargement.htm).

Europol on antanut Suomelle tukea järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunnassa ja tutkinnassa. Ulkomailta johdetun järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden kasvu on ollut Suomen huolenaihe. Rikolliset, jotka asuvat ulkomailla, mutta tekevät rikoksia Suomessa tulisi saattaa vastuuseen teoistaan. Rikollisten vastuuseen saattamiseen tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä, jossa kansallisella Europolin yhteyshenkilöllä on merkittävä rooli. Vaihdetun tiedon volyyymi vuonna 2005 kasvoi muutamia prosentteja edellisistä vuosista. Viestejä vaihdettiin yhteensä noin 4000. Vuoteen 2004 saakka noin 80 % Suomea koskevasta tietojenvaihdosta koski huumausainerikollisuutta. Vuonna 2005 huumausainerikollisuuden volyyymi oli sama, mutta sen osuus kokonaistietojenvaihdosta oli laskenut noin 50 %:iin. (Europol, Annual Report 2005: 28–29).

Vuoden 2006 Europolin vuosiraportin mukaan Suomen yhdysmiestoiminnan painopiste oli erityisesti jälkimäisellä vuosipuoliskolla Euroopan Unionin puheenjohtajakautteen liitetyissä tehtävissä. Suomi hoiti puheenjohtajakauden esimerkillisesti Europolin näkökulmasta. Ensimmäisen kerran kymmeneen vuoteen välitettyjen viestien määrä ei noussut

vuonna 2006. Jos tätä arvioidaan puhtaasti viestien määränä, se on harhaanjohtava sillä viestien laatuun on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota. Lisäksi viestejä on kierrätetty analyysitietokantojen kautta ja on käytetty parempaa harkintaa mihin maihin kyselyt lähetetään, jolloin kyselyt ovat kohdistuneet oikeisiin maihin.(Europol, Annual Report 2006:37-38).

Haagin ohjelmaan sisältyvän toimeksiannon mukaisesti Europol laati keväällä 2006 ensimmäisen järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan uhka-arvion (OCTA). Uhka-arvio sisältää mm. EU:n alueella vaikuttavia rikollisryhmiä ja niiden toimintaa edistäviä tekijöitä koskevaa analyysiä sekä toimintasuosituksia. Raportin pohjalta on tehty aloitteet ja prioriteetit järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa. Vuoden 2007 OCTA:n valmistelu alkoi Europolissa alkusyksystä (Poliisin kansainvälinen toiminta 2006: 5).

Poliisin toiminnan painopistealue on rikostorjuntayhteistyö erityisesti Euroopan unionin ja lähialueiden kanssa. Kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön painopistealue on järjestäytyneen rikollisuuden torjunta. Onnistuminen kansainvälisessä rikostorjuntatyössä edellyttää tehokasta viranomaisten yhteistoimintaa myös kansallisella tasolla (Poliisin kansainvälisen toiminnan strategia 7.5.2004:7).

Käymässäni keskustelussa Europolin tulevaisuuden haasteista Europolin johtaja, Director of Europol Mr. Max-Peter Ratzel, mainitsi, että organisaationa Europol on vasta varsin nuori sillä se on perustettu noin 15 vuotta sitten 7.2.92 Maastrichtin sopimuksella. ”Yksi Europolin tärkeistä tehtävistä on avata ovia verkostoitumiselle ja saada eri maiden poliittinen tahto siirtymään käytäntöön sekä parantaa Europolin arvostusta nykyisissä jäsenmaissa. Europol on sekoitus kielellistä, kansallista ja kulttuurista toimintaympäristöä. Asiat on nähtävä kokonaisuutena: Rikokset kaupungeissa, alueellisesti maan rajojen sisällä, maa-kohtaisesti ja Euroopan laajuisesti. Ensimmäinen askel toimivaan kansainväliseen poliisiyhteistyöhön on, että eri maiden kansalliset poliisiorganisaatiot pystyvät hedelmälliseen yhteistyöhön. Rikokset ovat ja tulevat olemaan yksittäisissä maissa, mutta kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi tulevat lisääntymään. Yleisesti ottaen päätöksenteko Europolissa on mutkikasta ja tulee mutkikkaammaksi, kun aiemman 15 jäsenmaan määrä on noussut 15:stä 27:ään”.

”Ratzel jatkoi, että kaikesta huolimatta olemme oikeilla jäljillä. Yhteistyöverkoston on muututtava yksilötasolta organisaatiotasolle. Yksilöt ottavat yhteyksiä toisiinsa ja tämän jälkeen siirrytään organisaatiotasolle. Eri organisaatiot esimerkiksi Europol ja Eurojust luotiin eri aikoihin. Lähitulevaisuuden haasteena on saada saman hallinnon tai tehtäväkentän alla olevat organisaatiot toimimaan horisontaalisesti. Lopuksi sanon, että Europol ei tule laajenemaan juurikaan Euroopan ulkopuolelle - meillä ei ole tarkoitus tulla Interpoliksi” (Keskustelu 2.5.07 Max-Peter Ratzel).

3.2.3. Eurojust

Eurojust on uusi Euroopan unionin elin, joka perustettiin vuonna 2002. Sen tarkoituksena on lisätä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tehokkuutta niiden käsitellessä vakavaa rajat ylittävää ja järjestäytyntä rikollisuutta. Eurojust edistää ja parantaa tutkintatyön ja syytetoimien koordinoitua sekä tukee jäsenvaltioita tehostaakseen niiden tutkintaja syytetoimia. Eurojustin kollegio koostuu 27 kansallisesta jäsenestä. Kukin EU:n jäsenvaltio nimittää yhden jäsenen. Kansalliset jäsenet ovat korkeassa asemassa olevia kokeneita syyttäjiä tai tuomareita. Joidenkin kansallisten jäsenten tukena on sijaisia ja avustajia (<http://eurojust.europa.eu/college.htm>.)

Europol on ensisijaisesti rikostiedusteluorganisaatio, Eurojustin toiminta taas painottuu syytetoimien koordinointiin. Kummallakin on oma roolinsa myös rikosten esitutinnan tukemisessa. Monen valtion välisissä asioissa Eurojust voi parantaa yhteistyötä järjestämällä koordinoitukokouksen, jonka tarkoituksena on tietojen ja todisteiden vaihto siitä, missä valtiossa tutkintaja syytetoimenpiteet olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää (www.poliisilehti.fi).

Eurojustin puoleen voi kääntyä, kun rikostutkinta ulottuu kahden tai useamman EU:n jäsenmaan alueelle. Eurojustin jäsenet voivat välittömästi neuvotella keskenään ja antaa oikeusasioita koskevaa neuvontaa, apua ja opastusta eri jäsenmaille, joissa kussakin on omat oikeusjärjestelmänsä. He voivat myös keskustella suoraan jäsenmaiden viranomaisten kanssa, minkä ansiosta avunanto- tai tiedustelupyyntöihin saadaan vastaus nopeasti. Eurojust voi pyytää jäsenmaata käynnistämään rikoksen tutkinnan tai syytteesen asettamisen. Se voi myös neuvotella jäsenmaiden kanssa siitä, missä asiaan liittyvässä maassa syyttee-

seen asettaminen on parasta käynnistää. Eurojustissa on töissä suomalainen syyttäjä ja kansallisen jäsenen sijainen edustaa esitutkintaviranomaista.

Vuonna 2006 käsittelyyn otetuista 771 tapauksesta suurin osa liittyi laittomaan huume-kauppaan ja petoksiin, mutta yhtä lailla töitä tehtiin mm. rahanpesun, henkirikosten, ihmiskaupan ja terrorismin parissa. Suomi pyysi Eurojustin apua 28 tapauksessa (Eurojust, Annual Report 2006).

3.2.4. Interpol

Interpolissa on 186 jäsenvaltiota ja se on maailman suurin kansainvälinen poliisiorganisaatio. Se on perustettu vuonna 1923 ja sen tarkoituksena on helpottaa rajat ylittäviä poliisioperaatioita ja tukea sekä avustaa kaikkia organisaatioita ja viranomaisia, joiden tehtävänä on ennalta estää tai tutkia kansainvälistä rikollisuutta. Interpolin päämääränä on helpottaa poliisiyhteistyötä, vaikka maiden välillä ei olisi diplomaattisuhteita. Toiminta tapahtuu kunkin maan voimassa olevien lakien ja kansainvälisen ihmisoikeusjulistuksen mukaisesti. Interpolin perussääntö kieltää kaiken luonteeltaan poliittisen, sotilaallisen, uskonnollisen tai rodullisen toiminnan. (www.interpol.int/public/icpo/default.asp).

Interpol mahdollistaa sekä sanomien välityksen, operatiiviseen toimintaan liittyvien toimenpiteiden välittämisen että eräiden kansainvälisten tietokantojen suorakäytön. Keskusrikospoliisi vastaa Interpoliin sijoitetun Suomen yhdyshenkilön toiminnan koordinoimisesta. Interpolissa toimivat jäsenmaiden yhdysmiehet eivät ole samalla lailla yhdysmiehiä kuin esim. Europolissa sillä Interpolin yhdysmiehet ovat pääsihteerin palveluksessa ja heidän tehtävänä on edistää Interpolin etuja. Luonnollisesti yhdysmiehet ovat kuitenkin säännöllisesti yhteydessä keskusrikospoliisin rikostietopalveluun ja vaihtavat tietoja suomalaisten kollegojen kanssa.

Interpolin tehtävät on mainittu perussäännön 2. artiklassa. Sen mukaan Interpolin tehtävänä on:

- huolehtia eri maiden poliisiviranomaisten mahdollisimman laajasta keskinäisestä avusta sekä kehittää sitä eri maissa voimassa olevien lakien sallimissa rajoissa ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen hengessä,

- perustaa ja kehittää laitoksia, joiden tehtäviin kuuluu avustaa tehokkaasti tavallisten rikosten torjuntaa ja selvittämistä.

3.2.5. Euroopan rikosoikeudellinen verkosto

Euroopan rikosoikeudellisen verkoston (EJN) tavoitteena on tehostaa erityisesti vakavien rajat ylittävien rikosten torjuntaa. Yhdyshenkilöiden tehtävänä on helpottaa ja nopeuttaa jäsenvaltioiden välistä oikeudellista yhteistyötä mm. edistämällä suoria yhteyksiä viranomaisten välillä. EJN helpottaa EU maiden yhteyskanavien perustamista, järjestää säännöllisiä kokouksia jäsenvaltioiden edustajille, jakaa jatkuvasti ajanmukaista tietoa erityisesti tarkoituksenmukaisen tietoliikenneverkon avulla (<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/about-ejn.aspx>).

EJN:n on varsin laaja oikeusviranomaisten epävirallinen verkosto, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi oikeusapupyyntöjen kiirehtimisessä. Muun muassa pyyntöjen kiirehtimisestä on pyritty kohentamaan EJN verkoston avulla kehittämällä ns. Euroopan oikeudellista kartastoa (oikeudellinen Atlas), jonka avulla on mahdollista paikantaa toimivaltainen viranomainen. Merkittävänä työkaluna on mm. kaikille avoimet nettisivut, joilta löytyy paljon asiaan liittyvää tietoa ja kaikkien EU- maiden paikallisviranomaisten yhteystiedot. Suurin osa EJN jäsenistä on syyttäjiä, tuomareita tai oikeusministeriön edustajia. Suomessa kontaktipisteenä on keskusrikospoliisin rikostietopalvelu. (Poliisin toimintaympäristön strateginen uudelleen arviointi 2001: 24–25).

4. KANSAINVÄLINEN OIKEUSAPU

Kansalliset rajat ylittävän rikollisuuden selvittämisen suurimmat vaikeudet aiheutuvat muodollisista, byrokraattisista esteistä ja asiallisista eroista yksittäisten rikosoikeusjärjestelmien sekä toimivaltasuhteiden välillä. Ongelmia aiheuttaa kansallisen rikosoikeusjärjestelmän rajallinen ulottuvuus, koska läheskään kaikissa Euroopan maissa ei ole mahdollista saattaa rikoksentehtijää vastuuseen, jos teko on tapahtunut kokonaan sen ulkopuolella. Toisaalta tavataan tapauksia, joissa yhteen tekoon voidaan puuttua useammassa valtiossa. Oikein ja huolellisesti kirjattu oikeusapupyyntö on ensisijainen vaatimus laadullisesti tasokkaaseen prosessiin. Samalla se vaikuttaa oleellisesti oikeusavun täytäntöönpanoon ja vastaukseen.

4.1. Erilaiset menettelytavat ja toimivalta

Oikeusjärjestelmän tehtävänä on muodostaa normikokonaisuus, jossa jokaisella oikeudellisella ilmiöllä on oma paikkansa. Oikeusjärjestelmät ovat muodostuneet historian saatossa ja ne eroavat eri valtioiden välillä. Erilaisten oikeusjärjestelmien erojen lisäksi on olemassa huomattaviakin eroja rikosprosesseissa. Prosessilla tarkoitetaan oikeudenkäyntimenettelyä (suppea merkitys) tai oikeudenkäyntiä ja päätöksen toimenpanoa (laaja merkitys). Esi-tutkinta sisältyy molempiin merkityksiin. Rikosprosessuaalisten erojen tunnistaminen eri valtioiden välillä on tärkeää, jotta oikeusapu olisi tuloksellista sillä rikosprosessit luovat perustan sille, miten poliisiviranomaiset eri maissa toimivat. (Wasastjerna 1999: 43, 47).

Rajat ylittävää poliisiyhteistyötä EU:ssa vaikeuttavat kansallisen lainsäädännön erilaiset määritelmät poliisin toimivallasta, rikosnimikkeiden sisällöstä ja rikosprosesseista. Fyysisiä rajakontrolleita EU-maiden väliltä on poistettu, mutta rajat jakavat alueet erilaisiin alueisiin lainsäädännön näkökulmasta. Periaatteessa jokaisen jäsenmaan poliisin ja muiden rikosprosessin viranomaisten toimivalta alkaa ja loppuu rajalla (Anderson ym. 1994: 181).

Kansainvälinen oikeusapu on rikosasioissa Suomessa järjestetty poikkeuksellisella tavalla sillä yleensä oikeusavun toimivaltaisina viranomaisina ovat tuomioistuimet, tutkintatuomarit ja syyttäjät. Pääsääntöisesti poliisi ei edes kuulu oikeusapua antaviin viranomaisiin, mutta Suomessa poliisilla on keskeinen tehtävä kansainvälisissä oikeusapuasioissa. Syyttäjien ja tuomarien rooli on vähäisempi kuin poliisin. Poliisin asema perustuu vuonna 1994 voimaan tulleeseen lakiin kansainvälisestä oikeusavusta. Kansainvälinen oikeusapu on kaksisuuntaista eli sitä annetaan ja saadaan. Oikeusavun antaminen ja saaminen eivät ole yhteismitallisia. Oikeusapua pyydetessä sovelletaan yleensä kansainvälisiä sopimuksia. (Pajuoja 1997:9,14).

Suomen kannalta poikkeuksen muodostaa Pohjoismainen yhteistyö. Pohjoismaiden yhteistyön hedelmällisyydelle perusasetelmat ovat olemassa sillä pohjoismainen kulttuuri ja yhteiskuntaolot ovat hyvin samankaltaisia. Samoin lainsäädäntö on melko pitkälle prosessi-oikeudellisesti ja rikosoikeudellisesti samankaltaista kuten myös poliisin toimintatavat.

Lähtökohtaisesti Euroopan Unionin maiden poliisiorganisaatiot voidaan jakaa kahteen toisistaan eroavaan ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat maat kuten Suomi ja Irlanti,

joissa on vain yksi poliisiorganisaatio ja se on toimivaltainen koko maassa. Toisen ryhmän muodostavat maat, joissa on useita poliisiorganisaatioita. Tämä ryhmä voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäisessä ryhmässä ovat maat, joissa poliisiorganisaatiot on hajautettu alueellisiksi toimintayksiköiksi, jotka toimivat joissain tapauksissa rinnakkain valtakunnallisen organisaation kanssa esim. Saksa ja Hollanti. Toisen ryhmän muodostavat maat, joissa on useita valtakunnallisia poliisiorganisaatioita, jotka toimivat koko maassa esim. Italia ja Belgia. Yhteistä kaikille Euroopan Unionin maiden poliisiorganisaatioille on, että kaikissa maissa toimii siviiliorganisaatio eli poliisi ei ole kokonaisuudessaan organisoitu sotilasorganisaation alle. Joissain maissa, joissa on useita valtakunnallisia poliisiorganisaatioita, toimii myös sotilaallisia organisaatioita esimerkiksi Ranskan gendarmerie (Wasstjerna 1999: 51–53).

4.2. Kansainvälisen oikeusavun antamisen perusteet

Kansainvälisellä oikeusavulla tarkoitetaan kansainvälisten sopimusten mukaista pyyntöä saada rikosoikeuden alalla oikeusapua ulkomaalaiselta viranomaiselta. Keskeisimmät säännökset ovat 15.1.1994 voimaan tulleessa laissa kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994), keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa vuodelta 1959 (SopS 30/1981), laissa yhteisistä tutkintaryhmistä (1313/2002), yleissopimuksessa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä eli MLA-sopimus (SopS 57/2004) ja Schengenin sopimuksessa (SopS 23/2001). Pohjoismaat ovat tehneet sopimuksen poliisiviranomaisten välisestä poliisiyhteistyöstä, joka tuli voimaan vuonna 2003. Kun on kyse kansainvälisestä oikeusavusta, huumausainerikollisuudesta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta, Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan (SopS44/1994) ja järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus eli ns. Palermon sopimus (SopS 20/2004) ovat merkittäviä säädöksiä.

Näiden sopimusten lisäksi kansainvälistä oikeusapua säätelevät lukuisat bilateraaliset ja multilateraaliset sopimukset. Valtiot voivat antaa ja saada oikeusapua, vaikka valtioiden välillä ei olisi asiaan liittyvä sopimusta. Sopimuksettomassa tilanteessa oikeusavun antaminen perustuu luonnollisesti vapaaehtoisuuteen. Suomi voi antaa oikeusapua myös ilman sopimusta, koska kansallinen lainsäädäntömme sallii sen. Sopimuksettomassa tilanteessa oikeusapupyyntö kulkee diplomaattista reittiä.

4.2.1. Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa

Kun suomalaiset viranomaiset antavat oikeusapua vieraan valtion pyynnöstä, oikeusapua annetaan lain kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa säännösten mukaan edellytyksellä, että pyyntö ei ole Suomen lain vastainen. Oikeusapua vieraan valtion viranomaiselta voivat pyytää oikeusministeriö, tuomioistuimet, syyttäjäviranomaiset sekä esitutkintaviranomaiset. Yhteydenpito vieraan valtion viranomaisiin määräytyisi vieraan valtion oikeusjärjestyksen ja Suomen ja vieraan valtion mahdollisesti voimassa olevan valtiosopimuksen mukaisesti (HE 61/1993,1). Rikosasiain käsittelyllä tarkoitetaan erityisesti esitutkinnan toimittamista, syytetoimenpiteisiin ryhtymistä sekä oikeudenkäyntiä rikosasiassa. Sellainen valtioiden välinen yhteistoiminta rikosoikeuden alalla, joka ei liity yksittäisen rikosasian käsittelyyn jää laissa tarkoitetun oikeusavun ulkopuolelle. Rikosasian käsittelyyn liittyvän oikeusavun piiriin kuuluvat periaatteessa kaikki ne oikeusapupyynnössä esitetyt toimenpiteet, jotka ovat tarpeen kysymyksessä olevan asian käsittelyä varten vieraassa valtiossa, joka pyytää Suomelta oikeusapua tai asian käsittelyä varten Suomessa, kun Suomen oikeusviranomaiset pyytävät oikeusapua vieraalta valtiolta. Pyyntö voidaan lähettää keskusviranomaiselle (yleensä oikeusministeriö) tai suoraan toimivaltaiselle paikallisviranomaiselle. Kun oikeusapua pyydetään vieraan valtion viranomaiselta, määräytyy yhteydenpitojärjestys viime kädessä pyynnön vastaanottaneen valtion oman oikeusjärjestyksen mukaisesti. Laki sallii suorat kansainväliset yhteydet eri viranomaisten välillä. (HE 61/1993:19–21).

Pääsääntönä on, että oikeusapua annetaan vieraan valtion sitä pyytäessä. Laissa on mainittu myös oikeusavun kieltäytymisperusteet.

Ehdottomat kieltäytymisperusteet:

- oikeusavun antaminen vaarantaisi Suomen täysvaltaisuutta, turvallisuutta tai muita olennaisia etuja,
- oikeusavun antaminen olisi ristiriidassa ihmisoikeuksien kanssa tai oikeusavun antaminen olisi muutoin Suomen oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden vastaista.

Harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet

- pyyntö perustuu sotilaalliseen tai poliittiseen rikokseen,
- pyynnön perusteena olevasta teosta ei voitaisi, mikäli se olisi tehty Suomessa vastaanvankilaisissa olosuhteissa, syyttää vanhentumisen, armahduksen tai muun syy johdosta,

- pyynnön perusteena oleva teko on jo rikosasia vireillä jossakin toisessa valtiossa tai asian käsittelystä on siellä päätetty luopua,
- pyynnön perusteena olevasta rikoksesta on jo jossakin valtiossa annettu tuomio,
- pyynnön täyttäminen vaatisi teon latuun nähden kohtuuttomasti voimavaroja
(L kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 5.1.1994/4 12 §, 13 §).

Ehdottoman kieltäytymisperusteen ensimmäisestä kohdasta päätöksen tekee oikeusministeriö ja toisen kohdan osalta päätöksen tekee rikostietopalvelu. Ehdottomia kieltäytymisperusteita käytetään erittäin harvoin ja yleisin on toisen kohdan mukainen tapaus, jossa henkilö pyydetään kuulemaan eri asemassa kun mitä hän olisi Suomen oikeusjärjestelmän mukaan (epäilty / todistaja).

Harkinnanvaraisten kieltäytymisperusteiden käytöstä päättää rikostietopalvelu. Niitä käytetään useammin kuin ehdottomia kieltäytymisperusteita. Yleisin harkinnanvarainen kieltäytymisperuste on, että pyynnön täyttäminen vaatisi teon laatuun nähden kohtuuttomasti voimavaroja. Tällainen tapaus on mm. oikeusapupyynnö, jossa pyydetään toimenpiteitä automaattisen liikenteen kameravalvonnan perusteella ylinopeusasiassa.

Laissa on säädetty oikeusavun antamisen muodosta ja sisällöstä. Laadun minimivaatimukset määritellään laissa. Minimivaatimukset siinä mielessä, että jos oikeusapupyynnö ei täytä lain asettamia muotovaatimuksia, oikeusavun täytäntöönpano viivästyy, koska täytäntöönpanoon pyydetään lisäselvityksiä. Muoto ja sisältövaatimukset ovat hyvin ohjeluoitoisia. Pääperiaatteena on, että viranomaiset voivat päättää täyttääkö oikeusapu lain vaatimukset ja että se sisältää tarvittavat tiedot tehtävän toimenpiteen hoitoon esim. tiedoksiantotiedot. Vieraan valtion viranomaisen Suomen viranomaiselle osoittama oikeusapupyynnö voidaan tehdä kirjallisesti, teknisenä tallenteena tai suullisesti ja se voidaan lähettää myös telesanomana tai atk-tallenteena. Jos oikeusapupyynnö esitetään suullisesti, se on pääosiltaan vahvistettava kirjallisesti (HE 61/1993: 44–45).

4.2.2. Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus

Euroopan neuvoston valmisteleva sopimus jätettiin allekirjoitettavaksi Strasbourgissa 20.4.1959 ja sopimus tuli voimaan sen jälkeen kun kolme voimaantumisen edellyttämää ratifiointia oli saatu 12.7.1962. Suomi on liittynyt sopimukseen 29.1.1981. Sopimusta on täydennetty kahdella lisäpöytäkirjalla

Valmistelussa tavoitteena oli luoda mahdollisimman joustava sopimus, joka mahdollistaisi eri oikeusjärjestelmien sitoutumisen sopimukseen. Sopimuspuolet sitoutuvat antamaan toisilleen mahdollisimman laajalti keskinäistä oikeusapua ryhdyttäessä toimenpiteisiin rikoksen johdosta, jos asian käsittely oikeusapua pyydetessä kuuluu pyynnön esittäneen osapuolen oikeusviranomaisen toimivaltaan. Sopimuksen tavoitteena on siten oikeusavun antamisen helpottaminen sopimusvaltioiden välillä (HE 61/1993, 9). Jotta sopimusosapuolia saatiin kattavaksi, lähinnä valtioiden suvereniteetin vuoksi, sopimukseen kirjattiin mahdollisuus tehdä varauksia yleissopimuksen minkä tahansa määräyksen tai määräysten osalta. Varausten kirjaamista on pidetty koko sopimuksen heikkoutena sillä eurooppalainen yleissopimus usein jättää oikeusapupyynnön täytäntöönpanon riippumaan pyynnön kohteena olevan valtion lainsäädännöstä. Näin ollen sopimus ei muodosta kovin kattavaa ja yhdenmukaista järjestelmää (Pajuoja 1998: 75–76).

Eurooppalaisittain kattavimman oikeusapusopimuksen ovat nyt ratifioineet lähes kaikki Euroopan Unionin jäsenmaat ja Venäjä on ratifioinut sopimuksen vuonna 2000. Sopimuksen mukaan Suomen oikeusministeriö toimii keskusviranomaisena. Suomi on antanut selityksen, jonka mukaan se pitää oikeusviranomaisinaan yleisiä tuomioistuimia, syyttäjäviranomaisia sekä mm. poliisiviranomaisia silloin, kun nämä toimivat esitutkintaviranomaisina.

Yleissopimuksen tavoitteena on ollut saattaa sopimusvaltioiden välillä voimaan tehokas ja yhdenmukainen oikeusapujärjestelmä. Tämän tavoitteen mukaisesti on sopimuksessa asetettu pääsääntö, jonka mukaan yleissopimus kumoaa minkä tahansa kahden sopimuspuolen välillä voimassa olevan valtiosopimuksen, yleissopimuksen tai kahdenkeskeisen sopimuksen määräykset keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa (HE 61/1993: 13–14).

Eurooppalaisen yleissopimuksen soveltamisala vastaa lähes täysin lakia kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa.

4.2.3. MLA-Sopimus

EU:n rikosoikeusapusopimus eli Mutual Legal Assistance (MLA) vuodelta 2000 tuli kansainvälisesti voimaan 23.8.2005. Sopimus täydentää keskeisten eurooppalaisten sopimusten määräyksiä ja helpottaa niiden soveltamista EU:n jäsenvaltioiden välillä. Sopimus ei kuitenkaan ole itsenäinen sopimus eikä se kumoa eikä korvaa aiempia sopimuksia. Suomesta lähtevissä oikeusapupyynnöissä ei siten voida viitata ainoastaan MLA:han, vaan myös sen pohjana oleva vuoden 1959 sopimus tulee mainita.

Yleissopimus sisältää:

- määräyksiä, joiden voidaan katsoa tehostavan perinteisiä, kansainvälisessä rikosoikeusavussa käytössä olevia menettelytapoja esim. oikeusavussa noudatettavia muodollisuuksia ja menettelytapoja,
- määräyksiä, joiden tavoitteena on hyödyntää teknologiaa kansainvälisen rikosoikeusavun tehostamisessa. Nämä määräykset koskevat todistajien ja asiantuntijoiden kuulemista video- ja puhelinkokousten avulla,
- määräyksiä rajat ylittävistä tutkintamenetelmistä, kuten valvotuista läpilaskuista, yhteisistä tutkintaryhmistä ja peitetoiminnasta ja
- telekuuntelua sekä tietosuojaa koskevat määräykset

(HE 31/2003:3-4).

MLA:n lisäpöytäkirja (SopS 44/2005) sisältää rikostutkintaan liittyviä oikeusapumääräyksiä mm. pankkitilitietojen toimittamisesta sekä tilitapahtumien valvonnasta, vero-, tulli- ja valuuttarikoksista sekä poliittisista rikoksista. Jäsenvaltio ei saa kieltäytyä oikeusavun antamisesta pankkisalaisuuteen vedoten

Yhteydenpitojärjestyksen osalta sopimus lähtee suorista yhteyksistä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Poliisin osalta hallinnollisiin ohjeisiin perustavana menettelytapana on, että Suomen poliisilta ulkomaille lähtevät ja Suomen poliisille ulkomailta tulevat oikeus-

apupyynnöt ohjataan rikostietopalvelun kautta
(<http://newintra.krp.poliisi.fi/RTP/LAATUKÄSIKIRJA%20SOVELTUVIN%20SIN.htm>).

4.2.4. Schengen sopimus

Schengen sopimus säätelee ihmisten liikkuvuutta rajojen yli sopijamaiden välillä. Käytännössä se tarkoittaa, että rajatarkastukset yhteisillä rajoilla eli sisärajoilla on poistettu. Sopimuksen kuuluu 26 Eurooppalaista maata: Norja, Islanti ja Sveitsi ja kaikki EU maat pl. Iso-Britannia ja Irlanti. Suomi aloitti Schengen säännösten soveltamisen 25.3.2001.

Schengen sopimus sisältää rikosoikeusapua koskevia määräyksiä. Sopimuksen mukaan oikeusapupyynnöt voidaan toimittaa suoraan paikallisten oikeusviranomaisten kesken. Poliisiyhteistyötä käsittelevän artiklan 39 mukaan poliisi voi lähettää oikeusapupyynnön kansallisen lainsäädännön mukaan sellaisissa tapauksissa, kun pyyntö tai sen täytäntöönpano ei edellytä pakkokeinojen käyttöä pyynnön vastaanottajalta. Jos pyynnön vastaanottava poliisiviranomainen ei ole toimivaltainen toteuttamaan pyyntöä, se välittää pyynnön edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle. Saatuja kirjallisia todisteita saadaan käyttää rikostapauksen todistusaineistona ainoastaan tietoja antaneen toimivaltaisen viranomaisen luvalla (SopS 23/2001).

4.2.5. Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittonta kauppaa vastaan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus ns. Palermon sopimus

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittonta kauppaa vastaan eli ns. Wienin sopimuksen tavoitteena on tehostaa kansainvälistä yhteistyötä laittoman huumausainekaupan tukahduttamiseksi. Wienin sopimus on aikaisempia yleissopimuksia täydentävä sopimus ja sen keskeisiä aineksia ovat:

- aikaisempia yleissopimuksia täsmällisemmät velvoitteet siitä, mitä jäsenvaltioiden on säädettävä rangaistavaksi,
- laittomaan huumekauppaan välillisesti myötävaikuttaviin tahoihin ulotettu rangaistavuus; erityisesti rangaistavuus ulotetaan koskemaan huumevoittojen alkuperän salaamista tai peittämistä eli rahanpesua,

- menettämisseuraamuksen tehostaminen; tarkoituksena on, että huumekaupan voitot on maassa kuin maassa voitava julistaa menetetyksi siltä, joka tietää varojen laittoman alkuperän,
- kansainväliset konfiskaatiot; uutena kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön muotona otetaan käyttöön järjestelmä, jossa toisen valtion viranomaisen pyynnöstä valtio, jossa on huumekaupalla hankittuja voittoja, on velvollinen ryhtymään toimiin niiden menettämiseksi,
- tehostettu luovutusjärjestelmä; samalla tavoin kuin eräissä muissakin kansainvälisissä rikoksissa valtio, jolta pyydetään huumausainerikollisen luovutusta, on joko velvollinen luovuttamaan hänet tai harkitsemaan syytteen nostamista häntä vastaan (<http://www.edilex.fi/content/virallistieto/he/19920180/>).

Sopimuksen 7 artiklan mukaan oikeusapua voidaan pyytää todisteiden tai lausuntojen hankkimiseksi henkilöiltä, oikeudellisten asiakirjojen toimittamiseksi tiedoksi, etsintöjen ja takavarikointien suorittamiseksi, esineiden ja paikkojen tutkimiseksi, tietojen ja todistuskappaleiden saamiseksi, alkuperäisten ja oikeaksi todistettujen jäljennösten saamiseksi asiaankuuluvista asiakirjoista ja tiedoista, kuten pankkitiedoista, taloudellisista ja yhteisöjä tai liikelaitoksia koskevista rekistereistä, sekä tuoton, omaisuuden, apuvälineiden, muiden tarvikkeiden tai esineiden tunnistamiseksi tai jäljittämiseksi todistelua varten. Sopimuspuolet voivat antaa muutakin keskinäistä oikeusapua, jonka pyynnön vastaanottaneen sopimusosapuolen lainsäädäntö sallii

(<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1994/19940044>).

Palermion sopimus parantaa siihen liittyneiden valtioiden mahdollisuuksia torjua rikollisuutta yhteistyössä. Sopimuksen soveltamisala on rajattu järjestäytyneeseen ja vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Sopimus sisältää määräyksiä muun muassa rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen, rahanpesun ja lahjonnan saattamista rangaistavaksi. Palermion sopimuksen laaja voimaantulo mahdollistaa keskinäisen oikeusavun, luovuttamisen ja poliisiyhteistyön Suomen ja monien sellaisten valtioiden välillä, joiden kanssa Suomella ei tällä hetkellä ole sopimusta rikosoikeudellisesta tai poliisialan yhteistyöstä. Sopimuksen keskusviranomaisena Suomessa on oikeusministeriö. Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin yleissopimuksen asettamat velvoitteet (<http://www.om.fi/1146647728882>).

4.2.6. Pohjoismainen yhteistyö

Vuonna 2003 alusta voimaantulleella sopimuksella on tarkoitus edistää pohjoismaisten poliisiviranomaisten yhteistyötä ja yksinkertaistaa menettelytapoja. Pohjoismaat tekevät paljon tiivistä ja käytännönläheistä poliisiyhteistyötä. Rikoksesta epäilty voidaan myös asettaa syytteeseen myös toisessa Pohjoismaassa.

Pohjoismaiden välillä oikeusapuasioissa on mahdollista käyttää suoria kontakteja eli oikeusapupyynnöt eivät välttämättä kulje keskusviranomaisen (KRP) kautta. Käytännössä oikeusapupyynnöt lähetetään usein KRP:n kautta, koska oikeusapupyynnön laatija ei esimerkiksi tiedä toisen Pohjoismaan toimivaltaista viranomaista tai laatija tarvitsee keskusrikospoliisin kielipalveluja.

5. YHTEISET TUTKINTARYHMÄT

Yhteisen tutkintaryhmän perustamisella on merkitystä kansainvälisen oikeusapuprosessin kannalta. Jos päädytään yhteisen tutkintaryhmän perustamiseen ja perustaminen toteutuu, oikeusapupyynnöille ei ole enää perustamisen jälkeen tarvetta. Tämä nopeuttaa ja helpottaa huomattavasti yhteydenpitoa eri maiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Suomi voi perustaa tutkintaryhmän minkä valtion kanssa tahansa. Aiemmin kuten jatkosakin yhteinen tutkintaryhmä on voitu perustaa rikosoikeusapulain mukaan, sillä yhteisen tutkintaryhmän katsotaan olevan rikosoikeusapulain mukainen muu rikosasian käsittelyä varten tarvittava yhteistyömuoto. Ns. kolmansien maiden eli Euroopan unionin ulkopuolella olevien maiden tutkintaryhmällä saavutettavat edut riippuvat kansallisesta lainsäädännöstä.

Yhteisiä tutkintaryhmiä koskevat säännökset ovat: Laki yhteisistä tutkintaryhmistä (1313/2002), joka perustuu yhteisiä tutkintaryhmiä koskevaan EU:n puitepäätökseen. Puitepäätös on samansisältöinen kuin EU:n oikeusapusopimuksen 13 artikla. Lisäksi yhteisiä tutkintaryhmiä koskevia säännöksiä on YK:n huumesopimuksen 9 artiklassa ja Palermon sopimuksen 19 artiklassa.

Hallituksen esitys laiksi yhteisistä tutkintaryhmistä perustuu Euroopan unionin neuvoston yhteisistä tutkintaryhmistä tekemään puitepäätökseen (EVYL L 162/2002, 20.6.2002).

Yleissopimuksen määräysten kanssa yhdenmukaisen puitepäättöksen hyväksyminen johtuu siitä, että Yhdysvalloissa 11. syyskuuta 2001 tapahtuneen terrori-iskun vuoksi neuvosto katsoi tarpeelliseksi saattaa yhteisiä tutkintaryhmiä koskevat määräykset voimaan jo ennen yleissopimuksen voimaantuloa. Yhteisten tutkintaryhmien toiminta on ollut mahdollista jo 1.1.2003, jolloin laki yhteisistä tutkintaryhmistä (1313/2002) tuli voimaan.

5.1. Yhteiset tutkintaryhmät MLA sopimuksessa

MLA sopimuksen mukaan keskinäisestä sopimuksesta voivat kahden tai useamman jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset muodostaa yhteisen tutkintaryhmän tiettyä tarkoitusta varten määräjäksi, jota voidaan jatkaa keskinäisellä sopimuksella, suorittaakseen rikostutkintaa yhdessä tai useammassa ryhmän perustaneista jäsenvaltioista (http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040057/20040057_2).

Yhteinen tutkintaryhmä voidaan perustaa erityisesti,

- jos jäsenvaltion on rikoksen selvittämiseksi suoritettava vaikeaa ja vaativaa tutkintaa, jolla on yhteyksiä toiseen jäsenvaltioon;
- jos useat jäsenvaltiot suorittavat rikoksen selvittämiseksi tutkintaa, joka tapauksen luonteesta johtuen edellyttää koordinoitua ja yhteistä toimintaa tutkintaan osallistuvissa jäsenvaltioissa.

Yhteisen tutkintaryhmän perustamista koskevan pyynnön voi esittää mikä tahansa asianomaisista jäsenvaltioista. Tutkintaryhmä perustetaan yhteen niistä jäsenvaltioista, joissa tutkinta oletettavasti suoritetaan (Neuvoston säädös Euroopan unionista tehdyn 34 artiklan mukaisen yleissopimuksen tekemisestä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 29.5.2000: 10).

5.2. Laki yhteisistä tutkintaryhmistä

Lain esitöiden mukaan yhteisten tutkintaryhmien tavoitteena on tiivistää ja tehostaa eri valtioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä silloin kun tutkitaan kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta tai muita rajat ylittäviä rikoksia, joilla muutoin on liittymäkohtia useaan valtioon. On vaikea arvioida, kuinka paljon yhteisiä tutkintaryhmiä tullaan perustamaan. Tutkintaryhmien perustaminen on mahdollista jo voimassa olevan lain säädännön nojalla, joten ryhmien lukumäärä tuskin lisääntyy kovin merkittävästi. Jotta yh-

teisiä tutkintaryhmiä voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti, tutkintaryhmiin osallistuville viranomaisille tulisi järjestää koulutusta. (HE 186/2002: 11–12.)

Pyyntö yhteiseen tutkintaryhmän perustamisesta on luonteeltaan oikeusapupyyntö ja siihen sovelletaan oikeusapupyyntöä koskevia säännöksiä. Yhteisen tutkintaryhmän perustamista koskevassa pyynnössä on mainittava, minkä valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tai muiden tahojen osallistumista tutkintaryhmään pyynnön esittävä valtio ehdottaa. (HE 186/2002:6).

Tutkintaryhmän etuja:

- tutkintaryhmään kuuluvilla henkilöillä olisi samat toimivaltuudet kuin oikeusapupyynnön esittäneen valtion toimivaltaisilla viranomaisilla on rikosoikeusapulain 10 pykälän mukaan. Heillä olisi oikeus olla läsnä esitutkintatoimenpiteitä suoritettaessa. samoin heillä olisi oikeus kuulustelussa esittää kysymyksiä tai tutkinnanjohtajan määräyksellä suorittaa kuulustelu. Heillä olisi oikeus tutkia esitutkinta-aineistoa ja tehdä ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi,
- tutkintaryhmään kuuluva henkilö voisi olla mukana kotietsinnässä ja tutkinnanjohtajan määräyksestä tutkia asiakirjoja,
- tutkintaryhmiä koskeva kansainvälinen tiedonvaihto selkeytyy sillä tietojen käytön rajoitukset säädetään po. laissa.

Tutkintaryhmän suomalaisen jäsenen pyynnöstä esitutkintaan liittyvä toimenpide voitaisiin toteuttaa Suomessa ilman oikeusapupyynnön toimittamista. toimenpide toteutettaisiin samoin edellytyksin kuin se olisi tehty vastaavissa olosuhteissa Suomessa. Toimenpide voisi olla kuulustelu tai myös pakkokeino. Jos toisessa valtiossa toimivan tutkintaryhmän jäsen pyytäisi esimerkiksi kotietsinnän suorittamista, Suomen esitutkintaviranomaiset voisivat tehdä kotietsinnän pakkokeinolain säännösten mukaisesti. (HE 186/2002:14–15).

Käytännössä suurin hyöty esitutkinnalle on oikeusapupyyntöjen jääminen pois sen jälkeen kun yhteistyösopimus on allekirjoitettu. Oikeusapuprosessi on usein varsin hidas ja byrokraattinen. Yhteisissä tutkintaryhmissä asioiden hoito on huomattavasti nopeampaa, koska oikeusapuprosessi jää pois ja asioita hoidetaan mm. puhelimitse.

Pyyntö yhteisen tutkintaryhmän ryhmän perustamiseksi tai perustettuun ryhmään osallistumiseksi tulee aina toimittaa keskusrikospoliisin kautta.

Yhteisiä tutkintaryhmiä Suomessa on ollut yhteensä kuusi. Kolme niistä on liittynyt huumausainerikollisuuteen. Yhteiset tutkintaryhmät eivät ole saaneet kovin vaikuttavaa jalansijaa Euroopassa sillä Suomella on kolmanneksi eniten yhteisiä tutkintaryhmiä ja kahdella Suomen edellä olevalla maalla, Espanja ja Ranska, on alle kymmenen yhteistä tutkintaryhmää kummallakin. Yhteiset tutkintaryhmät ovat herättäneet paljon mielenkiintoa lainvalvontaviranomaisten keskuudessa niin Suomessa kuin muualla. Ne ovat osa mm. Europolin, Eurojustin, Interpolin kuin paikallisten viranomaisten rikostorjuntastrategioita. Tällä hetkellä tietoisuus ja kokemukset yhteisten tutkintaryhmien käyttämisestä ovat varsin vähäiset. Yksi keskeinen ongelma on aiheeseen liittyvä koulutus. Suomessa ei ole yhteisiin tutkintaryhmiin liittyvää koulutusta ja kansainvälisellä tasolla Euroopan Poliisikorkeakoulu (CEPOL) joutui kuluvana vuonna perumaan yhteisiä tutkintaryhmiä koskevat koulutukset sopivien luennoitsijoiden puutteen vuoksi. Menetelmä on uusi ja lähitulevaisuudessa sen toimivuudesta saadaan kokemuksia.

6. KANSAINVÄLISEN OIKEUSAVUN JA YHTEISTYÖN LAATU JA KEHITTÄMISTARPEET

Kansainvälisen oikeusavun tämänhetkisen laadun ja sen kehittämisen selvittämiseksi haastattelin viittä kokenutta huumausainerikollisuuteen perehtynyttä toimijaa, joilla kaikilla on huomattava kokemus kansainvälisestä toiminnasta. Analyysissä on jokaisen haastateltavan lainauksille annettu yksilöivä merkintä A1, A2, A3, A4 ja A5.

6.1. Rikostietopalvelun laatu ja kansainvälinen poliisiyhteistyö

Johdantona varsinaiseen tutkimusongelmaan kansainvälisen oikeusapuprosessin laatuun haastateltavilta kysyin heidän näkemyksiään rikostietopalvelun asiakaspalvelun laadusta yleisesti ja kansainvälisen poliisiyhteistyön tämänhetkisestä tilanteesta, kehityksestä ja miten se on mahdollisesti muuttumassa. Tässä haastattelun vaiheessa ei vielä sivuttu kansainvälisen oikeusapuprosessin laatua. Kysymyksillä oli tarkoitus luoda taustaa varsinaiseen tutkimusaiheeseen ja selvittää mm. onko kansainvälinen yhteistoiminta viime vuosina lisääntynyt tai vähentynyt ja onko EU:n laajentuminen tuonut parannusta yhteistyöhön.

”KV-yhteistyö on varmasti lisääntynyt. Rikostietopalvelun toiminta kansainvälisten oikeusapupyynnöiden laadun osalta palvelu on ilmeisen hyvää tasoa. Osaavat opastaa pyynnöiden laatimisessa. Ne, jotka ovat hankineet jo kokemusta saavat hyvää ja nopeaa palvelua, mutta todellinen osaaminen rtp:ssä on kuitenkin harvojen harteilla.” A1

”Yhteistyö rikostietopalvelun kanssa toimii hyvin - ei ollu mitään ongelmia. Kansainvälisen yhteistyön määrän suhteen voi sanoa varmaan, että lisääntynyt ainakin meidän juttujen osalta, mut voi olla, että tutkintatapakin on muuttunut eli on alettu entistä enemmän tutkimaan maahantulopuolta ja sitä kautta kansainvälistä puolta”. A3

”Palvelun laatu on hyvä, jos pitäis jotenkin arvioida ni se on erinomainen - eli sieltä löytyy elementit, mitä tarvii. Oikeudellinen ja tiedollinen apu näihin asioihin. Perustan tätä sillä, et mul on ollu aika paljon näitä oikeusapuja eikä o tullu bumerangeja. A4

” Palvelujen saatavuutta on hankala verrata, koska vastaavaa palvelujen tarjoajaa ei ole. Vertailu tuleekin tehdä ja saatavuutta hakea ulkomailta. Subjektiiivinen käsitykseni on, että, että tällaisessa vertailussa rikostietopalvelu tulisi pärjäämään erinomaisesti niin palveluiden määrän että vireillä olevien asioiden käsittelyaikojen osalta.” A5.

Kaikki haastateltavat oli sitä mieltä, että rikostietopalvelun palvelun laatu on yleisesti ottaen hyvä, kun kysymys on kansainvälisistä oikeusapuista. Tässä vaiheessa nousi esille selkeästi oikeusapupyynnöiden tarkastaminen. Tarkastaminen on keskeinen osa Suomesta lähtevien oikeusapupyynnöiden prosessia. Rikostietopalvelusta saa tarvittavat ohjeet ja neuvot oikeusapupyynnön tekemiseksi sekä miten prosessi lähtee käyntiin. Suomi on allekirjoittanut lukuisia kansainvälisiä sopimuksia, joiden tuntemusta tutkinnanjohtajilla ei ole. On rationaalista ja tehokasta, että asiantuntemus on keskitetty yhteen paikkaan sillä kansainvälisten oikeusapupyynnöiden laatiminen on vain yksi osa tutkinnanjohtajan laajaa työtehtäväkenttää. Kun tarve oikeusapupyynnön laatimiselle tulee, kontaktipinta on valmiina. Haastattelujen mukaan todellinen osaaminen rikostietopalvelussa on keskittynyt harvojen harteille, jolloin he eivät välttämättä ehdi palvella kaikkia. Tämä on yleinen ongelma työmaailmassa - ne, jotka osaavat hukkuvat töihin ja ne jotka eivät osaa, viitsi tai joiden ei anneta tehdä, pääsevät huomattavasti helpommalla. Töitä tulisi jakaa useammille henkilöille, jotta osaamisen eli kokemuksen kautta hankitun ammattitaidon jatkuvuus voidaan turvata ja esimerkiksi loma-aikoina oikeusapuihin liittyvät tehtävät voitaisiin jakaa laadun siitä kärsimättä. Johdon tehtävä on muokata työntekijöiden työnkuvaa tarvetta vastaavaksi ja valvoa, että työt tehdään mahdollisimman tasapuolisesti.

Jokaisella maalla on oma oikeusjärjestelmä ja omat erityispiirteensä kansainvälisten asioiden hoitamisessa. Työn oppiminen vaatii poliisikokemuksen ja mielenkiintoa kansainvälisiin asioihin. Jonkun verran osaamattomuus rikostietopalvelussa heijastuu siinä, että tehtäviä on delegoitu tutkintasihteereille, joilla ei ole riittävää kokonaiskuvaa poliisitoiminnasta ja esitutkinnasta. Toisaalta suuri osa rikostietopalvelun henkilökunnasta on tutkintasihteereitä. Tämä ei välttämättä vaikuta yksittäisen oikeusapupyynnön sisällölliseen laatuun, mutta kokonaisuutta ajatellen sillä on merkitystä. Tutkintasihteereiden pitäisi hoitaa esim. kirjaamistoimenpiteitä, mutta käytännössä heidän vastuunsa on huomattavasti suurempi kuin pelkkä oikeusapupyyntöjen kirjaaminen.

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt. Yhteistyön lisääntyminen on luonnollista EU:n kehityksen vuoksi. Erityisesti nostettiin esille rajavalvonnan loppuminen EU:n sisällä, mikä helpottaa huomattavasti kansainvälisten suhteiden luomista ja toimintaa myös rikollisten keskuudessa. Rikolliset käyttävät hyväkseen vapaata liikkumista maasta toiseen ja samalla luovat verkostoja, jotka eivät ole pelkästään yhden maan rajojen sisällä. Rikollisten on helppo ylittää maiden rajoja ja verkostoitua, mutta kun puhutaan kansainvälisestä viranomaisyhteistyöstä, se ei olekaan yksinkertaista.

Poliisin huumausaineisiin liittyvien strategioiden mukaan mm. huumausainestrategia ja raportti huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostaminen 6/2007 painotetaan asiakokonaisuuksien eli rikollisorganisaation selvittämistä ja syytteeseen saattamista, jolloin usein ollaan tekemisissä kansainvälisten kytkösten kanssa. Strategioiden mukaiset muutokset ovat vaikuttaneet rikollisuuden selvittämisen taktiikkaan esimerkiksi kohdevalintamenettely tai kysymys on ollut käytännön sanelemasta taktiikan muutoksesta tai näistä molemmista. Kansainvälisten poliisikontaktien ja erityisesti kansainvälisten poliisiyhdyshenkilöiden hyvän toiminnan kautta on yhä enenevässä määrin onnistuttu selvittämään rikollisuutta huumausaineiden lähtömaassa. Keskeisessä asemassa operatiivisessa toiminnassa ovat olleet Espanjan (Malaga), Venäjän (Pietari) ja Viron (Tallinna) poliisiyhdyshenkilöt. Kun kansainvälisten kytkösten selvittäminen yleistyy, niin todennäköisesti oikeusapupyyntöjen määrä lisääntyy sillä ulkomaisista kytkennöistä tulee osa joka päiväistä tutkintaa ainakin suurimmissa kaupungeissa.

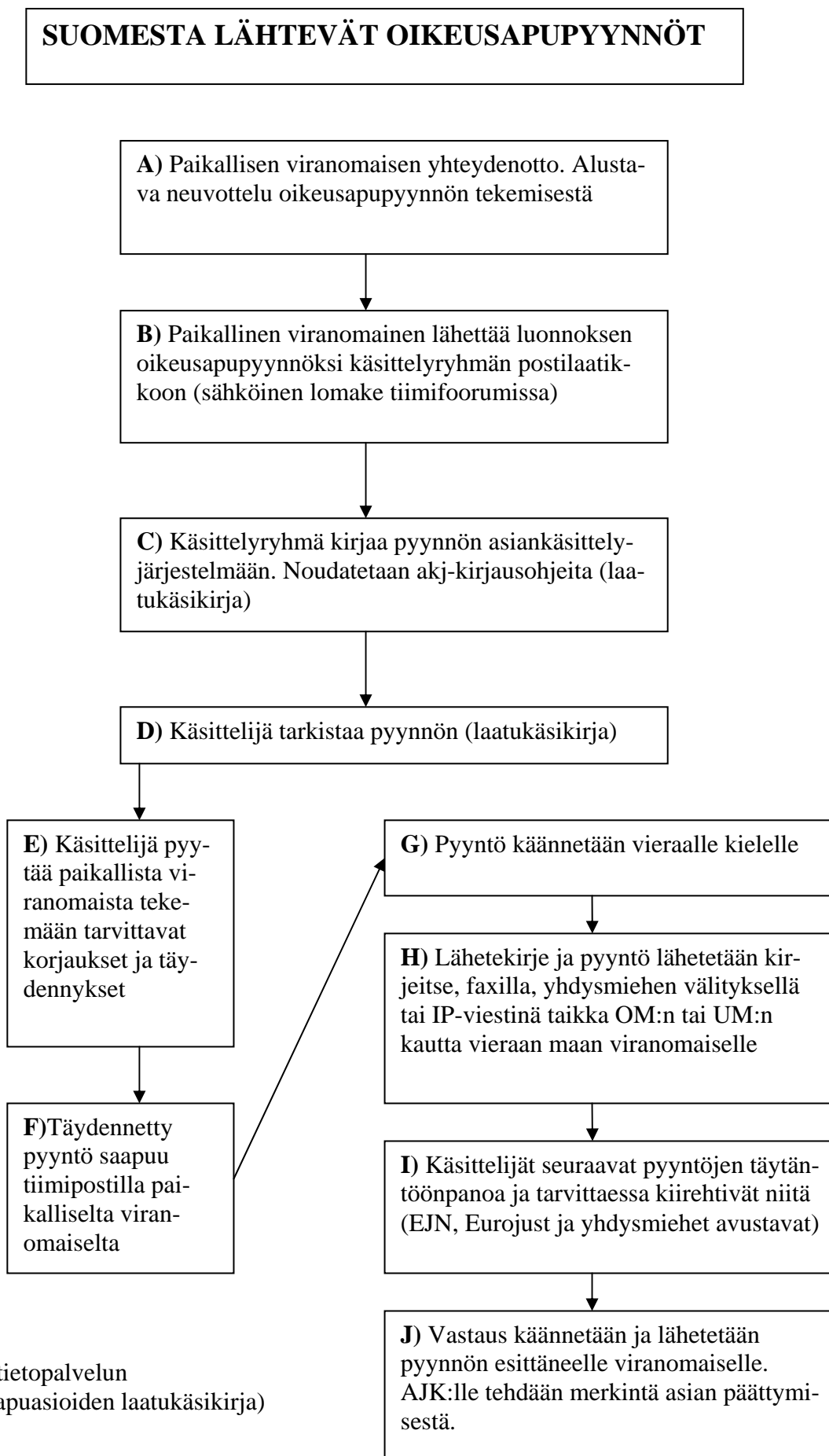
6.2. Suomesta lähtevien kansainvälisten oikeusapupyynnöiden prosessin laatu

Rikostietopalvelun oikeusapuasioiden laatukäsikirja sisältää varsin yksityiskohtaiset ohjeet oikeusavun prosessista, käsittelystä ja menettelytavoista. Laatujärjestelmän tavoitteina ovat korkealaatuiset pyynnöt ja niiden käsittelyssä noudatettavat menettelytavat, ongelmien ennalta estäminen, paikantaminen ja korjaaminen. Tähän pyritään erityisesti varmistamalla, että henkilöstö hallitsee oikeusapuun liittyvät asiat ja laatuvaatimukset. Asiakastyytyväisyyden tavoitteena on, että asiakkaiden tarpeet tunnistetaan ja että he voivat olla tyytyväisiä saamaansa palveluun.

Laatujärjestelmän toteutumisen varmistaminen edellyttää, että järjestelmän toimivuutta ja sen noudattamista seurataan säännöllisesti (laadunvarmistusjärjestelmä). Rikostietopalvelussa laadunvarmistusjärjestelmä perustuu sisäiseen tarkastukseen eli auditointiin ja sen lopputulosten perusteella arvioidaan järjestelmän toimivuutta, valmistellaan tarvittaessa uusia ohjeistuksia, koordinoidaan menettelytapoja ja kehitetään toimintaa. Tarkastusten seuranta varten rikostietopalvelussa on laatutyöryhmä. Lisäksi rikostietopalvelun johto arvioi vuosittain katselmuksessaan tarkastusten tuloksia ja järjestelmän toimivuutta. Laatujärjestelmästä kokonaisuudessaan vastaa laatupäällikkönä toimiva rikostarkastaja.

Suomesta lähtevien oikeusapupyynnöiden käsittely esitetään prosessikaaviossa, joka sisältää jokaisessa vaiheessa tehtävät toimenpiteet. Haastateltaville esitettiin haastattelun yhteydessä prosessikaavio ja jokainen vaihe eli laatikko käytiin yksitellen läpi. Vaikka laatikot käytiin yksitellen läpi, kokonaisuutta ei unohdettu, vaan johtoaajatuksena oli, että kokonaisuus on osien summa.

Kuvio 3.



Prosessin laatu vaiheittain

Prosessin vaihe A. Esitetään paikallisen viranomaisen yhteydenoton johdosta tehtävät toimenpiteet. Ensimmäisessä vaiheessa rikostietopalvelun oikeusavusta vastaava ryhmä neuvottelee paikallisen viranomaisen kanssa oikeusavun laatimisesta. Pääasiassa kyse on paikallisen viranomaisen neuvomisesta ja opastamisesta. Samalla keskusviranomaisen tarpeen mukaan kertoo mahdolliset vaihtoehdot oikeusavulle. Vaihtoehtoja ovat: Esitutinnan siirto, rikosilmoituksen siirto toiseen maahan, luovuttaminen ja eurooppalainen pidätysmääräys ja yhteiset tutkintaryhmät.

”Ensimmäinen vaihe on erittäin ja varmasti ratkaisevan tärkeää. Rikostietopalvelu osaa opastaa oikeusapupyynnöiden laadinnassa” A1

”Alustava yhteydenotto on soitto, et tämmöinen on tulossa...näitä on tehny niin paljo, et ne pohjat on olemassa. Määrämuotoset muutokset on aika vähäsiä eli homma menee niin et yhteydenotto krp:n rikostietopalveluun: koht tulee oikeusapupyynnö tarkastettavaksi ja sit se tulee takas allekirjotettavaks. Tavallaan A ja B kohdat menee yhteen kevyellä yhteydenotolla” A3

”Se on rikostietopalvelu, joka antaa myös neuvontapalvelua eli on erinomainen asia. Kun on tullu rutiinia ni ei tarvii enää yhteydenottoa, vaan oikeusapu tehdään suoraan. Lähetän luonnoksen menemään ja soitan perään...tällanen tulee ja tällä olis kiire” A4

Neuvonta ja opastus rikostietopalvelussa oikeusapupyynnön laatimiseksi toimivat hyvin. Asiakas saa opastusta riittävästi yksittäisen tapauksen hoitamisessa. Yhteistyö rikostietopalvelun ja tutkinnanjohtajien välillä on ollut saumatonta ja tutkinnanjohtajat ovat olleet tyytyväisiä saamaansa palveluun. Ensimmäisen yhteydenoton aikana selviää myös, että onko oikeusapupyynnön laatiminen esimerkiksi lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen vuoksi mahdotonta eli jos oikeusapupyynnön etenemiselle ei ole mahdollisuuksia. Jos oikeusapupyynnön laatimiselle ei ole tarvetta se havaitaan jo ensi vaiheessa, jolloin säästyy työaika, joka olisi mennyt hukkaan turhaa oikeusapupyynnöä laadittaessa.

Prosessin alkua pidettiin tärkeänä koko prosessin onnistumiselle. Haastateltavien käsitysten mukaan prosessi on yksinkertaisempi: tarkastus - käänös - lähetys ja seuranta kuin mitä se on prosessikaavion mukaan. Toisaalta käytännön työtä ajatellessaan haastateltavat laittavat prosessikaavion laatikoita yhteen eli kaksi asiaa hoidetaan samalla kertaa. Tämä

ei ole laadun kannalta ongelmallista, vaan se on joustavaa asiankäsittelyä, kun oikeusapupyynnön laatijana on kokenut tutkinnanjohtaja. Tutkinnanjohtajille, jotka ovat hoitaneet kansainvälisiä tapauksia, on muodostunut hyvät henkilösuhteet asioita hoitaviin rikostietopalvelun henkilöihin. Tämä on erittäin tärkeää avoimen kommunikaation ja yhteistyön kannalta. Kommunikaatio on helpompaa, kun ollaan useita kertoja tekemisissä samankaltaisten asioiden kanssa. Rikostietopalvelun opastus ja neuvonta on asiallista ja tarvittavien muutosten tarve on selvitetty tutkinnanjohtajalle, jolloin on saavutettu molemminpuolinen yhteisymmärrys. Oikeusapupyynnön sisällön merkitystä ei ole muutettu, vaan muutokset koskevat pääasiassa määrämuotoisuutta ja viittauksia kansainvälisiin sopimuksiin.

Kaikki haastateltavat pitivät prosessin alkua toimivana ja laadultaan hyvänä. Tämä perustuu molemminpuolisen ammattitaidon lisäksi hyviin ja toimiviin henkilösuhteisiin.

Prosessin vaihe B. Paikallinen viranomainen on saanut riittävät neuvot ja ohjeet. Hän on kirjoittanut oikeusapupyynnön ja lähettää luonnoksen käsittelyryhmän postilaatikkoon. On erittäin suositeltavaa, että oikeusapupyynnö lähetetään sähköisessä muodossa, koska silloin siihen voidaan tehdä muutoksia rikostietopalvelussa tai muokata oikeusapua. Mahdollisista muutoksista neuvotellaan pyynnön laatijan kanssa.

” Sähkönen lomake tiimifoorumissa, noh, siel on olemassa yksi malli, josta on tuhat sovellusta, jotka koskee erilaisia asioita: televalvontaa, telekuuntelua jne. ” A2

”Hyppään usein A laatikosta suoraan B laatikkoon. Tiedän, ketä krp:ssä tietää mitäkin ja keiltä saa nopeasti vastauksia ja osaa katsoa asioita tutkinnanjohtajan silmien läpi...selvittelen asian itelleni ja lähetän luonnoksen” A4

Aiemmin rikostietopalvelu ylläpiti ns. lomakepankkia poliisin tietojärjestelmässä, tiimifoorumissa. Pankki oli varsin rajallinen eikä sieltä löytynyt eri asioita koskeville oikeusapuasioille omaa lomaketta. Käytännössä kuitenkin tutkinnanjohtajat, jotka ovat paljon käyttäneet kansainvälisiä oikeusapuja, loivat omille tietokoneilleen omat tietopankkinsa, joita he hyödyntävät laatiessaan uusia oikeusapupyynnöjä.

Kevään 2007 aikana rikostietopalvelu on luopunut tiimifoorumin mallilomakkeista. Ohjeet kansainvälisen oikeusavun kirjaamiseksi on siirretty toiseen paikkaan poliisin tietojärjestelmissä (Kameleon uusi) ja sähköisen rikostietopalvelun laatukäsikirjan yhteyteen koh-

taan mallit. Siirrosta ei ole tiedotettu tutkinnanjohtajia millään tavalla tai tiedotus ei ole ollut tehokasta, koska kukaan heistä ei ollut asiasta tietoinen.

Oikeusapuprosessin kohdat A ja B menevät päällekkäin erityisesti, kun lukuisia oikeusapupyynnöitä lähettänyt tutkinnanjohtaja on yhteydessä rikostietopalveluun uuden oikeusapupyynnön laatimiseksi. Molemmat vaiheet käydään läpi, mutta asiakas eli tutkinnanjohtaja ei havaitse prosessin vaiheen muuttumista.

Prosessin vaihe C. Käsittelijä kirjaa pyynnön rikostietopalvelun asiankäsittelyjärjestelmään. Käsittelyssä on tärkeää, että oikeusapupyynnöt kirjataan samalla tavalla. Luotettavat ja yhtenäiset kirjaukset ovat välttämättömiä mm. käsiteltävinä olevien asioiden ja rikollisuuden seurantaan varten sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Laatukäsikirja sisältää yksityiskohtaiset kirjausohjeet, joiden mukaan kirjaaminen yhtenäistää toimintaa ja varmistaa luotettavuutta.

”Tää on must hyvä. et tulee krp:hen, käsitellään täällä ja tehdään korjauksia. Must olis hyvä, et pyyntö tehtäis heti johonkin kansalliseen poliisin järjestelmään” A2

”Täähän ei oikeastaan kuulu mulle, se on rikostietopalvelun sisäinen kirjaamistoimenpide - ei heilauta pyytävää yksikköä” A3

”Strategisen tason päätöksentekijöillä ja muillakin tulee olla tiedossa, mitä tietoa vaihdetaan ja minkälaiseen rikollisuuteen liittyen tietoja vaihdetaan mahdollisimman oikean kuvan saamiseksi tutkitusta rajat ylittävästä rikollisuudesta” A5

Pyynnön kirjaaminen asiankäsittelyjärjestelmään on rikostietopalvelun tiedonhallinnollinen asia eikä se toimenpiteenä vaikuta oikeusavun laatijan työhön. Työn tehostamisen kannalta voisi harkita, että tulisiko oikeusapupyynnöt kirjata suoraan poliisin kansalliseen rekisteriin. Sen sijaan, että oikeusapupyynnöt siirretään rikostietopalvelussa asiankäsittelyjärjestelmään, pyynnön laatija voisi kirjata sen suoraan johonkin sopivaan olemassa olevaan poliisin valtakunnalliseen rekisteriin. Mahdolliset korjaukset ja täydennykset voitaisiin tehdä valtakunnallisessa rekisterissä, esimerkiksi Patjassa. Työ tehostuisi sillä asioita ei tarvitsisi kirjata kahteen kertaan: ensin tiimipostin välityksellä ja sitten syöttönä asiankäsittelyjärjestelmään. Neljä viidestä haastateltavasta oli sitä mieltä, että asiankäsittelyjärjestelmä ei ole paras eikä tehokkain järjestelmä kirjata oikeusapupyynnöitä. Heidän mieles-

tään siinä tehdään kaksinkertainen työ ja erityisesti siitä ei tule työkalua tutkintajohtajalle oikeusapupyynnön etenemisen seuraamiseksi. Yksi haastateltavista piti nykyistä järjestelmää hyvänä ja joustavana oman työnsä kannalta. Hän kuitenkin mainitsi, että jos on useita juttuja ja erityisesti kansainvälisiä juttuja menossa samaan aikaan saattaa nykyinen järjestelmä olla ongelmallinen. Oikeusapupyynnön seuraamisen problematiikkaa käsitellään tarkemmin prosessikaavion kohdassa I.

Mikäli samaan tapaukseen liittyen tulisi useita pyyntöjä, kansallisessa järjestelmässä ne voitaisiin yhdistää saman diaarinumeron alle kuten nykyisessä asiankäsittelyjärjestelmässä. Kansallisessa järjestelmässä sen jälkeen kun oikeusapu olisi laaturkastettu ja hyväksytty eli allekirjoitettu versio olisi lähetetty eteenpäin, oikeusapu voitaisiin kuitata hyväksytyksi, jolloin sen muokkaaminen ei olisi enää mahdollista. Samalla järjestelmään tulisi merkintä milloin ja minne oikeusapupyynnö on lähetetty ja tiedot muista toimenpiteistä kuten määräajoista ja yhteydenotoista. Hyväksymistoimenpide olisi tarpeellinen, jotta kukaan ei voisi enää muuttaa oikeusapua. Samanlainen hyväksyntä ja kuittausjärjestelmä on olemassa poliisin mm. Patja- ja Salpa- rekistereissä.

Poliisi käyttää asiankäsittelyjärjestelmän tietoja strategiseen suunnitteluun ja rikollisuuden seurantaan, mikä on tärkeää päätöksenteon kannalta. Strategisella päätöksenteolla voidaan alokoida resursseja ydintoimintoihin. Tietojen hyväksikäytölle on merkityksellisintä, että järjestelmä on sellainen, mistä voidaan poimia kattavat tiedot luotettavasti ja nopeasti päätöksenteon tueksi. Nykyinen asiankäsittelyjärjestelmä ei ole paras mahdollinen tähän käyttötarkoitukseen.

Prosessin vaihe D. Käsittelijä tarkastaa oikeusapupyynnön. Pääsääntöisesti kaikkien poliisihallinnon oikeusapupyynnöiden on kuljettava rikostietopalvelun ja sen asianomaisen asiankäsittelyryhmän kautta. Tällä varmistetaan mm. pyyntöjen laatu, laillisuus ja valtakunnallisen rikollisuuden seuranta. Tarkastus sisältää oikeudellisen tarkastuksen, puutteellisen tai virheellisen oikeusapupyynnön korjaamisen tai oikeusapu on laadittu siten, että se ei johtaisi toivottuun lopputulokseen. Lisäksi selvitetään, että liittyykö oikeusapu johonkin aikaisempaan rikostietopalvelun käsiteltävänä olevaan tai olleeseen tai muuten tuntemaan rikoskokonaisuuteen tai -ilmiöön.

”Joo, mä pidän tätä hyvänä, et se tarkastetaan, koska sinne saattaa tulla asiavirheitä jos lainsäädäntö tai sopimukset muuttuu. Tärkeää et tule määrämuotoisesti oikein. Pidän tätä hyvänä ni ei ainakaan kaadu muotovirheeseen” A3

”Siinä on koko tämän prosessin keskeisempiä vaiheita ainakin mun mielestä, jos ajatellaan oikeusavun menestymistä, laatua ja niin poispäin” A4

”Itse pyynnön osalta tärkein lienee rikostietopalvelun suorittama tarkastus, täydennyspyyntö sekä korjatun pyynnön palautuminen uudelleen tarkistettavaksi - ei siis suoraan käännettäväksi” A5

Haastateltaville oli tärkeintä, että oikeusapu tarkastetaan ja siihen tehdään tarvittavat korjaukset. Oikeusapupyynnöiden tarkastaminen vaatii erikoisosaamista, mitä tutkinnanjohtajilla ei välttämättä ole ja sen he myöntävät avoimesti. Korjaukset ovat olleet pääasiassa hyvin pieniä, mutta tarkastus on luonut tunteen, että oikeusapuasiasia on muodollisesti oikein. Jos oikeusapu ei ole muodollisesti oikein, sen etenemismahdollisuudet ovat hyvin vähäiset ja prosessi pitkittyy, kun oikeusapupyyntö palautetaan Suomeen.

Prosessin vaihe E. Käsittelijä pyytää paikallista viranomaista tekemään tarvittavat korjaukset ja täydennykset. Oikeusapupyynnön tehnyt poliisipiiri tai muu yksikkö on velvollinen tekemään pyyntöön ne korjaukset, joita käsittelyryhmä on ehdottanut. Vähäiset korjaukset esim. kirjoitusvirheet ja päiväykset voidaan tehdä käsittelyryhmässä, jolloin pyynnön laatijaa tiedotetaan tehdystä korjauksesta.

”Rikostietopalvelussa ollaan aika tarkkoja näistä asioista ja se on ihan hyvä vaan. Vuorovaikutus rikostietopalvelun kanssa positiivista ja näin se pitää ollakki, täällä pitää olla tieto-taito” A2

”Aika paljon on tänä päivänä, että ne tulee jo siinä laatutarkastuksessa. Hypätään tavallaan tän laatikon yli seuraavaan” A4

Kokenut oikeusavun laatija ei välttämättä tiedä, missä vaiheessa tarkastus tehdään sillä heidän kohdallaan käytännössä tarkastus tehdään usein jo ensimmäisen ohjeistuksen yhteydessä, kun luonnos on saapunut rikostietopalveluun. Muutokset ovat yleensä niin vähäisiä, että ne voidaan tehdä nopeasti ja joustavasti jo yhteydenottovaiheessa.

Prosessin vaihe F. Täydennetty pyyntö saapuu tiimipostilla paikalliselta viranomaiselta.

”Käytännössä faksataan, ku pitää olla allekirjoitettu versio. Ei se tuu tiimipostilla. Se on toiminu hyvin et jos ite ei ole paikalla niin rikostietopalvelussa on joku tän allekirjoittanu”A3

”Käytännössä se on siten, että mä siinä kohdassa sen allekirjotan ja lähetän faksilla rikostietopalveluun”A4

Allekirjoitettu faksi lähetetään rikostietopalveluun. Tulevaisuudessa on todennäköistä, että asiakirja tulee sähköpostitse sähköisellä allekirjoituksella. Tällä hetkellä faksi on ainoa mahdollisuus allekirjoitetulle versiolle.

Prosessin vaihe G. Pyyntö käännetään vieraalle kielelle. Laatukäsikirjassa on yksityiskohtaiset ohjeet käännöspalvelun kirjaamismenettelystä ja käännöksen tekemisestä. Lopuksi kääntäjä allekirjoittaa käännöksen, tekee asiankäsittelyjärjestelmään välitoimenpidemerkinnän, jonka jälkeen käännös toimitetaan käsittelijälle.

”Mä oon joskus törmänny, ruotsin kielestä mulle on sanottu rikostietopalvelussa, et kääntäkää itte ruotsin kielelle tai sitte englanniks ” A2

”Käännökset on toiminu ihan hyvin. Joissain jutuissa on ongelmana ollu viive - päivän pari. Kokonaisuutena se ei ole iso ongelma, koska yleensä oikeusavut vievät paljon aikaa ni siinä ei pari päivää vaikuta. En näe tätä minään ongelmana”A3

”Käännöspalvelut on toiminu hyvin, joskus on ollu tilanteita, ettei kääntäjää ole tahtonut saada; on lomia ja tällasia, mutta yleensä huumejutuissa tahtoo olla kiire lähes poikkeuksetta. Kun olen lähettänyt luonnoksen, ni lähes aina saman päivän aikana lähtee käännetty versio ulkomaille” A4

Yhdellä haastateltavista oli ollut ongelmia rikostietopalvelun käännöspalvelun kanssa. On tärkeää, että käännöspalvelut tehdään keskitetysti. Häntä oli pyydetty hoitamaan käännökset ruotsiksi ja englanniksi. Oikeusavun laadun kannalta merkityksellistä on, että käännökset on tehty ammattitaidolla. Ongelmana on, että ammattitaidoton kääntäjä helposti kääntää tekstiä niin, että asiasisältö muuttuu tai sisältöön tulee virheitä. Jos käännösvaiheessa tulee sellaisia virheitä, joissa asiasisältö muuttuu, johtaa se oikeusavun vastauksen väärään tai puutteelliseen tulkitsemiseen kohdemaassa tai oikeusapupyynnön palauttamiseen kotimaahan.

Yleisesti ottaen, joitakin yksittäistapauksia lukuun ottamatta, rikostietopalvelun käännoksiin ja käännosten tekemisen nopeuteen ollaan tyytyväisiä. Haastateltavat eivät koe rikostietopalvelun käännoispalveluita ”pullonkaulana” kansainvälisen oikeusavun prosessissa. Käännökset tehdään usein jopa samana päivänä, kun ollaan oltu ensi kerran yhteydessä rikostietopalveluun kiireellisen uuden oikeusapupyynnön tekemiseksi.

Prosessin vaihe H. Pyynnön tarkastamisen ja kääntämisen jälkeen asia lähetetään täytäntöönpanotavaksi toimivaltaiselle koti- tai ulkomaiselle viranomaiselle. Lähetteessä tulee kiinnittää vastaanottajan huomio mahdollisesti merkityksellisiin seikkoihin, jotka pyyntöä täytäntöön pantaessa on erityisesti syytä huomata. Tällainen seikka voi olla esimerkiksi tieto pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ylimääräisen tiedon käytöstä.

”Oikeusapuprosessin alkupää on erittäin ja varmasti ratkaisevan tärkeää. Siihen saakka toimitaankin usein krp:ssä kohtuullisen hyvin. Sitten alkavat vaikeudet, kun pohditaan, mihin lähetys lähetetään. Variaatioita on käytännössä monia ja Suomi on usein partiopoika-asenteella hoitamassa asioita. Jos joku on EU:ssa sopinut, että tietyistä päivämäärästä lähtien asiat hoidetaan tietyllä tavalla, niin Suomi ”tekee laatukäsikirjaan” merkinnät ja toimii niin kuin on sovittu. Toimijoita ja tapoja on kuitenkin useita ja näiden maakohtaisten erojen integrointi on haastava tehtävä. Vaikka asioita on teoriassa sovittu, ne eivät vaan toimi sillä tavalla. Maakohdattaiset erot ja eri tiedonvälityskanavat. Siinä lienee haastetta” A1

”Mä en ymmärrä tästä mitään. Nää on niitä yhteydenpitokanavia” A2

” Ei koske pyytävää yksikköä” A3

” Muotoutunut määrätynlaisia kanavia. Europol on ollut keskeinen, jos on useita maita mukana. Alkuaan ollaan jo yhteydessä määränpäähän ja kerrotaan, pyyntö tulee tätä lain mukaista reittiä ja kopio suoraan määrättyyn paikkaan esim. Saksassa. He voivat pelata jo faksilla, jos tarvitaan esim. nopeeta kuuntelua.” A4

”Asiakokonaisuuden hallinta edellyttää erityisosaamista, jota rikostietopalvelulla on kaikilla sen organisaation tasoilla. Rohkenen epäillä, että suomalaisella poliisilla ei ole aivan selvää, mitä tiedonkäyttörajoituksia tiedolla on, jonka hän on saanut joltakin ”ulkomaantutulta ohi virallisen tiedonvaihtokanavan” A5

Kaksi haastateltavista oli sitä mieltä, että yhteistyökanavan valinta ei koske oikeusapua pyytävää poliisiyksikköä. Muut kolme pitivät yhteistyökanavien merkitystä keskeisinä prosessin onnistumisen kohdalla.

Pitkälti jää rikostietopalvelun varaan, mitä reittiä pitkin oikeusapupyynnö lähetetään. Mikäli kyse on selkeästä operatiivisesta toiminnasta esim. telekuuntelusta tai seurannasta, tutkinnanjohtaja on pääsääntöisesti yhteydessä ulkomaiseen poliisiyksikköön, joka alkaa toimia pyynnön perusteella. Haastattelun mukaan tällainen toiminta on erittäin tehokasta ja tuloksellista nimenomaan silloin kun maalla, minne oikeusapuasia lähetetään, on tutkintaintressi asiassa. Tällaisissa tapauksissa Suomen yhdysmiesten rooli oikeusapupyynnön eteenpäin viemisessä on usein ratkaisevan tärkeää.

Jos yksittäinen oikeusapu lähetetään kohdemaahan, missä ei ole yhdysmiestä eikä oikeusavulla pyritä operatiiviseen toimintaan, jää yhteydenpitokanava tutkinnanjohtajalle usein hämäräksi tai hän ei tule lainkaan siitä tietoiseksi.

Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että rikostietopalvelun huumetietopalvelu käyttää vaikiintuneita oikeusavun lähettämisreittejä, mutta jos ajatellaan myös muita rikostietopalvelun ”deskejä” kuten raharikokset, talousrikokset, omaisuusrikokset niin tilanne muodostuu sekavaksi. Oikeusapupyynnöjä lähtee eri deskeistä eri kanavia pitkin ja jos oikeusapupyynnöä ei löydy, niin sitä on hankala löytää asiankäsittelyjärjestelmästä ilman tarkkoja yksilöintitietoja eli käytännössä diaarinumeroa.

Toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa, mikä vaikeuttaa oikeusapupyynnön lähetyskanavan valintaa. Toimijoita on monia ja useille oikeusavut sattuvat harvoin kohdalle. Järjestelmillä ei ole useinkaan laadukasta toimintaa virheellisten asioiden käsittelemiseksi. Se mikä poikkeaa formaatista, joutuu helposti sivuraiteille. Haastateltavan mukaan laatu-käsikirja ei välttämättä ole oikeassa tai mahdollisesti se on oikeassa, mutta asiat eivät vaan toimi niin kuin on kirjoitettu ja sopijapuolia on useita (Eurojust/IP/Europol). Täytyy tuntea miten ne toimivat.

Perusvirheenä väärän kanavan valinnasta voidaan pitää henkilökohtaisen tutun käyttöä väärällä tavalla. Jos neuvoista huolimatta luullaan, että osataan ja tiedetään, miten asiat etenevät ja luullaan, että henkilökohtaiset kontaktit ratkaisevat asian. Tämä ei tarkoita sitä, ettei henkilökohtaisia suoria kontakteja saisi olla. Päinvastoin ne auttavat asiaa, mutta sitten kun alkaa virallinen osuus, on oltava täsmällinen: tunnettava mitä pystyy operoimaan Europolista, mitä kansainvälisellä oikeusapupyynnöllä, mitä Eurojustista. Tämän lisäksi

on huomioitava maakohtaiset erot. Kansainvälisten yhteistyökanavien käyttö mahdollisimman tehokkaasti ei ole helppoa ratkaista.

Prosessin vaihe I. Käsittelijät seuraavat pyyntöjen täytäntöönpanoa ja tarvittaessa kiirehtivät niitä (EJN, Eurojust ja yhdysmiehet avustavat). Rikostietopalvelun tulisi erityisesti seurata kiireellisiä tapauksia. Kiireellisinä voidaan lähtökohtaisesti pitää esimerkiksi asioita, joissa rikoksen vanhentumisaika on lähellä tai joissa on muita kiireellisiä prosessuaalisia määräaikoja. Pyyntöjen käsittelijä ja käsittelyryhmän esimies seuraavat avoimena olevien asioiden käsittely- ja täytäntöönpanotilanteen etenemistä. Viivästyneiden täytäntöönpanojen osalta ollaan yhteydessä siihen viranomaiseen, jolle pyyntö on lähetetty täytäntöönpanotavaksi. Tiedusteluista ja niihin saaduista vastauksista ilmoitetaan tutkivalle yksikölle.

” Mikäli asia vaatii yhteydenpitoa ja yhteistyötä pyytävän ja antavan ulkomaalaisen yksikön välillä, toiminta tulisi desentralisoida yksikkötasolle, eikä krp:llä tulisi olla muuta roolia kuin toimia postilaitikkona. Paljon riippuu myös pyytävän yksikön toiveesta ja aktiivisuudesta. Omalla aktiivisuudella saa aina paremman tuloksen.” A1

” Tää koko organisaatio pitäis olla rasvattu. Yhteyksiä on otettava ennen oikeusapupyynnön tekoa ja jokainen ratas on käytävä erikseen läpi: syyttäjä, tuomioistuin, kansallinen keskus krp, poliisin yhdyshenkilö, paikallinen viranomainen, joka alkaa asiaa hoitaa, tää liittyy tällaseen juttuun. Tiettyyn rajaan asti rasvaaminen on tutkinnanjohtajan homma, mut ku selvittää kenelle soittaa, selittää sama asia kaikille kaksikytviis kertaa, miks näin pitäis tehdä. Kun pyyntö on tullu rikostietopalveluun, ni täällä joku vois oikeesti hoitaa hommaa eikä vaan panna postia eteenpäin” A2

”Tää on se ongelmapiste. Niitä ei ole oikeesti seurattu ja kiirehditty. Ainoa kiirehtiminen tapahtuu, jos tutkivasta yksiköstä pyydetään, et voisitteko selvittää, miks vastausta ei o tullu. Syytteen nostamisen määräaika on tiedossa eikä vastausta tarvita enää sen jälkeen ku se on menny. Jutut on usein käräjillä käsitelty kun vastaukset tulee - näistä on iha konkreettisia esimerkkejä, et asiat on käsitelty hovioikeudessa ennen kun vastaus tulee. Käytännössä kukaan rikostietopalvelussa ei seuraa oikeusapupyynnön etenemistä ”A3

” Meillä on yleensä yksi juttu kerralla. Ei merkittävä laatikko meille, kun ollaan jatkuvasti yhteydessä sinne päähän, missä asiat tapahtuu. Tietysti ymmärrän, jos liukuhihnalta tulee juttuja ja on useita juttuja päällekkäin, olis parempi, et seuranta tapahtuis oma- aloitteisesti ja krp:n toimesta” A4

Oikeusapupyynnöiden seuranta on ehdottomasti Suomessa tapahtuvan oikeusapuprosessin ongelmallisimman kohta. Kaikki haastateltavat olivat tästä yksimielisiä. Seuranta ei ole koor-

dinoitu ollenkaan tai ei ainakaan riittävästi. Kuka hoitaa mitäkin ja kenelle oikeusapupyynnöiden seuranta kuuluu? Tämä oli haastatelluille epäselvää. Mikäli oikeusapu on meillä olevaa operatiivista toimintaa esim. seurantaa, olisi rikostietopalvelun roolina olla ”postilaatikko”, mitä kautta oikeusavut kulkevat, mutta tiedonvaihto menisi suoraan tutkivien yksiköiden välillä. Näin asia etenee käytännössä. Kun kyse on yksittäisestä oikeusavusta, ongelma on mutkikkaampi.

Vuoden 2007 keskusrikospoliisin rikostietopalvelun tulossopimuksessa tiedustelu I:n tulostavoitteista yksikön keskeisistä toimenpiteistä ja hankkeista mainitaan poliisin kansainväliseen toimintaan liittyvistä asiantuntijapalveluista mm.

- asioiden huolellisella kirjaamisella edistetään kansainvälisten asioiden parempaa koordinaatiota virastotasolla ja tuetaan analyysitoimintaa,
- avoimena olevia oikeus- ja virka-apuasioita seurataan ja niiden täytäntöönpanoa pyritään tarvittaessa jouduttamaan käyttämällä soveltuvia kansainvälisen yhteistyön muotoja kuten yhdysmiesverkostoa, Euroopan rikosoikeudellista verkostoa ja Eurojustia (Rikostietopalvelun tulossopimus 2007:2).

”Keskusrikospoliisi seuraa lähettämänsä pyynnön täytäntöönpanon etenemistä ja pyrkii tarvittaessa jouduttamaan täytäntöönpanoa vieraassa valtiossa”. (Rikoksen torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka- ja oikeusavun pyytäminen ulkomailta ja ulkomailta saapuneiden pyynnöiden täytäntöön paneminen Suomessa 2004: 6.)

Tutkivilla yksiköillä ei ole pääsyä asiankäsittelyjärjestelmään, mikä vaikeuttaa oikeusapupyynnön seurantaa. Oikeusapuun liittyvät tapahtumat mm. yhteydenotot ennen lopullista vastausta kirjataan asiankäsittelyjärjestelmään. Rikostietopalvelun henkilökunnan tulisi mm. kiirehtiä oikeusapupyynnöjä, jos ne viipyvät. Haastateltavia ei ole informoitu mahdollisista toimenpiteistä prosessin aikana. Tällä on erittäin keskeinen merkitys esitutkinnan suunnittelun kannalta. Jos tehdyistä oikeusavun kiirehtimiskyselyistä havaitaan, että oikeusapupyynnö ei tule saapumaan ennen syytteen nostamista tai viimeistään ennen oikeudenkäynnin alkua tutkinnanjohtaja voi esimerkiksi perua oikeusapupyynnön, informoida asiasta syyttäjää ja suunnata tutkintaa eri tavalla esimerkiksi pyrkimällä todisteiden hankkimiseen muualta. Mikäli oikeusavut kirjattaisiin poliisin kansalliseen rekisteriin, tutkinnanjohtajalla olisi mahdollista seurata oikeusavun etenemistä.

Muihin kuin operatiiviseen toimintaan liittyvien oikeusapujen seuranta tulisi keskittää rikostietopalveluun. Oikeusavun perään kyselemisellä prosessia voi ainakin jonkun verran nopeuttaa kohdemaassa. Haastateltavan mukaan ei ole kuitenkaan reaalista odottaa, että oikeusapu menisi kyselyjen ja kiirehtimisen vuoksi "pinon alta pinon päällimmäiseksi". Tutkinnanjohtajille arvokasta tietoa on, miten asia etenee ja saapuuko oikeusapu mahdollisesti määräaikaan mennessä. Aikataulutuksen esim. määräajat seuranta tulisi hoitaa siten, että tutkinnanjohtajaa aina informoitaisiin asian etenemisestä tai siitä, että asia ei etene. Yksikertaiset, mutta esitutkinnalle tärkeät oikeusapupyynnöt saattavat jäädä tulematta, jos pyynnön laatinut tutkinnanjohtaja ei ole aktiivinen. Tällaisia ovat mm. pyynnöt epäillyn hotellimajoituksen selvittämisestä tai epäillyn valokuvan saaminen esitutkintaan vieraasta valtiosta.

Prosessin vaihe J. Vastaus käännetään ja lähetetään pyynnön esittäneelle viranomaiselle. AKJ:lle tehdään merkintä asian päättymisestä.

”Kustannustekijät, mitä tulee näist käänöksistä. Mulla on ollu muutamia sellasia tapauksia, et on lähetetty tonne Eurooppaan kuulustelupyynnö. Totta kai se on tehty sen maan kielelellä, esim Hollannin, joka on vähä erikoisempi kieli. Rikostietopalvelusta tullu, et tää ei nyt sit enää kuulukaan. Lähetetty **meille** vaan se paketti ja itse on pitäny käännättää jossakin kielitoimistossa. Perusteena on ollu vaan, et koituu kustannuksia. Kaikki pitäs käännättää rikostietopalvelussa, resurssoida silleen, et niihin menee se raha mikä menee, ei sille voi mitään” A2

”Ei siinä mitään. Ku tieto tulee rikostietopalveluun, niin se lähetetään mahdollisimman nopeesti tutkivaan yksikköön. Usein tieto tulee soittona suoraan, ku tuntee henkilöt” A3

”Vastaukset lähetetään aikanaan, käytännön elämässä nää vastaukset saadaan saman tien puhelimella tai sähköpostin välityksellä salattuna. Käytännössä usein omat tutkijatkin on paikan päällä siellä” A4

Kustannustekijöitä tärkeämpi tekijä on luotettavuus. Jos oikeusapu, esim. kuulustelu käännetään kielitoimistossa, niin on vaikea mennä takuuseen oikeusavun käännöksen oikeellisuudesta, kenelle vastuu kuuluu, jos käänöksessä on virheitä ja kuinka hyvin kielitoimiston henkilöt osaavat oikeus- ja poliisisanaston sekä miten varmistetaan esitutkinnan salassapito. Tämän vuoksi kaikki poliisin kansainväliset oikeusavut tulisi käännättää rikostietopalvelussa.

Vastaukset on toimitettu haastateltaville viipymättä, kun ne ovat saapuneet rikostietopalveluun. Usein oikeusapupyynnön vastauksen sisältö on jo selvitetty haastateltaville esim. puhelimitse ja kirjallinen versio antaa mahdollisuuden oikeusavun käyttämiseen mm. tuomioistuimissa.

6.3. Keskitetty vai hajautettu järjestelmä prosessin laadun kannalta

Aika ajoin käydään keskustelua mikä olisi paras malli kansainvälisten oikeusapujen hoitamiseksi. On olemassa kaksi järjestelmää eli keskitetty ja hajautettu järjestelmä sekä niiden välimuodot. Käytännössä Suomessa on keskitetty järjestelmä, missä keskusviranomaisena on keskusrikospoliisin rikostietopalvelu, vaikka yhteydenpito mm. Pohjoismaihin on mahdollista suoraan kontaktein ja usein samoin on operatiivisessa toiminnassa, vaikka tieto menee myös rikostietopalveluun. Suomen lainsäädäntö, laki kansainvälisestä oikeusavusta, sallii suorat kontaktit.

Oikeusapuprosessin ja sen laadun kannalta on oleellista, minkä mallin mukaan oikeusapupyynnön lähettäminen ulkomaille on järjestetty. Jos Suomessa olisi käytössä suorat yhteydet, ei prosessikaavion mukaiselle oikeusapuprosessille olisi tarvetta, vaan esimerkiksi paikallispoliisi olisi suoraan yhteydessä kohdemaahan. Pääsääntöisesti muissa maissa on järjestelmä, joka vaatii että pyynnöt tulevat keskusviranomaisen kautta. Tällöin ei ole mahdollista pyytää oikeusapua suorilla kontakteilla, vaikka Suomen laki sen sallii.

”Keskitetty on luonnollisesti hidas ja kankea, mutta se tuo tiettyä varmuutta toimintaan” A1

”Silloin kun käytetään näyttönä eli esitutkintaan tarvittava tieto hankittava oikeusavulla oikeusvoiman vuoksi” A2

”Laadun tarkastuksen suhteen nimenomaan ja että ne ovat sitten määrämuotoisia. On hyvä, että menee keskitetyksi” A3

”Ehdottomasti, et oikeusavut menee krp:n kautta - siinä mielessä ihan ehdoton tekijä, jos on useita mittavia operaatioita siinä on sekin, että saadaan tieto keskitettyä johonkin - ei tu päällekkäisyyksiä. Toinen on toinen laatukysymys - laadunvarmistus” A4

”Oikeusvarmuuden ja muiden laatukäsitteisiin kuuluvien seikkojen kannalta keskitetty järjestelmä on ehdottomasti paras” A5

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että keskitetty järjestelmä on paras vaihtoehto. Järjestelmän määrämuotoisuus, hitaus ja kankeus katsottiin pienemmäksi haitaksi kuin huono laatu ja väärät yhteydenpitokanavat. Erityisesti laadunvarmistusjärjestelmää pidetään niin tärkeänä, että suorien yhteyksin tuomia etuja kuten nopeus ja joustavuus ei pidetty yhtä tärkeinä.

Hajautetun mallin ongelmia pidettiin paljon moninaisempina ja vaikeammin ratkaistavina kuin sen etuja. Haastateltavat nostivat esiin haasteita suoriin yhteyksiin liittyen, joiden ratkaiseminen olisi lähes mahdotonta; monet valtiot hyväksyvät oikeusavun vain keskusviranomaisen kautta, monissa maissa ero lainvalvontaviranomaisen ja oikeusviranomaisen välillä on jyrkkä, yhteydenpitojärjestelmien tunteminen, yhtenäinen kirjausmenettely, asiallinen toimivalta voi olla muulla lainvalvontaviranomaisella kuin poliisilla ja kulttuuriset erot sillä kansainvälistä toimintaympäristöä ei tule tarkastella pelkästään Suomen näkökulmasta.

Suomen mallia pidettiin hyvänä, vaikka sen toiminnassa on selkeitä puutteita erityisesti prosessin seurannan osalta. Toimintaympäristö asettaa vaatimukset sille, minkälainen järjestelmän tulisi olla. Mitä enemmän kansainvälisiä oikeusapuja hajautettaisiin, niin sitä enemmän se asettaisi korkeita vaatimuksia toiminnan koordinoinnille ja ennen kaikkea standardoinnille.

6.4. Kansainvälisen yhteistyön keskeiset organisaatiot; Europol, Interpol ja Eurojust

Kansainvälistä yhteistyötä varten on perustettu eri organisaatioita, joista keskeisimmät poliisin näkökulmasta ovat Europol, Interpol ja Eurojust. Näiden lisäksi yhdysmiestoiminnalla on keskeinen rooli kansainvälisten oikeusapuasioiden eteenpäin viemisessä.

Europolin yhdysmiestoiminta on keskittynyt lähinnä poliisin kansainväliseen tietojen vaihtoon. Lisäksi Europolin yhdysmiehet pyrkivät tarvittaessa nopeuttamaan oikeusapumenettelyä, koska Europolin yhdysmiestoimistossa on yhdysmiehet kaikista EU maista samassa rakennuksessa. Yhdysmiestoiminta on vain osa Europolin toimintaa.

”Tuntuu, että Europol haluaa olla operatiivisempi kuin mihin se kykenee. Onhan ne kivoja ne katalogit, joissa on kuvattu muutama sata erilaista ekstaasipilleriä, mutta mitä sitten? A1

”Europol ei ole operatiivinen väline. Nopeissa tilanteissa Europol ei ole mitenkään nopea. Europol luo deskien kautta yhteyksiä” A2

”Jos kohdemaalla on intressi, niin pelaa paremmin” A3

”Merkittävä varovasti sanottuna ja jos meikäläisen mielipidettä kysytään niin jopa ratkaiseva. Europolin merkitys korostuu, jos pelataan usean eri maan kanssa. Kahdenvälisissä suhteissa ei välttämättä tarvita” A4

”Europolin kautta voidaan toteuttaa ja koordinoita muissa maissa tapahtuvia operaatioita” A5

Europolin rooli kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa nähtiin kahdella eri tavalla. Kolme haastateltavista oli melko skeptisiä Europolin nopeudesta ja tehokkuudesta ja siitä kuinka paljon lisäarvoa Europol tuo esitutkintaan. Yksi haastateltavista piti Europolin roolia kansainvälisten suhteiden järjestämisessä erittäin keskeisenä. Europolin rooli korostuu entisestään silloin, kun tutkintaan osallistuu useampia maita kuin kaksi. Tällöin Europolin koordinointiapu helpottaa kansainvälisten suhteiden luomista ja toimintaa huomattavasti. Kahden maan välisiin esim. Viro - Suomi yhteiseen esitutkintaan Europolia tuskin tarvitaan.

Europol nähtiin melko sekavana organisaationa ja ”aika viidakkona” eikä sen tarkasta toimenkuvasta oltu riittävästi selvillä. Yhdysmiesten rooli oli haastateltaville selvä ja se mikä on heidän toimenkuvansa. Europolin palkkaaman henkilökunnan esimerkiksi analyysitoiminnan toimenkuva oli epäselvä ja heidän tuoma lisäarvo rikostutkinnalle oli yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta vähintään hämärän peitossa.

Europolin tehtävä on haasteellinen. Se toimii juuri rikostorjunnan vaikeimmalla sektorilla. Avustaa ja koordinoita muiden toimintoja. Jollei Europol pysty lunastamaan muiden luottamusta osoittamalla, että se kykenee varmuudella tuottamaan lisäarvoa jollekin toiminnalle, niin sen on vaikea toimia tehokkaana koordinoijana tulevaisuudessa. Europol on jatkuvassa muutoksessa lähinnä jäsenmaiden lisääntymisen vuoksi. Päätöksenteko hankaloituu kaikilla sektoreilla, koska päätöksen tekijöitä tai päätöksiin vaikuttavia henkilöitä on enemmän kuin ennen ja jokaisella maalla on myös omat intressit. Kansainvälisen yh-

teistyön osalta koordinointi ja tiedon välittäminen on Europolin yhdysmiesten tärkein tehtävä, kun on kysymys Suomessa tapahtuvasta rikostutkinnasta.

Vaikka kolme haastateltavaa mainitsi, että Europol ei ole suoranaisesti tuonut lisäarvoa heidän tutkimiinsa rikostapauksiin, on Europol vakiinnuttanut roolin yhteistyön koordinoijana. Po. haastateltavat eivät olleet kovin negatiivisia Europolin suhteen, mutta olivat huolissaan sen toimivuudesta ja nopeudesta.

Europol tuo laatua kansainväliseen oikeusapuprosessiin. Se on yksi keskeisistä toimijoista yhteistyön koordinoinnissa, kun on kyse usean maan rajat ylittävstä tutkinnassa. Yksittäisinä operatiivisina tapauksina voi olla mm. valvottu läpilasku, rajat ylittävä seuranta tai rajat ylittävä telekuuntelu.

Interpol on vanhin toimija kansainvälisessä poliisiyhteistoiminnassa. Se on suuri sillä siinä on 186 jäsenmaata. Sen yhtenä merkittävänä tehtävänä on koordinoida kansainvälistä yhteistyötä. Suomi on syrjäisen sijaintinsa ja pienen kokonsa vuoksi varsin pieni toimija Interpolin näkökulmasta.

”Interpol on varmasti kankea, koska siellä on edustajia niin monesta maasta. Vanha, ehkä pitäisi uudistua jontekin” A1

”Ollu mun kannalta niin, etten ole käyttänyt sit ollenkaan - ei vain ole ollut sellaisia asioita, koska jutut on ollu EU alueella. Onneksi ollaan oltu vaan täällä sisäpihoilla”. A4

”Yleensä hyväksytyt oikeusapupyynnöiden välityskanavaksi, etsintäkuulutukset” A5

Kenelläkään haastateltavista ei ollut kokemuksia yhteistyöstä Interpolin kanssa. Haastateltaville Interpol oli varsin tuntematon eikä sen kanssa ollut tehty yhteistyötä.

Haastateltavien mukaan Interpolin rooli kansainvälisissä oikeusapuasioissa ei ole merkittävä. Interpolia käytetään lähinnä oikeusapupyynnöiden välityskanavana eikä sillä ole merkitystä Suomessa tapahtuvan oikeusapuprosessin kannalta muuten kuin lähetyskanavan valinta. Vaikka haastateltavilla ei ole kokemusta Interpolista, on kuitenkin todennäköistä, että kaikkien haastateltavien oikeusapupyynnöitä on välitetty myös Interpol kanavan kautta, mutta he eivät ole siitä tietoisia, koska Interpolia on käytetty vain välityskanavana.

Prosessin laadun kannalta Interpolin rooli on toimia yhteydenpitokanavana eli oikeusapupyynnöiden välityskanavana. Interpol on postilaatikko, mitä kautta pyynnöt menevät moniin maihin. Haastateltavat eivät ole olleet yhteydessä Interpoliin eikä sen toiminnasta ollut tarkempaa tietoa. Interpol instituutiona on varsin tunnettu haastateltavien keskuudessa, mutta siitä, mitä se tekee, ei ollut paljoa tietoa.

Eurojust on uusi toimija kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Sen toiminta hakee vielä muotojaan ja Eurojust elää vielä murrosvaihetta - mihin suuntaan toimintaa kehitetään. Tällä hetkellä Eurojustilla vaikuttaa olevan vahva halu päästä mukaan operatiiviseen toimintaan kansainvälisen toiminnan koordinoinnin lisäksi. Eurojust on EU:n jäsenvaltioiden organisaatio, jonka tarkoituksena on edistää rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden syytetoimia.

”Henkilökohtaisesti olen saanut sieltä erittäin huonoa palvelua - ts. ei ole edes vastattu lupauksista huolimatta. Ehkä kysymys on henkilöstä. Eri maiden poliisit luultavasti vierastavat eurojustia, mutta syyttäjät ovat oman organisaation kautta ohjattu käyttämään tätä linjaa ja välillä toimiikin hyvin” A1

”Tiedän järjestelmän, miten toimii, muttei ole tarvinnut käyttää” A2

”Ollu yhteydessä Eurojustiin, mutta ei vastausta ja homma jäi silleen. Homma on kuitenkin käynnissä muuta kautta” A3

”On yritetty käyttää. Vuonna 2002 yritettiin, mutta ei onnistunut. Uskon, että vuosien mittaan se on kehittynyt. Eri oikeusjärjestelmät - Eurojust:n rooli korostuu, kun saadaan samaan pöytään istumaan syyttäjät, tutkintatuomarit ja saa se suomalainen tutkinnanjohtajakin olla siellä...todisteiden siirtäminen ym. Pitää osata hyödyntää - se on haaste.” A4

Haastateltavat eivät olleet saaneet Eurojustista hyvää palvelua. Heidän mukaansa Eurojustin rooli rikostorjunnan alalla on vielä epäselvä eikä se ole vielä vakiinnuttanut asemaansa kansainvälisten toimijoiden joukossa. Eurojustilla on iso haaste täyttää tehtävä poliisin, syyttäjien ja tuomarien keskuudessa. Tälle hetkellä yhteistoimintaa ei ole kyetty koordinoimaan tehokkaasti. Toisaalta kaksi haastateltavaa mainitsi, että nimenomaan Eurojust voisi olla tehokas toimintakenttä, kun tutkinnassa on erilaisia oikeusjärjestelmiä. Yleisesti ottaen Eurojustia pidettiin byrokraattisena, koska kysymys on lakimiehistä. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että Eurojust on yksi mahdollisuus lisää käyttää väärää kanavaa,

jollei ole asiantuntemusta. Samalla heräsi kysymys, että olisiko viisaampaa vähentää toimijoita kansainvälisen toiminnan alueella tai harmonisoida toimintoja.

Eurojustin rooli eri oikeusjärjestelmien vuoksi on ongelmallinen erityisesti tiedon käsittelyn kannalta. Maissa, joissa poliisi johtaa esitutkintaa analysoitavaksi tarvittava tieto toimitaan Europoliin. Kun kyseessä on maa, jossa tutkintaa johtaa syyttäjä tai tutkintatuomari tieto toimitetaan usein Eurojustiin. Eurojust ja Europol ovat aloittaneet kiinteän yhteistyön kuluvana vuonna tiedon vaihdon suhteen. Eurojustin rakenteet tiedon vastaanottamisessa ja analysoinnissa ovat vasta alkuvaiheessa. Eurojust haluaa selvästi nykyistä operatiivisempaa roolia rikostorjunnassa. Se, kykeneekö Eurojust täyttämään odotukset, nähdään lähitulevaisuudessa. Kansainvälisten toimijoiden kenttä ei ainakaan selkiinny yksittäisistä EU jäsenmaista katsottuna.

Haastateltavien mukaan Eurojust ei ole tuonut laatua kansainvälisen oikeusavun prosessiin. Eurojust nähtiin tulevaisuuden instrumenttina, kun sen rooli on selkeytynyt ja tunnettavuus parantunut. Haastateltavien kommentit osoittavat selvästi, että tällä hetkellä Eurojustin toiminnasta ei ole riittävän selvää kuvaa; mitkä asiat kuuluvat sinne ja kuinka saadaan rikostapaus Eurojustiin? Henkilökohtaista osaamista pidettiin tärkeänä, jotta syyttäjätoiminnan lisäksi ymmärrettäisiin poliisin toimintatavat keskivertoa paremmin.

6.5. Yhteiset tutkintaryhmät oikeusavun korvaajana

Yhteisiä tutkintaryhmiä Suomessa on ollut kuusi sopimuksen voimaantulon jälkeen 2005. Haastateltavista kolmella oli kokemusta yhteisistä tutkintaryhmistä.

”...jos maiden toimintatavat on kovin erilaiset - ne on kyllä hallittavissa - mutta pitää ottaa huomioon” A3

”Merkityksellistä, minkä maiden välillä se tehdään - siitä tulee niinku se tutkintaryhmä ja siinä on tutkintaryhmän jäseniä jokaisesta maasta ja siten et siin on vaan yks johtaja” A4

Yksi haastateltavissa oli ollut tutkintaryhmän johtajana ja kaksi muuta mukana tutkintaryhmissä. Kun jäseniä on monesta maasta ja maiden eri alueilta on yhteistyön koordinoinnin kannalta tärkeää, että on vain yksi johtaja. Tällöin asiakokonaisuus pystytään hallitsemaan. Vaikka asiat pysyvät järjestyksessä, on tiettyjä osa-alueita, joihin on erityisesti

kiinnitettävä huomiota. Nämä ovat: tiedon hallinta, tiedon vaihtaminen ja päällekkäiset toiminnot. Samat ongelmat ovat myös Suomessa tehtävässä laajan rikostapauksen tutkimuksessa, kun tutkintaan osallistuu useita eri poliisipiirejä. Kansainvälisellä tasolla ongelma on kuitenkin monisäikeisempi esimerkiksi maiden eri lainsäädännön vuoksi. Tiedonvaihto kansainvälisellä tasolla on aina ollut ongelma. Nyt tiedonvaihtoa koskevat asiat on selvästi kirjattu sopimukseen ja lainsäädäntöön. Tutkintaryhmän sisällä voi hyvin vapaasti siirtää tietoa valtiosta toiseen.

”Erilaiset käytännöt, maalin määrittäminen...hakemista...miten tehdään ym. vie älyttömästi aikaa. Poliisissa ei samaa mieltä, miten tehdään eli ei yhteistä käsitystä ym. ni soppa valmis” A2

”Kesti kaks kuukautta ku pantiin homma vireille ja meillä oli sopimus tehty” A4.

Tutkintaryhmän perustaminen vei melko paljon aikaa eikä se ole ratkaisu nopeasti vastaan tulevaan operatiiviseen toimintaan. Suunnittelu ja yhteisöpalaverit sekä lopulta sopimuksen allekirjoittaminen vaativat aikaa. Kaikki haastateltavat oli sitä mieltä, kun on tutkittu yksi rikostapaus tietyn valtion kanssa, niin seuraavalla kerralla saman valtion kanssa sopimus saadaan tehtyä hyvin nopeasti. Ensimmäisellä kerralla haasteita aiheuttivat mm. erilaiset oikeusjärjestelmät. Suomessa tutkintaa johti poliisi ja tutkintaryhmään osallistuneessa maassa syyttäjät. Suomessa syyttäjät ei ole mukana esitutkinnassa, vaan tutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että eri organisatorisen aseman lisäksi poliisi (Suomi) - syyttäjät (yhteistyömaa) välillä oli myös status ristiriita. Syyttäjät ja poliisi eivät olleet samalla tasolla.

” Jos juttu on sellanen, et siin on näkymä tarpeeks hyvä - toi on mun mielest ainoo toimiva keino” A3

” Kun osaa tehokkaasti käyttää niin suullinen pyyntö riittää ...voitko laittaa kuunteluun...voitko ottaa kiinni ja niin edelleen” A4

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että yhteinen tutkintaryhmä on tehokas ja joustava keino järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Yhteisen tutkintaryhmän muodostaminen on melko raskas prosessi, joten sen kokoamiseen vaaditaan selkeä rikostiedustelun kautta ilmitullut rikollinen toiminta tai jo tapahtunut rikostapaus. Kun tutkintaryhmä on perustettu, byrokratia vähenee huomattavasti, koska perustamisen jälkeen ei enää tarvita oikeusapuja. Keskeisimpinä etuina pidettiin, että tutkintaryhmän ns. lähetetty jäsen on oikeutettu

suorittamaan toimenpiteitä toisessa maassa esim. toisen maan tutkintaryhmän jäsen voi kuulustella saman maan kansalaista Suomessa. Samoin ns. lähetetyllä jäsenellä on oikeus tehdä myös muita poliisitoimenpiteitä kuten olla mukana kotietsinnöillä ja suorittaa telekuuntelua. Tutkintaryhmän perustamisen jälkeen ei ollut mainittavia ongelmia. Haastateltavat olivat saaneet yhteisestä tutkintaryhmästä paljon hyviä kokemuksia eikä tienneet, miksi tutkintaryhmiä on ollut niin vähän, koska sen toiminnasta ei ollut juurikaan negatiivista sanottavaa. Kaikki oli sitä mieltä, että tutkintaryhmän perustaminen vaatii selkeän ”casen”.

Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että yhteinen tutkintaryhmä on ainoa vaihtoehto silloin kun on kysymys tutkinnasta, joka vaatii nopeita toimenpiteitä. Hänellä oli ollut useita kokemuksia siitä, että keskeiset oikeusapupyynnöt eivät olleet tulleet Suomessa tehtävän esitutinnan aikana. Jos vastaukset eivät tule Suomen tutkinnan aikana, on oikeusapupyynnön tekeminen turhaa. Oikeusapupyynnöiden tarve on kasvanut ja kasvamassa kansainvälisten kontaktien vuoksi, mutta jos vastaukset eivät tule tutkinnan aikana, voi oikeusapujen määrä jopa laskea. Oikeusapupyynnön tekemiseen menee aikaa ja prosessi on byrokraattinen, joten jos on odotettavissa, että vastausta ei tule ajoissa ei ole järkevää tehdä oikeusapupyynnöitä. Tutkintaryhmän toiminta vaikutti hyvältä sillä tieto kulki suoraan ja nopeasti.

Tutkintaryhmiä on perustettu varsin vähän. Suomen osalta syynä tähän pidettiin, että Suomi on sivussa rikollisuuden valtaviirroista ja suurista takavarikoista. Yksi haastateltavista epäili, että ei tulisi tilannetta, jossa joku muu maa ehdottaisi Suomelle yhteistä tutkintaryhmää.

Käytännössä yhteiset tutkintaryhmät Suomen näkökulmasta tulevat olemaan Skandinaviaan ja Baltian maihin.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa käsitellään kansainvälisyyttä poliisitoiminnassa ja kansainvälistä oikeusapuprosessia sellaisena kuin se on vuosituhannen jälkeen. Tutkimuksen kohteena oli kansainvälisen oikeusavun prosessi ja sen laatu huumausainerikollisuudessa, mutta samat piirteet ilmenevät myös muissa rikollisuuden lajeissa. Asiakkaina olivat tutkinnanjohtajat, jotka käyttävät tai ovat käyttäneet rikostietopalvelun palvelua kansainvälisessä oikeusavussa. Tavoitteena oli arvioida kansainvälisen oikeusavun prosessia, laatua ja kehittämistarpeita, tutkia vastaako prosessi esitutkinnan ja asiakkaiden tarpeita ja miten yhteiset tutkintaryhmät vaikuttavat kansainväliseen yhteistyöhön rikostutkinnassa.

Suomi pystyy vaikuttamaan vain rajallisesti siihen, mitä vieraassa valtiossa tehdään oikeusapupyynnön pyynnön eteenpäin viemiseksi. Sen jälkeen kun oikeusapupyyntö on lähtenyt Suomesta toiseen valtioon käytännössä ainoa toimenpide, jonka Suomen viranomainen voi tehdä, on pyytää ulkomaalaista viranomaista kiirehtimään oikeusapuun vastaamisessa. Suomen ulkomaille lähettämällä yhdysmiehillä on keskeinen rooli oikeusapuasioiden jouduttamisessa.

Poliisin kansainvälinen oikeusapu kuuluu keskusrikospoliisin rikostietopalvelun tehtäviin. Rikostietopalvelu toimii poliisin kansainvälisten oikeusapupyyntöjen kansallisena keskuksena. Suomessa kansainvälisen oikeusavun prosessi, sen jälkeen kun pyyntö on saapunut paikalliselta viranomaiselta keskusrikospoliisiin, toteutetaan rikostietopalvelussa. Rikostietopalvelussa on tehty laatukäsikirja oikeusapuasioiden hoitamista varten.

Oikeusapupyyntöjen seuranta. Rikostietopalvelussa laatukäsikirjan ohjeita ei aina noudateta riittävän tarkasti asiakkaan näkökulmasta. Oikeusapuprosessin laadun suhteen suurin haaste on Suomesta lähteneiden oikeusapupyyntöjen seuranta. Sen jälkeen kun oikeusapupyyntö oli lähetetty vieraaseen valtioon, tutkimuksen mukaan kukaan ei ole seurannut pyyntöä, huolehtinut sen kiirehtimisestä tai siitä mihin oikeusapupyyntö on mennyt. Tämä kuuluu rikostietopalvelun tehtäviin, mutta käytännössä tutkinnanjohtaja tai muu tutkintaryhmän jäsen hoitaa oikeusapupyynnön kiirehtimisen. Tutkintaryhmän omalla aktiivisuudella saa paljon aikaan, mutta asioiden selvittäminen paikallistasolta on hidasta. Ongelma on haasteellisempi paikallispoliisissa kuin keskusrikospoliisissa. Paikallispoliisissa tutkinnanjohtajalla ja tutkintaryhmällä on usein useita laajoja rikostapauksia tutkittavana samaan

aikaan. Eri rikosten esitutkinnassa on voinut tulla ilmi kansainvälisiä yhteyksiä, jolloin samaan aikaan tutkittavana oleviin tapauksiin tehdään kansainvälisiä oikeusapupyynnöitä. Oikeusapupyynnöiden vastaukset tulevat harvoin kovin nopeasti, jollei kyse ole operatiivisesta tilanteesta, jolloin oikeusapupyyntö jää taka-alalle tutkinnanjohtajan priorisoidessa tutkintatoimenpiteitä. Keskusrikospoliisissa on pääsääntöisesti tutkinnassa yksi tapaus kerrallaan, jolloin oikeusapupyynnöiden seuranta on helpompaa kuin paikallispoliisissa.

Rikostapauksissa, joissa oikeusapupyynnön vastaanottavalla maalla on intressi asiassa, oikeusapupyynnöiden menettely toimii varsin tehokkaasta. Samoin on tilanne silloin kun on kyse operatiivisesta toiminnasta ja eri maissa olevat poliisiyksiköt ovat suoraan yhteydessä toisiinsa. Rikostietopalvelua informoidaan tehdyistä tai tulevista toimenpiteistä. Ongelmia aiheuttavat yksittäiset kyselyt esimerkiksi rikoksesta epäillyn rekisterikuvan hankkiminen toisesta valtiosta, jotka kuitenkin saattavat olla erittäin tärkeitä rikostapauksen etenemisen kannalta. Tällöin pyyntö lähetetään maan toimivaltaiselle viranomaiselle, mutta pyynnön täytäntöön paneminen voi viedä niin pitkän ajan, että asia on käsitelty Suomen tuomioistuimessa ennen kun vastaus oikeusapupyynnöön saapuu Suomen viranomaiselle. Näissä tapauksissa ei voida puhua oikeusavun laadusta sillä oikeusapu on tarpeeton.

Oikeusapupyynnöiden seurannalle rikostietopalvelussa käytössä oleva asiankäsitelyjärjestelmä ei ole paras mahdollinen rekisteri. Sen kyselyominaisuudet ovat varsin rajalliset eikä siinä ole kansainvälisten oikeusapupyynnöiden seurantaan helpottavia tekijöitä. Nykyään poliisin tietojärjestelmissä esim. Patja- ja Salpa-järjestelmät on olemassa erilaisia kuittauksia toimenpiteen suorittamisesta ja automaattisia muistutuksia määräaikojen umpeutumisesta. Nämä automaattiset, tietotekniikan suorittamat toimenpiteet esimerkiksi määräaikojen muistattajina olisivat huomattava parannus kansainvälisten oikeusapupyynnöiden seurannassa ja helpottaisivat rikostietopalvelun työntekijöiden seurantatehtävää. Tietokoneeseen syötetyn määräajan lähestyessä oikeusapupyynnön vastaanottaneeseen valtioon voitaisiin olla yhteydessä ja selvittää, onko oikeusapupyyntö tulossa esimerkiksi ennen oikeudenkäynnin alkua. Nykyään tutkinnanjohtajat eivät pääse seuraamaan poliisin rekistereistä oikeusapupyynnönsä etenemistä, mitä reittiä pyyntö on lähetetty eteenpäin ja missä vaiheessa on sen täytäntöönpano. Mikäli oikeusapupyynnöitä kiirehditään, se ei näy tutkinnanjohtajalle, jollei siitä erikseen hänelle ilmoiteta. Tutkimuksessa nousi esille myös kysymys: Kenelle oikeusapupyynnöiden seuranta rikostietopalvelussa kuuluu, kenellä on siitä vastuu sillä sisäasiainministeriön määräyksen mukaan se kuuluu rikostietopalvelulle.

Oikeusapupyynnön kaksinkertainen kirjaaminen koetaan turhana. Tutkinnanjohtaja kirjaa oikeusapupyynnön word- lomakkeelle ja lähettää sen sähköisesti tiimipostilla rikostietopalveluun, jossa se kirjataan asiankäsittelyjärjestelmään. Jos teknisesti olisi mahdollista, voitaisiin kaksinkertaista työtä yksinkertaistaa kirjaamalla oikeusapupyynnön suoraan poliisin kansalliseen järjestelmään esimerkiksi Patjaan

Oikeusapupyynnön välityskanavat. Kansainvälisten oikeusapupyynnön seurannan lisäksi toinen haaste prosessin laadun kannalta on oikeusapuprosessissa lähetysosoite; minne ja mitä kanavia oikeusapupyynnön lähetetään. Pyyntö tulee lähettää vieraan maan toimivaltaiselle viranomaiselle. Pitkästi jää rikostietopalvelun varaan, mitä reittiä pitkin oikeusapupyynnön lähetetään. Tutkintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa, mikä vaikeuttaa oikeusapupyynnön lähetyskanavan valintaa. Toimijoita on monia ja useille oikeusavut sattuvat harvoin kohdalle. Järjestelmillä ei ole useinkaan laadukasta toimintaa virheellisten asioiden käsittelemiseksi. Kun oikeusapupyynnön ei lähetetä rikostietopalvelun kautta, perusvirheenä väärän kanavan valinnassa voidaan pitää henkilökohtaisen kaverin käyttöä väärällä tavalla. Henkilökohtaiset suhteet ovat hyvä asia ja ne auttavat asioiden eteenpäin viemistä, mutta virallisen osuuden osalta on oltava täsmällinen eli mihin ja miten epävirallisesti saatuja tietoja voidaan käyttää. Kansainvälisten yhteistyökanavien käyttö mahdollisimman tehokkaasti ei ole helppoa ratkaista mm. erilaisten oikeusjärjestelmien vuoksi.

Keskeiset toimijat. Keskeisiä toimijoita poliisin kansainvälisessä toiminnassa ovat Euro-pol, Interpol ja Eurojust. Europolin pääasiallinen tehtävä on tiedonvälitys ja koordinointi Europolin mandaatin piiriin kuuluvissa rikosasioissa ja analyysitoiminta. Europolin tiedonvälitystoiminta voi liittyä oikeusapupyynnöihin, vaikka Europol ei käytännössä välitä oikeusapupyynnöjä mm. valvottuja läpilaskuja ja reaaliaikaista seurantaa lukuun ottamatta. Europolin tehtävä on haasteellinen sillä se toimii rikostorjunnan vaikeimmalla sektorilla, avustaa ja koordinoi muiden toimintoja. Tulevaisuus näyttää, miten Europol onnistuu tehtävässään sillä se on muutoksessa lähinnä jäsenmaiden lisääntymisen vuoksi. Interpolin keskeisimpänä tehtävänä Suomen näkökulmasta on tiedonvälitys. Interpol instituutiona on tunnettu, mutta siitä, mitä se tekee, tutkinnanjohtajilla ei ole juuri tietoa. Interpolissa on 186 jäsenmaata, mikä antaa mahdollisuuden mm. nopeaan tiedonvälitykseen. Interpol-kanava on keskeisin poliisin oikeusapupyynnön välityksessä. Uusimpana toimijana kansainvälisten rikosasioiden hoidossa on Eurojust ja sen rooli rikostorjunnan alalla on vielä epäselvä eikä se ole vakiinnuttanut asemaansa kansainvälisten toimijoiden keskuudessa.

Eurojustilla on iso haaste täyttää tehtävä poliisien, syyttäjien ja tuomarien keskuudessa, mutta se voi olla tehokas toimintakenttä, kun tutkinnassa on erilaisia oikeusjärjestelmiä. Lähitulevaisuus tulee näyttämään millaiseksi Eurojustin rooli muodostuu kansainvälisten toimijoiden piirissä.

Oikeusapuprosessin laadun kannalta poliisin yhdysmiesverkosto on tehokkaampi kuin edellä mainitut kansainvälisen poliisitoiminnan instituutiot. Luonnollisesti yhdysmiesten rooli on erilainen kuin instituutioiden sillä yhdysmiehillä on kiinteät suhteet paikallisiin viranomaisiin ja he tekevät yhteistoimintaa suoraan paikallisen viranomaisten kanssa oikeusapupyynnöiden mukaisesti.

Oikeusapupyynnön laatutarkastus. Asiakkaan kannalta parasta Suomen kansainvälisessä oikeusapuprosessissa on laaduntarkastus, sen täsmällisyys ja joustavuus. Ilman tehokasta laaduntarkastusta kansainväliset oikeusavut eivät menestyisi vieraassa, joten se on keskeisin elementti oikeusapuprosessissa. Laaduntarkastus tehdään keskitetysti keskusrikospoliisin rikostietopalvelussa. Asiakaspalvelu on ammattitaitoista ja ystävällistä. Laaduntarkastus tehdään joustavasti ja yhteisymmärryksessä laaduntarkastajan ja tutkinnanjohtajan välillä. Hyvien henkilökohtaisten asiakassuhteiden vuoksi työmäärä painottuu tiettyjen henkilöiden kohdalle, jolloin esimerkiksi lomakausien aikana laadun tason ylläpidossa saattaa olla vaikeuksia. Tämä on varsin yleistä monilla työpaikoilla. Tarkastus on kuitenkin harvojen henkilöiden vastuulla, joten yhteistyön jatkumisen kannalta olisi tärkeää kouluttaa tehtävään lisää henkilökuntaa. Laaduntarkastus vaatii lainsäädännön, sopimusten ja määräysten tuntemisen lisäksi pitkää kokemusta poliisitoiminnasta, jotta tarkastaja kykenee neuvottelemaan samalla tasolla tutkinnanjohtajien kanssa.

Keskitetty - hajautettu järjestelmä. Kansainvälisen oikeusapupyynnön keskitetyn järjestelmän edut ovat hajautettua järjestelmää moninaisemmat. Keskitetyn järjestelmän etuina ovat erityisesti laadunvalvontajärjestelmä ja oikeusapupyynnöiden koordinointi. Koordinoinnilla tarkoitetaan, että keskusyksikkö on tietoinen kotimaassa tapahtuvista ulkomaille ulottuvista tutkinnoista siten, että samoja asioita koskevia kyselyitä ei lähetetä eri paikallispoliisisilta ulkomaille. Laadunvarmistuksen osalta merkittävimpiä ovat oikeusapupyynnön lain ja sopimusten mukaisuuden tarkistaminen ja oikeusapupyynnön lähettäminen toimivaltaiselle vieraan maan viranomaiselle. Lisäksi keskitetyn järjestelmän etuina ovat käännöspalvelut, jotka tehdään nopeasti, ammattitaitoisesta ja keskitetysti rikostieto-

palvelussa, jolloin paikallispoliisin ei tarvitse huolehtia käännöstoista. Hajautetun järjestelmän etuna ovat nopeus ja joustavuus, mutta puhtaan hajautetun järjestelmän toteuttaminen olisi erittäin hankalasti toteutettavissa jo pelkästään monen valtion oikeusjärjestelmän ja lainsäädännön vuoksi, joka ei salli suoria yhteyksiä.

Tiedotus ja koulutus. Kansainvälisten poliisiasioiden sisäinen tiedotus ja koulutus kuuluvat rikostietopalvelulle. Asiakkaan näkökulmasta rikostietopalvelu ei ole aina onnistunut tiedottamisessa eikä koulutuksessa. Tutkinnanjohtajilla on pääsääntöisesti varsin hatarat käsitykset eri kansainvälisten organisaatioiden tehtävistä. Europolin yhdysmiestoiminta on yleisesti tunnettu, mutta muista Europolin tehtävistä ei olla tietoisia. Samankaltainen tilanne on Eurojustin kohdalla. Interpolin toiminnasta haastateltavat eivät sen sijaan tienneet juuri mitään ja Interpolia pidetään etäisenä Suomen näkökulmasta.

Oikeusavun lomakemallit ovat keväästä 2007 lukien olleet löydettävissä rikostietopalvelun laatukäsikirjan sähköisiltä sivuilta ja poliisin Kameleon- tiedostosta. Kukaan tutkinnanjohtajista ei tiennyt muutoksesta, vaan tutkinnanjohtajat puhuivat tiimifoorumin malleist, jotka olivat poistuneet käytöstä haastatteluja tehtäessä. Koulutusta tulisi lisätä ja tehostaa. Tutkinnanjohtajille järjestetään erilaisia kursseja, joissa kansainväliset asiat voisi nostaa selkeämmin esille. Päälystökurssista tapahtuva koulutus voisi olla hedelmällistä sillä suuri osa kurssin oppilaista tulee varmasti olemaan tekemisissä kansainvälisten asioiden kanssa. Kansainvälisten asioiden koulutukseen kuitenkin kiinnitetään huomiota sillä esimerkiksi syksyn 2007 huumerikosseminaarin yksi keskeinen aihe on valvotut läpilyksä. Yleisesti ottaen tiedotukseen ja koulutukseen poliisin kansainvälisistä asioista tulisi satsata huomattavasti enemmän kuin tähän saakka on tehty.

Yhteiset tutkintaryhmät. Yhteinen tutkintaryhmä perustetaan kansainvälisellä oikeusapupyynnöllä ja erillisellä sopimuksella. Tutkintaryhmän perustamisen jälkeen oikeusapupyynnöjä ei tarvita sillä yhteydenpito sopimusmaiden välillä hoidetaan suorilla kontakteilla. Tutkintaryhmät soveltuvat operatiiviseen toimintaan, missä kahdella tai useammalla maalla on intressit rajat ylittävän rikollisuuden selvittämisessä. Tutkintaryhmän perustamisen jälkeen yhteistyö on ollut saumatonta, vaikka haasteita on aiheuttanut mm. erilainen kansallinen lainsäädäntö ja tutkinnanjohto. Tutkinnanjohtajien kohdalla kyse on ollut lähinnä siitä, että eri viranomaiset johtavat tutkintaa; poliisi, syyttäjä tai tutkintatuomari.

Tutkintaryhmä nähdään parhaana vaihtoehtona silloin kun tarvitaan nopeita toimenpiteitä joustavasti. Keskeisenä operatiivisen toiminnan tehostamisena on sopimusosapuolten mahdollisuus osallistua tietyin rajoituksin toisessa maassa olevaan esitutkintaan esimerkiksi telekuunteluun, kuulusteluun ja kotietsintään.

Mahdollisuuksista huolimatta yhteiset tutkintaryhmät eivät ole lyöneet itseään läpi EU maissa. Sopimus, jossa määritellään yhteisten tutkintaryhmien perustaminen, on ollut voimassa vasta noin kaksi vuotta, joten kovin pitkälle vedettäviä johtopäätöksiä tutkintaryhmien tulevaisuudesta on vaikea vielä vetää. Suomella on ollut tähän mennessä kolmanneksi eniten yhteisiä tutkintaryhmiä Euroopassa, kuusi kappaletta. Yhteisten tutkintaryhmien mahdollisuuksista käytännössä tulisi tiedottaa tai kouluttaa sillä uutena tutkintakeinona se on melko tuntematon. Tutkintaryhmistä tiedetään yleisellä tasolla, mutta kokemusten jakaminen olisi ensi arvoisen tärkeää.

Lopuksi. Laatujohtaminen on kokonaisvaltaista ja se koskee jokaista organisaation jäsentä. Se on järjestelmä ja kulttuuri, joka vaikuttaa prosessin kaikkiin osiin. Laatua tarkastellaan prosessin jokaisessa vaiheessa ja tarkastelu nähdään mahdollisuutena poistaa virheet. Jokaisella työntekijällä on vastuu laaduntarkkailusta sillä laatuajattelu on kokonaisvaltaista. Laatujohtamisen filosofiassa keskeisintä on asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden ensisijaisuus laadun määrittäjänä. Laadukas palvelu vaatii laadukkaan prosessin, missä ongelmat halutaan tunnistaa ja poistaa.

Keskusrikospoliisiin rikostietopalvelu julkaisi vuonna 2004 lähinnä oikeusapuyksikköä koskevan oikeusapuasioiden laatukäsikirjan. Nykyään se on sähköisessä muodossa ja sitä päivitetään tarvittaessa. Laatukäsikirja sisältää menettelyohjeiden lisäksi laadunvarmistusjärjestelmän. Rikostietopalvelun johto on sitoutunut laatujohtamiseen, mikä on ehdoton edellytys laatujohtamiselle ja vain johdon harjoittamalla laatu politiikalla kyetään laadun parantamiseen ja kytkemään se osaksi strategiaa. Työntekijän tulisi saattaa havaitsemansa epäkohdat esimiehensä tietoisuuteen.

Laadunvarmistusjärjestelmässä on havaittavissa joitakin aukkoja sillä puutteita ei ole paikannettu tai ei ole ryhdytty toimenpiteisiin niiden poistamiseksi. Laatujohtaminen ja prosessin valvonta ei ole kohdentunut riittävästi oikeusapupyntöjen seurantaan ja oikeusapukanavien valintaan. Taustalta nousi esiin myös melko vähäinen tietämys kansainvälis-

ten toimijoiden rooleista ja sisäisen tiedottamisen puutteellisuudesta oikeusapuasioissa. Lisäksi kansainvälisiä oikeusapupyynnöitä käsittelevää henkilöstöä on rikostietopalvelussa määrällisesti riittävästi, mutta tehtävät ja osaaminen painottuvat liian harvoille henkilöille.

Laadunvarmistusjärjestelmään on tulossa parannuksia lähitulevaisuudessa. Visiona on, että oikeusapupyynnöt tullaan siirtämään poliisiasian tietojärjestelmään (Patja). Oikeusapupyynnöiden osalta kehitystyö on keskeytetty odottamaan tietojärjestelmien kokonaisuudistusta (Halti / Patja). Kun tulevaisuudessa oikeusapupyynnömenettely on siirretty Patjalle, oikeusapupyynnön laatinut tutkinnanjohtaja tai tutkija voi seurata omalta tietokonepäätteeltä oikeusapupyynnön etenemistä. Nykyisin käytössä olevan asiankäsittelyjärjestelmän (AKJ) tilalle on ensi vuonna tulossa asianhallintajärjestelmä (AHJ), jonka ominaisuuksiin kuuluu mm. automaattinen muistutus järjestelmään syötetyistä määräajoista. Toteutessaan tietojärjestelmämuutokset tuovat varmuutta oikeusapuprosessiin.

Kansainvälinen oikeusavun prosessi Suomessa on asiakkaan eli tutkinnanjohtajan näkökulmasta hyvä ja asiakkaat ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä palvelun laatuun. Prosessikaavio kattaa koko prosessin ja rikostietopalvelun laatukäsikirjassa tarkemmin kuvatut toimenpiteet ovat selkeät, yksityiskohtaiset ja kokonaisvaltaiset. Ne eivät kuitenkaan käytännössä toteudu sellaisinaan.

Suomi on maantieteellisesti Euroopan laidalla ja sivussa kansainvälisen rikollisuuden valtavirroista. Tähän tilanteeseen voi olla tyytyväinen, mutta rikollisuus pyrkii vääjäämättä leviämään alueille, jotka ovat taloudellisesti vahvoja ja tarjoavat tilaisuuden rikollisille mahdollisimman suurien voittojen tekemiselle. On todennäköistä, että tulevaisuudessakin Suomen kansainvälinen rikollisuus tulee painottumaan Venäjälle, Baltian maihin ja Pohjoismaihin ja Suomen pyynnöstä tutkintaryhmiä perustetaan näihin maihin.

8. LÄHTEET

Anderson, Malcolm (1989), Policing the world: Interpol and the politics of international police co-operation. Clarendon Press, Oxford.

Anderson, Malcolm & Den Boer, Monica (1994), Policing Across National Boundaries, Biddles Ltd, Lontoo.

Bigo Didier (2000): Liaison Officers in Europe Teoksessa: Transnational Policing toim: Sheptycki, Routledge, Lontoo.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998), Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Gummerus oy, Jyväskylä.

Eurojust, Annual Report 2006

Eurojust, <<http://www.eurojust.europa.eu/college.htm> > 4.4.2007

Euroopan rikosoikeudellinen verkosto, <<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/about-ejn.aspx>>
30.8.2007

Europol, <<http://europol.europa.eu/index.asp?page=facts>>, 27.3.2007

Europol, <<http://www.europol.europa.eu/newms/enlargement.htm>>, 5.4.2007

Europol, Annual Report 2005

Europol. Annual Report 2006

Grönfors, Matti (1985), Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät, Werner Söderström oy, Juva.

HE 61/1993, Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 186/2002, Hallituksen esitys eduskunnalle yhteisiä tutkintaryhmiä koskevaksi lainsäädännöksi.

Helminen, Klaus & Lehtola, Kari & Virolainen, Pertti (2002), Esitutkinta ja pakkokeinot. Gummerus, Jyväskylä.

Hirsijärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavara Paula (1997), Tutki ja kirjoita, Tumavuoren kirjapaino oy, Vantaa

Hirsijärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001), Tutkimushaastattelu, Yliopistopaino, Helsinki

Huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostaminen (2007). Poliisin ylijohdon julkaisusarja 6/2007. Sisäasiainministeriön monistamo. Helsinki.

Interpol, <<http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp>>, 5.2.2007

Järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus, SopS 20/2004

Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus, SopS 30/1981

Keskusrikospoliisi, rikostietopalvelun oikeusapuasioiden laatukäsikirja, rikostietopalvelu 2005.

Kyren, Tuula (2006), Europol ja Eurojust, valmiina palvelukseen ottakaa yhteyttä!, <<http://www.poliis.fi/poliisilehti/periodic.nsf/archivepage?readform&mag=poliisilehti3/2006>> 27.3.2007

Laamanen, Kai (2003), Johda liiketoimintaa prosessin verkkona. Otavan kirjapaino oy, Keuruu.

Laamanen, Kai & Tinnilä, Markku (2002), Prosessi johtamisen käsitteet. Tammerpaino oy, Tampere.

Laki poliisin hallinnosta 14.2.1992/110.

Lecklin, Olli (2006), Laatu yrityksen menestystekijänä. Karisto oy, Hämeenlinna.

Letto-Vanamo, Pia (1998), Eurooppa oikeusyhteisönä, Pia Letto-Vanamo, Kirjapaino oy, Saarjärvi 1998.

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (1999), Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Gaudeamus, Helsinki.

Luoma, Markku (2001), Laatu lainvalvontaan. Edita oyj, Helsinki.

Morgan, Colin & Murgatroyd, Stephen (1994), Total quality management in the public sector. Biddles Ltd, Great Britain.

Euroopan neuvoston säädös, Neuvoston säädös Euroopan unionista tehdyn 34 artiklan mukaisen yleissopimuksen tekemisestä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, 29.5.2000.

Pajuoja, Jussi (1997), Keskitetystä järjestelmästä suoriin yhteyksiin, Poliisitoiminta ja rikosasioiden kansainvälisen oikeusavun kehitys. Hakapaino Oy, Helsinki.

Poliisin ylijohdon julkaisusarja, Poliisin laatustrategia (2/2006), Sisäasiainministeriön monistamo, Helsinki.

Poliisin ylijohdon julkaisusarja 5/2007. Poliisin kansainvälinen toiminta 2006, Sisäasiainministeriön monistamo. Helsinki.

Robson, Colin (2001), Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Tammerpaino Oy. Tampere.

Schengen sopimus, SopS 23/2001

Sisäasiainministeriö, Poliisin kansainvälisen toiminnan strategia (2004), Sisäasiainministeriön monistamo. Helsinki

Sisäasiainministeriön poliisiosaston määräyskokoelma (2004), Rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka- ja oikeusavun pyytäminen ulkomailta ja ulkomailta saapuneiden pyyntöjen täytäntöön paneminen Suomessa . Helsinki.

Sisäasiainministeriö (2001), Poliisin toimintaympäristön strateginen uudelleenarviointi.

Wasastjerna, Jyrki (1999), Johdatus poliisin kansainväliseen yhteistyöhön. Oy Edita ab. Helsinki.

Wasastjerna, Jyrki (2000), Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa, poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan suunnittelu ja yhteensovittaminen vuosituhannen vaihteessa, Tampereen yliopisto. Tampere 2000

Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan, SopS 44/1994

Yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, SopS 57/2004

Bergström, Jan, rikoskomisario / Suomen Europol yhdysmies 1.7.07 saakka, Keskusrikospoliisi, Vantaa, haastateltu sähköpostin välityksellä 4.4.2007, haastattelua tarkennettu 10.5.2007 keskustelulla Hollannissa Haagissa, haastattelija Jukka Larkio, haastatteluaineisto kirjoittajan hallussa (Bergström haastattelu, pvm 4.4.2007)

Karvonen, Ari, rikoskomisario, Espoon poliisilaitos, Espoo
haastateltu Vantaa 17.4.2007, haastattelija Jukka Larkio,
haastatteluaineisto kirjoittajan hallussa (Karvonen, haastattelu, 17.4.2007)

Pynnönen, Jari, rikoskomisario, Helsingin poliisilaitos, Helsinki
haastateltu Vantaa 16.5.2007, haastattelija Jukka Larkio,
haastatteluaineisto kirjoittajan hallussa (Pynnönen, haastattelu, 16.5.2007)

Rainiala, Petri, rikoskomisario / Suomen Espanjan poliisiyhdysmies, Helsingin poliisilaitos, Helsinki, haastateltu sähköpostin välityksellä 3.4.2007 ja haastattelua tarkennettiin puhelimitse 29.7.2007, haastattelija Jukka Larkio, haastatteluaineisto kirjoittajan hallussa (Rainiala, haastattelu, 3.4.2007)

Räty, Jari, rikoskomisario, keskusrikospoliisi, Tampere
haastateltu Tampereella 23.4.2007, haastattelija Jukka Larkio,
haastatteluaineisto kirjoittajan hallussa (Räty, haastattelu 23.4.2007)

9. LIITTEET

Tutkimuksen haastatteluosio

Arvoisa vastaanottaja,

Opiskelen Tampereen yliopistossa kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnassa turvallisuushallinnon linjalla hallintotieteen maisterin tutkintoa. Tutkinto koostuu 160 opintoviikosta sisältäen 15 opintoviikon pro gradu tutkielman.

Pro gradu työkseni olen valinnut kansainvälisen oikeusavun laadun ja prosessin näkökulmasta otsikolla ”Poliisin kansainvälinen oikeusapu laadunäkökulmasta”. Tutkimusmenetelmäksi olen valinnut laadullisen eli kvalitatiivisen metodin, jossa teemahaastattelulla kerätään kuudelta rikoskomisariolta vastauksia keskeisiin kysymyksiin. Tutkinnanjohtajat ovat tai ovat olleet töissä järjestäytyntä rikollisuutta tutkivissa yksiköissä ja heillä on ollut tutkittavanaan kansainvälisiä rikostapauksia. Tutkimuksella pyritään tuomaan lisätietoa kansainvälisen oikeusavun toimivuudesta tai toimimattomuudesta ja minkälaisilla toimenpiteillä prosessia ja laatua voitaisiin parantaa.

Ohessa on haastattelussa käsiteltäviä kysymyksiä, joihin toivon vastauksia. Toivon, että haastattelussa toisitte esille oman kokemuksenne ja näkemyksenne.

Haastattelujakson oletettu pituus on noin 1,5 tuntia.

Terveisin

Jukka Larkio

Rikoskomisario

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Huumerikosyksikkö

p. +358407723908

jukka.larkio@helsinki.poliisi.fi

Haastattelussa käsiteltäviä teemoja:

Kansainvälinen yhteistyö

1. Millaisena näette palvelun laadun Suomen poliisin kansallisessa keskuksessa (krp/ rikostietopalvelu)?

2. Millaisena koette poliisin kansainvälisen yhteistyön kehityksen viime vuosina?

Parantunut, heikentynyt, pysynyt ennallaan laadun suhteen. Lisääntynyt? Vähentynyt? Miksi näin? Onko EU:n laajentuminen tuonut parannusta yhteistyöhön vai onko se lisännyt tietojen ”pimitystä” / parantanut / heikentänyt laatua.

Kansainvälinen oikeusapu

3. Mitä vahvuuksia näette kansainvälisessä oikeusavussa?

mallit (keskitetty / hajautettu vai niiden välimuodot),
prosessi, luotettavuus, laatu, nopeus, hitaus

4. Mitä ongelmia näette kansainvälisessä oikeusavussa?

mallit (keskitetty / hajautettu vai niiden välimuodot)
kulttuuri, oikeusjärjestelmä, kieli, nopeus, hitaus, byrokraattisuus, järjestelmien tunteminen

5. Mitkä ovat odotuksenne kansainvälisestä yhteistyöstä?

henkilökohtaiset odotukset, odotukset organisaation / prosessin / laadun suhteen

Laatu ja prosessin laatu

6. Mitkä prosessikaavion (liite) laatikot ovat merkittävimmät laatutekijät oikeusapuprosessissa?

7. Onko sinulla mahdollisuuksia seurata prosessia? (Prosessin kulku siitä lähtien, kun olet lähettänyt sen rikostietopalveluun)

Jos on mahdollista, niin seuraatko? Jos ei ole mahdollista seurata, niin olisiko se tarpeellista? Voisitko suunnitella paremmin tutkintaa, jos tietäisit, missä vaiheessa oikeusapupyynnö etenee? Toisiko tämä lisää laatua RTP:n toimintaan? asiankäsitelyjärjestelmä?

8. Miten prosessia tulisi mielestänne kehittää?

ovatko nykyiset mallit hyvät? onko oikeuspyyntöjen laatu (sisältö) riittävä? nopeus? luotettavuus?

9. Millaiset ovat mahdollisuutenne vaikuttaa kansainvälisen oikeusavun prosessiin?

10. Millaisena näette kansainvälisen yhteistyön tulevaisuuden?

11. Millaista lisäarvoa Europol on tuonut kansainväliselle yhteistyölle?

12. Millaista lisäarvoa Interpol tuo kansainväliselle yhteistyölle?

13. Oletteko käyttäneet Eurojust:a?

14. Millaista lisäarvoa Eurojust on tuonut kansainväliselle yhteistyölle?

Yhteiset tutkintaryhmät

15. Onko uusista keinoista (tutkintaryhmät) ollut hyötyä esitutkinnassa?