

29.4.2022

VN/9791/2020

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön pyyntö 17.3.2022 kirjallisesta asiantuntijalausunnosta koskien rikosprosessin tehostamista

Tausta

Oikeusministeriö on 17.3.2022 pyytänyt Keskusrikospoliisilta kirjallista asiantuntijalausuntoa Oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotuksesta rikosprosessin tehostamiseksi (Rikosprosessin tehostaminen; Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:14; julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-976-6>).

Oikeusministeriö asetti työryhmän 27.5.2020 arvioimaan keinoja tehostaa rikosprosessia ja esitutkintalain muutostarpeita hallituksen ohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi sekä tehdä muita tarpeellisia rikosasioiden käsittelyä koskevia ehdotuksia poliisin, syyttäjälaitoksen sekä tuomioistuinten käytäntöjen ja menettelytapojen kehittämiseksi. Työryhmä pohjasi työnsä tammikuussa 2020 julkaistuun professori Matti Tolvasen laatimaan rikosketjun LEAN-raporttiin, sekä keväällä 2021 tehtyyn selvitykseen esitutkintayhteistyön toimivuudesta.

Työryhmän keskeisimmät ehdotukset koskevat poliisin ja syyttäjän välisen yhteistyövelvollisuuden muutoksia, loppulausunnon yksilöimisvaatimusta, poliisin velvollisuutta laatia tutkintasuunnitelma sekä tekniikan käyttämistä rikosprosessissa. Lisäksi työryhmä ehdottaa muun muassa lapsiin kohdistuvien rikosten tutkinnan nopeuttamista ja erityisosaamista koskevan vaatimuksen ulottamista myös tutkinnanjohtajiin.

Työryhmän ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikosasioiden käsittelyä ja lyhentää rikosten kokonaiskäsittelyaikoja.

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän mietintö tarkoittaa käytännössä askelta takaisin kohti nimismiesjärjestelmän aikoja, joista on nimenomaisesti ja perustellusta syystä haluttu 1990-luvulla irtaantua. Keskusrikospoliisi haluaa nostaa keskusteluun kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta olennaisen kysymyksen siitä, voiko sama henkilö ohjata sekä tutkintaa, että tehdä objektiivista syyteharkintaa.

Mietinnössä ei myöskään paneuduta riittävästi todellisiin ongelmiin, joita korjaamalla rikosprosessin läpivienti tehostuisi laajoissa rikoskokonaisuuk-sissa. Esimerkiksi ns. Vastaamo-tutkinta on osoittanut nykyisen prosessin olevan liian jäykkä, jotta rikosprosessi etenisi tehokkaasti. Joustavuuden lisäämisen sijaan mietinnössä nyt ehdotetut muutokset tekisivät prosessista vain aiempaa jäykemmän.

Keskusrikospoliisin lausunto

Mietinnön tavoitteena on rikosprosessin tehostaminen. Erityisesti tavoitteena on ollut kiinnittää huomiota muun muassa odotusaikoihin ja asioiden virtaukseen. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi on esituskintalain osalta esitetty muutoksia, jotka käytännössä tarkoittaisivat syyttäjälaitoksen vastuiden sekä määräysvallan kasvattamista rikosprosessissa.

Keskusrikospoliisi toteaa ehdotuksen rikosprosessin tehostamistavoitteen olevan kannatettava. Mietinnössä esitetyt keinoja kohtaan on kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti. Nyt ehdotettujen keinojen keskiössä on rikosprosessin myöhempien vaiheiden - syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn - helpottaminen ja sujuvoittaminen. Rikosprosessin työläin vaihe, esitutkinta, on jätetty vaille asianmukaista huomiota. Keskusrikospoliisi muistuttaa, että esitutkinta on pääsääntöisesti rikosprosessin pitkäkestoisin ja resursseja sitovin vaihe. Näin ollen rikosprosessin tehostamiseen pyrkivissä ehdotuksissa fokuksen tulisi olla nimenomaisesti poliisin toimintaan liittyvien prosessien helpottamisessa ja resurssoinnissa, ei monimutkaistamisessa. Rikosprosessin merkittävä tehostaminen edellyttää resurssilisäyksiä koko rikosprosessiin - lähtökohtaisesti poliisille ja syyttäjälaitokselle. Keskusrikospoliisi muistuttaa Suomessa olevan vähiten poliiseja väkilukuun suhteutettuna, mutta rikosten selvitysprosentti on onnistuttu toistaiseksi säilyttämään hyvänä. Tilannetta ei pystytä ylläpitämään, mikäli esituskintaprosessia muutetaan raskaammaksi.

Keskusrikospoliisi esittää huolensa tiettyjen työryhmän mietinnössä esitettyjen lainsäädäntömuutosehdotusten vaikutuksista rikosprosessin nopeuteen ja tehokkuuteen esituskintavaiheessa. Erityisen huolissaan Keskusrikospoliisi on mietinnössä esitetyn uuden esituskintalain 5 luvun 3 §:n 3 momentin vaikutuksista esituskintaprosessin tehokkaaseen suorittamiseen. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan mietinnössä ei ole perusteltu, miksi syyttäjällä tulisi olla laaja mahdollisuus puuttua esitutkintaan haluamallaan tavalla. Keskusrikospoliisi huomauttaa, että lainsäädännöllä laaja-alaisesti pakotettu yhteistyö johtaa myös työvaiheiden keskinäiseen riippuvuuteen: kun yksi työvaihe on riippuvainen toiselta viranomaiselta saatavasta syötteestä, ei ensin mainittukaan pääse etenemään ennen kuin jälkimmäinen on valmis. Tällaisen viranomaistoimintojen yhteen sitomisen onnistuminen edellyttäisi erittäin hyvää eri viranomaisten, tässä tapauksessa erityisesti syyttäjälaitoksen ja poliisin, sisäistä sekä välistä työn suunnittelua ja menetelmiä, sekä riittäviä resursseja, jotta minkään viraston toiminnoista ei synny prosessia hidastavaa pullonkaulaa.

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa Keskusrikospoliisi näkee riskin pullonkaulojen syntymiselle rikosprosessissa. Siksi lainsäädäntömuutoksia harkitessa tulee huomioida, että tunnistettuihin ongelmiin haetaan tehokkaita ratkaisuja. Lainsäädäntömuutokset eivät saa johtaa rikosprosessin ongelmien painottumiseen esituskintavaiheeseen. Keskusrikospoliisi katsoo, että lainsäädäntöuudistuksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon työryhmän mietinnössä ja tässä lausunnossa esiin nostettavia ongelmia sekä arvioida huolellisemmin esitettyjen muutosten vaikutusta esituskintaprosessiin.

Työryhmän mietintö pohjautuu Professori Matti Tolvasen vuonna 2020 julkaistuun LEAN-raporttiin. Raportissa Tolvanen toteaa muun muassa, että esitutkinta on viranomaisaloitteista toimintaa, jossa viranomainen määrää tutkinnan kohteen laajuuden ja käytettävät tutkintatoimenpiteet. Syyttäjän

roolina on auttaa poliisia hahmottamaan tutkittavan rikoksen tunnusmerkistön kannalta olennaiset tosiseikat ja näiden toteennäyttämiseen tarvittava näyttö. Tutkintataktiikka ja -tekniikka on poliisin osaamisaluetta. Syyttäjistä ei tarvitse tehdä tutkinnanjohtajaa (Tolvanen, M. 2020. Rikosketjun LEAN-hanke: Selvityshenkilön raportti. [Helsinki]: Oikeusministeriö, s. 40 (myöhemmin Tolvanen 2020)). Keskusrikospoliisi yhtyy Tolvasen näkemykseen.

Keskusrikospoliisi muistuttaa, että 1990-luvulla Suomessa haluttiin nimenomaisesti luopua nimismiesjärjestelmästä, jossa poliisihallintoon kuulunut nimismies vastasi alueellaan rikostutkinnasta, syyttämisestä sekä tuomioiden täytäntöönpanosta ulosotto mukaan luettuna. Lain esitöiden perusteella nimismiesjärjestelmästä luopumisen tarkoituksena on ollut luoda toiminnallisesti mahdollisimman itsenäistä päätösvaltaa käyttävät poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoyksiköt sekä tarvittavat muut yksiköt (HE 1993/315 vp, s. 2 ja 3). Syyttäjälaitos on vuoden 2017 kronikassaan korostanut riippumattomuutensa alkaneen juuri nimismiesjärjestelmän lakkauttamista (Arolainen, T. 2017. Kaksikymmentä vuotta rikosvastuun puolesta: Syyttäjälaitoksen kronikka = Tjugo år på rättsens sida: krönikan om åklagarväsendet. [Helsinki]: Valtakunnansyyttäjänvirasto, s. 6) ja sittemmin syyttäjälaitoksen riippumattomuudesta on säädetty myös perustuslain tasolla. Keskusrikospoliisi katsoo syyttäjälaitoksen riippumattomuuden säilyttämisen olevan yksi kansalaisten oikeusturvan tae. Sama henkilö, joka on keskeisiltä osin ohjannut esitutkintaa ja vaikuttanut esitutkintapäätöksiin, ei voi objektiivisesti tehdä syyteharjintaa.

Seuraavassa Keskusrikospoliisi lausuu näkemyksensä mietinnössä esitettyihin ehdotuksiin. Lausunnossa asiat käsitellään työryhmän mietinnön käsittelyjärjestyksestä hieman poiketen niin, että sekä pääteemojen että muiden teemojen osalta aloitetaan poliisin toiminnan kannalta merkittävimmistä asiakokonaisuuksista. Koska aihe on poliisin toiminnan kannalta erittäin merkittävä, Keskusrikospoliisi esittää tässä lausunnossa myös konkreettisia ehdotuksia rikosprosessin tehostamiseksi sekä nostaa esiin esiselvityksen laajuuteen liittyvät ongelmat.

Esitutkintayhteistyön kehittäminen

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

Mietinnössä ehdotetaan poliisin ja syyttäjän välisen yhteistyövelvollisuuden syventämistä sekä syyttäjän vastuiden kasvattamista esitutkintavaiheessa. Syyttäjän ja poliisin välisen yhteistyön tehostamista esitutkintaprosessin eri vaiheissa koskevat tavoitteet ovat itsessään kannatettavia, mutta Keskusrikospoliisi kohdistaa ehdotukseen ja siinä esitettyihin keinoihin perusteltua kritiikkiä. Prosessin muuttaminen jäykemmäksi ei ole toimiva tapa prosessin tehostamiseen, sillä jäykempi prosessi edellyttää poliisin ja syyttäjälaitoksen resurssien vahvistamista. Keskusrikospoliisi toteaa, että nyt muistiossa esitettyä muutosta ei ole perusteltu riittävästi, eikä sen vaikutuksia esitutkintaprosessin etenemiseen ole huomioitu.

Keskusrikospoliisi suhtautuu kriittisesti työryhmän esittämään uuteen esitutkintalain 5 luvun 3 §:ään, jolla kasvatetaan syyttäjän vastuuta esitutkintaprosessissa ja käytännössä luodaan syyttäjälle mahdollisuus puuttua koko esitutkintaan, ei vain tutkintasuunnitelman tai loppulausunnon laatimiseen, joita koskevia ongelmia käsitellään lähemmin vielä omien otsikoidensa alla.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ehdotettu muutos tekee esitutkintaprosessista raskaamman, koska käytännössä syyttäjän edellytettäisiin perehtyvän asiaan jo ajoissa syvällisemmin, sekä osallistuvan enemmän reaaliaikaisesti tutkintaan voidakseen osallistua päätöksentekoon tarkoituksenmukaisesti.

Keskusrikospoliisilla on kokemusta tiivistä yhteistyöstä syyttäjän kanssa asiassa, jossa prosessi kesti kolme vuotta ja lopputulemana oli syyttämättäjäntämispäätös. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan resurssien uhraaminen pitkäkestoiseen esitutkintaan olisi ollut vältettävissä, mikäli syyttäjällä olisi ollut käytössään enemmän resursseja asiaan perehtymiseen. Ongelma on kuitenkin yksittäistä esimerkkiä laajempi ja moniulotteisempi. Nykyresursseilla syyttäjän laajempi osallistuminen ja määräysvalta esitutkintaan voisi johtaa tutkinta-aikojen pidentymiseen entisestään, koska esitutkinnan eteneminen olisi sidotumpaa syyttäjän ratkaisuihin. Esimerkiksi henkirikostutkinta suoritetaan nopealla tahdilla ja ratkaisuja tehdään tilannekuvan muuttuessa. Henkirikosten tutkinnassa on käytännössä havaittu, että syyttäjät eivät aina ole käytettävissä asian ratkaisemisen edellyttämässä aikataulussa, ja vaarassa on jopa esitutkinnan tuloksellisuus.

Syyttäjälaitoksen nykyinen resurssitilanne on keskeisin syy poliisin ja syyttäjän välisen yhteistyön ongelmiin. Esitutkintaan osallistumisen lisäksi syyttäjä tekee syyteharkintaa ja ajaa syytteitä oikeudessa. On ymmärrettävää, että syyttäjällä voi olla työtilanteesta johtuvia vaikeuksia osallistua esitutkintayhteistyöhön esitutkinnan kannalta riittävän nopeasti. Myös syyttäjien esitutkintatasaamista olisi syvennettävä, jotta syyttäjä voisi tosiasiallisesti osallistua esitutkintaan sitä hidastamatta. Näistä seikoista johtuen Keskusrikospoliisi ei pidä realistisena, että ongelma korjataan syyttäjän vastuita lisäämällä. Käytännössä ehdotettu muutos johtaisi prosessien viivästymiseen lakisäästeisten vaiheiden jonoutuessa syyttäjälle.

Keskusrikospoliisi katsoo nykyiset ongelmat huomioiden olevan epätarkoituksenmukaista lisätä syyttäjän vastuita ja vaikuttamismahdollisuuksia esitutkinnan suorittamiseen kategorisesti kaikenlaisissa rikosasioissa. Esitutkinnassa käsitellään usein laajoja tietomassoja, joista suurin osa osoittautuu syyteharkinnan ja koko rikosprosessin kannalta turhiksi. Keskusrikospoliisi muistuttaa esitutkinnan tarkoituksen olevan kerätä todistusaineistoa epäilystä rikoksesta ja esitutkinnan lopputuotoksena laadittavan esitutkintapöytäkirjan tarkoituksena olevan koostaa asian kannalta olennainen selvitys ja toimia syytteen pohjana. Näin ollen syyttäjällä ei ole lähtökohtaisesti tarvetta olla tietoinen kaikesta siitä ylimääräisestä tiedosta, jota esitutkinnassa on saatu selville. Syyttäjän resurssien sitomista tällaiseen tietomassaan perehtymiseen ei ole pidettävä perusteltuna. Tässä yhteydessä Keskusrikospoliisi muistuttaa esitutkintapöytäkirjan merkityksen selvästi vähentyneen aiemmasta, mikä puoltaa esitutkintamenettelyn helpottamiseen tähtääviä muutoksia.

Keskusrikospoliisi huomauttaa, että poliisiin kohdistuvat kantelut tai kritiikki eivät juurikaan kohdistu tutkinnan laatuun, vaan tutkinnan kestoon tai päätöksiin olla ottamatta asia tutkittavaksi. Näin ollen syyttäjän osallistumiselle tavallisten asioiden esitutkintaan ei ole perusteltua tarvetta. Poliisilla on kokemusta syyttäjän johtamista esitutkinnoista niin sanotuissa poliisirikosasioissa. Syyttäjäjohtoisten asioiden tutkintaa tarkastellessa voidaan todeta, että tutkinta-ajat tai -laatu eivät poikkea poliisin johtamista esitutkinnoista.

Poliisin ja syyttäjän välisellä esitutkintayhteistyöllä on erityistä merkitystä pääsääntöisesti loppulausuntovaiheessa, jota käsitellään jäljempänä. Esitutkintayhteistyöstä voidaan saada hyötyä myös laajoissa ja vaikeissa tutkintakokonaisuuksissa, kuten esimerkiksi talousrikostutkinnassa. Keskusrikospoliisi kuitenkin toteaa, että laajoissa tutkintakokonaisuuksissa syyttäjän ja poliisin yhteistyö toimii jo nykyään pääsääntöisesti tehokkaasti ja syyttäjä osallistuu esitutkintaan alusta asti, jolloin yhdessä linjataan muun muassa tutkinnan suunnasta. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan puutteet syyttäjät yhteistyössä keskittyvät lähinnä nopeita reaktioita edellyttäviin tutkintakokonaisuuksiin, kuten edellä esimerkkinä mainittuun henkirikostutkintaan. Yhteistyöongelmien ytimessä ei ole Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan nykyisen esitutkintalain 5 luvun 3 §:n riittämättömyys, vaan poliisien ja syyttäjän puolen resurssien niukkuus. Poliisin voi olla ajoittain vaikea saada syyttäjään yhteyttä tai syyttäjällä voi olla vaikeuksia ehtiä perehtyä asiaan nopeasti osallistuakseen yhteistyöhön. Jotta resursseja voidaan kohdistaa tehokkaasti, Keskusrikospoliisi katsoo, että esitutkintayhteistyöhön ryhtymisestä tulee päättää rikosasiakohtaisesti poliisin aloitteesta. Myös tutkinnanjohtajuus tulee säilyttää poliisilla, jotta esitutkinnan tuloksellisuus ei vaarannu missään olosuhteissa ja voidaan välttyä turhilta toimenpiteiltä.

Edellä esitetyistä perusteista johtuen Keskusrikospoliisi katsoo, että mietinnössä ehdotettua uutta esitutkintalain 5 luvun 3 §:ää tulee harkita kokonaisuutena arvioiden tarkkaan esitutkinnan kannalta, katsotaanko säännösmuutoksen olevan tarpeen. Keskusrikospoliisi toteaa pitävänsä nykyistä esitutkintalain 5 luvun 3 § on riittävällä tavalla ohjaavana ja yhteistyöhön velvoittavana, mutta jättävän kuitenkin mahdollisuuden sopia tavoista. Lisäksi nykyinen esitutkintalain säännös mahdollistaa rikostutkinnan johtamisen joustavasti kunkin rikosasian erikoispiirteet huomioiden, kun toimivalta ratkaisujen tekemisestä on poliisissa tutkinnanjohtajalla. Virastojen välisessä työskentelyssä on myös kehittämisen varaa, jota ei Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista ratkaista lainsäädännöllä, vaan esimerkiksi työnjohdollisilla määräyksillä, virastojen välisten tiedonvälitystapojen kehittämisellä, kouluttamalla ja resursseja kasvattamalla.

Mikäli lakiin päädytään vastoin Keskusrikospoliisin näkemystä ottamaan säännös loppulausuntovaiheen lisäksi laajasta yhteistyövelvollisuudesta, tulee poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyövelvollisuus keskittää johtuen laajoihin ja vaikeisiin rikosasioihin. Sääntelyssä tulee huolehtia yhteistyön joustavuudesta. Yhteistyötä tulee voida sopeuttaa joustavasti kunkin rikosasian asettamiin vaatimuksiin siten, että asian laadun niin edellyttäessä yhteistyötä tehdään jo esitutkinnan alusta asti, jotta yhteistyö palvelee rikosprosessia ja sen läpivirtausta mahdollisimman tehokkaasti. Keskusrikospoliisi katsoo kuitenkin, että keinoissa tulisi velvoittavuuden sijaan painottaa joustavuutta.

Tutkintasuunnitelmia koskeva ehdotus (ETL 3:3a)

Mietinnössä esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että esitutkintaviranomaisen tulee laatia kirjallinen tutkintasuunnitelma niistä rikoksista, joista esitutkintaviranomaisen tulee 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa syyttäjälle, jollei sitä olisi pidettävä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana. Lisäksi tutkintasuunnitelmaa tulisi päivittää ja tutkintasuunnitelma muuttuisi asianosaisjulkiseksi asiakirjaksi. Ehdotuksessa muutosta perustellaan rikosprosessin tehostamisella ja nopeuttamisella.

Keskusrikospoliisi toteaa, että esitutkintaviranomaisen näkökulmasta tutkintasuunnitelman käyttöä rajoittavat ongelmat on tunnistettu ja kuvattu mietinnössä hyvin, mutta ongelmia ei ole huomioitu muutosehdotuksessa. Keskusrikospoliisi katsoo, että nyt esitetty lakiin kirjoitettu velvollisuus tutkintasuunnitelman laatimisesta ei tosiasiasa nopeuttaisi rikosprosessia, vaan voisi aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Myöskään työryhmän mietinnössä korostettu tutkinnan aikatauluttaminen tutkintasuunnitelman keinoin ei ole tosielämän kannalta ongelmaton ratkaisu.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tutkintasuunnitelman käyttökelpoisuus ja siitä saatava hyöty riippuu tutkittavana olevan asian laadusta ja laajuudesta. Esimerkiksi talousrikostutkintaan tutkintasuunnitelmien laatiminen soveltuu hyvin ja se tukee tutkintaa, koska talousrikostutkinta on usein pitkäkestoista, monimutkaista ja aineistomassa suurta. Tutkintasuunnitelman laatiminen sitoo kuitenkin resursseja. Esimerkiksi Keskusrikospoliisin talousrikostutkintalinjalla aloitetaan vuosittain tutkimaan keskimäärin 20 uutta juttukokonaisuutta, joihin jokaiseen tehdään vähintään yksi tutkintasuunnitelma. Asian erityispiirteistä riippuen tutkintasuunnitelman laatiminen vie aikaa tyypillisesti muutamista tunneista viikkoon, mutta laajan tutkinnan suunnittelemiseen voi kulua useita viikkoja.

Tutkintasuunnitelman laatimisvelvollisuuden säätäminen lakitasoisesti voi luoda ongelmia ja hidastaa esitutkintaa etenkin niillä rikostutkinnan osa-alueilla, joilla tutkintasuunnitelman luominen ei onnistu vaikeuksista, tai sen tuoma hyöty jää kyseenalaiseksi käytännön tekijöistä johtuen. Esimerkiksi henkirikostutkinnassa ratkaisut tehtävistä tutkintatoimenpiteistä tehdään tilannekuvan päivittyessä ja poliisi pitää syyttäjän kanssa tiiviisti yhteyttä tutkinnan edetessä. Tällaisessa tilanteessa lakiin kirjattu velvollisuus tutkintasuunnitelman päivittämiseen sitoisi epätarkoituksenmukaisella tavalla tutkinnanjohtajan resursseja, mikä hidastaisi esitutkintaa. Toisena esimerkkinä on syytä nostaa esiin järjestäytyneen rikollisuuden tutkinta. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia tutkiessaan poliisi paljastaa monet epäillyt rikokset itse rikostiedustelun keinoin, eli rikoksista ei ole tehty poliisille ilmoitusta. Tutkinnassa käytetään pääsääntöisesti salaisia pakkokeinoja ja epäillyn toimet määrittävät poliisin suorittamat toimenpiteet. Tämä vaikeuttaa kirjallisen tutkintasuunnitelman tekemistä, koska käytännössä poliisin tulee perustaa tutkintasuunnitelma epäillyn menettelyä koskeviin epävarmoihin ennusteisiin.

Päivittäisrikosten tutkinnassa velvollisuus tutkintasuunnitelman laatimiseen ja päivittämiseen kuormittaa ja hidastaa tutkintaa entisestään. Esitutkinnan aloituksessa kirjataan tutkintailmoitus, joka hyvin laadittuna riittää tutkintasuunnitelmaksi niin sanotuissa tavanomaisissa rikoksissa, joissa esitutkinta ei kaipaa erityistä suunnittelua.

Mahdollisen esitutkintaprosessin hidastumisen lisäksi Keskusrikospoliisi näkee velvollisuuden säätämisessä muita ongelmia. Keskusrikospoliisi pitää mietinnössä korostettua esitutkinnan aikatauluttamista tutkintasuunnitelmalla ongelmallisena, koska esitutkintaan sisältyy paljon työvaiheita, joihin kuluva aika ei riipu poliisista, vaan esimerkiksi epäiltyjen ja muiden kuultavien tavoitettavuudesta, erilaisten tietopyyntöjen tai oikeusapupyyntöjen toteutusajasta, ja esimerkiksi teknisten tutkimusten tai muiden selvitysten viiveistä. Tarvittavaa todistelua ja sen saamiseksi tarvittavia toimenpiteitä suunnitellaan, mutta poliisi voi päättää vain niiden aloittamisajasta ja siitäkin vain, kun toimenpide ei edellytä syötettä joltain muulta työvaiheelta.

Epäonnistuminen aikataulun noudattamisessa avaa uuden mahdollisuuden poliisin toimintaan kohdistuvien moitteiden esittämiseen, vaikka kyse olisi poliisin vaikutusmahdollisuuksien piirin ulkopuolella olevasta perusteesta.

Keskusrikospoliisi huomauttaa, että poliisin toimintaa valvotaan jo nykyisin paljon sekä organisaation sisältä että ulkoa, ja asianosaisilla on käytössään runsaasti erilaisia oikeussuojakeinoja. Esitutkinnassa tehtävän työn lisäsääntely lain tasolla kohdistaisi vielä lisää huomiota tukinnan suorittamistapaan sen sijaan, että rikosprosessissa keskityttäisiin rikosten selvittämiseen. Aikatalutetun tutkintasuunnitelman laatimis- ja päivittämisvelvollisuuden säättäminen pakolliseksi tekisi tutkintasuunnitelmasta jälleen yhden kohteen, johon kohdistuvia moitteita asianosainen voisi osoittaa lakiin perustuen. Näin ollen rikosprosessi pitkittyisi pakollisten vaiheiden lisääntyessä sekä näihin vaiheisiin mahdollisesti kohdistuvien valitusten ja kantelujen myötä.

Keskusrikospoliisi katsoo jäävän myös epäselväksi, tulisiko tutkintasuunnitelma osaksi esitutkintapöytäkirjaa, vai tulkitaanko se esitutkinnassa kertyneeksi aineistoksi, jota ei ole otettu esitutkintapöytäkirjaan, mutta josta olisi esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 4 momentin mukaisesti tehtävä merkintä pöytäkirjaan, jollei laissa toisin säädetä.

Keskusrikospoliisi katsoo ongelmia liittyvän myös tutkintasuunnitelman muuttumiseen asianosaisjulkiseksi. Hyvä tutkintasuunnitelma kuvaa esitutkintaprosessia ja sen taktiikkaa. Nykyisin tutkintasuunnitelma on merkitty turvaluokitelluksi salassa pidettäväksi asiakirjaksi julkisuuslain 24.1 §:n 5 kohdan perusteella (taktiset ja tekniset menetelmät ja suunnitelmat). Tutkintasuunnitelman muuttuminen asianosaisjulkiseksi asiakirjaksi tarkoittaisi käytännössä sitä, että asianosaiset vaatisivat tutkintasuunnitelman luovuttamista. Muutos olisi omiaan vaarantamaan esitutkinnan tarkoituksenmukaisen toteuttamisen ja tuloksellisuuden, koska tutkintasuunnitelma paljastaisi poliisin tutkintataktiikat asianosaisille. Esimerkiksi henkirikostutkinnan eri tutkintalinjojen tuleminen asianosaisten tietoon voisi vaarantaa paitsi tutkinnan, saattaa myös asianosaisia konkreettiseen vaaraan. Keskusrikospoliisi katsoo, että toteutuessaan muutos johtaisi tutkintasuunnitelman merkityksen heikkenemiseen tutkinnan suunnittelun ja johtamisen työkaluna, koska poliisi joutuisi harkitsemaan, mitä suunnitelmaan voi kirjata.

Edellä esitetyistä perusteista johtuen Keskusrikospoliisi suhtautuu ehdotukseen kriittisesti ja katsoo, että tutkintasuunnitelmaa koskevaa lainsäädäntömuutosta tulee arvioida tarkoin esiin tuodut ongelmat huomioiden. Esitutkinnan suunnittelemiseen mahdollisesti liittyviä puutteita voitaisiin tarkoituksenmukaisimmin korjata työnjohdollisilla määräyksillä kuin lakimuutoksilla. Kysymys on organisaation sisäisestä laadunvalvonnasta, jonka tueksi ei tarvita lain tasoista velvoitetta laatia tutkintasuunnitelma, jonka laatuun vaikuttavia yksityiskohtia ei kuitenkaan voida lain tasolla säätää. Tutkintasuunnitelman laatimisvelvoitteen sijaan tulisi keskittyä tiedonvaihdon parantamiseen sähköisillä alustoilla, henkilöstön kouluttamiseen ja työnjohdon tehostamiseen. Keskusrikospoliisi suhtautuisi myönteisesti myös poliisin esitutkintaprosessin tehokkuudesta tehtävään ulkopuoliseen arviointiin.

Mikäli velvollisuudesta tutkintasuunnitelman laatimiseen kuitenkin säädettäisiin, Keskusrikospoliisi toteaa, että myös syyttäjälle tehtävän ilmoituksen edellytyksistä tulisi säätää lailla. Ehdotetussa esitutkintalain 3 a §:ssä velvollisuus tutkintasuunnitelman laatimiseen kytketään niihin rikoksiin, joista on ilmoitettava syyttäjälle. Keskusrikospoliisi huomauttaa, että ilmoitusvelvollisuus ei määräydy lain perusteella, eikä edes asetustasoisesti, vaan

pohjautuu valtakunnansyyttäjän toimiston antamaan ohjeistukseen. Mikäli ilmoitusvelvollisuuteen liitetään muita velvoitteita, kuten tutkintasuunnitelman laatimisvelvoite, Keskusrikospoliisi pitää tarpeellisena velvollisuuksien rajojen määrittämiseksi myös puheena olevan ilmoitusvelvollisuudesta säättämistä lailla tai asetuksella.

Loppulausuntoa koskeva ehdotus (ETL 10.1)

Työryhmän mietinnössä esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että loppulausuntopyyntö olisi aina yksilöitävä ja päätös loppulausunnon pyytamisestä tapahtuisi yhdessä syyttäjän kanssa. Keskusrikospoliisi katsoo ehdotuksen sisältävän huomiota vaativia ongelmia.

Keskusrikospoliisi suhtautuu neuvottelua koskevaan ehdotukseen lähtökohdaisesti myönteisesti. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ehdottomasti suurin hyöty poliisin ja syyttäjän välisessä esitutkintayhteistyössä liittyy loppulausuntopyyntöjen suunnitteluun sekä yksilöivien kysymysten muotoilemiseen. Yksilöidyn loppulausunnon pyytamisestä neuvottelemine edellyttää kuitenkin syyttäjän osallistumista esitutkintatoimenpiteistä päättämiseen jo tutkinnan alussa sekä perehtymistä kaikkeen kertyneeseen esitutkintamateriaaliin. Yksinkertaisissa rikosasioissa syyttäjän pitäminen ajan tasalla sitoisi turhaan sekä poliisin että syyttäjän resursseja, eikä sitä ole pidettävä prosessin kannalta tarkoituksenmukaisena. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan syyttäjän osallistuminen esitutkintaprosessiin ja loppulausuntomenettelyyn on tarkoituksenmukaista keskittää laajoihin ja vaativiin rikosasioihin. Näin ollen, mikäli velvollisuudesta neuvotella loppulausunnon säädetään, tulee velvollisuus rajata laajoihin ja vaativiin rikosasioihin. Resurssien tarkoituksenmukaisesti kohdistamiseksi syyttäjän osallistuminen tulisi tapahtua poliisin aloitteesta.

Keskusrikospoliisi korostaa ehdottoman neuvotteluelvöllisyyden säättämisen ilman velvollisuuteen tehtäviä rajoja olevan tarkoituksenmukaisuuskysymys, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia prosessin etenemiseen. Tällä hetkellä syyttäjä ehtii arvioida esitutkinnassa saadun selvityksen riittävyttä pääsääntöisesti vasta esitutkinnan päätyttyä. Keskusrikospoliisi toteaa, että kategorisen neuvotteluvaatimuksen asettaminen olisi omiaan hidastamaan loppulausuntojen pyytämistä ja siten esitutkinnan valmistumista myös tilanteissa, joissa neuvottelu ei ole ehdottoman tarpeen tai syyttäjä ei resurssien vuoksi ehdi osallistumaan neuvotteluun asian edellyttämällä nopeudella. Esimerkiksi järjestäytyneitä rikollisuutta koskevien rikosasioiden kohdalla on havaittu, että syyttäjällä ei välttämättä ole riittävästi resursseja osallistua yksilöidyn loppulausuntopyynnön valmisteleminen. Ongelma korostuu etenkin rikosasioissa, joissa syytteen nostamiselle asetetun määräajan ja esitutkinnan valmistumisen välinen aika voi olla vain kaksi viikkoa. Tällainen tilanne on mahdollinen etenkin silloin, kun rikoksesta epäiltyjä pidetään vangittuina. Yhteistyöhön ehdottomasti pakottava uudistus voisi näin ollen lisätä tutkintavankeuspäiviä tietyissä rikoslajeissa.

Mietinnössä ei ole otettu myöskään kantaa siihen, kenellä olisi toimivalta ratkaista asia, mikäli neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen. Kehitysuunta, jossa joustavuus korvataan joustamattomuudella ja avataan mahdollisuus toimivaltakonfliktille, ei ole rikosprosessin kannalta toivottava. Edellä esitetyt ongelmat huomioiden Keskusrikospoliisi katsoo, että viimekätinen ratkaisuvälillä tulisi säilyttää poliisilla.

Keskusrikospoliisin tulkinnan mukaan mietintö lähestyy esitutkinnan loppulausuntoa ja sen yksilöimistä sellaisen ihannetilanteen pohjalta, jossa epäilty on halukas ja kykenevä antamaan merkityksellisen loppulausunnon, jolloin yksilöity loppulausuntopyyntö olisi prosessin etenemisen kannalta hyödyllinen. Käytännön olosuhteissa näin ei useinkaan ole, ja siihen on myös mietinnössä joltain osin otettu kantaa.

Keskusrikospoliisi suhtautuu loppulausuntopyynnön ehdotonta yksilöintiä koskevaan vaatimukseen varauksella. Keskusrikospoliisin katsoo loppulausuntopyynnön yksilöintivaatimuksella voitavan yhtenäistää menettelytapoja sekä tehostaa rikosprosessia ilman, että yksilöimisvaatimus merkittävästi lisääisi poliisin työtaakkaa. Keskusrikospoliisi toteaa, että loppulausuntopyyntöjä yksilöidään jo nyt, jos on osoitettavissa seikkoja, jotka vaatisivat vielä asianosaisten kannanottoja. Esimerkiksi talousrikostutkinnassa syyttäjän kanssa yhteistyössä laadittu yksilöity loppulausuntopyyntö nopeuttaa rikosprosessia silloin, kun kannanottojen pyytäminen yksilöidyistä seikoista on perusteltua. Loppulausuntopyyntöjen yksilöintivaatimus ei ole kuitenkaan ongelmaton.

Nykyinen esitutkintalaki edellyttää, että asianosaisille annetaan mahdollisuus loppulausunnon antamiseen. Vakavissa rikosasioissa epäilty myös säännönmukaisesti varaavat oikeuden loppulausunnon antamiseen. Tavanomainen loppulausuntojen laatimiseen käytetty aika esitutkinnassa on kolmesta viikosta kahteen kuukauteen asian laadusta riippuen. Käytännössä asianosaiset pyytävät aina lisäaikaa loppulausunnon toimittamiseen. Koska epäiltyä ei voida pakottaa antamaan merkityksellistä loppulausuntoa, asianosaisilla ei välttämättä ole annetusta lisäajasta huolimatta halua helpottaa prosessia. Päinvastoin, menettelyn tavoitteena voi olla pyrkimys viivyttää esitutkinnan etenemistä, mikä näkyy käytännössä heikkolaatuisina loppulausuntoina. Tämä on yhteydessä ilmiöön, jossa epäilty tai syytetyt painottavat puolustautumistaan yhä useammin lähemmäksi pääkäsittelyä tai itse pääkäsittelyyn, jolloin puolustus saattaa toimittaa esimerkiksi uutta asiakirjanäytettä ja nimetä uusia todistajia. Merkityksellisten vastausten antaminen loppulausunnoissa ei sovi puolustustaktiikkaan, jonka tarkoitus on rikosprosessin hidastaminen tai sotkeminen. Keskusrikospoliisin kokemuksen mukaan vaativien rikosasioiden asianosaiset pyytävät loppulausunnoissa usein myös lisätutkintaa. Lisätutkinnan suorittaminen tarkoittaa tyypillisesti esitutkinnan pitkittymistä kahdesta viikosta neljään kuukauteen, mikä luonnollisesti viivyttää rikosprosessin etenemistä.

Edellä esitetyillä perusteilla neuvotteluvollisuuteen sekä loppulausuntopyynnön yksilöimistä koskeviin vaatimuksiin sekä näiden vaatimusten vaikutukseen esitutkinnan kannalta tulee kiinnittää erityistä huomiota. Keskusrikospoliisi ei pidä velvoittavaa sääntelyä parhaana mahdollisena ratkaisuna yhteistyön järjestämiseen. Keskusrikospoliisi pitää lähtökohtaisesti hyvänä menettelytapana, että poliisi ja syyttäjä neuvottelevat ja tekevät tapauskohtaisesti ratkaisun loppulausunnon aikataulutuksesta, laajuudesta ja sisällöstä, mutta neuvottelun tulisi tapahtua joustavasti ja poliisin aloitteesta. Keskusrikospoliisi huomauttaa, että mikäli loppulausuntopyyntö velvoitettaisiin yksilöimään kategorisesti, joutuisivat poliisi ja mahdollisesti syyttäjä tekemään ylimääräistä työtä kehittäessään keinotekoisesti yksilöintejä, jotka eivät olisi prosessin kannalta edes tarpeellisia.

Keskusrikospoliisi katsoo, että loppulausuntoja koskevaa lainsäädäntömuutosta harkitessa olisi syytä punnita mahdollisia keinoja viivyttely- tai sotkemistaktikointiin puuttumiseen. Keinojen tarjoaminen on kuitenkin vaikeaa.

LEAN-raportissa on tunnistettu ongelmat, jotka liittyvät asianosaisten taktisiin syihin perustuvaa todisteiden pimittämiseen ja esittämiseen vasta tuomioistuinkäsittelyn aikana. Ratkaisuksi on esitetty preklusiouhan ulottamisesta myös rikosasioihin (Tolvanen 2020, s. 53). Preklusiouhka olisi tehokas keino puuttua taktikointiin, jonka tavoite on joko sotkeminen tai käsittelyn hidastaminen. Preklusioon rikosasioissa liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia, kuten työryhmä on mietinnössään todennut.

Keskusrikospoliisi ehdottaa yhdeksi ratkaisuksi säätämistä loppulausuntojen antamisen määräajasta sekä lisäajan myöntämisen edellytyksistä. Määräajasta säätäminen ei estäisi taktikointia, mutta sillä voitaisiin yhtenäistää käytäntöjä, lyhentää loppulausuntomenettelyyn kuluva aikaa sekä vähentää mahdollisuuksia prosessin tarkoitukselliseen hidastamiseen.

Tekniikan hyödyntäminen rikosprosessissa (ETL 9:3)

Keskusrikospoliisi suhtautuu myönteisesti kuulusteluiden tallentamiseen ääni- ja kuvatallenteena. Työryhmän mietinnössä ehdotettuun asetelmaan, jossa päätäntävalta kuulustelun tallentamisesta annettaisiin rikoksesta epäillyn käsiin, tulee suhtautua kriittisesti. Keskusrikospoliisi huomauttaa tutkinnanjohtajuuden kuuluvan poliisille. Näin ollen kuulusteluihin sekä niiden toteuttamiseen liittyvät päätökset kuuluvat poliisille, eivät asianosaisille, jotta kuulustelujen tallentamista voitaisiin käyttää esitutkinnan helpottamiseen.

Kuulusteluiden tallentaminen parantaisi asianosaisten ja poliisin oikeusturvaa. Uudistus, joka mahdollistaisi kuulustelujen ääni- ja kuvatallentamisen olisi erityisen toivottu etenkin vakavissa rikosasioissa. Videotallenteen laatiminen helpottaisi poliisin menettelyä kuulustelutilanteessa koskevien väitteiden tutkimista, sekä tekisi näin ollen poliisin toiminnasta aiempaa läpinäkyvämpää. Lisäksi videotallenne ehkäisee erimielisiä tulkintatilanteita.

Keskusrikospoliisi pitää kuitenkin tärkeänä, että kuulustelujen tallentaminen ainakin äänitallenteena tulisi käyttöön rikoslajineutraalisti kaikissa esitutkinnoissa. Esitutkinta on syyteharkinnan työkalu ja mahdollisuus videotallenteiden katsomiseen antaisi syyttäjälle tilaisuuden tutustua paitsi siihen, mitä on sanottu, myös miten on sanottu. Kuulusteluissa yksittäisillä ilmaisuilla tai jopa sanoilla voi olla oleellinen merkitys, jolloin videoitu kuulustelu täytyisi litteroida sanatarkasti osaksi pöytäkirjaa. Koska kuulustelukertomus on tarkistettavissa tallenteelta, Keskusrikospoliisi katsoo, että kuulustelut tulee voida litteroida vain olennaisilta osiltaan ja poliisilla tulisi olla harkintavalta sen suhteen, mikä on olennaista.

Keskusrikospoliisi toteaa, että kuulustelujen video- ja äänitallentaminen ei lisää poliisin työmäärää. Tältä osin merkittävimmät kustannukset syntyisivät vaadittavien teknisten laitteiden ja tallennustilan hankkimisesta, sekä litteroinnista. Videokuulustelussa sekä kuulustelijan että varsinkin kuulusteltavan on helppoa puhua paljon, jolloin litteroitavaa aineistoa voi syntyä huomattavasti runsaammin kuin syntyisi tekstiä vastaavaan suoraan kirjattuun kuulustelukertomukseen. Lisäksi kuulustelun litterointi vie moninkertaisesti työaikaa itse kuulusteluun verrattuna. Näin ollen Keskusrikospoliisi katsoo, että vain osittainen litterointi olisi perusteltua. Mikäli kuulustelukertomuksen litterointi vain olennaisilta osiltaan ei ole mahdollista, Keskusrikospoliisi

ehdottaa mahdollisuutta puheentunnistusohjelman käyttöön. Puheen tekstiksi kääntävän puheentunnistusohjelman avulla litterointi voisi nopeutua merkittävästi, kun tutkijan tehtäväksi jäisi lähinnä tekstin oikeellisuuden varmistaminen. Keskusrikospoliisi pitää puheentunnistusohjelman käytön mahdollisuuden selvittämistä yleisesti tärkeänä.

Keskusrikospoliisi huomauttaa myös, että poliisin suorittamista kuulusteluista syntyneiden ääni- ja kuvatallenteiden hyödyntäminen voisi nopeuttaa rikosprosessia kokonaisuutena, mikäli rikosprosessissa vain riitaisista asioista kuultaisiin asianosaisia uudestaan esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyssä. Tämä toki vaatisi laajempaa lainsäädännön uudistamista sekä asettaisi korkeat laatuvaatimukset poliisin suorittamille kuulusteluille.

Erityisosaamisen turvaaminen - lapset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat (ETL 4:7 ja ETL 4:7a)

Mietinnössä esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimus erityisosaamisesta ulotettaisiin mahdollisuuksien mukaan tutkijoiden lisäksi myös tutkinnanjohtajiin.

Keskusrikospoliisi toteaa, että rikosasiaa käsittelevien tutkinnanjohtajien erityisosaamisen vaatimus voi aiheuttaa käytännön ongelmia. Vaatimus saattaa olla toteutettavissa poliisilaitosten tasolla, mutta ei välttämättä poliisiase-makohtaisesti. Etenkin haja-asutusalueilla tavoite saattaa olla vaikea toteuttaa osaajien vähyyden ja saatavuuden vaikeudesta johtuen. Mikäli tiettyä rikoslajia esiintyy alueella satunnaisesti, ongelmana voi olla myös resurssin ylläpitäminen, eli jatkuvasti esimerkiksi lapsi- tai ihmiskaupparikollisuuteen koulutetun tutkinnanjohtajan pitäminen. Muutoksen toteuttaminen edellyttäisi poliisin resurssien lisäämistä.

Keskusrikospoliisi pitää yleisellä tasolla kannatettavana, että lainsäädäntö ohjaa tehtävien priorisoinnissa ja ohjaa siten myös resurssien kohdentamista. Riskinä kuitenkin on, että lapsiin ja ihmiskauppaan liittyvien rikosten tutkinnan priorisointi saattaa johtaa resurssien vähyyden takia muiden asioiden tutkimisen laiminlyöntiin, mikä vaarantaisi kansalaisten yhdenvertainen kohtelun sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen.

Muut mietinnössä käsitellyt asiat

Velvollisuus esitutkinnan toimittamiseen

Työryhmä käsittelee mietinnössään myös esitutkintapakkoa erityisesti Keskusrikospoliisin toimintaympäristön näkökulmasta, mutta tarkastelu koskettaa luonnollisesti myös paikallispoliisia, joille kokonaisuuksia tai niiden osia voidaan siirtää. Keskusrikospoliisi katsoo tarkastelun olevan hyvin yksiulotteista ja ohittavan pitkän aikajänteen kehityksen. Koska asia on poliisin toiminnan kannalta merkittävä ja merkittävyys vain korostuu toimintaympäristön muuttuessa, Keskusrikospoliisi haluaa kiinnittää lainsäätäjän huomiota esitutkintapakon alan arvioimisen tarpeellisuuteen. Vaihtoehtona esitutkintapakon rajaamiselle Keskusrikospoliisi esittää poliisilain muuttamista.

Voimassa oleva esitutkintalaki velvoittaa poliisia tukimaan kaikki sen tietoon tulevat rikosepäilyt. Esitutkinnan lopettaminen on mahdollista syyttäjän päätöksellä tai vähäisissä asioissa poliisin päätöksellä. Keskusrikospoliisi on toistuvasti nostanut esiin nykymuotoisen esitutkintapakon laajuuteen liittyviä ongelmia. Keskustelussa poliisin resurssien huomioiminen törmää

kansalaisten perusoikeuteen saada asiansa käsitellyksi, mutta törmäys on todellinen myös käytännön elämässä.

Edellisen esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen myötä tutkinnan työ määrä lisääntyi aiemmasta. Tämän lisäksi esimerkiksi tekniikan kehittyminen on lisännyt rikostutkinnan työ määrää, kun rikoksia paljastuu aiempaa enemmän. Keskusrikospoliisi katsoo, että esitutkintapakon rajaaminen tulisi ottaa arvioitavaksi. Arvioinnin tekemistä tukevat poliisin tietoon tullutta rikollisuutta kuvaavat tilastoluvut suhteessa käytettäviin resursseihin tai niiden kehitykseen, rajoittamispäätösten määrän kasvu sekä toimintaympäristön muutokset. Poliisin tulisi voida kohdentaa toimintaansa oikeasuhtaisesti ja rikosvastuun toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisesti tilanteessa, jossa nähtävissä ei ole resurssilisäyksiä.

Työryhmän mietinnössä viitataan tietoverkkorikollisuuden tutkinnassa esiin nousseeseen ilmiöön, jossa yhden rikosasian tutkinnan yhteydessä paljastuu lukuisia muita rikosepäilyjä. Keskusrikospoliisi muistuttaa ilmiön olevan kuitenkin mahdollinen myös esimerkiksi sijoitushuijausten ja muiden petosrikosten kohdalla sekä laite-etsintöjen yhteydessä. Esimerkiksi ns. Vastaamo-tutkinnan yhteydessä on paljastunut kymmeniätuhansia muita tietomurtoja, joiden selvittäminen nykyresursseilla tulee kuormittamaan rikostutkintaa merkittävästi. Nyt esiin nostettu paljastuvien rikosepäilyjen merkittävä määrä sekä työryhmän muistiossakin tunnistettu asianomistajien suuri lukumäärä ja asianomistajien selvittämisen vaikeus eivät ole ainoita rikostutkintaa vaikeuttavia tekijöitä. Näiden lisäksi tietoaineistot voivat olla hyvin laajoja ja asianomistajia voidaan havaita olevan Suomen lisäksi useissa eri maissa. Tällaisten kokonaisuuksien tutkiminen muodostuu nykyresursseilla äärimmäisen vaikeaksi.

Loppuraportissa ongelman todetaan olevan vielä niin harvoin toteutuva, ettei muutoksiin ole tarvetta. Keskusrikospoliisi muistuttaa nyt tehtävillä lainsäädäntömuutoksilla määritellään keinot tulevaisuuteen. Nyt tehtävien ratkaisujen merkitystä arvioidessa on huomioitava ennakoitavissa oleva kehitys. Vastaamo-tutkinnan kaltaisia rikoskokonaisuuksia paljastuu tulevaisuudessa lisää.

Mietinnössä ratkaisuksi on ehdotettu muun muassa tarkastelemalla asian selvittämisen laajuutta, asianomistajien kuulemisen rajaamista sekä mahdollisia tutkinnan rajoittamisia. Keskusrikospoliisi toteaa näiden keinojen olevan riittämättömiä tutkintaresurssien tehokkaan kohdentamisen kannalta. Työryhmän ehdotukset edellyttävät kaikilta osin jo esiselvittämistä, tutkintaa ja toimivaltuuksien käyttöä, sekä tutkinnan päättämisprosesseihin liittyvää päätöksentekoa.

Yleisesti voidaan todeta tutkinnan vähäisen resursoinnin pakottavan poliisia ohjaamaan resursseja väkivalta- ja huumausainerikosten kaltaisten vakavien rikosten tutkimiseen, jolloin esimerkiksi pienet omaisuusrikokset jäävät odottamaan. Tosiasiassa osa rikosasioista jää tutkimatta, sillä ne ehtivät vanhentua ennen aktiiviseen tutkintaan ehtimistä, tutkinnan aikana, tai ennen syyteharkinnan valmistumista. Kyse on resurssivajeesta, joka on poliisista riippumaton. Keskusrikospoliisi on huolissaan tilanteen vaikutuksesta kansalaisten luottamukseen poliisia kohtaan.

Liian pitkiksi venyvät rikostutkinnat tai asioiden vanhentuminen avaavat mahdollisuuden poliisista tehtäville kanteluille tai rikosilmoituksille, mikä kuormittaa poliisia entisestään. Kyseessä on kierre, jonka katkaiseminen

edellyttää lainsäätäjän toimia. Säättämällä laissa esitutkintapakosta luopumisesta, lain tasolla määriteltäisiin aikaisempaa täsmällisemmin yhteiskunnallinen tahtotila poliisin voimavarojen kohdentumisesta ja erityisesti perusoikeussuojasta, eikä asia jäisi enää tutkinnanjohtajan tai syyttäjän harkintavastuulle rajoittamispäätösten muodossa.

Esitutkintapakon rajaamisessa kyse ei ole yksittäisten asioiden tutkimatta jättämisestä. Tavoitteena on, että jokaista rikosasiaa ei tarvitsisi tutkia, jos poliisilla ei ole tiedossa asianomistajaa. Esimerkiksi tietomurtorikoksen tutkinnassa poliisi saattaa löytää takavarikoidusta palvelimesta näyttöä muistakin rikoksista, joista ei ole asianomistajat tiedossa, niin tällaisessa tilanteessa poliisilla ei tulisi olla velvoite tutkia kaikkia poliisin tietoon tulleita rikoksia.

Mikäli osittainen esitutkintapakosta rajaaminen ei ole mahdollista, Keskusrikospoliisi ehdottaa vaihtoehdoksi tehtävien kiireellisyysjärjestyksestä säättämistä poliisilakiin. Keskusrikospoliisi huomauttaa, että esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 2 momentti mahdollistaisi ongelman ratkaisemisen, mikäli muutoksia tehtäisiin poliisilain 1 luvun 6 §:n 2 momentin kiireellisyysjärjestystä koskevaan säännökseen siten, että poliisi voisi jättää tehtävän, tässä tapauksessa esitutkinnan, kokonaan suorittamatta poliisilakiin perustuvan priorisointisäännöksen perusteella.

Adheesioperiaate

Työryhmä esittää mietinnössään, että mahdollisuus esittää syyteasian yhteydessä rikoksesta johtuva yksityisoikeudellinen vaatimus tulee jatkossakin säilyttää. Adheesioperiaatteen säilyttämistä perustellaan muun muassa asianosaisten oikeusturvalla ja tuomioistuimille aiheutuvilla kokonaiskustannuksilla. Keskusrikospoliisi katsoo, että adheesioperiaatteesta ei ole syytä luopua kokonaan, mutta osittainen luopuminen tulisi ottaa arvioitavaksi, sillä yksityisoikeudellisten vaatimusten eriyttäminen rikosprosessista voisi ainakin tietyissä tapauksissa edistää rikosprosessin tehostamista.

Adheesioperiaatteeseen liittyvät ongelmat konkretisoituvat esimerkiksi Vastaamon kaltaisissa laajoissa kokonaisuuksissa, joissa on satoja tai tuhansia asianomistajia, jotka eivät kuitenkaan voi itse edistää esitutkintaa. Tästä huolimatta asianomistajia joudutaan kuulemaan esitutkinnassa yksityisoikeudellisten vaatimusten selvittämiseksi. Asianomistajien määrän vuoksi asianomistajien kuulemiset on aloitettava ennen kuin tutkinnan lopputulema on selvillä, mikä sitoo merkittävästi poliisin resursseja. Asianomistajilla ei ole välttämättä edes tiedossa kaikkia yksityisoikeudellisen vaatimuksen määrään ja laatuun vaikuttavia seikkoja ennen tutkinnan valmistumista, joten he joutuvat lausumaan kantansa niin sanotusti sokkona.

Keskusrikospoliisi esittää ratkaisuksi asianomistajien yksityisoikeudellisten vaatimusten selvittämisen eriyttämistä rikosprosessista silloin, kun asianomistajan kuulemisen tarkoitus on yksinomaan vaatimusten selvittäminen. Rikosprosessissa tulisi näin ollen edelleen selvittää asianomistajat, mutta heidän kuulemisveloitteensa tulisi rajata esitutkinnan aikana tapauksiin, joissa heiltä on saatavissa jotain tutkinnan kannalta olennaista tietoa. Puhtaasti yksityisoikeudelliset vaatimukset tulisi näin esitettäväksi rikosprosessin jälkeen erillisessä siviilioikeudellisessa prosessissa. Asianomistajat voisivat kanteensa perusteena vedota rikosprosessissa annettuun syyksi

lukevaan tuomioon. Näin vaatimusten aiheuttama kuormitus kohdistuisi tuomioistuimissa rikosprosessin sijaan siviiliprosessiin.

Sähköinen alusta tiedonvaihtoa varten esitutkinnan aikana

Mietinnössä todetaan, että ehdotuksilla tavoiteltavien hyötyjen aikaansaamiseksi esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän käytössä olisi tärkeä olla yhteinen sähköinen alusta tietojenvaihtoa varten. Rikosasioiden käsittelyketjun eri toimijoiden käytössä olevien tietojärjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen on muutoinkin rikosprosessin sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta välttämätöntä.

Keskusrikospoliisi pitää työryhmän mietinnössä sähköisen tiedonvaihdon osalta esitettyjä huomioita tärkeinä. Esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjille luotu yhteinen sähköisen alusta esitutkintamateriaalin käsittelyyn voisi edesauttaa esitutkintaprosessin nopeuttamisessa, mikäli järjestelmä saadaan otettua aktiiviseen käyttöön sekä poliisin että syyttäjälaitoksen toimesta. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan yhteinen alusta tehostaisi tiedonvaihtoa etenkin päivittäis- ja massarikostutkinnassa. Alustan suunnittelussa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös laajojen tietoaisteistojen siirtämisen asettamat vaatimukset, jotka tulisi voida siirtää esimerkiksi pilvikansioiden välityksellä.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus

Keskusrikospoliisi kannattaa mietinnössä ehdotettua, että poliisilain (872/2011) 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu vaitiolo-oikeus ulotetaan myös syyttäjään. Näin syyttäjän vaitiolo-oikeus olisi mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi poliisilain 7 luvun 4 §:ssä mainituin edellytyksin. Syyttäjän vaitiolo-oikeuden yhdenmukaistaminen edistäisi ja syventäisi poliisin sekä syyttäjän välistä yhteistyötä.

Syyteneuvottelu

Keskusrikospoliisi suhtautuu myönteisesti syyteneuvottelulainsäädännön kehittämismahdollisuuksien selvittämiseen. Nykyinen syyteneuvottelujärjestelmä perustuu siihen, että henkilö selvittää oman rikollisen toimintansa. Keskusrikospoliisi esittää harkittavaksi syyteneuvottelujärjestelmän muuttamista muualla maailmassa omaksutulla tavalla koskemaan henkilön omien rikosten selvittämisen lisäksi myös muiden henkilöiden rikollisen toiminnan selvittämistä. Keskusrikospoliisi ehdottaa myös sen selvittämistä, tulisiko mahdollisuus syyteneuvotteluun ulottaa esimerkiksi laajoihin huumausainerikoksiin.

Keskusrikospoliisi huomauttaa, että se on tyytymätön nykyiseen lakiin, jossa ei huomioida poliisin esitutkintatyötä, vaan ainoastaan helpotetaan syyttäjän ja tuomioistuimen työtaakkaa. Nykyisessä mallissa poliisi edelleen suorittaa esitutkinnan täysimääräisesti. Esitutkinta on rikosprosessin työläin vaihe, joten mahdollisuuksia sen keventämiseen tulisi arvioida. Keskusrikospoliisi katsoo, että syyteneuvottelun soveltamisalaa laajentamalla on mahdollista saavuttaa huomattavia prosessiekonomisia säästöjä, mikäli sovitteluun ohjautuvissa asioissa poliisin työtaakkaa kevennetään siten, että esitutkintaa ei tarvitse suorittaa täysimääräisesti.

Muuta

Esiselvitysvelvollisuuden rajaaminen

Rikosprosessin tehostamista pohdittaessa Keskusrikospoliisi katsoo aiheelliseksi viitata Keskusrikospoliisin päällikkö Robin Lardotin ja Sisäministeriön poliisiosaston osastopäällikkö Tomi Vuoren 29.04.2009 antamaan eriävään mielipiteeseen silloiseen esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseen liittyen. Keskusrikospoliisi toteaa eriävässä mielipiteessä esiin tuotujen näkemysten olevan tietyiltä osin edelleen ajankohtaisia. Erityisen ajankohtainen nyt käsillä olevan lainsäädäntömuutoksen kannalta on eriävässä mielipiteessä esitetty näkemys esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin esiselvitysvelvollisuudesta.

Poliisilla on tiettyjä erittäin rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta velvollisuus kirjata kansalaisten poliisille tekemät ilmoitukset joko R- tai S-ilmoituksina. Tätä ilmoitusten kirjaamisvelvollisuutta poliisi pitää myönteisenä yhtäältä tilannekuvan ylläpitämiseksi poliisin sisällä ja toisaalta ulkoisesti poliisin toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Sen sijaan kirjaamisen jälkeistä esikäsitteilyvelvollisuuden laajuutta olisi syytä tarkistaa.

Voimassa oleva esitutkintalaki edellyttää poliisia tekemään esiselvityksen, jottei ketään asetettaisi aiheettomasti epäillyn asemaan. Keskusrikospoliisi pitää säännöstä hyvänä, koska on tärkeää, että esitutkintaviranomainen voi ennen esitutkinnan aloittamista selvittää kuulusteltavan aseman, tai onko asiassa syytä epäillä rikosta. Keskusrikospoliisi pitää kuitenkin säännöksen velvoittavuutta ongelmallisena, sillä säännöksen sanamuoto *"ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä --"* on käytännössä johtanut siihen, että esiselvityksen aloittaminen on pääsääntö, ei poikkeus, jollainen sen tulisi olla. Merkittävä osa esiselvitykseen ohjautuvista asioista päätetään "ei syytä epäillä rikosta"-perusteella, koska minkään rikoksen tunnusmerkistö ei täyty. Merkittävä osa esiselvitystehtävistä on yksinkertaisia, jolloin jo esiselvitystä aloitettaessa tiedetään selvityksen lopputulos. S-ilmoituksen sekä päätöksen kirjaaminen perusteluineen sitovat aikaa. Näin ollen esiselvityksestä on muotoutunut eräänlainen ylimääräinen esitutkintavaihe, vaikka se ei ole tarkoituksenmukaista.

Keskusrikospoliisi katsoo, että poliisin resursseja voisi vapauttaa varsinaisen esitutkinnan suorittamiseen muuttamalla esiselvitysvelvollisuutta koskevaa säännöstä vähemmän velvoittavaksi. Tämän muutoksen toteuttamiseksi Keskusrikospoliisi ehdottaa, että esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin ensimmäinen virke kirjattaisiin muotoon *"1 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei ilman aiheetonta perustetta aseteta rikoksesta epäillyn asemaan --"*. Muutos vapauttaisi poliisin resursseja niiden asioiden osalta, joissa on jo alkuvaiheessa ilmeistä, että esitutkintakynnys ei ylity. Samalla poliisia kuitenkin ohjattaisiin edelleen aloittamaan esiselvitys, jos se on tarkoituksenmukaista. Tällaisia tilanteita on esimerkiksi silloin, kun tunnusmerkistön täytyminen on epäselvää, tai kun asianosaisilta tarvitaan lisätietoja esitutkinnan edellytysten hahmottamiseksi. Näin ollen esiselvitys tehtäisiin jatkossa vain poikkeuksellisesti.

Tässä yhteydessä Keskusrikospoliisi nostaa esille myös melko uuden ilmiön, jossa kansalaiset "tehtailevat" rikosilmoituksia yhteen tai useampaan poliisilaitokseen yhtä aikaa. Myös tällaisten ilmoitusten esikäsitteily on omiaan sitomaan merkittäviä määriä tutkintaresursseja. Keskusrikospoliisi esittää,

että esikäsittelyvelvollisuuden alan arvioimisen ohella lainsäätäjän tulisi arvioida viranomaistoiminnan tarkoituksellisen haittaamisen kriminalisointia tällaisen ilmiön rajaamiseksi.

Lopuksi

Keskusrikospoliisi toteaa, että työryhmän mietinnössä ei ole kiinnitetty huomiota poliisin toimintaedellytysten säilyttämiseen ja työn tuloksellisuuden turvaamiseen, parantamisesta puhumattakaan. Keskusrikospoliisi pitää ristiriitaisena, että mietinnön alussa kirjoitetaan prosessin tehostamisesta, mutta lopussa taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä osuudessa todetaan, että ehdotetut muutokset vaatisivat poliisilta merkittävää lisäresursointia ja hidastaisivat esitutkinnan etenemistä. Huoli on todellinen, että nyt ehdotetuilla uudistuksilla hidastettaisiin esitutkintaa ja koko rikosprosessia.

Ehdotuksessa hahmotellut muutokset tarkoittaisivat paluuta nimismiesten aikaan, joskin työ muuttuisi osittain päällekkäiseksi, kun tutkinnanjohtajat ja syyttäjät tekisivät ratkaisuja yhdessä. Näin sidottaisiin jatkossa kahden viranomaisen aikaa. Keskusrikospoliisi katsoo, että ei ole perustetta luoda muodollisuuksia, jotka tuottavat lisätyötä, mutta eivät tosiasiasa tehosta menettelyä tai paranna asianosaisten oikeusturvaa. Esitutkintaan kohdistuvien ylimääräisten veloitteiden säätäminen johtaa resurssien vähentämiseen joltain muulta poliisin toiminnan osa-alueelta.

Ehdotus vaikuttaa keskittyvän siihen, miten yksittäisiä rikosasioita tulee tulevaisuudessa rikosprosessissa käsitellä, mutta jättää huomioimatta varsinaiset ajankohtaiset ongelmat, eli jatkuvasti lisääntyvät suuret rikoskokonaisuudet, joiden käsittely pahimmallaan ruuhkauttaa rikosprosessin. Pelkästään niin sanottu Wincapita-tapaus työllisti oikeuslaitosta monta vuotta, eikä se ollut kaikessa laajuudessaan ja haastavuudessaan kuin murto-osa nyt tutkinnassa olevan Vastaamo-tapauksen laajuudesta tai haasteista.

Keskusrikospoliisi toteaa esitutkinnan nopeuteen vaikuttavan useampi tekijä, joista useimmat eivät ole poliisin vaikutusmahdollisuuksien piirissä. Poliisi voi vaikuttaa siihen, miten tutkintatoimenpiteet suoritetaan tehokkaasti. Sen sijaan poliisi ei voi vaikuttaa loppulausuntojen antamiseen, asiantuntijalausuntojen tarpeeseen, oikeusapupyynnöihin saapuvien vastauksien aikatauluun, syyttäjien resursseihin tai aikataulujen sovittamiseen avustajien kalenteriin. Avustajien osalta haasteita luo toisinaan se, että korkean profiilin rikosasiat keskittyvät tietyille avustajille, jolloin poliisi joutuu mukautumaan avustajan aikatauluihin.

Keskusrikospoliisi näkee kuitenkin useita keinoja rikosprosessin tehostamiseksi myös esitutkintavaiheessa.

Ensinnäkin Keskusrikospoliisi näkee tärkeänä poliisin ja syyttäjälaitoksen resurssien kasvattamisen. Henkilöstön lisäämisen lisäksi esitutkintaviranomaisen hyötyisi uusista ohjelmistoista, kuten esimerkiksi litterointi- ja analyysityökaluista sekä kuulusteluiden videointiin ja tallennukseen käytettävästä tekniikasta. Erityisesti litterointityökalu voisi nopeuttaa kuulusteluiden litterointia merkittävästi ja vapauttaa tutkijan työaika muihin töihin. Lisäksi litterointityökalu parantaisi oikeusturvaa, kun kuulustelut litteroitaisiin sanatakkasti, eikä vain osittain ja poliisin tulkinnalla.

Toiseksi keinoksi esitutkinnan tehostamiseen Keskusrikospoliisi näkee dynaamisen syyttäjäyhteistyön velvoittavan sääntelyn sijaan. Keskusrikospoliisi katsoo, että esitutkintaprosessi tehostuu, kun esitutkintatoimenpiteitä

tehdään joustavasti ja tarvittaessa nopeasti yksinomaan tutkinnanjohtajan päätöksellä. Keskusrikospoliisi katsoo, että yhteistyötä olisi syytä kehittää ensisijaisesti työnjohdollisin ja koulutuksellisin toimenpitein.

Keskusrikospoliisi ehdottaa koulutusta tutkinnassa työskenteleville henkilöille ja syyttäjille. Rikostutkinnassa kertyvän aineiston määrä on lisääntynyt jatkuvasti, tutkinta teknistynyt ja datan tutkimisen merkitys todistelussa on kasvanut. Esimerkiksi talousrikosasioissa näyttöä tulee nykyään tutkinnassa taltioidusta datasta. Rikostutkijoiden ja syyttäjien digitaitoja olisi syytä kehittää järjestämällä koulutusta data-analyysista ja datan tutkinnasta. Keskusrikospoliisi näkisi myönteisenä myös henkilöstön osaamista ja viranomaisten välistä yhteistyötä kehittävien yhteiskoulutusten järjestämisen poliisin, poliisiammattikorkeakoulun ja syyttäjälaitoksen toimesta.

Loppulausuntomenettelyä olisi aiheellista tehostaa. Keskusrikospoliisi toteaa, että kelvollisia keinoja osapuolten kannustamiseen loppulausuntojen antamiseen on käytössä vähän. Menettelyä voidaan tehostaa asettamalla määräajat yhtäältä loppulausuntojen antamiselle ja toisaalta enimmäisaika annettavalle lisäajalle.

Keskusrikospoliisi korostaa myös esitutkintapakon rajaamista tai tehtävien priorisoinnin aiempaa tehokkaampaa mahdollistamista sekä esiselvitysvollisuuden rajaamista siten, että jatkossa esiselvityksen tekemisen tarpeellisuus ratkaistaisiin harkinnanvaraisesti ja kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely.

Rikosprosessia voidaan pyrkiä tehostamaan myös teettämällä ulkoiset arvioinnit rikosprosessin eri vaiheiden tehokkuudesta. Keskusrikospoliisi suhtautuisi myönteisesti esimerkiksi ulkoisen arvioinnin teettämiseen esitutkintaprosessin tehokkuudesta poliisin sisällä. Näin voitaisiin esimerkiksi kerätä tietoa yhtäältä työvaiheiden edellyttämästä ajasta toimintokohtaisesti ja toisaalta myös vaihtelusta toiminnon sisällä.

Edellä esitetyillä perusteilla Keskusrikospoliisi katsoo, että nyt ehdotetut säännösmuutokset eivät merkittävästi edistäisi nykyisten ongelmien ratkomista ja siten rikosprosessin tehostamista, vaan saattaisivat joiltain osin jopa syventää ongelmia ja johtaa kokonaisuutena rikosprosessin hidastumiseen entisestään. Keskusrikospoliisi toteaa, että uuden pakottavan sääntelyn ja rikosprosessin monimutkaistamisen sijaan rikosprosessia tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan.

Allekirjoitukset

Keskusrikospoliisin päällikkö

Robin Lardot

Rikostarkastaja

Lauri Pajunoja