



Oikeusministeriö

Oikeusministeriö VN/9791/2020

Sisäministeriön lausunto rikosprosessin tehostamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa työryhmän ehdotukset rikosprosessin tehostamiseksi (Rikosprosessin tehostaminen; Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:14)

Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2020 työryhmän arvioimaan keinoja tehostaa rikosprosessia ja esitutkintalain muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tehostaa ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä siihen liittyvien hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi, erityisesti ottaen huomioon professori Matti Tolvasen laatimassa LEAN -raportissa esitetyt kehittämissuositukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi esitutkintalakia, lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa, oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia. Esityksen tavoitteena on tehostaa rikosasioiden käsittelyä erityisesti syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen yhteistyötä tiivistämällä ja lyhentää rikosten kokonaiskäsittelyaikoja

Sisäministeriön poliisiosasto lausuu asiasta seuraavaa:

Asianmukainen laadukas esitutkinta ja sen viivytyksetön toimittaminen ovat tärkeitä koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Viimeisin esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistus toteutettiin vuonna 2014. Lainsäädäntöön tuotiin erilaisia oikeusturvaan liittyviä, esimerkiksi päätöksentekoa ja perusteluvelvollisuutta koskevia säännöksiä ja samalla rikostorjuntaa määrämuotoistettiin. Lainsäädäntöuudistuksessa ei kuitenkaan huomioitu rikosprosessin sujuvuuteen ja välttämättömiä resurssisointiin liittyviä asioita.

Julkisen talouden sopeuttamistoimet poliisissa ovat kohdistuneet erityisesti tutkintaan, sillä kenttätoiminnan eli valvonta- ja hälytystoiminnan tulee kyetä toimimaan kaikissa tilanteissa. Monissa poliisiyksiköissä tutkinta on kuitenkin ruuhkautunut ja tutkintahenkilöstöön kohdistuu kova työpaine, joka asettaa johtamiselle ja erityisesti prosessien johtamiselle vaatimuksia. Mietinnön vaikutusten arvioimiseksi tarvittaisiin pikaisesti sellaisia mittareita perusrikosjutkintaan, joilla voitaisiin verrata luotettavasti todellista tutkijakohtaista työkuormaa poliisiyksiköittäin. Tällaisten mittareiden avulla olisi mahdollista saada luotettavampaa tietoa mietinnössä olevien ehdotusten todellisista kustannusvaikutuksista ja todellisista resurssisointitarpeista. Mietinnössä ehdotetut lakimuutokset eivät yksin tule nopeuttamaan rikosprosessia.

Nyt lausuttavassa mietinnössä, ei ole kyetty tuomaan esille sellaista uutta, joilla oikeasti voitaisiin nopeuttaa ja helpottaa esitutkintaprosessia operatiivisella tasolla. Ehdotetut muutokset saattaisivat sellaisinaan aiheuttaa lisää ongelmia yksittäisille vastuussa oleville virkamiehille, joilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa käytettävissä oleviin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

resursseihin. Tutkinnan tilanne poliisissa voisi jopa pahentua rekrytointiongelmina. Edellä lausutusta huolimatta, mietinnössä on hyviä ehdotuksia esitutkinnan laadun parantamiseksi.

Lapsiin kohdistuvien rikosten prosessin nopeuttaminen

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn nopeuttamiseksi, jos asianomistaja on alle 18 -vuotias ja kyseessä olisi epäilyistä rikoksesta, joka kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityiseen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen. Kyseisten rikosten tutkintatoimet tulisi antaa mahdollisuuksien mukaan tällaisiin tehtäviin erityisesti perehtyneille tutkinnanjohtajille. Esitutkintalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevan esitutkinnan keskittämiseksi. Samalla ehdotetaan uutta säännöstä, jossa esitetään tutkinnan johdon antamista tällaisiin tehtäviin erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille, jos asianomistajan arvioidaan esitutkinnassa olevan erityisen suojelun tarpeessa.

Poliisiosasto pitää esitystä kannatettavana. Ehdotuksella pyritään varmistamaan haavoittuvassa asemassa olevien ihmisiin kohdistuvien esitutkintatoimenpiteiden laatu. Mikäli nämä tehtävät kyetään keskittämään tällaisille tutkijoille, tutkinnanjohtajille ja tutkinnan resursointi olisi jokaisessa yksikössä riittävä, tutkintatoimenpiteet todennäköisesti tulisivat nopeutumaan.

Lapsiin kohdistuva verkkorikollisuus on jatkuvasti lisääntynyt. Erilaisten älylaitteiden yleistymisen on vaikuttanut siihen, että esitutkinta voi olla varsin moniulotteista ja kansainvälistä. Tutkinnan kestolle on tällaisten asioiden osalta vaikea asettaa tiukkoja määräaikoja, koska tarvittavien todisteiden hankinta ei ole yksiselitteistä. Esitutkinnan laadulla on suuri merkitys asian etenemiseen rikosprosessissa, joten asetettavien määräaikojen suhteen tulisi käyttää huolellista harkintaa.

Mietinnössä on ehdotettu kiireellisyysvaatimuksen ulottamista myös rikoslain 24 luvun rikoksiin, joita ovat mm. kunnianloukkaus, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen ja viestintärauhan rikkominen. Älylaitteiden yleistymisen on tuonut monille todellisen elämän rinnalle niin sanotun "some-elämän", jossa erityisesti nuoret viettävät paljon aikaa ja saattavat kirjoittaa toisistaan hyvinkin ikäviä asioita. Mikäli poliisiin tulisi jatkossa kyetä tutkimaan tällaisetkin asiat nopeasti, niin nykyresursseilla tällainen tuskin tulee onnistumaan, muutoin kuin priorisoimalla voimakkaasti muuta rikostutkintaa tai sitten tulisi kehittää esimerkiksi sovittelutoimintaa tämän asian tueksi.

Tekniikan hyödyntäminen rikosprosessissa (ääni- ja kuvatallenteet)

Videokuulustelujen ja tallenteiden käytön lisääminen rikosprosessissa on niin ikään kannatettavaa oikeusturvan ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Tiettyjen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojeleminen rikosprosessin aiheuttamilta haitoilta on vastaavalla tavalla kannatettava. Millä tavoin videotallenteita voitaisiin myöhemmin käyttää todisteena koko rikosprosessissa, on kuitenkin keskeinen kysymys. Lasten ja nuorten osalta on selvää, että tapahtumat tulisi voida tallentaa mahdollisimman pian tapahtuman jälkeen, jolloin todistusvoima kuulusteluista olisi mahdollisimman suuri. Ulkomaalaisten henkilöiden videokuulustelut antaisivat mahdollisuuden myöhemmin tarkistaa tulkkien väitetyt käännösvirheet kuulusteluista. Mikäli esitutkinnassa on annettu epäilylle "vastakuulustelumahdollisuus" ja tarvittavat kysymykset on kyetty myös tallentamaan, videotallenteilla voisi olla merkitystä koko rikosprosessin nopeuttamisessa.

Ääni- ja kuvatallenteiden käytön merkittävä haaste liittyy syyttäjien vaatimukseen poliisille kuulustelujen litteroinnista. Voimassa oleva lainsäädäntö ei tällaista edellytä. Litterointivaatimusten myötä mahdollinen esitutkintaprosessin nopeuttamisen hyöty on samalla menetetty. Ehkäpä juuri tästä syystä ääni- ja kuvatallenteiden käytön yleistymisen kuulustelujen yhteydessä ei ole kehittynyt.

Sähköisten esitutkintapöytäkirjojen avulla olisi mahdollista jakaa kuulustelut teemoittain ja rakentaa pöytäkirja helposti siten, että jokaisen teeman alla olisi sitä koskeva nauhoitus. Lisäksi teemakohtaisesti poliisi voisi kirjoittaa pöytäkirjaan keskeiset asiat kuulustelusta.

Mikäli ääni- ja kuvatallenteiden käyttöä halutaan lisätä, tule vaikutusarviossa ottaa huomioon datan säilyttämiseen liittyvät merkittävät kustannuserät, jotka eivät ole kertaluonteisia. Jatkovalmistelussa asiaan tulisi laatia huolellinen arvio.

Ääni- ja kuvataallenteiden julkisuusasiaa tulisi pohtia myös etukäteen. On selvää, että on olemassa todellinen vaara digitaalisessa muodossa olevien kuulustelujen päätyemisestä verkkoon.

Tutkintasuunnitelmat

Tutkintasuunnitelmien käytöstä on kerätty eniten kokemusta talousrikostorjunnan esitutkinnoissa, joissa sillä on pyritty selkeyttämään ja nopeuttamaan talousrikosten tutkintaa sekä parantamaan syyttäjyhteistyötä. Talousrikostorjunnassa tutkintasuunnitelmissa on kyetty kokoamaan yhteen olemassa oleva näyttö ja osoittamaan ne tutkintatoimenpiteet, jotka tulisi vielä tutkinnassa toteuttaa. Lisäksi suunnitelmassa on huomioitu erilaiset pakkokeinot ja niiden mahdollinen taktinen käyttö. Tutkintasuunnitelma muodostaa ikään kuin sopimuksen tutkijan, tutkinnanjohtajan ja syyttäjän välille siitä, miten tutkinta toteutetaan. Tutkintasuunnitelma on oikeasti yhteistyön työkalu.

Mietinnössä ehdotetaan esitutkintalakiin uutta säännöstä tutkintasuunnitelman laatimisesta. Tätä ei voida pitää kannatettavana ehdotuksena, vaikkakin tutkintasuunnitelmien käyttöä tulisi voida lisätä vaativimpien esitutkintojen yhteydessä. Oikea menettely olisi lisätä hallinnollista yhteistyötä ja sopia asioista poliisin ja syyttäjien kesken myös tutkintasuunnitelmien käytön lisäämisestä portaittain vaativimpien esitutkintojen yhteydessä. Mietinnön ehdotus toteutuessaan tulee lisäämään jälleen esitutkinnan määrämuotoisuutta, mutta ei tule tuottamaan nopeutta esitutkintaan.

Jos tutkintasuunnitelmien laatimista tullaan jatkossa vaatimaan kaikista niistä ns. vaativista asioista, joiden esitutkintojen käynnistymisestä tulee ilmoittaa syyttäjille, niin tutkinta ruuhkautuu entisestään toiminnan aloittamisen jälkeen. Tutkintasuunnitelmalla pelkästään ei ole itseisarvoa vaan sen käytöstä tulisi olla oikeasti hyötyä tutkintatoimenpiteiden suorittamiseen ja varmistamiseen.

Tutkintasuunnitelma pitää siis sisällään esitutkintaviranomaisen taktisia kirjauksia, esitutkinnan suuntaamista eri tutkintalinjoin sekä mahdollisten pakkokeinojen käyttöä ja salaisten pakkokeinojen käytön suunnitelmia. Tutkintasuunnitelmiin voi myös kohdistua tietopyyntöjä ja tällaisten asiakirjojen julkisuus tulisi pohtia etukäteen eikä jättää sitä yksittäisten virkamiesten ratkaistavaksi tapauskohtaisesti.

Yhteistyövelvollisuus ja loppulausuntomenettely

Poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä ehdotetaan lisättäväksi loppulausuntomenettelyn tehostamiseksi. Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin muun muassa vähentämään käsittelyä pitkittäviä lisätutkintapyyntöjä oikeudenkäyntivaiheen aikana. Asiaa on pidettävä kannatettavana.

Rikosprosessiin on yleistynyt epäiltyjen ja näiden avustajien tapa tuoda uusia asioita esille vasta oikeudenkäyntivaiheessa. Esitutkintaviranomaiselta edellytetään tällöin kiireellisiä välttämättömiä lisätoimenpiteitä puolustuksen tueksi. Tällaiset pyynnöt on priorisoitava ja aiheuttaa merkittäviä haasteita muiden asioiden tutkintaan. Menettely on koko rikosprosessin kannalta vahingollinen. Voidaan ajatella, että esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja myös mahdollisessa valmisteluistunnossa on tällöin epäonnistuttu.

Rikosprosessin kannalta olisi tärkeää saada asia oikeuteen mahdollisimman valmiina ja selkeänä. Loppulausuntomenettelylle tulisi saada enemmän merkitystä myös avustajien suuntaan. Tämä edellyttäisi, että jutun avustajalla olisi aikaa tutustua huolella laadittuun esitutkintaan sen päättymisen jälkeen. Avustajan tulisi ottaa kantaa loppulausuntomenettelyssä riidanlaisiin asioihin sekä mahdollisiin muihin asioihin, joihin hän katsoo tarvittavan lisäselvitystä.

Mikäli nykyinen tilanne johtuu siitä, ettei avustajalla ole ollut aikaa katsoa valmistunutta esitutkintapöytäkirjaa huolella läpi esitutkinnan valmistuttua, ei ehdotettu tehostettu poliisin ja syyttäjän loppulausuntomenettely tuota tulosta. Tehostettu yhteistyövelvoite poliisin ja syyttäjän välillä voisi tuottaa tulosta vain, jos avustajallakin olisi jonkinlaisia velvoitteita vastata loppulausuntomenettelyssä esitettyihin kysymyksiin. Tällainen velvoite lienee kuitenkin mahdoton.

Muilla ehdotuksilla kuten sähköisen alustan käyttöönotosta poliisin ja syyttäjän välillä ei tule olemaan erityistä hyötyä. asioista sovitaan nykyisinkin syyttäjien kanssa henkilökohtaisesti tapaamalla, puhelimitse ja sähköpostitse.

Sovittelun käytön lisääminen

Esitutkintalain mukaisille epäillylle ja asianomistajalle tehtäviä ilmoituksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi velvollisuus sovittelusta ilmoittaminen. Tarkoituksena olisi edistää asianosaisten tietoisuutta sovittelumahdollisuudesta. Ehdotusta on pidettävä kannatettavana.

Sovittelumahdollisuuden laajentamista epäillyn alle 15 -vuotiaan rikollisesta tekoon tulisi ottaa harkittavaksi myös mahdollisen korvausvelvollisuuden vuoksi. Mahdollisimman aikainen puuttuminen ei toivottuun käyttäytymiseen voisi olla merkityksellistä ennalta ehkäisevässä mielessä ja asia tulisi jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

Tutkinnanjohtajuus putkakuolemia koskevissa asioissa ja ilmoitusvelvollisuus poliisin voimankäyttötilanteista, joissa henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut

Esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että putkakuolemien esitutkinnassa syyttäjä toimisi aina tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko epäiltynä poliisimies. Lisäksi esitutkintalain säännökseen ilmoituksesta syyttäjälle lisättäisiin esitutkintaviranomaiselle velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle, mikäli henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja

Ehdotusta on pidettävä kannatettavana. Esitys lisää oikeusturvaa myös virkamiehille ja selkeyttää toimintaa.

Syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säättäminen

Entistä tiiviimmän syyttäjyhteistyön edellytys on, että syyttäjällä olisi vastaava vaitiolo-oikeus on kuin poliisilla. Jos kaikista asioista ei voida keskustella luottamuksellisesti syyttäjän kanssa esitutkinnan aikana, voi tämä tuottaa todellisia yllätyksiä syyttäjälle esitutkinnan valmistuttua.

Poliisiosasto pitää mietinnön esitystä kannatettavana.

Esitutkintavelvoitteen lieventäminen

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Tästä niin sanotusta esitutkintavelvoitteesta (esitutkintapakko) poliisi voi poiketa vain, jos laissa on niin erikseen säädetty. Esitutkintaviranomainen voi keskeyttää tai lopettaa esitutkinnan lähinnä vain lievissä tai selvissä yksinkertaisissa tapauksissa, jotka eivät edellytä pidemmälle menevää laintulkintaa. Tutkinnanjohtaja voi tehdä tapauskohtaisesti syyttäjälle esityksen esitutkinnan rajoittamisesta, mutta menettelyn hyödyntämistä rajaavana tekijänä muiden seikkojen ohella on otettava huomioon tärkeä yleinen etu sekä tärkeä yksityinen etu.

Työryhmässä oli keskustelu myös nykyisen esitutkintavelvoitteen lieventämisestä. Mietintöön tätä koskevaa asiaa ei ole kuitenkaan kirjattu. Kirjauksen puute on tältä osin harmittava, koska esitutkintavelvoitteen lieventäminen voisi olla merkittävä keino tehostaa esitutkintaprosessia ja varmistaa tutkintaresursseja tärkeimpien ja törkeimpien rikosten tutkintaan. On selvää, että lainsäätäjän tulisi viime kädessä voida arvioida, olisiko tällaiselle tarvetta ja miten prosessi ja päätöksenteko tulisi toteuttaa siten, ettei yksittäisen ihmisen oikeusturvaan puututa mielivaltaisesti. Jos esitutkintavelvoitteen lieventäminen olisi kirjattu mietintöön, siihen olisi voinut perustella eri viranomaisten näkökantoja riippumatta, olisiko asiaa esitetty eteenpäin. Olennaista olisi ollut arvioida lieventämisen mahdollisuutta ja sen vaikutuksia nykyisessä tilanteessa.

Esitutkinta- ja koko rikosprosessin kannalta olisi todella tärkeää kyetä kehittämään sellaisia toimenpiteitä, joilla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa saadaan karsittua rikosprosessista sisällöllisesti ja laadullisesti sen kaltaiset asiat, jotka sinne eivät välttämättä kuulu tai niiden selvittämisen intressit ovat yhteiskunnan kannalta vähäisiä. Tällaisella menettelyllä olisi saatavissa kustannustehokasta hyötyä ja suurin vaikuttavuus yhteiskunnan kannalta.

Muuta

Esitutkintaviranomaisia kuten muitakin viranomaisia työllistävät merkittävästi myös mielenterveysongelmaiset henkilöt ja jollain tapaa esitutkintaan tai rikosprosessiin katkeroituneet, jotka käyttävät kaikki valitus- ja kantelumahdollisuudet hyväkseen. Tällaisten asioiden hoitamiseen kulutetaan tutkintaresursseja kaikissa viranomaisissa huomattavasti ja tarve jonkinlaiseen yhteisen prosessin luomiseen on olemassa.

Loppupäätelmä

Mietinnön kustannusvaikutusten arviointi tulisi tehdä tässä tapauksessa erittäin huolellisesti, jotta ehdotettuja kehittämissajatuksia kyetään oikeasti toteuttamaan esitutkintaviranomaisissa. Valtiontalouden kehyspäätökset ovat tässä mielessä varsin merkityksellisiä, kun mietinnön lakimuutoksia lähdetään viemään eteenpäin.

Työryhmän mietinnön lausuntopalautteen jälkeen olisi syytä arvioida myös mahdollista jatkohanketta rikosprosessin tehostamiseen. Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että kehittämistyön jatkamiselle on ilmeinen tarve. Rikosprosessin tehostamiseen on löydettävä lisää eri näkökulmia monialaisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Osastopäällikkö

Tomi Vuori

Poliisijohtaja

Stefan Gerkman

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi

SM Sisäministeriö, Kirsi Pimiä
SM Sisäministeriö, Jukka Vornanen
SM PO Lainsäädäntöyksikkö, Katriina Laitinen
SM PO Lainsäädäntöyksikkö, Marko Meriniemi
SM PO Poliisitoiminnan ohjausyksikkö, Kimmo Halme

VN/9791/2020-SM-64

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: