

Asia: VN/22303/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi esitutkintalain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n muuttamisesta

Esitutkintaa ja syyteharkintaa koskevat muutosehdotukset

1. Asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen selvittäminen

-

2. Rikosilmoituksen kirjaaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun ohella, että rikosilmoitusta ei jatkossa kirjattaisi lainkaan, jos ilmoitus on epäselvä tai puutteellinen eikä ilmoituksen tekijä ole kehotuksesta huolimatta täsmentänyt tai täydentänyt ilmoitustaan ja ilmoitus on asian laatu huomioon ottaen olennaisesti puutteellinen. Ilmoitusta ei kirjattaisi myöskään, jos on ilmeistä, ettei ilmoitusta ole tehty rikosilmoituksen kirjaamisesta säädetyssä tarkoituksessa. Viimeksi mainitussa tilanteessa voisi luonnoksen perustelujen mukaan olla kysymys esimerkiksi puhtaasti häirintätarkoituksessa laaditusta viestistä tai ilmoituksesta, jonka sisältämä tapahtuma on selvästi mielikuvituksen tai mielenhäiriön tuotetta. Tällaisissa tapauksissa eli jos jo ilmoituksen perusteella on ilmeistä, ettei rikosta ole tehty, voitaisiin rikosilmoitus jättää kirjaamatta ilman erillistä täydennyskehotusta.

Ilmoittajalle lähetettäisiin tieto siitä, ettei hänen ilmoitustaan ole kirjattu rikosilmoitukseksi. Kirjaamatta jättämisestä ei tehtäisi erillistä päätöstä, eikä ratkaisua tarvitsisi perustella. Tieto tällaisesta menettelystä tulisi kuitenkin luonnoksen mukaan merkitä esitutkintaviranomaisen muuhun asianhallintajärjestelmään esimerkiksi laillisuusvalvonnan tarpeita ajatellen.

Vaikka esitysluonnoksessa todetaan, että kynnys rikosilmoituksen kirjaamatta jättämiselle olisi korkea, suhtaudun varauksella näinkin laajaan mahdollisuuteen olla kirjaamatta rikosilmoitusta ilmoittajan rikoksena pitämästä teosta. Rikosilmoituksen kirjaamatta jättäminen selkeästi perusteettomissa tapauksissa ja sen myötä esitutkinnan aloittamatta jättämistä koskevan päätöksen tekemättä jättäminen olisi varmastikin omiaan säästämään jonkin verran poliisin työ määrää. Menettelystä saatavaa hyötyä on kuitenkin omiaan vähentämään se, että luonnoksessa

tarkoitetuissa tapauksissa päätös esitutkinnan aloittamatta jättämisestä on pääsääntöisesti laadittavissa hyvinkin vähäisellä työmäärällä ja että esitetystä menettelyssä aikaa menisi kirjaamisen tarpeellisuutta koskevaan arviointiin ja kirjauksen laatimiseen asiasta esitutkintaviranomaisen muuhun tietojärjestelmään.

Totean, että rikosilmoituksen kirjaamisella ja poliisin asiaa koskevalla perustellulla arviolla voi myös joissakin luonnoksessa tarkoitetuissa tilanteissa olla merkitystä rikosilmoituksen tekijälle, joka voi parhaimmassa tapauksessa näin vakuuttua siitä, että hänen asiassaan ei ole kyse rikoksena tutkittavasta asiasta. Lisäksi periaatteellisesti tärkeää on, että asianomistajalla on mahdollisuus saada asiassaan päätös, joka mahdollistaa asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden käytön.

Mainitsen vielä havaintona, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa ei lainkaan käsitellä rikosilmoituksen kirjaamiseen ehdotettuja muutoksia.

3. Esitutkinnan toimittamatta jättäminen ja lopettaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi esitutkinnan toimittamatta jättämistä ja lopettamista koskevaa esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momenttia. Ehdotuksen mukaan edellytyksenä esitutkinnan toimittamatta jättämiselle tai lopettamiselle sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, ei enää olisi se, että asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia.

Luonnoksen mukaan ehdotuksella korostettaisiin ja tehostettaisiin viranomaisten harkintavaltaa rikosoikeudenhoidon resurssien suuntaamisessa. Esitutkinnan toimittamatta jättäminen tai lopettaminen ei saisi luonnoksen mukaan estyä yksin siitä syystä, että asianomistajalla on asiassa vaatimuksia, koska ne voivat olla objektiivisen arvion mukaan ilmeisen vähäisiä tai jopa selvästi perusteettomia. Luonnoksen mukaan kysymys olisi käytännössä siitä, että esitutkintaviranomainen voisi selvimmissä tapauksissa päättää luopua toimenpiteistä, kun nykyisin vastaavassa tilanteessa tehtäisiin syyttäjälle esitys esitutkinnan rajoittamisesta.

Ehdotetulla sääntelyllä säästettäisiin kaiketi etenkin syyttäjien resursseja, koska kuvatus kaltaisissa tilanteissa asian käsittely päätettäisiin poliisissa eikä asia lainkaan etenisi syyttäjän käsiteltäväksi. Suhtaudun kuitenkin varauksella siihen, että viranomaisen harkintavaltaa esitutkinnan toimittamatta jättämisessä ja lopettamisessa lisättäisiin ehdotetuin tavoin ilman minkäänlaista lisärajausta tapauksissa, joissa asianomistajalla on vaatimuksia. Tämä koskee etenkin sellaisia yksityistä etua koskevia tapauksia, joissa on kyse haavoittuvassa asemassa olevan asianomistajan edusta. Myös yleinen etu voi joissakin tapauksissa edellyttää esitutkinnan toimittamista.

4. Ilmoitus epäillyn oikeuksista ja kuulusteltavalle tehtävät ilmoitukset

-

5. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuus sekä loppulausuntomenettely

-

6. Perusteluvelvollisuuden keventäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan esitutkintapäätösten ja syyttämättäjäättämisspäätösten perusteluvelvollisuutta kevennettäväksi säätämällä, että perustelut tulee laatia asian laadun ja laajuuden edellyttämällä tavalla. Perustelujen laajuuden suhteuttaminen asian laatuun ja laajuuteen koskee nähdäkseni kaikkia sellaisia oikeudellisia ratkaisuja, joiden perustelemista lainsäädännössä edellytetään, eikä perustelemisselvollisuutta koskeva sääntely luonnollisestikaan velvoita päätöksentekijöitä ratkaisujen tarpeettoman laajaan tai seikkaperäiseen perustelemiseen. Ehdotettavassa lisäyksessä on siten kyse itsestäänselvyydestä, jonka ottamista asianomaisiin säännöksiin pidän paitsi tarpeettomana myös epäjohdonmukaisena muussa lainsäädännössä olevaan perustelemisselvollisuussäätelyyn nähden.

En etenkään esitutkintapäätösten osalta myöskään tunnista laillisuusvalvojana niistä muodostamaani käsitykseen nähden merkittäviä mahdollisuuksia perustelujen supistamiseen nykyisestä siten, että perustelemisselvollisuudella tavoiteltavat hyödyt (keskeisimpinä asianosaisten, useimmiten etenkin asianomistajan tiedontarve, ratkaisutoiminnan ulkoinen kontrolloitavuus ja tutkinnanjohtajan itsekontrolli) edelleen toteutuisivat.

7. Yleistiedoksianto erityisen laajoissa rikosasioissa

-

8. Tiedottaminen esitutkinnassa

-

Rikosasioiden tuomioistuinkäsittelyä koskevat muutosehdotukset

1. Tiedoksiantosääntely

-

2. Kirjallinen menettely

Esitysluonnoksen mukaan rikosasioiden kirjallisen menettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin korottamalla menettelyyn soveltuvien rikosten enimmäisrangaistusta koskevaa edellytystä siten, että kirjallisessa menettelyssä voitaisiin ratkaista syyte teosta, josta säädetty ankarin rangaistus olisi enintään neljä vuotta vankeutta (nykyisin kaksi vuotta). Muutos mahdollistaisi kirjallisen menettelyn lähes kaikkia kvalifioituja rikoksia koskevien syytteiden käsittelyssä. Tällaisia rikoksia olisivat esimerkiksi törkeä lahjuksen antaminen, törkeä eläinsuojelurikos, törkeä vapaudenriisto, törkeä varkaus, törkeä kavallus, törkeä kiristys, törkeä petos ja törkeä ampuma-aserikos.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettujen lainmuutosten yleisenä tavoitteena on sujuvoittaa rikosprosessia. Asianosaisten kannalta tavoitteena on parantaa oikeusturvan saatavuutta rikosasian käsittelyn ollessa nopeampaa ja edullisempaa. Rikosoikeudenhoidon kannalta tavoitteena on mahdollistaa käytettävissä olevien resurssien tarkoituksenmukainen ja tehokas kohdentaminen asioiden laatu ja merkitys huomioon ottaen. Kirjallisen menettelyn ja poissaolokäsittelyn osalta luonnoksessa tuodaan erikseen esille, että pitkälinen ongelma rikosprosessien keston pidentymisestä välttämättä edellyttää kevennettyjen menettelymuotojen käytön tehostamista niissä tapauksissa, joissa asianosaisten oikeusturva tai julkinen intressi eivät edellytä täysimittaisen oikeudenkäynnin toimittamista.

Minulla ei sinällään ole huomauttamista mainittuihin luonnoksessa esitettyihin tavoitteisiin ja näkökohtiin. Yleisesti tiedossa on, että suullisten istuntojen peruuttamisista aiheutuu haittaa rikosprosessin sujuvuudelle ja kestolle. Yleisiin tuomioistuimiin tehdyillä laillisuusvalvontakäynneillä tuomioistuimet ovat jo pitkään tuoneet aktiivisesti esiin, että syytetyn poissaolon vuoksi peruuntuneista istunnoista aiheutuu rikosasioissa merkittäviä haittoja muun muassa oikeudenkäyntien viivästymisinä, tarpeettomina kustannuksina ja muiden asianosaisten tarpeettomina käynteinä tuomioistuimissa.

Kirjallisessa menettelyssä istuntoa ei käräjäoikeudessa lainkaan järjestetä ja menettelyn on käytännössä todettu olevan kaikkienensa olennaisesti nopeampaa kuin suullisessa käsittelyssä ratkaistuissa rikosasioissa. Ilmeistä näin ollen on, että syytetyn läsnäolovelvollisuuden helpottamisella olisi mahdollista vähentää syytetyn poissaolosta johtuvia istuntojen peruuntumisia ja siten tehostaa rikosprosessia sekä lyhentää oikeudenkäyntien kestoa. Tehokas rikosprosessi on luonnoksessa todetulla tavalla myös omiaan vahvistamaan rikosoikeudenhoidon uskottavuutta.

Kirjallisen menettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin kuitenkin hyvin olennaisella tavalla. Samalla kertaa korotettaisiin menettelyssä annettavaa enimmäisrangaistusta, vastaajan tunnustukseen ja suostumukseen liittyvää edellytystä muutettaisiin ja lisäksi asian siirtäminen pääkäsittelyyn kirjallisen menettelyn edellytysten täyttyessä olisi jatkossa mahdollista vain erityisestä syystä (nykyisin ”jollei ole syytä siirtää”). Merkillä pantavaa lisäksi on, että kirjallinen menettely on tarkoitettu yksinkertaisten rikosasioiden käsittelyyn. Esitysluonnoksessakin todetaan, että menettely soveltuu yksinkertaisiin rikosasioihin, joissa vastaaja tunnustaa teon ja suostuu siihen, että asia ratkaistaan ilman suullista oikeudenkäyntiä. Ehdotetun soveltamisalan laajenemisen myötä menettelyn piiriin tulevien vakavampien rikostunnusmerkistöjen törkeysarviointiin liittyy nähdäkseni käytännössä usein kysymyksiä, jotka on mahdollista ratkaista vain suullisessa käsittelyssä. Suhtaudun kerrotun vuoksi oikeusturvasyistä varauksella soveltamisalan laajentamiseen ehdotetulla tavalla.

Oikeuskansleri totesi aikoinaan kirjallisen menettelyn käyttöönottoa koskeneesta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (10.2.2004 dnro 28/20/03), että kirjallinen menettely johtaisi rikosasioiden käsittelyssä suullisten istuntojen ja sen kautta menettelyn avoimuuden ja julkisuuden huomattavaan rajoittamiseen. Hän totesi, että perusoikeuksien kannalta rikosprosessiin kohdistuu odotuksia myös itse menettelyn ja sen oikeudenmukaisuuden suhteen. Menettelyllistä oikeudenmukaisuutta korostava vaatimus on yhteydessä rikosprosessin uskottavuuteen ja sitä

kautta oikeusjärjestystä kohtaan tunnettavaan luottamukseen. Prosessin tulisi olla uskottava ulospäin ja luottamusta herättävä myös asianosaisten näkökulmasta. Ehdotettu kirjallinen menettely oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan mainitusta rajoittamissyyistä ongelmallinen juuri tässä suhteessa.

Oikeuskanslerin mainituin tavoin esittämät näkemykset ovat nyt ehdotetun kirjallisen menettelyn käytön laajentamisen yhteydessä nähdäkseni erityisen ajankohtaisia. Mitä vakavammista rikoksista on kyse, sitä tärkeämpää on menettelyn avoimuus ja uskottavuus sekä oikeusjärjestystä kohtaan tunnettava luottamus. Myös yksilön oikeusturva korostuu mitä vakavammasta rikoksesta ja ankarammasta rangaistuksesta asiassa on kyse.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan kirjallisen menettelyn käyttöönottoa koskeneesta hallituksen esityksestä (PeVL 31/2005 vp, s. 3) kirjallisen menettelyn edellytyksenä olevaa vastaajan suostumuksen merkitystä arvioidessaan, että tuolloin ehdotettu sääntely ei ollut ristiriidassa perustuslain tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Yhtenä kriteerinä tässä arvioinnissa oli valiokunnan mukaan se, että vakavimmat rikosasiat oli suljettu suostumuksenvaraisen kirjallisen menettelyn ulkopuolelle. Nyt kirjallisen menettelyn soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi merkittävästi.

Yksilön oikeusturvan kannalta merkille pantavaa niin ikään on, että kirjallisen menettelyn yhteydessä muutettaisiin vastaajan tunnustukseen ja suostumukseen liittyvää edellytystä. Kirjallinen menettely säädettäisiin mahdolliseksi, jos vastaaja on tunnustanut syyttäjän syytteessä kuvatun teon ja ilmoittanut aikovansa suostua asian käsittelyyn kirjallisessa menettelyssä eikä toisaalta ole määrääjässä vaatinut pääkäsittelyn toimittamista asiassa. Tunnustaminen ja aikomus suostua kirjalliseen menettelyyn annettaisiin esitysluonnoksen mukaan kuitenkin jo esituskinnassa.

Vaikka katsottaisiin, että vastaajan mainituin tavoin luopuminen oikeudesta suulliseen käsittelyyn tapahtuu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan pätevällä tavalla yksiselitteisesti ja tietoisena tahdonilmaisun seurauksesta, pidän ongelmallisena sitä, että vastaajan tunnustus ja suostumus kirjalliseen menettelyyn annettaisiin esituskinnassa. Tämä tapahtuisi siten ilman vastaajan tietoisuutta siitä rikoksesta ja siitä teonkuvauksesta, jonka perusteella syyttäjä tulee rangaistusta vaatimaan.

Kirjallisen menettelyn käyttöönottoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 271/2004 vp, s. 43) todettiin, että vastaajan osalta pelkästään esituskinnassa annettu tunnustus ja suostumus kirjalliseen menettelyyn ei olisi riittävää, ja että tämä aiheutui siitä, ettei tuolloin ole vielä varmuudella tiedossa se, mistä rikoksesta vastaajaa tullaan syyttämään. Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi kyseisestä hallituksen esityksestä (PeVL 31/2005 vp, s. 3), että suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä. Samalla on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen.

Selvää sinänsä on, että edes suostumusta nykyiseen tapaan kirjallisesti annettaessa tuomarilla ei ole mahdollisuuksia tehdä havaintoja muun muassa vastaajan henkisestä tilasta, avustajan tarpeesta tai siitä, onko suostumus annettu ja tunnustus tehty omasta vapaasta harkinnasta ja riittävän harkitusti. Vastaajan nimenomaisesta ilmoituksesta luopuminen ja siirtyminen esitysluonnoksessa kuvatuin tavoin ”hiljaiseen” oikeuksista luopumiseen on kuitenkin oikeusturvan kannalta varsin suuri muutos ottaen lisäksi huomioon samanaikaisesti ehdotetut muutokset kirjallisen menettelyn soveltamisalaan ja menettelyssä määrättävään rangaistukseen.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa käsitellään omana alakappaleenaan luonnoksessa ehdotettuja kirjallisen menettelyn ja poissaolokäsittelyn laajennuksia. Tässä yhteydessä luonnoksessa arvioidaan kirjallisen menettelyn osalta lähes yksinomaan luonnokseen sisältyvää ehdotusta korottaa menettelyssä tuomittavaksi mahdollista enimmäisrangaistusta. Tässä yhteydessä tuodaan muun ohella esille, että perustuslakivaliokunta ei kirjallisen menettelyn käyttöönottoa koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 31/2005 vp kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, miten ankara rangaistus kirjallisessa menettelyssä voidaan tuomita. Kirjallinen menettely ei poikkeuksena pääsäännöstä pysyessään ollut valiokunnan mielestä ongelmallinen perustuslain tai Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Olen edellä esittänyt näkökohtia kirjallisen menettelyn soveltamisalan ehdotetusta laajentamisesta. Kyseiset näkökohdat huomioon ottaen esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa olisi syytä arvioida perusteellisemmin myös kyseistä kirjallisen menettelyn soveltamisalan laajentamista.

3. Poissaolokäsittely

-

Ehdotusten vaikutukset ja muut huomiot

1. Onko teillä lisättävää tai huomioita vaikutustenarviointiin?

-

2. Onko teillä huomioita ehdotusten toimeenpanosta tai lakien voimaantulosta?

-

3. Onko teillä muita huomioita luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Eduskunnan oikeusasiamies on esitysluonnoksesta 7.7.2025 antamassaan lausunnossa (EOAK/3250/2025) todennut, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on havaittu usein epäselvyyttä siinä, onko ja jos niin milloin rikosasian tutkinnassa siirrytty alustavasta selvittelystä

esitutkintaan. Vastaavaa epäselvyyttä on joissain tapauksissa ollut siitä, kuka tosiasiallisesti on päättänyt esitutkinnan aloittamisesta eli arvioinut asiassa olevan syytä epäillä, että rikos on tehty. Oikeusasiamiehen mielestä tässä yhteydessä, kun esitutkinnan toimittamisen yleisiä säännöksiä tarkistetaan, olisi syytä kehittää sääntelyä edellä kerrotun asiantilan selventämiseksi. Hänen käsityksensä mukaan tähän ei välttämättä tarvittaisi erikseen tehtävää kirjallista perusteltua päätöstä, vaan dokumentoitu merkintä siitä, milloin ja kenen päätöksellä esitutkinta on aloitettu. Esitutkinnan aloittamisella on vaikutuksia asiaan osallisten oikeusasemaan, ja tieto esitutkinnan aloittamisesta on merkityksellinen myös asian oikeudelliselle arvioinnille esimerkiksi laillisuusvalvonnassa.

Voin yhtyä oikeusasiamiehen kerrotuihin tavoin esittämiin näkemyksiin ja samaa mieltä tarpeesta kehittää sääntelyä asiantilan selventämiseksi. Myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu vastaavaa epäselvyyttä sekä siinä, onko ja jos niin milloin rikosasian tutkinnassa siirrytty alustavasta selvittelystä esitutkintaan, että siitä, kuka tosiasiallisesti on päättänyt esitutkinnan aloittamisesta. Toisinaan edes asian tutkinnanjohtaja ei ole ollut tietoinen siitä, onko asiassa aloitettu esitutkinta. Tällaisesta tapauksesta oli kyse esimerkiksi itse 4.10.2024 ratkaisemassani kanteluasiassa OKV/1215/10/2024. Pidin asiassa peräti ongelmallisena tutkinnanjohtajan selvityksestä ilmennyttä toteamusta, ettei hän ollut tietoinen siitä, oliko asiassa aloitettu esitutkinta ja oliko rikoksesta epäillylle ilmoitettu tämän roolista asiassa. Tutkinnanjohtaja oli selittänyt epätietoisuuttaan asiasta sillä, että asiaa oli aiemmin käsitelty poliisilaitoksen esikäsittely-yksikössä. Tutkinnanjohtaja oli kuitenkin tehnyt asiassa päätöksen aloitetun esitutkinnan lopettamisesta saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi (esitutkintalain 10 luvun 2 §:n 2 momentti) vaikka asiassa näytti vastoin tutkinnanjohtajan omaa käsitystä olleen tosiasiallisesti kyse päätöksestä olla aloittamatta esitutkintaa (esitutkintalain 3 luvun 3 §).

Löfman Markus

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen