

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

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitetty muutos esitutkintalain (ETL) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohtaan on tarpeellinen. Voimassa oleva säännös esitutkinnassa selvitettävistä asioista velvoittaa esitutkintaviranomaista lähtökohtaisesti selvittämään myös asianomistajan yksityisoikeudelliset vaatimukset. Varaamalla asianomistajalle tilaisuus vaatimusten esittämiseen toisaalta velvoitetaan asianomistajaa olemaan aktiivinen omassa asiassaan ja toisaalta sujuvoitetaan esitutkintaa. Esitutkintaviranomaisen on kuitenkin huomioitava tapauskohtaisesti ne tilanteet erityisesti vakavissa henkeen, terveyteen ja vapauteen kohdistuvissa rikoksissa, joissa asianomistaja ei kykene tai ei esim. uskalla esittää vaatimuksia. Tällaisissa tilanteissa myös avustajan määrääminen asianomistajalle tulee kyseeseen, jolloin avustaja yleensä esittää vaatimukset oikeudenkäynnissä.

Poliisiyksiköiden palautteen mukaan poliisilla on vuosittain paljon sellaisia esitutkintoja, joissa asianomistaja ei esitetystä pyynnöstä huolimatta ole esittänyt vaatimusta ja sen perusteita. Tältä osin on huomioitava myös se, että vaikka esitutkintaviranomaiselle on säädetty velvollisuus selvittää yksityisoikeudelliset korvausvaatimukset asian jatkokäsittelyä varten, syyttäjät eivät usein aja korvausvaatimusta syyteasian yhteydessä. Esitutkintaviranomaisen on kuitenkin selvitettävä riittävän tarkasti rikoksella saatu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko, jotta rikoksen tunnusmerkistön mukaisuutta ja vakavuutta voidaan arvioida syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Nämä seikat ovat olennaisia myös, jos asianomistaja esittää omia tai uusia vaatimuksia syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin aikana.

Esitetty muutos siitä, että syyttäjä voisi tehdä päätöksen jo esitutkinnan aikana siitä, ettei hän ota yksityisoikeudellisia vaatimusta ajaakseen, on kannatettava. Poliisihallitus on aiemmin esittänyt oikeusministeriölle, että tämä mahdollisuus tulisi huomioida jo esitutkinnan aikana erityisesti niissä esitutkinnoissa, joissa on huomattavan suuri määrä asianomistajia. Korvausvaatimusten

pyytäminen ja vaatimusten selvittäminen vievät merkittävästi aikaa itse rikoksen selvittämiseltä, eivätkä asianomistajat usein vastaa vaatimuksen täydennyspyyntöihin joko ollenkaan tai sellaisessa ajassa, ettei se viivästyttäisi tarpeettomasti esitutkintaa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan muutokset eivät heikennä asianomistajan oikeusturvaa, eivätkä muuta tilannetta siitä, jos syyttäjä tekisi päätöksen syyteharkinnassa. Asianomistajan näkökulmasta on parempi, että hän saa tiedon asiasta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa jo esitutkinnan aikana, jolloin hän voi valmistella vaatimusten ajamista itse.

Poliisihallitus esittää jatkovalmistelussa pohdittavaksi, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa esitutkintalain ja mahdollisesti myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain osalta siten, että esitutkintaviranomaisen selvittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jätettäisiin sellaiset yksityisoikeudelliset vaatimukset, joiden perusteena on henkilövahingot tai kärsimys. Poliisihallituksen käsityksen mukaan syyttäjät jättävät lähes systemaattisesti ajamatta ainakin sellaiset yksityisoikeudelliset vaatimukset, joiden perusteena on kärsimyksestä aiheutuneet vahingot. Tällaisten korvausvaatimusten selvittämiseen käytetään esitutkintaviranomaisten resursseja, vaikka todennäköisenä lopputuloksena syyttäjä tulee joka tapauksessa tekemään päätöksen vaatimusten ajamatta jättämisestä. Tällöin vaatimusten selvittäminen ei edesauta asian etenemistä, koska asianomistajan tulee joka tapauksessa itse esittää vaatimuksensa ja sen perusteet uudelleen oikeudenkäynnissä. Sekä rikosprosessin sujuvuuden että asianomistajan oikeusturvan takaamiseksi olisi perusteltua, että esitutkintaviranomaisen velvollisuutena olisi selvittää ainoastaan sellaisia asianomistajan yksityisoikeudellisia vaatimuksia, joiden osalta on edes käytännössä mahdollista, että syyttäjä tulee niitä ajamaan oikeudenkäyntivaiheessa.

Yleensä rikoksella aiheutetun vahingon määrä on selvillä tai selvitettävissä tai arvioitavissa riittävän tarkasti jo esitutkinnan aikana. Lopullinen rikosvahinko ei kuitenkaan aina ole helposti selvitettävissä ja lopulliset vahingot voivat selvitä vasta pidemmän ajan kuluttua. Poliisilaitosten kommentoissa on nostettu isoksi ongelmaksi se, että passiivisia asianomistajia ei saada edes kuultua rangaistus- ja korvausvaatimuksen ja vahingon määrän selvittämiseksi. Poliisihallitus ehdottaa lisättäväksi esimerkiksi säännöskohtaisiin perusteluihin, että asianomistajalle varattaisiin kohtuullinen määräaika vaatimusten esittämiselle huomioiden asian laatu ja laajuus.

2. Rikosilmoituksen kirjaaminen

Ehdotetut ETL 3:1 §:n muutokset ovat kannatettavia. Muutosesitykset keventävät esitutkintaviranomaisten työtaakkaa ilmoitusten kirjaamisessa kuitenkin vaarantamatta yksilöiden oikeusturvaa. Erityisesti rikoskokonaisuuksissa on tarkoituksenmukaista, että eri rikoksia voidaan yhdistää samaan rikosilmoitukseen. Tällä sujuvoitetaan esitutkintaprosessia ilmoitusten vastaanotto- ja kirjaamisvaiheessa. Samankaltaisten ja samaan kokonaisuuteen liittyvien ilmoitusten käsittely yhdessä helpottaa myös syyteharkintaa. Jokaisen asianomistajan tekemä ilmoitus tulee kuitenkin käsitellä esitutkintalain velvoittamalla tavalla (mm. kirjallinen vahvistus ja esitutkintapäätökset) ja asioiden käsittelyssä on huomioitava arkaluonteisten tietojen käsittely.

Käytännössä isoissa rikoskokonaisuuksissa tehdään aina esitutkintayhteistyötä syyttäjän kanssa, jolloin voidaan sopia tarkoituksenmukaisesta eri asioiden ja asiakokonaisuuden käsittelystä. Asioiden hallinta edellyttää myös tietojärjestelmäkehitystä, mikä huomioidaan poliisin tutkintajärjestelmien

uudistamisohjelmassa. Luonnollisesti rikoskokonaisuudesta voidaan kirjata myös erilliset rikosilmoitukset silloin, kun se nähdään tarkoituksenmukaisena asian ja esim. asianosaistietojen käsittelyn kannalta erityisesti arkaluonteisia tietoja sisältävissä esitutkinnoissa.

Poliisihallitus kannattaa myös ehdotusta siitä, että olennaisesti epäselvät ja puutteelliset ilmoitukset tai ilmoitukset, joita ei ole tehty ETL 3:1 tarkoituksessa, voidaan jättää kirjaamatta. Jos ilmoitusta ei kehotuksesta huolimatta täydennetä tai se täydennyksen jälkeenkin on niin olennaisesti puutteellinen, ei ilmoitusta kirjata rikosilmoituksena.

Poliisihallitus esittää kuitenkin, että niissäkin tilanteissa, joissa ilmoituksen perusteella on selvää, ettei kyse ole rikosprosessissa käsiteltävästä asiasta, vaikka asianomistaja tai ilmoittaja on sen sellaiseksi mieltänyt, ei ilmoitusta kirjattaisi. Poliisille ilmoitetaan rikoksina esimerkiksi pysäköintialueilla tapahtuneita lieviä liikennevahinkoja, joita ei nykyisin enää käsitellä rikoksina. Esitutkintalaki velvoittaa poliisia kirjaamaan näissäkin tapauksissa rikosilmoituksen ja sen jälkeen tekemään asiassa esitutkintapäätöksen, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta (Viite: EOAK/605/2022 "Sinänsä on selvää, että edellä kerrotun tieliikennelain muutoksen jälkeen parkkipaikoilla sattuneet lievät peltikolarit eivät lähtökohtaisesti ole rikosprosessuaalisesti rangaistavia, minkä vuoksi poliisilla ei ole näissä asioissa toimivaltaa toimittaa esitutkintaa. Vaikkakin tämä on peruste olla toimittamatta esitutkintaa, niin korostan, että se ei ole peruste olla kirjaamatta ilmoitusta, jos ilmoittaja pitää tapahtumaa rikoksena"). Poliisihallitus ehdottaa, että myös tällaiset tilanteet mainittaisiin ainakin säännöskohtaisissa perusteluissa, ja että näissä tilanteissa riittäisi asianomistajan tai tapahtuman ilmoittajan asianmukainen informointi ja ohjaus. Usein tällaiset asiat ovat vakuutuskorvauksina hoidettavia.

Poliisihallitus esittää myös, että täysin aiheettomista ja epäasiallisista viesteistä ja ilmoituksista ei ilmoittajalle tarvitsisi erikseen lähettää tietoa siitä, ettei hänen ilmoitustaan ole kirjattu rikosilmoitukseksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiassa ei ole tällöin lainkaan kyse esitutkintalain soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, vaan kansalaiskirjeestä, jonka osalta tulisi sovellettavaksi hallintolain (434/2003) säännökset. Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp, s.63) on katsottu, että viranomaisen vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 12.3.2015 ratkaisussaan 1103/4/15 katsonut, ettei viranomainen välttämättä menettele hyvän hallintotavan vastaisesti, jos täysin epäasiallisiin ja loukkaavaksi tarkoitettuihin viesteihin ei vastata.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esimerkiksi yksilöimättömät palautteet, epäasialliset ja loukkaavat viestit tulisi jättää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Ilmoitukset esimerkiksi epäasiallisten viestien kirjoittajille todennäköisesti johtavat siihen, että kirjoittajat toimittavat ilmoituksen jälkeen esitutkintaviranomaisille lisäviestejä tai tekevät perättömiä hallintokanteluja, joista niin ikään aiheutuu tarpeetonta kuormitusta esitutkintaviranomaisille.

Tarvittaessa näissä tilanteissa esitutkintaviranomainen voi kuitenkin kirjata asian poliisiasiantietojärjestelmään tai tallentaa aiheettomat ilmoitukset muuhun asianhallintajärjestelmään. Usein samat henkilöt lähettävät samaan asiaan liittyviä aiheettomia ilmoituksia myös eri poliisiyksiköille, jolloin ilmoituksen kirjaaminen tai tallentaminen helpottavat tällaisten ilmoitusten seuranta ja tarvittaessa myös niihin vastaamista.

Poliisilaitosten kommentteissa on tuotu esille kysymys päätöksentekotasosta ilmoituksen kirjaamatta jättämistilanteissa. Voimassa olevassa laissa ja esityksessä puhutaan esitutkintaviranomaisen velvollisuudesta kirjata ilmoitus eikä tarkemmin yksilöidä kuka tekisi päätöksen kirjaamatta jättämisestä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan säännöksen täsmentäminen tältä osin ei kuitenkaan ole tarpeen huomioiden esitutkintaviranomaisten käytännön toiminta ja resurssit, ja esitutkintaviranomaisten tulee ohjata ja tarkentaa asiaa sisäisellä ohjauksella. Esimerkiksi rikosilmoituksen vastaanottaminen, kirjaaminen ja rikoksen esikäsittely poliisissa on ohjeistettu Poliisihallituksen antamilla kahdella ohjeella, ja nämä ohjeet tullaan päivittämään lainsäädäntömuutosten osalta. Voimassa olevan ohjeen mukaan esim. kehotuksen täydentää ilmoitusta tekee tarvittaessa ilmoituksen vastaanottajan esimies tai tutkinnanjohtaja, jolle ilmoitettu asia muutoinkin tulisi esikäsiteltäväksi tai tutkittavaksi. Myös esitutkinnan toimittamisesta on säädetty ETL 3:3.3 §:ssä siten, että tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta, ja päätöksen tekemiseen mahdollisesti tarvittavien seikkojen selvittämisestä.

3. Esitutkinnan toimittamatta jättäminen ja lopettaminen

Ehdotettu ETL 3:9 muutos on kannatettava. Kokonaisuutena arvostellen ilmeisen vähäisissä yksittäisissä rikosasioissa on tarkoituksenmukaista, että esitutkintaviranomainen voi tehdä päätöksen esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta, vaikka asianomistajalla olisi asiassa vaatimuksia. Voimassa olevan lain mukaan näissä tilanteissa esitutkintaviranomaisen tutkinnanjohtajan tulee esittää syyttäjälle esitutkinnan rajoittamista. Rikoksesta ja aiheutetusta vahingosta tulee kuitenkin olla riittävää selvitystä, jotta asiaa voidaan arvioida kokonaisuutena. Lisäksi esitutkintaviranomaisen tulisi edelleen esittää esitutkintaa rajoitettavaksi ETL 3:10 ja ROL 1:7 §:n perusteella, jos rikoksesta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä rikoksesta epäillyn syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä.

Poliisihallitus korostaa sitä, että muutosehdotuksen tarkoituksena ei ole lisätä vähäisenä päätettävien rikosten esitutkintojen määrää, vaan tarkoituksena on vähentää yksinkertaisten ja vähäisten rikosasioiden siirtelyä viranomaiselta toiselle ja siten sujuvoittaa prosessia ja keventää erityisesti syyttäjien työtä. Käytännössä näissä tilanteissa tutkinnan päätös ja lopputulos on sama, tekee päätöksen esitutkintaviranomainen tai syyttäjä.

OM:n mietinnössä (Rikosprosessin sujuvoittaminen, arviomuistio 2025:18) on rikoksen vähäisyyden osalta todettu, että arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi rikollisen menettelyn toistuvuuteen. Arviomuistiossa ja esitutkintalain esitöissä esimerkkinä mainitaan parisuhdeväkivaltaa koskevat tapaukset, jotka välttämättä eivät johda sakkoa ankarampaan rangaistukseen, mutta joita toistuvuutensa vuoksi ei voida pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisinä. (Viite HE 222/2010 vp, s. 185. Lähisuhdeväkivallan osalta Poliisihallitus toteaa, että

valtakunnallista ohjetta poliisin toiminnasta lähisuhdeväkivalta-asioissa ollaan päivittämässä ja ohjeistuksen lähtökohtana on, että lähisuhdeväkivaltaa sisältävät rikokset tutkitaan ja saatetaan syyteharkintaan myös epäselvissä tilanteissa.)

Esitutinnan toimittamatta jättäminen tai päättäminen ETL 3:9 perusteella edellyttää tapauskohtaista harkintaa, jossa tulee ottaa huomioon mm. epäillyn rikoksen luonne, sen toistuvuus, osapuolet, kohde ja rikoshyödyn arvo tai aiheutetun vahingon suuruus yms. Esimerkiksi näpistys, jossa anastetun omaisuuden arvo on muutamia kymmeniä euroja, voisi olla vähäinen. Sen sijaan, jos anastetun omaisuuden arvo on useita satoja euroja, ei rikosta välttämättä voida pitää enää vähäisenä.

Koska säännös ja muutosesitys koskevat jo lähtökohtaisesti ilmeisen vähäisiä etupäässä omaisuuteen ja kunniaan kohdistuvia rikoksia, ei päätöksenteon arvioinnissa Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarvitsisi erikseen huomioida yleistä tai yksityistä etua, vaan ne sisältyvät joka tapauksessa asian kokonaisarviointiin. Käytännössä esitutinnan rajoittamistilanteissa kokonaisuutena arvostellen vähäisenä pidettävät rikokset voivat olla hyvinkin erilaisia ja moninaisempia, jolloin päätöksenteossa on erikseen huomioitava myös tärkeä yleinen ja yksityinen etu.

Muutoksen toteuttaminen ja jalkauttaminen käytäntöön edellyttää esitutkintaviranomaisten valtakunnallista koulutusta yhdessä syyttäjälaitoksen kanssa, jotta päätöksenteko on mahdollisimman yhdenmukaista kaikissa viranomaisissa ja yksiköissä, ja että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tehtävien ja toimivaltuuksien raja on mahdollisimman selkeä liittyen myös esitutinnan rajoittamiseen.

4. Ilmoitus epäillyn oikeuksista ja kuulusteltavalle tehtävät ilmoitukset

Poliisihallitus kannattaa ETL 4:16.1 lisäystä siitä, että rikoksesta epäillylle tehtäviin ilmoituksiin lisätään kohta siitä, että tekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto, tekijän muu pyrkimys estää tai poistaa rikoksensa vaikutuksia taikka hänen pyrkimyksensä edistää rikoksensa selvittämistä voidaan ottaa huomioon rangaistuksen lieventämisperusteena rikoslain 6 luvun 6 §:n nojalla.

Aiemmin asian ilmoittaminen on esitutkintaviranomaisen näkökulmasta saattanut olla ongelmallista, koska lupausta lievemmästä tuomioista ei voida antaa. Ilmoitus ei muutoksenkaan jälkeen olisi lupaus lievemmästä seuraamuksesta, mutta Poliisihallitus näkee tarpeellisena, että asia on kirjattu lain tasolle ja voidaan siten huomioida paremmin esitutkinnassa kuulusteluissa.

Myös ETL 7:10.5 §:n lisäys kuulusteltavalle ennen kuulustelua tehtävistä ilmoituksista on kannatettava. Ilmoitusten lähettämällä kuulusteltavalle etukäteen sujuvoitetaan esitutkintaa. Tällä tavoin nykyisin tehdäänkin soveltuvien osin silloin, kun asianomaisen tai todistajan kuulustelu suoritetaan puhelimella tai muulla tiedonsiirtovälineellä. Lisäys on tarpeellinen ja huomioitava myös silloin, kun henkilö on kutsuttu kuulusteluun ja on läsnä esitutkinnassa. Ennakkoon tehtävillä

ilmoituksilla voidaan myös selkeyttää henkilölle kuulusteluiden ja esitutinnan kulkua. Kuulustelutilaisuudessa asiaa voidaan tarvittaessa vielä tarkentaa ja tiedustella, että kuulusteltava on ymmärtänyt ilmoitusten sisällön.

5. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuus sekä loppulausuntomenettely

Poliisihallitus pitää lakiehdotusten tavoitteita tarpeellisina esitutkintayhteistyön kehittämiseksi. Tutkinnanjohtajan ja syyttäjän on jo tälläkin hetkellä tehtävä yhteistyötä erityisesti laajoissa ja vaativissa rikosasioissa sekä myös oikeudellisesti tai tapahtumien kulun osalta monimutkaisissa asioissa, joissa on paljon riitaisia seikkoja. Käytännössä syyttäjän rooli esitutkinnassa alkaa, kun esitutkintaviranomainen tekee ETL 5:1 mukaisen ilmoituksen syyttäjälle. Poliisihallitus on ohjeistanut alaisiaan poliisiyksiköitä ilmoituksen tekemisessä ohjeella POL-2023-55661 Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat ja pakkokeinot. Syyttäjälaitos on antanut vastaavan sisältöisen ohjeen VKS:2023:3.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan nykyiset säännökset riittävät hyvin laadukkaan ja kattavan esitutkintayhteistyön tekemiseksi ja viranomaiset voivat sisäisellä ohjeistuksella ja hallinnollisessa yhteistyössä sopia tarkemmasta yhteistyöstä eri asioissa. Tiiviimpään yhteistyöhön velvoittavalla lainsäädännöllä ei kuitenkaan korjata tällä hetkellä käytännössä ilmeneviä ongelmia ja haasteita, mitkä johtuvat ensisijaisesti viranomaisten resursseista.

Poliisihallitus pitääkin tärkeänä, että syyttäjät pystyisivät osallistumaan nykyistä aktiivisemmin ja viivytyksettömämmin esitutkintayhteistyöhön. Monessa varsinkin laajemmassa tai oikeudellisesti haastavammassa esitutkinta-asiassa joudutaan usein odottamaan pitkiä aikoja syyttäjän reagoimista ns. ETL-ilmoituksiin, mikä pidentää ensinnäkin esitutinnan kestoa. Syyttäjä joutuu usein priorisoimaan syyteharkintaan ja oikeudenkäynteihin liittyviä tehtäviään, mikä on saattanut johtaa myös siihen, että vasta esitutkinnan valmistuttua syyttäjä on pystynyt perehtymään asiaan tarkemmin ja syyteharkinnan aikana joutunut pyytämään esitutkintaviranomaiselta lisätutkintaa, mikä on edelleen omiaan viivästyttämään rikosprosessin kestoa. Olisikin tärkeää, että syyttäjillä olisi riittävä resurssi esitutkintayhteistyön tekemiseen.

Loppulausuntomenettelyn osalta on tärkeää, että tutkinnanjohtaja tunnistaa ne rikosasiat, joissa loppulausunto on tarpeellinen ja hyödyllinen. Tämä korostuu erityisesti laajoissa, vaativissa ja monimutkaisissa asioissa. Tällöin tutkinnanjohtaja ja syyttäjä yhteistyössä arvioivat loppulausuntojen tarpeellisuutta. Vaativissa asioissa myös syyttäjä arvioi loppulausuntopyynnön sisältöä sekä lausunnon mahdollisesti aiheuttamia toimenpiteitä nimenomaan syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä ajatellen.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan loppulausuntomenettely ei ole tarpeellinen yksinkertaisissa ja selvissä rikosasioissa, joita valtaosa syyteharkintaan lähetettävistä asioista on (Viite: Syyttäjälaitoksen tilastojen mukaan v. 2024 ratkaistuista asioista n. 77 % oli tavanomaisia asioita ja nopeiden rikosasioiden (NOTO) menettelyyn ohjattiin n. puolet kaikista asioista Syyttäjälaitos lukuina | Syyttäjälaitos). Asia voi olla yksinkertainen ja selvä myös silloin, kun epäilty rikos olisi rikosnimikkeeltään vakava ja rikoksesta epäilty olisi kiistänyt teon. Tutkinnanjohtajan on ensin

arvioitava loppulausuntojen tarpeellisuutta tapauskohtaisesti ja erityisesti sitä, mitä lisäarvoa loppulausunnolla olisi saatavissa huomioiden esitutkinnaissa saatu selvitys. Myös kiireellisissä esitutkinnoissa loppulausuntojen pyytäminen ja odottaminen voi pitkittää esitutkintaa, ja varsinkin ns. vangitun asiassa muutaman viikon odottaminen voi vangittuna olevalle epäillylle olla kohtuutonta.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”on tärkeää, että loppulausuntomenettelyyn ja esitutkimateriaalin perehtymiseen varataan riittävästi aikaa, jotta -”. Poliisihallitus toteaa tältä osin, että voimassa oleva lainsäädäntö ja esitetyt muutosehdotukset eivät velvoita asianosaisia antamaan loppulausuntoa ja on havaittu, että loppulausuntoa ei pyynnöistä huolimatta useinkaan anneta, vaikka siihen olisi varattu tilaisuus tai sen antamista olisi esitutkinnaissa pyydetty. Jos asianosaiset eivät anna loppulausuntoa, on tutkinnanjohtajan ja syytäjän neuvottelu tältä osin ollut turhaa.

Poliisihallitus esittää, että ainakin niissä tilanteissa, joissa asianosainen on esitutkinnaissa pyytänyt varaamaan tilaisuuden loppulausunnon antamiseen, veloitettaisiin asianosainen tällöin myös vastaamaan loppulausuntopyyntöön ja yksilöityihin kysymyksiin. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asianosaisen vastaamisvelvollisuus tulee nähdä erityisesti asianosaisten asiaa edistävänä eikä se olisi ristiriidassa epäillyn itsekriminointisuojan tai syyttömyysolettaman kanssa.

Esitutkintalain 10:1.1:n muutoksen osalta Poliisihallitus toteaa, että yksilöidyt loppulausuntopyynnöt ovat perusteluja. Jokaisessa esitutkinnaissa ei ole välttämättä kuitenkaan koettu olevan tarvetta yksilöityihin kysymyksiin, jos asiasta on esitutkintaviranomaisen näkemyksen mukaan jo saatu tarpeeksi kattava selvitys, ettei asianosaisten kannanottoja katsota tarvittavan mihinkään nimenomaisiin seikkoihin, vaan loppulausunnolla varataan ennemminkin yleisellä tasolla mahdollisuus kommentointiin esitutkinta-aineiston riittävydestä.

6. Perusteluvollisuuden keventäminen

Poliisihallitus kannattaa ETL 11:1 esitutkintapäätöksen perusteluvollisuuden keventämistä siten, että perusteluissa huomioidaan asian laatu ja laajuus. Yksinkertaiset ja selvät asiat voidaan tällöin perustella nykyistä suppeammin. Perustelujen taso tulee suhteuttaa tutkintapyynnössä esitettyjen väitteiden ja arvioitavana olevien tunnusmerkistöjen vakavuuteen sekä esiselvityksessä tai -tutkinnaissa kerätyn aineiston laatuun. Olennaista on perustella näytön arviointia ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty.

Poliisihallitus on kiinnittänyt huomiota tutkinnan päätösten perusteluiden epätasalaatuisuuteen poliisissa ja valmistelee tällä hetkellä käsikirjaa esitutkintapäätösten laadintaan. Käsikirjassa tullaan avaamaan sitä, mitä laki edellyttää perusteluilta käytännössä sekä kiinnittämään huomiota mm. esitysluonnoksen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyihin näkökohtiin. Käsikirjan antamisen yhteydessä Poliisihallituksen tarkoituksena on antaa hallinnon käyttöön myös eri päätöspäätöksiä koskevat päätösten mallipohjat, mitkä yhdenmukaistavat perusteluiden laatua ja

helpottavat yksittäisten päätösten valmistelua kuitenkin jättämällä tutkinnanjohtajan vastuulle huomioida kunkin selvitettävän asian erityispiirteet.

7. Yleistiedoksianto erityisen laajoissa rikosasioissa

ETL 11:1.4 §:n lisäys yleistiedoksiannosta, jos rikoksella on hyvin suuri määrä asianomistajia, on kannatettava. Lakiehdotuksen esitöissä ei tarkemmin määritellä, mikä on hyvin suuri määrä asianomistajia. Esitysluonnoksen perusteluissa on mainittu tuhansia asianomistajia käsittävät esitutkinnot ja toisaalta, että 30 asianomistajaa ei olisi riittävä määrä. Säännöksen soveltaminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan jo muutama kymmenenkin asianomistajaa voisi myös täyttää säännöksen kriteerit, jos asianomistajia on esimerkiksi vaikea tavoittaa ja heidän yhteystiedot vaihtuvat tai he ovat osin tuntemattomia tai asianomistajien tarkkaa määrää ei ole kyetty tutkinnassa selvittämään. Saattaa myös olla, että esitutkintaviranomaisen alustavan arvion perusteella asianomistajia on noin 30, mutta vasta yleistiedoksiannon kautta selviäisi, että asianomistajia on todellisuudessa paljon enemmän. Tarvittaessa asiaa arvioitaisiin esitutkintayhteistyössä syyttäjän kanssa ja tiedoksiannot voisivat olla yhtenäisiä syyttäjän päätösten tiedoksiantojen kanssa (ehdotettu ROL 1:9 syyttämättäjättämispäätöksien antaminen yleistiedoksiannolla, jos rikoksella on hyvin suuri määrä asianomistajia).

Poliisihallitus esittää myös säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennettäväksi, että näissä tilanteissa asianomistajien kohdalla voitaisiin tehdä yksi yhteinen esitutkintapäätös silloin, kun se päätösperusteiden ja perusteluiden osalta on mahdollista. Tämä olisi perusteltua rikoskokonaisuuksien yhteisen ja yhtenäisen käsittelyn kannalta, viitaten myös esitettyyn ETL 3:1.1 muutokseen rikosilmoitusten käsittelystä yhdessä ilmoituksessa.

Myös ROL 3:10 muutosehdotus tuomioistuimen mahdollisuudesta antaa asianomistajalle kehoitus yksityisoikeudellisen vaatimuksen esittämisestä tuomioistuimelle yleistiedoksiannolla on kannatettava.

8. Tiedottaminen esitutkinnassa

ETL 11:7 muutos esitutkinnasta tiedottamisesta, minkä mukaan henkilön nimen saa lisäksi antaa julkisuuteen, jos hän on itse antanut sen julkisuuteen tai suostunut siihen on kannatettava. Varsinaisen suostumuksen saaminen voi joissakin tilanteissa olla epäselvää ja tältä osin Poliisihallitus esittää, että vähintään pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenisi, millä tavoin suostumus tulee antaa. Joka tapauksessa säännös selkeyttäisi erityisesti niitä tilanteita, joissa henkilö on itse kommentoinut epäilyä julkisuudessa, ja asiasta kysytään esitutkintaviranomaiselta. Tällöinkään henkilöön nimeä ei välttämättä ole tarve kertoa syyttömyysolettama huomioiden, mutta erityisesti yhteiskunnallisesti tai poliittisesti merkittävien taikka julkisuuden henkilöiden (huom. rajoitettu yksityiselämän suoja), kohdalla rikosepäily voitaisiin tarvittaessa vahvistaa ja siten tutkinnanjohtaja voisi tiedottaa asiasta suoraan tai vastata suoraan esitettyihin kysymyksiin.

Rikosasioiden tuomioistuinkäsittelyä koskevat muutosehdotukset

1. Tiedoksiantosääntely

Poliisihallitus kannattaa esitettyjä muutoksia tiedoksiantosääntelyyn.

2. Kirjallinen menettely

Poliisihallitus kannattaa kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamista esitysluonnoksessa esitetyn mukaisella tavalla. Erityisen kannattavana on pidettävä 5 a luvun muutosta siitä, että vastaajan tulisi suostumuksen sijaan toimittaa tuomioistuimelle tieto siitä, vastustaako tämä pääkäsittelyn toimittamista. Rikosprosessia voidaan vähäisten rikosasioiden käsittelyssä merkittävästi sujuvoittaa sillä, että soveltuvat asiat päätyisivät tehokkaammin kirjalliseen menettelyyn, eikä se jäisi kiinni vastaajan passiivisuudesta.

3. Poissaolokäsittely

Poliisihallitus kannattaa esitettyjä muutoksia poissaolokäsittelyn laajentamiseen.

Ehdotusten vaikutukset ja muut huomiot

1. Onko teillä lisättävää tai huomioita vaikutustenarviointiin?

Muutosten yksittäisiä vaikutuksia on haastava arvioida tarkasti. Voidaan kuitenkin perustellusti arvioida, että muutokset sujuvoittavat ja jouduttavat rikosprosessia ja säästävät siten viranomaisten henkilöresursseja ja prosessin oheiskustannuksia. ETL 3:9 muutosehdotus ei varsinaisesti säästäisi esitutkintaviranomaisen resursseja, mutta se vähentäisi erityisesti syyttäjien työmäärää ja eri työvaiheita sekä yksinkertaisten asioiden siirtelyä viranomaisten välillä. Isoissa rikoskokonaisuuksissa mm. rikosilmoitusten yhdistetty käsittely ja esitutkinta- ja syyttäjäpäätösten yleistiedoksiannot voivat säästää resursseja merkittävästikin tapauskohtaisesti.

Loppulausuntomenettelyn velvoittavuus lisää esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien työtä. Loppulausuntomenettelyn lisäämisellä laajoissa ja vaativissa rikosasioissa saavutettavat hyödyt ovat kuitenkin lisätyötä suuremmat ja tarpeen erityisesti syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin sujuvuuden kannalta laajoissa, vaativissa ja monimutkaisissa asioissa. Jos asianosaiset voitaisiin tietyissä tilanteissa velvoittaa antamaan loppulausunto (s. 7-8), saataisiin menettelystä selvästi nykyistä enemmän hyötyä.

Kuten edellä on todettu Poliisihallituksen näkemyksen mukaan muutoksilla ja prosessin sujuvoittamisella ei vaaranneta tai heikennetä asianosaisten oikeusturvaa. Säästöt eivät sinänsä saa olla prosessin sujuvoittamisen lähtökohtana, vaan rikosprosessiviranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukainen ja tehokkaampi suuntaaminen priorisoituihin tehtäviin ja niihin rikoksiin, jotka ovat yksilön ja yhteiskunnan kannalta kaikkein haitallisimpia ja vahingollisimpia. Esitutkintaviranomaisten on ennen kaikkea paljastettava vakavaa rikollisuutta ja erityisesti on panostettava tietoverkkoja hyväksikäyttäen tapahtuvaan rikollisuuteen. Kaikkein rikostutkintaan ei kuitenkaan voida panostaa samalla tavoin.

2. Onko teillä huomioita ehdotusten toimeenpanosta tai lakien voimaantulosta?

Poliisihallituksella ei ole erityisiä huomioita ehdotusten toimeenpanosta. Esitysluonnoksessa ehdotetun mukaisesti lakimuutosten vaikutuksia on tarpeellista arvioida yhdessä oikeusministeriön ja sisäministeriön kanssa. Poliisihallitus seuraa poliisiyksiköiden rikostutkinnan tilannetta ja mm. rikosten tutkinta-ajan kehittymistä säännöllisesti. Poliisissa on alettu seuraamaan erikseen muun muassa poliisin tietoon tulevien vakavien rikosten (ankarin rangaistus on vähintään 4 vuotta vankeutta) ja muiden rikosten (pl. liikenne rikokset) määriä ja myös näiden rikosten tutkinta-aikoja. Lakimuutosten voidaan arvioida vaikuttavan enemmän poliisin ns. päivittäisrikosten tutkintaa sujuvoittavasti, jolloin seurantaa eriyttämällä voidaan saada tarkempaa tietoa muutosten vaikutuksista. Esitutkintayhteistyön ja loppulausuntomenettelyn tehostaminen vaikuttavat todennäköisesti enemmän vakavien rikosten tutkintaan ja syyteharkintaan. Toisaalta myös poliisien määrää on lisätty ja tullaan lisäämään hallitusohjelman mukaisesti, jolloin juuri lainsäädäntömuutosten vaikutustenarviointi voi olla osin haasteellista.

Poliisihallitus pitää lakien ehdotettua voimaantuloa keväällä (tai kesän alussa) 2026 perusteltuna. Lakimuutokset edellyttävät esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistä valtakunnallista koulutusta, joka pystyttäisiin järjestämään hyvissä ajoin ennen lakien voimaantuloa.

3. Onko teillä muita huomioita luonnoksesta hallituksen esitykseksi?

Poliisihallitus pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Muutoksilla pystytään sujuvoittamaan ja jouduttamaan esitutkintaa ja rikosprosessia kokonaisuudessaan erityisesti poliisin ns. päivittäisrikosten esitutkinnan osalta. Myös syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely olisivat nykyistä sujuvampia, kun esitutkinta on kyetty toimittamaan lyhyemmässä ajassa ja esitutkintaa ja esitutkintatoimenpiteitä on voitu kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Muutokset eivät yksittäisinä ole suuria, eivätkä ne Poliisihallituksen näkemyksen mukaan heikennä asianosaisten oikeusturvaa, vaan muutosten voidaan arvioida parantavan asianosaisten tilannetta nykyisestä. On erityisesti asianosaisten edun mukaista, että rikosprosessin kesto lyhenee ja rikosasiassa tehtävät päätökset tehdään nykyistä nopeammin rikosprosessin tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäksi. Lisäksi toimenpiteitä asianomistajien oikeusturvan parantamiseksi arvioidaan erikseen.

Siivo Kari
Poliisihallitus