



Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 17.3.2022, VN/9791/2020

Asia:

Työryhmän ehdotus rikosprosessin tehostamiseksi

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi esitutkintalakia ja eräitä muita rikosprosessia koskevia lakeja. Tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä.

Työryhmän työ on pohjautunut tammikuussa 2020 julkaistuun professori Matti Tolvasen laatimaan rikosketjun LEAN-raporttiin (Rikosketjun LEAN-hanke, Selvityshenkilön raportti, oikeusministeriö 2020:6) sekä keväällä 2021 tehtyyn selvitykseen esitutkintayhteistyön toimivuudesta (Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista, oikeusministeriö 2021:2).

Lausunto on laadittu ja ryhmitelty lausuntopalvelun kysymyksenasettelun mukaisesti.

1. Lapsiin kohdistuvan rikosten käsittelyn nopeuttaminen

- a) Esitutinnan toimittamista sekä syyteharkintaa ja syytteen nostamista kiireellisesti koskevat ehdotukset sekä pääkäsittelyn pitämistä määrääjassa koskeva ehdotus asianomistajan ollessa alle 18-vuotias (ETL 3:11, ROL 1:8a ja ROL 5:13)*

Pidän ehdotusta kannatettavana. Rikosprosessin tehostamisen osalta on kuitenkin huomioitavaa, että muutokset eivät kokonaisuudessaan lyhennä rikosprosessin käsittelyaikoja, vaan pikemminkin vaikuttavat ainoastaan eri asioiden käsittelyjärjestykseen.

b) Edunvalvojan määräämistä esitutkinnassa koskeva ehdotus (ETL 4:8)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

2. Erityisosaamisen turvaaminen

a) Esitutinnan johdon keskittämistä alle 18-vuotiaita koskevassa esitutkinnassa koskeva ehdotus (ETL 4:7)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

b) Esitutkintatoimenpiteiden ja tutkinnan johdon keskittämistä erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevassa esitutkinnassa koskeva ehdotus (ETL 4:7a)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

3. Tekniikan hyödyntäminen rikosprosessissa

a) Kuulustelutilaisuuden tallentamista ääni- ja kuvatallenteeseen koskeva ehdotus (ETL 9:3)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

c) Kuulustelutilaisuuden tallentamisesta todisteena käyttämistä varten koskevat ehdotukset (ETL 9:4 ja OK 17:24)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

4. Esitutkintayhteistyön kehittäminen

a) Tutkintasuunnitelmia koskeva ehdotus (ETL 3:3a)

Käsittelyaikojen lyhentämiseen pyritään mietinnössä ennen kaikkea edistämällä yhteistyötä syyttäjän sekä esitutkintaviranomaisen välillä lisäämällä kirjallisten tutkintasuunnitelmien käyttöä ja tehostamalla esitutkinnan loppulausuntomenettelyä.

Tutkintasuunnitelmien osalta on huomioitavaa, että muutos ei toisi esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle uutta työmenetelmää, vaan kirjallisia tutkintasuunnitelmia tulisi laatia jo nykyisin. Tutkintasuunnitelmista on annettu sekä valtakunnansyyttäjän että Poliisihallituksen yleinen ohjeistus, joiden mukaan kirjallisten tutkintasuunnitelmien laatiminen on esitutkintalain mukaan syyttäjälle ilmoitettavissa rikosasioissa pääsääntö. Syyttäjillä voimassa olevan ohjeen mukaan poliisin ilmoituksessa tulisi olla liitettynä tutkintasuunnitelma tai alustava tutkintasuunnitelma (VKS 2018:1).

Mietinnössä kirjallisilla tutkintasuunnitelmilla toivotaan olevan merkittäväkin myönteinen vaikutus rikosprosessiin tehokkuuteen. Tähän nähden verrattain vähäiselle arvioinnille jää se, miksi tutkintasuunnitelmien käyttö on toistaiseksi ollut vähäistä. Sinänsä voisi olettaa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien jo käyttävän voimassa olevien ohjeiden mukaisesti kirjallista tutkintasuunnitelmaa, mikäli siitä koetaan olevan kokonaisprosessia nopeuttava vaikutus. Nykyisin kirjallisen tutkintasuunnitelman käyttöasteessa on kuitenkin sekä rikoslajikohtaisia että alueellisia eroja.

Vaikka tutkintasuunnitelman vaikutusta prosessin kestoon ja laatuun voi olla osin vaikea tutkia, niin saatavissa voisi olla tutkittua tietoa siitä, minkälainen vaikutus kirjallisilla tutkintasuunnitelmilla on ollut. Muistoissa muun ohella todetaan, että kirjallisten tutkintasuunnitelmien osalta osittaisena poikkeuksena näyttäytyy pääkaupunkiseutu, jossa talousrikostutkintaa ja tutkinnassa tehtävää yhteistyötä on pyritty kehittämään järjestelmälliseksi ja systemaattiseksi. Näin ollen esimerkiksi pääkaupunkiseudulta voisi olla saatavissa tutkittua tietoa siitä, minkälainen vaikutus kirjallisilla tutkintasuunnitelmilla on ollut rikosprosessin kokonaiskeston.

Työryhmän työ on pohjautunut tammikuussa 2020 julkaistuu professori Matti Tolvasen laatimaan rikosketjun LEAN-raporttiin (Rikosketjun LEAN-hanke, Selvityshenkilön raportti, oikeusministeriö 2020:6) sekä keväällä 2021 tehtyyn selvitykseen esitutkintayhteistyön toimivuudesta (Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista, oikeusministeriö 2021:2). Esitutkintayhteistyöstä tehty selvitys ei kaikilta osin tue sitä, että kirjallisilla tutkintasuunnitelmilla olisi nykyisissä olosuhteissa välttämättä vaikutusta prosessin tehokkuuteen. Selvityksessä todettiin (s. 39):

”Keskeistä olisi saada hallintaan resurssointiin liittyvät kysymykset sekä korjata oikeus- ja sisäministeriön välisestä rajasta aiheutuvat merkittävät ongelmat esitutkinnan aikaisessa tiedonsiirrossa ja materiaalihallinnossa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä. Ainakin siihen saakka, kunnes näihin haasteisiin aidosti tartutaan, kirjallinen tutkintasuunnitelma joutunee odottamaan mahdollisuuttaan lentoonläähtöön koko rikosprosessin kattavana yleisenä suunnittelutyökaluna.”

Muistoissa on arvioitu kirjallisten tutkintasuunnitelmien lisääntyvää määrää, mutta osin kyseenalaista lienee kuinka paljon käyttö lopulta lisääntyisi ottaen huomioon, että tutkintasuunnitelmaa koskeva ohjeistus on jo nykyisin voimassa ja jatkossakin tutkintasuunnitelman laatiminen olisi harkinnanvaraista ("jollei sitä ole pidettävä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana"). Käsittääkseni lukumäärien arvioinnissa ei ole myöskään otettu huomioon jo nykyisin tehtäviä kirjallisia tutkintasuunnitelmia.

Kirjallisten tutkintasuunnitelmien laatiminen sitoo osaltaan henkilöresursseja. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyön kehittäminen on varsin hyväksyttävä tavoite, mutta kyse on myös siitä, minkälaisia velvoitteita rajallisille viranomaisresursseille asetetaan ja minkälainen hyöty näistä saadaan.

Muistiossa on arvioitu myös tutkintasuunnitelman asianosaisjulkisuutta (s. 120) ja todettu, että tutkintasuunnitelma on osa esitutkintamateriaalia, josta asianosaisella on oikeus saada pyynnöstään tieto, jos se on vaikuttanut hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta saada tutkintasuunnitelmaa ennen tutkinnan lopettamista, jos tietojen antamisesta on haittaa asian selvittämiselle. Perusteluissa voisi vielä pyrkiä selventämään tutkintasuunnitelman asemaa asianosaisjulkisuuden näkökulmasta. Ymmärtäisin tutkintasuunnitelman olevan jatkuvasti päivittyvä asiakirja. Tutkinnan päätyttyä tutkintasuunnitelmaa ei enää ole, vaan tiedot ovat muotoutuneet osaksi esitutkintapöytäkirjaa. Jossain määrin epäselväksi jää, mihin versioon tutkintasuunnitelmasta asianosaisjulkisuus voisi kohdistua. Perusteluja voisi mahdollisesti täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi. Sinänsä esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä asianosaisjulkisuus ei ole sidottu julkisuuslain viranomaisen asiakirjan määritelmään.

b) Loppulausuntoa koskeva ehdotus (ETL 10:1)

Ehdotetut muutokset saattavat tehostaa esitutkintaa ja ovat siten kannatettavia. Toisaalta kyse on tältäkin osin myös viranomaisresurssien riittävydestä suhteessa muutoksesta saatavaan hyötyyn.

c) Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuutta koskeva ehdotus (ETL 5:3)

Säännöksen tarkoituksena olisi edistää syyttäjän aktiivista osallistumista erityisesti tutkintasuunnitelman laatimiseen ja loppulausuntomenettelyyn sekä yleisellä tasolla

esitutinnan toimittamiseen. Ehdotus on sinänsä kannatettava, mutta tältäkin osin kyse on myös viranomaisresurssien riittävydestä suhteessa muutoksesta saatavaan hyötyyn.

5. Sovittelumahdollisuudesta ilmoittamista koskevat ehdotukset (ETL 4:16 ja 4:18)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

6. Ns. putkakuolemia ja poliisin voimankäyttötilanteita koskevat ehdotukset (ETL 2:4 ja 5:1)

Pidän ehdotusta kannatettavana.

7. Tarve ja edellytykset syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämiseksi (mietinnön liite 2)

Asian jatkovalmistelu lienee perusteltua ottaen huomioon esiin tuodut havainnot siitä, että tehokas esitutkintayhteistyö ei voi täysimääräisesti toteutua, mikäli syyttäjälle ei voida luovuttaa tietoja salassapitoperusteiden estämättä. Esitutkintayhteistyön turvaamiseksi salassapitoa koskevan oikeustilan tulisi olla kaikille osapuolille selvä.

8. Muut mietinnössä käsitellyt asiat

a) Velvollisuus esitutinnan toimittamiseen ja selvittämisvelvollisuuden laajuus

Ei lausuttavaa.

b) Syyteneuvottelun kehittäminen

Ei lausuttavaa.

c) Perusteluvelvollisuus syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen sekä tuomioistuimen ratkaisussa

Lean-raportissa oli nostettu esiin perusteluvelvollisuuden keventäminen käräjäoikeuden julistamissa tuomioissa. Julistetuista käräjäoikeuden tuomioista olisi aina olemassa tallenne, joka vain tarvittaessa purettaisiin tekstin muotoon. Työryhmän tavoin en näe tarvetta muutoksille tuomioistuimen ratkaisujen perusteluvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn.

Mahdollisena teknisenä ratkaisuna tuon kuitenkin esille, että erilaiset puheentunnistusohjelmat ovat kehittyneet viime vuosina huomattavasti ja ohjelmat purkavat suomenkielistäkin sanelua samanaikaisesti tekstiksi varsin sujuvasti. Tuomari voisi tulevaisuudessa mahdollisesti ohjelman avulla kirjoittamisen sijaan sanella tuomion ja tarkistaa ohjelman tuottaman kirjallisen

lopputuloksen, mikäli tämä olisi hänelle tehokkaampi työskentelytapa. Puheentunnistusohjelmien käyttö voisi olla tulevaisuudessa mahdollisesti muutoinkin yksi käytännön keino tehostaa rikosprosessin työskentelytapoja.

d) Rikosasioiden valmistelu käräjäoikeudessa

Ei lausuttavaa.

e) Preklusio rikosasioissa

Ei lausuttavaa.

f) Adheesioperiaate

Ei lausuttavaa.

g) Uhridirektiivin täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa asuvien uhrien oikeuksien osalta

Ei lausuttavaa.

9. Ehdotusten vaikutukset, mukaan lukien arvio mahdollisesta tuottavuuden lisääntymisestä sekä vaikutukset ICT-järjestelmiin

Mietinnössä tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä. Säännösehdotusten odotetaan pidemmällä aikavälillä tuovan parannuksia laadullisesti ja ajallisesti rikosprosessiin. Lähtökohtaisesti ehdotukset asettavat kuitenkin esitutkintaviranomaiselle työmäärää lisääviä velvoitteita.

Viitataan osin tutkintasuunnitelmista kohdassa 4 a lausumaani. Perustelut tutkintasuunnitelmista saatavista konkreettista hyödyistä kokonaisprosessille jäävät osin epätäsmällisiksi. Mahdollisesti saatavissa voisi olla tarkempaakin tietoa siitä, minkälainen vaikutus kirjallisilla tutkintasuunnitelmillä kokonaisprosessiin on ollut. Kirjallisten tutkintasuunnitelmien määrän lisääntymistä koskevassa laskelmassa jää epäselväksi, onko arvioissa otettu huomioon jo nykyisin tehtävät kirjalliset tutkintasuunnitelmat.

10. Muuta

Työryhmän mietinnössä on luonnos hallituksen esityksen perusteluiden luvuksi esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseksi. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, ettei se seikka, että ehdotettu sääntely on merkityksellinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja perusoikeuksen kannalta sinänsä vielä sellaisenaan luo tarvetta perustuslakivaliokunnan käsittelylle vaan perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa on samalla tarpeen nostaa esille ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista.

Rikosprosessin kokonaiskesto on edelleen merkittävä ongelma, ja koronaviruspandemia on entisestään heikentänyt tilannetta. Toisaalta pandemia on pakottanut monet viranomaiset opettelemaan nopeasti uusia työmenetelmiä ja hyödyntämään muun ohella videoyhteyksiä aiempaa tehokkaammin. NykYTEKNIIKAN mahdollisuuksia onkin syytä pyrkiä hyödyntämään tehokkaasti myös rikosprosessin toimijoiden kesken.

Rikosprosessin kesto on toistuvasti myös oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden kohteena ja erityisesti esitutinnan viipyminen on aiheuttanut säännönmukaisesti seuraamuksia (esim. OKV/1847/10/2020, OKV/141/10/2020, OKV/113/10/2020, OKV/736/10/2020). Laillisuusvalvonnan havaintojen perusteella tutinnan viipyminen ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole johtunut esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän puutteellisesta yhteistyöstä, vaan siitä, että esitutkintaviranomainen on ryhtynyt asianmukaisiin tutkintatoimenpiteisiin liian myöhään rikosilmoituksen kirjaamisen jälkeen. Syyksi viipymiselle on ilmoitettu usein rajalliset resurssit, jonka johdosta tutkinnassa on jouduttu priorisoimaan kiireellisempiä asioita.

Henkilöstöresurssien vähäisyys on tullut esille myös muissa yhteyksissä. Työryhmän työ on pohjautunut tammikuussa 2020 julkaistuu professori Matti Tolvasen laatimaan rikosketjun LEAN-raporttiin, jossa suurimmaksi ruuhkautumisen syyksi viranomaiset nostivat esille henkilöstöresurssien niukkuuden. Eduskunnan lakivaliokunta on useasti muistuttanut siitä, että toimiva rikosoikeudenhoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville viranomaisille eli poliisille, syyttäjille, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle (ks. esim. LaVL 16/2021 vp). Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenhoidon riittävien resurssien turvaamiseen (ks. esim. PeVL 43/2021). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2020 todettiin, että ratkaisukäytännössä on jo usean vuoden ajan havaittu käsittelyaikoihin liittyvien ongelmien taustalla olevan usein resurssikysymykset (K 8/2021 vp s. 177).

Mietinnön ehdotukset eivät sinällään sisällä kevennyksiä nykyiseen rikosprosessin, vaan käsittelyaikojen tehostamiseen pyritään osin uusilla viranomaisille asetettavilla velvoitteilla, joiden tarkoituksena on edistää ennen kaikkea syyttäjän sekä esitutkintaviranomaisen yhteistyötä. Ehdotusten toivotaan pidemmällä aikavälillä tehostavan rikosprosessia, mutta ehdotusten välitön vaikutus lienee pikemmin viranomaisten työmäärää lisäävä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki

OKV/881/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: