



18.6.2013

Dnro 50/62/13

Oikeusministeriölle

Kirjeenne 22.4.2013 (OM 11/03/2012)

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2015 - 2025

1 Johdanto

Lausuntopyynnön mukaan oikeudenhoidon uudistamisohjelman lähtökohtana on, että hyvä oikeudenhoito ja yksilön oikeusturva voidaan parhaiten varmistaa, mikäli "kutakin asiatyyppeä käsitellään sille riittävässä eri viranomaisten muodostamassa käsittelyketjussa sekä juttutyypin oikeudellisen vaativuuden ja muun merkityksen edellyttämässä kokoonpanossa tuomioistuimessa". Lausuntopyynnössä viitataan samalla tarpeeseen leikata huomattavasti oikeuslaitoksen määrärahoja vuoteen 2015 mennessä.

Hyvän oikeudenhoidon ja yksilön oikeusturvan varmistaminen on erityisen vaativaa tilanteessa, jossa käytössä olevia määrärahoja vähennetään. Tavoite ei ole toteutettavissa, ellei samalla ole valmiuksia toteuttaa merkittäviä uudistuksia oikeudenhoidossa ja oikeusjärjestyksessä yleisemminkin.

Riittävien uudistusten läpivieminen on erityisen tärkeää syyttäjälaitoksen kannalta, koska toimintaedellytyksemme uhkaavat heikentyä voimakkaasti jo uudistamisohjelman alkuvuosina. Koska henkilöstömenot edustavat noin 85 % kokonaismenoistamme, syyttäjälaitokselle vahvistetut alenevat määräraha-kehitykset tulevat jo lähivuosina edellyttämään merkittävää henkilöstön vähentämistä. Edes ripeä oikeusturvaohjelman täysipainoinen täytäntöönpano ei tuo syyttäjälaitokselle vastaavaa vähennystä työmäärissä. Tilanne on vakava. Jotta se ei kehittyisi kestävämmäksi, oikeusturvaohjelman kaikki rikosprosessiin liittyvät esitykset tulee toteuttaa pikaisesti, ellei määrärahasoon tule muutoksia.

1.1 Syyttäjälaitoksen määrärahojen tuleva kehitys

Oikeusministeriö on sille osoitetun kehityksen puitteissa osoittanut syyttäjälaitokselle seuraavat määrärahat:

<u>Vuosi</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
(1000€)	45 947	45 888	44 812	42 516	42 516



18.6.2013

Dnro 50/62/13

Tämä aleneva kehitys edellyttää merkittäviä sopeuttamistoimia jo ensi vuodesta alkaen. Se tarkoittaa käytännössä henkilöstömäärän vähentämistä, mikä vastaa syyttäjähenkilötyövuosina seuraavaa:

<u>Vuosi</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
Sjä-htv	-20	-46	-76	-76

Henkilöstövähennykset ovat myös suhteellisesti erittäin merkittäviä. Ne vähentävät syyttäjien määrää vuonna 2015 noin 9 prosenttia ja vuonna 2016 noin 20 prosenttia.

1.1 Henkilöstövähennysten vaikutuksista oikeudenhoidolle ja oikeusturvalle

Rikosasioiden käsittelyketjun toimivuuden kannalta syyttäjä on avainasemassa. Yksi syyttäjä ratkaisee keskimäärin 235 asiaa vuodessa. Henkilövähennysten myötä ratkaisemattomien asioiden määrä - rästi - väistämättä kasvaa. Sen seurauksena viime aikojen myönteinen kehitys esimerkiksi rikosasioiden käsittelyaikojen lyhentämisessä pysähtyy ja kääntyy kielteiseksi. Erilaisista priorisoinneista huolimatta asioita tulee myös vanhentumaan.

Syyttäjän ratkaisusta noin 73 % on syytteitä. Jokainen syyttäjä siis toimittaa käräjäoikeuteen keskimäärin noin 170 sellaista asiaa, joista on nostanut syytteen. Niiden jäädessä toimittamatta tuomarit eivät ainaakaan niillä asioilla työllisty.

Kielteinen kehitys uhkaa rikosprosessin toimivuutta laajemminkin. Syyttäjän tulee lähtökohtaisesti viedä asia käsiteltäväksi siihen asian laadun mukaan käytettävissä olevaan menettelyyn, joka on prosessiekonomisesti huokein. Tämä edellyttää kuitenkin, että syyttäjä on voinut riittävästi vaikuttaa asian selvittämiseen esitutkinnassa. Tämä tulee hyvin korostetusti ilmi esitutkinnan rajoittamisessa ja se tulee olemaan täysin ratkaiseva kysymys mahdollisessa syyteneuvottelumenettelyssä. Jos syyttäjät eivät ehdi osallistua esitutkintaan ja perehtyä aineistoon esimerkiksi rajoittamisratkaisujen tekemistä tai syyteneuvottelumenettelyä varten, aiheutuu tästä huomattavia haittavaikutuksia paitsi syyttäjille itselleen myös sekä esitutkintaviranomaisille että tuomioistuimille.

Lisäksi on oletettavaa, että syyttäjien muutoksenhakuhalukkuus koetussa työpaineessa vähenee, mikä taas heijastuu muutoksenhakutuomioistuinten työmääriin ja heikentää prejudikatuurin aineellista perustaa.

2 Rangaistusluonteisten hallinnollisia seuraamuksia koskevasta sääntelystä

Nostan tässä esille vain yhden yksittäisen ehdotuksen: uudistusohjelman toisen jakson (sektorikohtainen tarkastelu) kohdan nro 9.

Pidän välttämättömänä, että tämän toimenpide-ehdotuksen toimeenpääntö johtaa siihen, että rikosoikeudellisen sääntelyn alaa ryhdytään rajoittamaan. Monia vähäisiä rikoksia merkitseviä tekoja tulisi dekriminialisoida ja siirtää hallinnollisten seuraamusten piiriin.



18.6.2013

Dnro 50/62/13

Kriminalisointi on tunnetusti halpa sanktiokeino lakia säädettäessä. Sen käyttö tulee kuitenkin kalliiksi jokaisessa soveltamistilanteissa, koska rankaisemiseen tähtäävään oikeudelliseen menettelyyn on luonnollisesti liityttävä voimakkaat oikeusturvatakeet ja merkittävä työpanos. Oikeusturva maksaa ja sen on oikeusvaltiossa myös saatava maksaa. Tähän itse aiheutettuun kalleuteen suomalainen oikeudenhoito rikosasioissa uhkaa nyt kaatua.

Dekriminalisointi vapauttaisi kaikkien rikosasiain käsittelyketjun viranomaisten voimavaroja muihin tehtäviin. Tekojen siirtäminen hallinnollisten sanktiosäännösten piiriin toisi luonnollisesti lisätoita joillekin viranomaisille, mutta niitä voitaisiin yksilön tosiasiallista oikeusturva vaarantamatta käsitellä rikosprosessia huomattavasti kevyemmässä hallinnollisessa menettelyssä. Tällainen kevyempi hallinnollinen menettely ei sitoisi läheskään niin paljon julkisia voimavaroja kuin rikosoikeudellinen järjestelmä. Myös niiden käsittelyaika saattaisi lyhentyä.

Lisäksi eräissä tekotyypeissä tulisi meillä tehdä huomattavasti nykyistä selkeämmin valinta sen välillä, käsitelläänkö tiettyä tekoa ns. hallintolinjassa vai rikosprosessilinjassa. Muutoin lainkäyttäjät joutuvat yhä useammin ongelmien eteen ns. kaksoisrangaistavuuden kiellon johdosta (*ne bis in idem*). Yhä useammin huomataan, että kansallinen lainsäädäntömme ei ole tältä osin sopusoinnussa maamme velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa.

Suurin ongelma tässä yhteydessä on luonnollisesti se, että yksilö saat-
taa joutua aiheettomasti rikosepäilyn ja -prosessin kohteeksi, mikäli hänen menettelyään on jo tutkittu tai häntä on jo rangaistu kaksoisrangaistavuuden kiellon tarkoittamalla tavalla. Mutta se, että joitain tekoja käsitellään sekä hallinnollisessa menettelyssä että rikosprosessissa, ei ole myöskään järkevää voimavarojen käytön kannalta.

Hyvä esimerkki on tässä suhteessa se oikeuskehitys, joka on liittynyt veronkorotukseen ja veropetossyytteen nostamiseen saman, veron välttämiseen johtaneen menettelyn johdosta. Korkein oikeus on joutunut hyvin monella ennakkoratkaisuilla ohjaamaan oikeuskäytäntöä verorikoksissa tämän oikeuskysymyksen osalta varsin lyhyen ajan sisällä (mm. KKO 2010:45, KKO 2010:46, KKO 2010:82, KKO 2011:35, KKO 2011:80, KKO 2011:111, KKO 2012:55, KKO 2012:71, KKO 2012:79, KKO 2012:106) Myös korkein hallinto-oikeus on antanut ennakkopäätöksen verotuksesta KHO 2011:41 po. oikeuskysymyksen osalta.

Tällainen kehitys oikeuskäytännössä aiheuttaa huomattavaa lisätyötä rikosprosessin viranomaisille. He joutuvat jokaisen prejudikaatin jälkeen arvioimaan, mitä oikeuskäytäntö mahdollisesti merkitsee suurelle määrälle eri vaiheissa - esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimissa - vireillä olevia asioita. Luonnollisesti myös rikosasian epäilyn/vastustajan oikeusturvalle tilanne on riskialtis.



18.6.2013

Dnro 50/62/13

Tilanteen korjaaminen edellyttää perusteellisia lainsäädäntöuudistuksia. Niihin viittaa myös eduskunnan lakivaliokunta tuoreessa lausunnossaan (Lakivaliokunnan lausunto 8/2013 vp).

3 Kokonaisuus

Neuvottelukunnan mietintö kokonaisuudessaan on hyvä pohja uudistamiselle sekä horisontaalisilta että sektorikohtaisilta osiltaan.

Valtakunnansyyttäjä

Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä

Mika Illman