

Rikosprosessin sujuvoittaminen

Työryhmän muistio



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:16

Rikosprosessin sujuvoittaminen

Työryhmän muistio

Oikeusministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-730-6

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Rikosprosessin sujuvoittaminen Työryhmän muistio

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:16		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijät/t Kieli	Työryhmä, puheenjohtaja Miia Ljungqvist suomi	Sivumäärä	145

Tiivistelmä

Työryhmän muistiossa arvioidaan keinoja rikosprosessin sujuvoittamiseksi erityisesti käytännön toimijoiden näkökulmasta. Muistiossa kuvataan rikosprosessiketjun viranomaisten toimintaympäristöä, toiminnassa ilmenneitä haasteita sekä rikosprosessin uudistamisen tarpeita ja lähtökohtia. Muistiossa esitetään kehittämissuhteita rikosprosessin sujuvoittamiseksi sen kaikissa vaiheissa jatkovalmistelua varten. Ehdotukset koskevat muun muassa rikosilmoituksen kirjaamista ja esitutkintaa edeltäviä toimia, esitutkinnan toimittamista, sakkomenettelyä ja muita rikosasioiden kevennettyjä menettelyjä, rikosasioiden sovittelua, syyteneuvottelua, tuomioistuinten peruuntuneita pääkäsittelyjä, kirjallista menettelyä, rikosasioiden valmistelua, tuomioistuinten kokoonpanoja sekä korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja koskevia menettelyjä. Lisäksi työryhmä esittää digitalisaatioon liittyviä kehittämissuhteita sähköisten menetelmien hyödyntämiseksi ja järjestelmien kehittämiseksi osana toiminnan tehostamista. Muistio sisältää myös kuvauksen ehdotusten nykytilasta.

Asiasanat rikosprosessi, esitutkinta, oikeudenkäynti, poliisi, syyttäjät, tuomioistuimet, viranomaisyhteistyö, tehostaminen

ISBN PDF	978-952-400-730-6	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/24963/2022	Hankenumero	OM068:00/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-730-6>

Smidigare straffprocessen Arbetsgruppspromemoria

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:16	Tema	Betänkanden och utlåtanden	
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Arbetsgrupp, ordförande Miia Ljungqvist	Sidantal	145
Språk	finska		

Referat

I arbetsgruppens promemoria bedöms metoder för att göra straffprocessen smidigare i synnerhet ur de praktiska aktörernas synvinkel. I promemorian beskrivs verksamhetsmiljön för myndigheterna inom straffprocesskedjan, utmaningarna i verksamheten samt behoven och utgångspunkterna för reformen av straffprocessen. I promemorian presenteras utvecklingsförslag för att göra straffprocessens alla skeden smidigare med tanke på den fortsatta beredningen. Förslagen gäller bland annat registrering av brottsanmälan, förundersökningen och alla åtgärder som föregår den, bötesförfarandet och andra förenklade förfaranden i brottmål, medling i brottmål, åtalsuppgörelse, inställda huvudförhandlingar vid domstolar, skriftligt förfarande, förberedelse till brottmål, domstolarnas sammansättning samt förfaranden som gäller högsta domstolens prejudikat. Dessutom lägger arbetsgruppen fram utvecklingsförslag i anslutning till digitaliseringen i syfte att utnyttja elektroniska metoder och utveckla systemen som en del av effektiviseringen av verksamheten. Promemorian innehåller också en beskrivning av nuläget för förslagen.

Nyckelord straffprocess, förundersökningen, rättegång, polisen, åklagare, domstolar, myndighetssamarbete, effektivisering

ISBN PDF	978-952-400-730-6	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/24963/2022	Projektnummer	OM068:00/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-730-6>

Sisältö

Oikeusministeriölle	8
1 Muistion pääasiallinen sisältö ja keskeiset ehdotukset	9
2 Johdanto	12
3 Rikosprosessiketjun viranomaisten toimintaympäristö	14
4 Rikosprosessin uudistamisen tarpeet ja lähtökohdat	19
5 Esitutkintaviranomaiset ja esitutkinta	24
6 Esitutkintaprosessi	27
6.1 Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus ja esitutkinnan aloittamista edeltävät toimenpiteet.....	27
6.1.1 Viranomaisharkinta rikosilmoituksen kirjaamisessa.....	29
6.1.2 Esitutkinnan aloittamista edeltävät toimenpiteet.....	31
6.2 Esitutkinnan toimittaminen	32
6.2.1 Esitutkintatoimenpiteiden suhteuttaminen	35
6.2.2 Esitutkinnan muotomääräykset	37
6.2.3 Esitutkinnan toimittamatta jättäminen ja lopettaminen	38
6.2.4 Esitutkinnan keskeyttäminen.....	39
6.2.5 Esitutkinnan rajoittaminen	40
6.2.6 Perusteluvelvollisuus	41
6.2.7 Oikeuksien ja velvollisuuksien ilmoittaminen kuultavalle.....	42
6.2.8 Menettämisseuraamusten täytäntöönpano	43
7 Kevennetyt menettelyt rikosasioissa	45
7.1 Sakkomenettely	45
7.1.1 Sakkomenettelyn kokonaisuudistus	48
7.1.2 Suostumuksen välttämättömyyden arviointi.....	49
7.1.3 Soveltamisalan laajentaminen	50
7.1.4 Sakkomenettelyssä määrättävä enimmäisseuraamus.....	53
7.1.5 Päihdetutkimuskustannukset.....	53
7.1.6 Sähköinen tiedoksiantomenettely	54
7.2 Suppea esitutkinta	55

7.3	Epäilyn paikallapysymysvelvollisuus haasteen tiedoksiantoa varten ja syyttjähaasteet.....	58
7.4	Pikaoikeudenkäynnit.....	60
7.5	Rikosasioiden nopeutettu käsittely (Ruotsin malli).....	61
8	Sovittelu	64
8.1	Sovittelumahdollisuuden tunnistaminen	67
8.2	Esitutinnan toimittaminen ja asianosaisten suostumukset	68
8.3	Rikosasioiden sovittelu tuomioistuimessa	70
9	Syyteneuvottelu	72
9.1	Käyttö, soveltamisala ja ajoitus	73
9.2	Seuraamusharkinta ja rikosasiaan liittyvät vaatimukset.....	75
9.3	Asianomistajan rooli ja suostumus menettelyyn.....	75
10	Hallinnolliset seuraamukset	76
11	Rikosprosessi tuomioistuimissa	79
12	Peruuntuneet pääkäsittelyt	80
12.1	Automatisoitu muistutusjärjestelmä	82
12.2	Oikeudenkäynnin tiedoksiantosäätely	82
12.3	Lykkäyssäännöstö ja noudon kiinnioloaika.....	87
12.4	Poissaolokäsittelyn soveltamisala	90
13	Kirjallinen menettely	95
14	Perusteluvollisuus ja valtakunnalliset fraasimallit	98
15	Rikosasioiden valmistelu	100
15.1	Rikosasioiden valmistelu ja preklusio	100
15.1.1	Preklusio rikosprosessissa ja siihen rinnastuvat keinot.....	108
15.1.2	Todistelun ilmoittaminen sanktion uhalla	108
15.1.3	Rikosasian vastaajan käsitys syytteen teonkuvauksesta ja todistelusta.....	108
15.1.4	Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus.....	110
15.2	Pääkäsittelyn ulkopuolella ennakkollisesti tapahtuva todistajan tai asianosaisen kuuleminen	111

16	Käräjäoikeuksien kokoonpanot	115
16.1	Yhden tuomarin kokoonpanon päätösvalta.....	115
16.2	Lautamiesjärjestelmä	118
17	Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja koskevat menettelyt	121
17.1	Ennakkopäätöskysymysmenettely	123
17.2	Ns. hyppyvalituslupamenettely.....	124
18	Digitalisaatio ja sähköiset menetelmät	125
18.1	Tehokas esitutkintayhteistyö ja yhteinen sähköinen alusta.....	127
18.2	Sähköinen asiointi esitutkinnassa	129
18.2.1	Sähköinen vahvistus rikosilmoituksesta asianomistajalle	130
18.2.2	Esitutkintapäätös asianosaisille myös sähköisesti	131
18.2.3	Asianosaisen kuuleminen esitutkinnassa sähköisesti	131
18.3	Kuulustelun tallentaminen ja äänitallenteiden käyttö todisteena	132
18.4	Järjestelmien yhteensopivuus ja automaattinen tiedonsiirto.....	136
	Liite	139
	Lähteet	142

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 30. päivänä syyskuuta 2022 työryhmän arvioimaan keinoja rikosprosessin sujuvoittamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli arvioida toimia, joilla voitaisiin sujuvoittaa rikosasioiden käsittelyä koko rikosprosessiketjussa ottaen huomioon esitutkintavaihe, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely sekä niiden nivelkohdat. Työryhmän tuli tarkastella myös niitä esitutkinnan ja rikosprosessin vaiheita ja toimia, joita olisi mahdollista karsia tai tehostaa käsittelyn nopeuttamiseksi asianosaisten oikeusturvan kuitenkin vaarantumatta. Keinoja tehostaa rikosprosessiketjun viranomaisten välistä yhteistyötä ja sen tapoja tuli arvioida erityisesti esitutkintayhteistyön osalta.

Työryhmän tuli arvioinnin perusteella esittää kehittämisehdotuksia rikosasioiden käsittelyyn rikosprosessin sujuvoittamiseksi ja kokonaiskäsittelyaikojen lyhentämiseksi, jotta voitaisiin korjata erityisesti lain käytännön soveltamistilanteissa ilmenneitä puutteita ja haasteita. Valmistelussa tuli selvittää kehittämisehdotusten tavoitetilaa ja vaihtoehtoisia tapoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotukset tuli laatia muistion muotoon.

Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Miia Ljungqvist oikeusministeriöstä. Jäseninä olivat johtava asiantuntija Heidi Kankainen sisäministeriöstä, poliisiylitarkastaja Minna Ketola poliisihallituksesta, rikosylitarkastaja Markku Heinikari Helsingin poliisilaitokselta, valtiosyyttäjä Mari Mattila ja aluesyyttäjä Toni Pörsti Syyttäjälaitoksesta, hovioikeudenneuvos Katariina Sorvari Turun hovioikeudesta, kärjätuomari Samuli Yli-Rahnasto Etelä-Karjalan kärjäoikeudesta ja asianajaja Jussi Sarvikivi Suomen Asianajajaliitosta. Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Maiju Kolehmainen oikeusministeriöstä.

Työryhmän toimikausi oli 1.10.2022–31.3.2023. Työryhmä kokoontui 9 kertaa. Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti yksimielisen muistionsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 6. päivänä huhtikuuta 2023

Miia Ljungqvist

Markku Heinikari

Heidi Kankainen

Minna Ketola

Mari Mattila

Toni Pörsti

Jussi Sarvikivi

Katariina Sorvari

Samuli Yli-Rahnasto

1 Muistion pääasiallinen sisältö ja keskeiset ehdotukset

Rikosprosessin tehostamista on viime vuosina valmisteltu useissa hankkeissa. Tässä muistiossa on kartoitettu käytännön toimijoiden näkökulmasta tarpeellisia kehittämissuunnitelmia rikosasioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi edelleen. Ideointia on tehty toimeksiannon mukaisesti laajasti arvioimatta vielä tarkemmin esimerkiksi käytännön toteuttamisvaihtoehtoja ja lainsäädäntöön liittyviä reunaehtoja. Työryhmä esittää sekä lainsäädäntömuutoksia että viranomaisten käytäntöihin ja toimintatapoihin liittyviä ehdotuksia. Ehdotukset vaativat kaikilta osin jatkovalmistelua ja tarkempaa selvittämistä. Muun muassa ehdotusten vaikutusarviointia sekä yksittäisenä toimenä että kokonaisuutena ja toisiinsa nähden tulee tehdä. Osa ehdotuksista tulisi työryhmän näkemyksen mukaan toteuttaa mahdollisimman pian, osa on toteutettavissa pidemmällä aikavälillä.

Esitutkintaa koskevan sääntelyn kokonaistarkastelu olisi tarpeen esitutkinnan sujuvoittamiseksi. Tämän ohella tulee arvioida muun muassa rikosilmoituksen kirjaamisen edellytyksiä ja esitutkintaa edeltäviin alustaviin selvittelytoimiin liittyviä muutostarpeita. Työryhmä esittää viranomaisharkinnan lisäämistä rikosilmoituksen kirjaamista koskevaan säännökseen siten, että viranomaisharkinnan perusteella olisi mahdollista rajata esitutkintaprosessin ulkopuolelle asiat, joissa ei selvästi ole kyse rikoksesta. Näin selkeytettäisiin varsinaista esitutkintaprosessia ja määritettäisiin selkeämmin se, millaisia asioita rikosprosessissa tulisi käsitellä. Esitutkinnan aloittamista edeltävät toimenpiteet tulisi voida suhteuttaa epäillyn rikoksen laatuun ja vakavuuteen. Esitutkintatoimenpiteiden lain tasolle ehdotettu suhteuttaminen yhdessä rikosilmoituksen kirjaamisen liittyvän ehdotuksen kanssa poistaisi sujuvan esitutkinnan esteitä.

Esitutkinnan toimittamatta jättämistä ja lopettamista koskevan säännöksen soveltamista tulisi tarkentaa suhteessa esitutkinnan tavoitteisiin, asianosaisten oikeusturvaan ja toimenpiteillä saatavaan hyötyyn ja laatuun. Esitutkinnan keskeyttämisen edellytyksiä tulisi arvioida ja täsmentää. Keskeyttäminen tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin perusteiden, kuitenkin yksityinen ja yleinen etu huomioon ottaen. Esitutkinnan rajoittamisen soveltamiskäytäntöä olisi tarpeen yhdenmukaistaa. Esitutkintaviranomaisten päätöksiä koskevaa perusteluvollisuutta ei ehdoteta kevennettäväksi, mutta perustelujen laatimista tulisi sujuvoittaa esimerkiksi valtakunnallisten fraasimallien ja päätöksentekopohjien avulla.

Kuulustelun alussa oikeuksien ja velvollisuuksien ilmoittaminen kuultavalle vie aikaa. Kuultavalle voitaisiin toimittaa etukäteen sähköisesti mainitut tiedot, mikä nopeuttaisi niiden käsittelyä kuulustelussa. Kuulustelun alussa tulisi edelleen kertoa kuultavalle oikeudet ja velvollisuudet ja varmistaa niiden ymmärtäminen, koska kyse on rikosprosessin kannalta olennaisista edellytyksistä.

Työryhmä ehdottaa rikosprosessin keventämistä jo olemassa olevien menettelyjen käytön lisäämisellä ja kehittämisellä. Tavoitteena tulisi olla rikoksen laadun ja vakavuuden mukaan porrastetut menettelyt, jotka sujuvoittaisivat rikosasioiden etenemistä rikosprosessissa. Sakkomenettely on käyttökelpoinen menettely yksinkertaisille ja oikeudellisesti selville rikosasioille ja sen käyttöä tulisi laajentaa. Nykymuodossaan sakkomenettely on kuitenkin varsin vaikeaselkoinen. Työryhmä esittää sakkomenettelyn kokonaisuudistusta ja sen rinnalla toteutettavina lyhyemmän aikavälin parannuksina muutoksia suostumusten pyytämiseen, menettämisseuraamuksen määräämiseen ja sähköiseen tiedoksiantoon. Suppea esitutkinta soveltuu erityisesti päivittäisrikosten tutkintaan, kuten sakkomenettelyssä käsiteltäviin asioihin. Suppean esitutkinnan käyttöä tulisi valtakunnallisesti yhdenmukaistaa ja tehostaa.

Työryhmä kannattaa myös muiden kevennettyjen menettelyjen, kuten yhden kosketuksen periaatteen, syyttäjän antamien haasteiden ja pikaoikeudenkäyntien tehokasta käyttöä soveltuviissa tilanteissa. Viranomaisen arvioisi kullekin asialle sen laadun ja vakavuuden mukaan parhaiten soveltuvan käsittelytavan. Myös uusia mahdollisuuksia, kuten Ruotsissa hiljattain käyttöön otettua nopeutettua käsittelyä tulisi selvittää tarkemmin.

Työryhmä kannattaa rikosasioiden sovittelun lisäämistä ja kehittämistä täydentäen esitutkintaa koskevia ehdotuksia ja niiden vaikutuksia. Mitä aikaisemmassa vaiheessa prosessia sovittelumahdollisuus tunnustetaan, sitä enemmän olisi saatavissa hyötyä niin esitutkinta-viranomaisen kuin asianosaisten näkökulmasta. Sovittelun kautta asianosaisilla olisi aiempaa nopeampi väylä löytää konfliktinsa ratkaisu. Työryhmä esittää, että esitutkintaa ei käynnistettäisi asiassa, jonka poliisi lähettäisi sovitteluun. Työryhmä esittää lisäksi selvitetäväksi rikosasioiden sovittelun mahdollisuuksia tuomioistuimessa.

Oletettua harvemmin sovelletun syyteneuvottelun käyttöä tulisi lisätä ja soveltamisalaa laajentaa. Syyteneuvottelun mahdollisuus tulisi tunnustaa nykyistä aikaisemmassa vaiheessa esitutkintaa. Menettelyä tulisi sujuvoittaa ja asiaan liittyviä vaatimuksia ja suostumuksia arvioida.

Tuomioistuinten pääkäsittelyjä peruuntuu vuositason merkittävä määrä. Ensisijaisesti tulisi selvittää peruuntumisten syitä. Laajemman selvitystyön ohella ehdotetaan tiedoksiantosääntelyn kehittämistä ja automatisoidun muistutusjärjestelmän käyttöönottoa istuntoon henkilökohtaisesti saapuville. Tuomioistuimen määräämää noutoa tulisi sovel-

taa tehokkaasti. Työryhmä ehdottaa poissaolokäsittelyn ja kirjallisen menettelyn käyttöalaa laajennettavaksi. Tuomioistuinten perusteluvollisuuden ei ehdoteta keventämistä, mutta ratkaisujen laatimista voitaisiin sujuvoittaa luomalla valtakunnalliset fraasimallit.

Rikosasioiden valmistelussa tarvitaan oikeudenkäyntikulttuurin uudistamista. Työryhmä katsoo, että asianosaisten prosessivollisuuksia voitaisiin tehostaa jonkinlaisella preklusiosääntelyllä. Se olisi merkittävä muutos nykyääntelyyn ja edellyttäisi yksityiskohtaista arviointia perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Työryhmä ehdottaa arvioitavaksi myös todistelun ilmoittamista sanktion uhalla ja rikosasian vastaajan velvoittamista esittämään käsityksensä syytteestä ja todistelusta. Lisäksi oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevia säännöksiä tulisi tarkastella valmistelun tehostamisen ja oikeudenkäyntisäännösten noudattamisen näkökulmasta.

Mahdollisuutta kuulla todistajaa tai asianosaista pääkäsittelyn ulkopuolella ennakkollisesti tuomioistuimen päätöksellä tulisi arvioida. Ehdotuksella voitaisiin turvata todistelua, vähentää kuultaviin vaikuttamista ja sujuvoittaa rikosasioiden käsittelyä sekä välttää pääkäsittelyjen peruuntumista.

Käräjäoikeuksien kokoonpanosäännöksiä ja yhden tuomarin kokoonpanon päätösvalan laajentamista esitetään arvioitavaksi. Lautamiesjärjestelmän toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi myös tarkastella. Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja koskevien menettelyjen osalta työryhmä ehdottaa selvitettäväksi ennakkopäätöskysymysmenettelyä ja ns. hyppyvalituslupamenettelyä.

Rikosprosessin sujuvoittamisen kannalta tulee hyödyntää digitalisaation ja sähköisten menetelmien tarjoamia mahdollisuuksia. Työryhmä pitää järjestelmien laajaa kokonais-tarkastelua tarpeellisena. Järjestelmäkehityksessä tulee ottaa huomioon järjestelmien yhteensopivuus rikosprosessiketjun viranomaisissa ja mahdollisimman automaattinen tiedonsiirto sekä sujuva tiedonkulku toimijoiden välillä. Työryhmä ehdottaa viranomaisten yhteistä sähköistä työskentelyalustaa esitutkintayhteistyön tehokasta toteuttamista varten. Lisäksi sähköistä asiointia esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa tulisi edistää. Asianomistajalle tulisi olla voida toimittaa myös sähköisesti vahvistus rikosilmoituksesta sekä asianosaisille esitutkintapäätös. Asianosaisten sähköistä kuulemista esitutkinnassa tulisi selvittää. Kuulustelujen tallentamista ja erityisesti äänitallenteiden käyttöä tulisi lisätä. Äänitallennus vahvistaisi autenttisenä tallenteena oikeusvarmuutta ja olisi kustannuksiltaan videotallennusta edullisempaa.

2 Johdanto

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaan rikosvastuun toteuttamiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että käsittely oikeudellisen prosessin kaikissa vaiheissa lyhenee (esitutkinta, syyttäminen ja tuomioistuinkäsittely lainvoimaiseen tuomioon). Rikosasioiden käsittelyä nopeutetaan varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken.¹

Professori Matti Tolvanen on arvioinut selvityshenkilönä rikosketjun toimivuutta sekä poliisin, syyttäjälaitoksen ja kärjäoikeuksien käytäntöjä ja menettelytapoja rikosasioiden käsittelyssä LEAN-periaatteiden näkökulmasta. Tolvanen on esittänyt 28.1.2020 julkaistun raportin johtopäätöksissä kehittämisehdotuksia useista toimista rikosprosessin nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi.²

Oikeusministeriö ja sisäministeriö teettivät Syyttäjälaitoksella tiiviissä yhteistyössä Poliisihallituksen kanssa esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittävän tutkimuksen, jonka raportti julkaistiin 18.8.2021.³ Hankkeessa on arvioitu esitutkintayhteistyövelvoitteen noudattamista ja tarkasteltiin kehittämismahdollisuuksia esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien toiminnassa.

Jatkona LEAN-hankkeelle asetettiin oikeusministeriössä työryhmä arvioimaan keinoja tehostaa rikosprosessia ja esitutkintalain muutostarpeita (OM:46/2020). Yksimielinen työryhmämietintö on julkaistu 18.3.2022.⁴ Osa mietinnössä esitetyistä lakiehdotuksista on vahvistettu.

Valmistelu

Rikosprosessin tehostamiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi on edellä kuvatulla tavalla valmisteltu viime vuosina useita kehittämisehdotuksia. Tästä huolimatta nähtiin

1 Sanna Marinin hallitusohjelma 2019 s. 87–88.

2 Tolvanen, Matti: Rikosketjun LEAN-hanke: Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:6.

3 Koistinen, Hannu, Karjalainen, Eveliina: Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista: Tilannekatsaus 2021. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:21.

4 Rikosprosessin tehostaminen: Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:14.

tarve erityisesti käytännön toimijoiden näkökulmasta kartoittaa mahdollisia muita toimia, joilla voitaisiin edelleen sujuvoittaa rikosasioiden käsittelyä. Tämän pohjalta oikeusministeriö asetti 30.9.2022 työryhmän arvioimaan keinoja esitutinnan ja rikosprosessin sujuvoittamiseksi. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2022–31.3.2023.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida koko rikosprosessiketjua ottaen huomioon esitutkintavaihe, syyteharkinta ja tuomioistuinkäsittely sekä niiden nivelkohdat. Työryhmän tuli tarkastella myös niitä esitutinnan ja rikosprosessin vaiheita ja toimia, joita olisi mahdollista karsia tai tehostaa käsittelyn nopeuttamiseksi asianosaisten oikeusturvan kuitenkin vaarantumatta. Keinoja tehostaa rikosprosessiketjun viranomaisten välistä yhteistyötä ja sen tapoja tuli arvioida erityisesti esitutkintayhteistyön osalta.

Työryhmän tuli arvioinnin perusteella esittää kehittämissuhteita rikosasioiden käsittelyyn esitutinnan ja rikosprosessin sujuvoittamiseksi ja kokonaiskäsittelyaikojen lyhentämiseksi, jotta voitaisiin korjata erityisesti lain käytännön soveltamistilanteissa ilmenneitä puutteita ja haasteita. Valmistelussa tuli selvittää kehittämissuhteiden tavoitetta ja vaihtoehtoisia tapoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Poliisihallituksesta, Helsingin Poliisilaitoksesta, Syyttäjälaitoksesta, hovioikeuksista, kärjäoikeuksista ja Suomen Asianajajaliitosta.

Työryhmässä on kartoitettu jäsenten edustamien tahojen tarpeelliseksi arvioimat kehittämissuhteet, joita käsiteltiin työryhmäkokouksissa. Ehdotukset on laadittu muistion muotoon. Ottaen huomioon työryhmän suhteellisen lyhyt toimikausi ja toimeksiannon laajuus, on ehdotukset perusteluineen ja niitä koskeva nykytilan kuvaus esitetty tiivistysti. Ehdotusten keskinäisiä vaikutuksia, vaikutuksia toisten viranomaisten toimintaan tai niistä aiheutuvia taloudellisia tai muita vaikutuksia ei ollut mahdollista selvittää työryhmän työssä laajemmin ehdotusten suuri määrä huomioon ottaen. Ehdotukset perustuvat rikosprosessiketjun viranomaisten käytännön työssä havaitsemiin tarpeisiin tai puutteisiin ja on tarkoitettu keskustelunavauksiksi ja kehittämisen pohjaksi. Osa ehdotuksista on tuotu jo aikaisemmin eri valmisteluissa esiin eivätkä ne ole sinällään uusia. Ehdotukset ovat kokoluokaltaan, vaikutuksiltaan ja toteutustavaltaan erilaisia ja edellyttävät jatkovalmistelussa tehtävää tarkempaa arviointia ja intressipunnintaa. Ehdotusten perusteluissa on pyritty tuomaan esiin myös tunnistetut haasteet tai eriävät näkökohdat. Muistioon on kirjattu myös ne esiin tuodut ideat, joita työryhmä ei ole pitänyt perusteltuna ehdottaa. Jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon lisäksi rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä tehdyt ehdotukset.

Työryhmä on luovuttanut yksimielisen muistionsa 6.4.2023.

3 Rikosprosessiketjun viranomaisten toimintaympäristö

Esitutkintaviranomaiset

Esitutkintaviranomaisten ulkoisessa toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka ovat johtaneet poliisin rikostorjunnan haasteiden kumuloitumiseen pidemmällä aikavälillä. Muutoksista johtuen sisäisen turvallisuuden ja näin ollen poliisin tehtäväkenttä on jatkuvasti laajentunut. Rikosten määrä on kasvanut, minkä lisäksi rikokset ovat tietoteknistyneet, monimutkaistuneet ja kansainvälistyneet. Nykyään yhä useampien rikosten tutkinta edellyttää erikoistumista. Digitalisaation kehityksen seurauksena rikokset tapahtuvat enenevässä määrin verkossa ja myös muuhun esitutkintaan liittyy nykyään usein tietoteknistä tutkintaa. Suurimmat haasteet kohdistuvat tällä hetkellä erityisesti poliisin päivittäistutkintaan, jossa tutkittavien juttujen määrä on erittäin suuri. Myös vuonna 2014 voimaan tullut esitutkintalain (805/2011, ETL) ja pakkokeinolain (806/2011, PKL) kokonaisuudistus lisäsi esitutkintaviranomaisen määrämuotosidonnaisuuksia muun muassa dokumentoinnin lisääntymisen myötä.

Eri tekijöiden yhteisvaikutuksena poliisin tutkinta-ajat esitutkinnassa ovat kasvaneet ja rikosten selvitystaso on heikentynyt. Poliisin tilinpäätöstietojen mukaan vuonna 2018 tutkinta-aika oli 130 vuorokautta (86 vuorokautta vuonna 2011), ja vuonna 2022 se oli noussut jo 175 vuorokauteen. Kun vuonna 2018 rikosten selvitystaso oli noin 48 prosenttia, niin se oli laskenut 45 prosenttiin vuonna 2022 (50 prosenttia vuonna 2011). Vuosittaista vaihtelua esiintyy ja yksittäiset rikoskokonaisuudet voivat vaikuttaa esitutkinnan kestoon ja selvitystasoon merkittävästi (esimerkiksi Vastaamo-tapaus vuonna 2020). Poliisiyksiköiden alueilla on osin huomattavia eroja tutkinta-ajoissa ja selvitystasoissa. Tähän vaikuttaa paitsi poliisiyksiköiden organisointi ja tutkintaprosessit, myös resurssit ja niiden kohdennus poliisin toimintoihin. Selvittyjä rikoslakirikoksia oli 78 kappaletta henkilötyövuotta kohden vuonna 2021 (72 vuonna 2018 ja 77 vuonna 2013). Avoimien juttujen määrä on kasvanut viime vuosina varsin korkealle.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat havainneet puutteita, joista osa on johtanut jopa rikosilmoituksiin.⁵ Myös esitutkintaan liittyviä laadullisia moitteita on annettu. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti esitutkintojen kestoa koskevassa ratkaisussaan huomiota resurssien riittävyyteen, mutta samalla esitti huomioita yhteiskunnallisen vallankäytön

⁵ Apulaisoikeuskanslerin päätös 23.11.2022: poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa (OKV/325/70/2022).

näkökulmasta muun muassa esitutkinnassa tapahtuvaan priorisointiin eli missä järjestyksessä juttuja tutkitaan.⁶

Marinin hallitusohjelman mukaisesti poliisien määrää on nostettu hallituskauden aikana noin 7 540 henkilötyövuoteen, kun vuonna 2018 ennen hallituskauden alkua se oli 7 200 henkilötyövuotta. Poliisihallituksen tilinpäätöstietojen mukaan vuonna 2018 rikostorjunnan henkilötyövuosien määrä oli 3 700 ja 3 970 vuonna 2022 (3 999 vuonna 2011). Resurssien näkökulmasta kehitys on positiivinen, vaikka se ei ole ollut vielä riittävä toiminnallisten tarpeiden kannalta. Resurssit ovat jakautuneet eri rikostorjunnan tehtäväalueelle, eivätkä resurssilisäykset ole kohdistuneet pelkästään rikostutkintaan. Erilaiset rikostorjunnalliset erityistehtävät ovat lisääntyneet esimerkiksi EU-velvoitteiden myötä, joiden takia on perustettu resurssikohdennuksia vaativia toimintoja osaksi rikostorjuntaa. Samaan aikaan vuosina 2017–2018 rikosepäilyjen ja rikosilmoitusten määrä on kääntynyt nousuun.

Poliisin rikostorjunnan taitekohdaksi voidaan arvioida vuodet 2017–2018. Vaikka poliisien määrä oli tuolloin ennätyksellisen alhaalla, poliisi selviytyi rikostorjuntatehtävistään nykyistä paremmilla tuloksilla siitä huolimatta, että esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistus lisäsi poliisin määrämuutosidonnaisuuksia. Nyt juttujen määrän lisääntyessä esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen vaikutukset yhdistettynä muihin muutoksiin haastavat rikostorjunnan tilaa.

Poliisi on jatkuvasti kehittänyt toimintaansa siten, että toiminnalliset prosessit tukisivat mahdollisimman hyvin tutkintatehtävien hoitamista. Rikosten esikäsittelytoimintaa on kehitetty jokaisessa poliisiyksikössä tavoitteena varmistaa, että varsinaiseen tutkintaan päätyvät sinne laatunsa puolesta tarkoituksenmukaiset asiat. Lisäksi toimintaa on pyritty kehittämään siten, että yksinkertaiset asiat jo mahdollisimman pitkälti tutkittaisiin tapahtumapaikalla tai mahdollisimman pian sen jälkeen eikä asioita siirreltäisi hallinnon sisäisesti epätarkoituksenmukaisesti eri toimintojen välillä.

Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksessa on ratkaistavaksi tulleiden asioiden ja rikosprosessien vaativuus kasvanut viime vuosina voimakkaasti, esitutkinta- ja oikeudenkäyntiaineistot ovat laajentuneet ja juttuihin liittyvät oikeudelliset ongelmat vaikeutuneet. Rikosoikeudelliset menettelyt ovat myös kansainvälistyneet. Erityisosaamisen tarve on siten kasvanut. Myös tietotekninen kehitys muuttaa syyttäjän työtä ja vaikuttaa osaamisvaatimuksiin. Digitalisoituminen

⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.10.2022: esitutkintojen keston poliisissa on monia syitä mutta vähän parannuskeinoja (EOAK/1510/2021).

aiheuttaa muutoksia toimintaprosesseihin, kun työvaiheet sähköistyvät ja automatisoivat.

Digitalisaatio liittyy myös rikosten toimintaympäristöön ja tekotapaan. Rikokset tapahtuvat enenevässä määrin globaalissa ja ainakin osittain digitaalisessa ympäristössä. Kysymys on usein erittäin laajoista ja vaikeasti selvitettävistä kokonaisuuksista, kuten kansainvälisestä rahanpesusta ja verkostotyypisistä petoksista.

Rikosprosessia on pyritty sujuvoittamaan eräillä lainsäädäntömuutoksilla. Syyttäjälaitoksessa toteutettiin 1.10.2019 voimaan tullut organisaatiouudistus, jossa syyttäjälaitoksesta muodostettiin yksi yhtenäinen virasto, joka jakautuu keskushallintoyksikkönä toimivaan valtakunnansyyttäjän toimistoon ja viiteen syyttäjälueeseen operatiivisten syyttäjän-tehtävien hoitamista varten. Uudistuksella pyrittiin tehostamaan toimintaa ja resurssien oikeaa käyttöä, syventämään osaamista sekä edistämään syyttäjätöiminnan valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Uudistuksen yhteydessä toteutettiin Syyttäjälaitoksen sisäisiä toimia, kuten luotiin nopean toiminnan menettely (NOTO) ja uudistettiin erikoissyyttäjäjärjestelmä.

Syyttäjien ratkaisutoiminnan tehokkuus kasvoi merkittävästi organisaatiouudistuksen tuloksena mutta on kääntynyt vuoden 2020 jälkeen laskuun, kun kokemattomien syyttäjien osuus kaikista syyttäjistä on kasvanut. Viime vuosien toimintaan on vaikuttanut merkittävästi myös koronapandemia, jonka johdosta suuri osa tuomioistuinten pääkäsitteilyistä peruutettiin keväällä 2020. Tästä aiheutunutta jutturuuhkaa purettiin vielä pitkälle vuoteen 2022 asti. Syyttäjälaitoksen koronaruuhan purkuun saaman lisärahoituksen turvin henkilöstömäärää on voitu viime vuosina kasvattaa (523 henkilötyövuotta vuonna 2020, 559 henkilötyövuotta vuonna 2021 ja 586 henkilötyövuotta vuonna 2022), ja henkilöstömäärän ennakoitaan kasvavan edelleen kehyskaudella yli 600 henkilötyövuoteen. Pandemian aikana syyttäjillä ratkaisemattomina olevien asioiden määrä ja erityisesti pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden (yli vuoden ja 6–12 kuukautta) määrä on kasvanut merkittävästi yli tavoitetason, eikä määrää ole saatu palautettua hyväksyttävälle tasolle. Myös syyteharkinta-ajat ovat pidentyneet.⁷ Pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden suurta määrää voidaan pitää oikeusturvariskinä kansalaisten kannalta.

Tuomioistuinlaitos

Tuomioistuimilla on keskeinen rooli sisäisen turvallisuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitämisessä, sillä tuomioistuinlaitoksen toiminnan häiriintymisellä tai kansalaisten tuomiois-

⁷ Syyttäjälaitoskirjanpitoyksikön toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2022 s. 3, 6–9, 13.

tuinlaitosta kohtaan kokeman luottamuksen heikentymisellä olisi kielteisiä vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen.⁸

Tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntaa ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuutta arvioineen työryhmän arviomuistio on julkaistu 21.10.2022. Arviomuistiossa käsitellään monipuolisesti tuomioistuinlaitoksen nykytilaa.⁹ Oikeusministeriö on 1.2.2023 asettanut työryhmän oikeusvaltion vahvistamiseksi ja oikeuslaitoksen kehittämiseksi. Tavoitteena on edistää oikeudenkäytön riippumattomuutta ja oikeusturvan laatua sekä oikeuslaitoksen palvelujen käyttäjälähtöisyyttä. Työryhmän tehtävänä on seurata ja arvioida oikeuslaitoksen kehittämistä ja tuottavuutta sekä rikosketjun eri toimijoiden yhteistyötä ja tehdä ehdotuksia sen kehittämiseksi. Työryhmä voi tehdä ehdotuksia oikeuslaitoksen palvelukyvyn parantamiseksi, toiminnan sujuvoittamiseksi ja oikeuksiin pääsyä edistämiseksi. Toimikausi päättyy 31.12.2027.¹⁰

Tuomioistuinten toiminnan vaikuttavuuden kannalta on oikeusturvan ajallisella saatavuudella suuri merkitys. Oikeudellisiin ongelmiin tulee saada ratkaisu kohtuullisessa ajassa siitä huolimatta, että tuomioistuimissa käsitellään yhä laajempia ja vaativampia asioita. Pitkät viiveet voivat johtaa siihen, että ratkaisun oikeusturvavaikuttavuus heikkenee. Ajan kuluminen voi johtaa siihen, että ratkaisulla ei välttämättä ole oikeudellista asemaa käytännössä korjaavaa vaikutusta.

Käsittelyajat ovat jo vuosia olleet tuomioistuimissa pitkiä. Myös lakivaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota oikeusprosessien pitkiin käsittelyaikoihin.¹¹ Kokonaisuutena tarkastellen tuomioistuinten asiamäärissä ja käsittelyajoissa ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka yksittäisissä tuomioistuimissa ja tietyissä asiarhmissä onkin havaittavissa selviä muutoksia. Oikeudenhoidossa suurimmat asiamäärät ja ruuhkakertymät kohdentuvat väestökeskittymiin. Vuonna 2022 keskimääräiset käsittelyajat olivat pääosin edelleen kasvussa. Lakivaliokunnan mukaan käsittelyaikojen piteneemisessä on keskeisesti kyse siitä, että henkilöstöä on liian vähän tehtävien määrään ja laatuun nähden, mikä vuorostaan heijastuu kansalaisille ja yrityksille asioiden käsittelyn pitkänä kestona ja kalleutena sekä rikosvastuun toteutumisen heikentymisenä. Se, että henkilöstöä on liian vähän, heijastuu myös henkilöstön jaksamiseen ja hyvinvointiin. Lakivalio-

8 LaVL 16/2021 vp s. 5.

9 Huovinen, Jennimari, Alanaatu, Taru: Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39 s. 21–73.

10 Työryhmän asettamis päätös, oikeusministeriö 1.2.2023, VN34680/2022.

11 LaVM 31/2022 vp s. 4.

kunta on katsonut, että myös henkilöstön ylikuormittuneisuus on oikeudenhoidossa keskeinen ongelma.¹²

Käsittelyajoissa voidaan havaita merkittäviä eroja yksittäisten tuomioistuinten välillä, mikä on ongelmallista kansalaisten alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta. Kaikkien käräjäoikeuksien keskimääräinen käsittelyaika rikosasioissa oli 6,0 kuukautta (5,8 kuukautta vuonna 2021). Pisimmät käsittelyajat olivat pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksissa, esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 9,7 kuukautta (8,9 kuukautta vuonna 2021). Hovioikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 kuukautta ja käsittelyaikojen poikkeama keskimääräiseen käsittelyaikaan oli 2,3 kuukautta vuonna 2022 (2,4 kuukautta vuonna 2021). Käsittelyaika on viimeisen viiden vuoden aikana kasvanut hieman joka vuosi.¹³ Koronaviruspandemian vuoksi keskeytettyinä olleet asiat saatiin ratkaistua vuoden 2022 loppuun mennessä. Vireillä olevien rikosasioiden määrä oli käräjäoikeuksissa kuitenkin huomattavasti suurempi kuin ennen pandemiaa.

Teknologian ja digitalisaation hyödyntäminen sekä teknologiariippuvaisuus eri toiminnoissa muuttavat myös tuomioistuinten työympäristöä. Etätyöskentely ja videoyhteyksien hyödyntäminen oikeudenkäynneissä ovat koronapandemian aikana arkipäiväistyneet. Tietojärjestelmien kehittäminen jatkuu edelleen, mutta se on ollut varsin hidasta sekä oikeudenhoidon taloutta, toimintaa ja henkilöstöä rasittavaa. Oikeusministeriössä on 18.1.2023 julkaistu arviomuistio etäyhteyksistä oikeudenkäynneissä.¹⁴

12 LaVM 31/2022 vp s. 10.

13 Ks. tarkemmin Tuomioistuinalaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2022. Tuomioistuinvirasto 2022 s. 38, 44–45 ja liite A.

14 Hiltunen, Ville: Etäyhteydet oikeudenkäynneissä: Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:2.

4 Rikosprosessin uudistamisen tarpeet ja lähtökohdat

Lähtökohdana viranomaistoiminnassa tulisi olla, että kaikille rikosprosessiketjun viranomaisille turvattaisiin riittävät resurssit laissa säädettyjen tehtävien ja toimintojen asianmukaiseksi hoitamiseksi tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeus- turva ja yleinen etu huomioiden. Nykyisessä julkisen talouden tilanteessa ja viranomaisten nykyisellä resurssitasolla on jo pitkään ollut haasteita asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, mikä ilmenee muun muassa pitkänä käsittelyaikoina. Taloudellisten voimavarojen niukkuus voi olla uhka oikeusvaltiolle. Ilman merkittäviä resurssitason korjauksia on arvioitava muita kehittämistoimia, eikä enää voida toteuttaa ”kaikkea kaikille”. Myös rikostorjunnassa on voitava kohdistaa voimavarat rikoksen laatu ja asianomistajan asema huomioiden, turvata palvelutaso ja löydettävä joustavampia menettelytapoja lievempien rikkeiden käsittelyyn – oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus huomioon ottaen.

Lakivaliokunta on pitkään ja toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen riittämättömyyteen ja oikeudenhoidon viranomaisten liian niukkaan perusrahoitukseen ja ollut erittäin huolestunut siitä, ettei määrärahatilannetta ole korjattu pysyvällä ja kestäväällä tavalla.¹⁵ Vaikka oikeusministeriön hallinnonalalle on kohdennettu sinänsä myönteisiä ja tarpeellisia määrärahalisäyksiä, ne ovat olleet toimijoiden tehtäviin ja tarpeisiin nähden riittämättömiä. Toimiva rikosoikeudenhoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville viranomaisille. Lakivaliokunta on lisäksi toistuvasti useiden vuosien ajan kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinlaitoksen liian niukkaan perusrahoitukseen sekä siihen, että tuomioistuinlaitoksessa työskentelee paljon tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä määräraikaisissa virkasuhteissa, joiden rahoitus on riippuvaista määräaikaisesta rahoituksesta. Tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen aseman ja toimintakyvyn kannalta kestäväntä ja perustelluinta on huolehtia siitä, että tuomioistuinten perusrahoitus on riittävällä tasolla ja virat vakinaisia. Oikeudenhoidon ja oikeusvaltion toimivuus eivät ole itsestäänselvyksiä, vaan niistä tulee pitää jatkuvasti huolta.¹⁶

15 LaVM 11/2021 vp ja siinä viitatus valiokunnan aiemmat lausunnot.

16 LaVM 31/2022 vp s. 3, 11.

Marinin hallitusohjelman tavoitteena oli lisätä rikosprosessiketjun viranomaisten voimavaroja, lyhentää käsittelyaikoja ja parantaa esitutkintayhteistyötä. Hallituskauden aikana tapahtui ulkoisessa toimintaympäristössä useita ennalta-arvaamattomia muutoksia, kuten maailmanlaajuinen koronapandemia ja Venäjän Ukrainassa aloittama hyökkäyssota, jotka vaikeuttivat tavoitteiden saavuttamista ja aiheuttivat viranomaisten toimintaan merkittäviä haasteita.

Oikeusvaltio- ja digitalisaatiokehitykseen, yhteiskunnan polarisoitumiseen ja kansainvälistymiseen liittyvät ilmiöt sekä rajat ylittävä rikollisuus ovat lisääntymässä, mikä voi tuoda uusia määrällisiä ja laadullisia haasteita myös rikosvastuun toteuttamiselle. Vaikka rikosketjun niukkojen voimavarojen keskittäminen vakavan rikollisuuden käsittelemiseen on perusteltua, voi päivittäisrikollisuuden rankaisemattomuuden yleistyminen heikentää yleistä luottamusta rikosoikeudelliseen menettelyyn. Rikosasioiden asianmukaisen hoitamisen edellyttämän työmäärän lisääntyminen nopeammin kuin siihen kohdennettavissa olevat voimavarat puolestaan heikentää mahdollisuuksia rikosprosessin nopeuttamiseen ja prosessin laatua edistävään esitutkintayhteistyöhön.

Nykyisen rikosprosessin peruslähtökohdat ja menettelyperusteet on luotu vuosikymmeniä sitten. Niitä on ajan saatossa arvioitu ja paikkailtu pistemäisesti. Oikeudenhoitoon viime vuosina tehdyillä muutoksilla on kevennetty rikosprosessia pääasiassa rikosprosessiketjun loppupään toiminnan tehostamisen kannalta. Koko rikosprosessiketjua koskevaa lainsäädäntöä on tarkasteltava sen arvioimiseksi, käytetäänkö viranomaisten rajallisia resursseja oikeisiin asioihin, mikä on resursseille oikein mitoitettu palvelutaso ja voidaan nykypäivän yhteiskunnassa luopua joistakin viranomaisten velvoitteista, jos kaikkia tehtäviä ei voida suorittaa riittävällä tasolla. Asioiden käsittelyn priorisoinnilla ei voida ratkaista resurssiongelmia, eikä sillä myöskään tehosteta toimintaa, vaan vaikutus voi olla jopa päinvastainen.

Rikosprosessin sujuvoittamiseksi tarvitaan laaja-alaista nykysääntelyn kehittämistä, jotta viranomaiset kykenevät vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuvaan toimintaympäristön muutokseen. Rikosprosessia tulisi uudistaa perusteellisen ja kokonaisvaltaisen tarkastelun kautta. Rikosprosessi on kokonaisuus, jonka osat vaikuttavat toistensa toimintaan. Rikosprosessiin osallistuu useita toimijoita, ja se etenee peräkkäisten vaiheiden kautta, minkä vuoksi tehtäviä tulee tarkastella muuttuneen yhteiskunnan näkökulmasta. Tämä edellyttää erityisesti menettelysäännösten tarkastelua, jossa tulee ottaa huomioon muutosten vaikutukset kaikkien ketjun viranomaisten toimintaan. Esimerkiksi rikosasioiden kirjallisen menettelyn lisäämisellä tai säilöönottoajan pidentämisellä voi olla vaikutuksia poliisin toimintaan, työmäärään ja esitutkinnalta edellytettävään laatuun. Tällainen kokonaisvaltainen tarkastelu vaikutustenarviointeineen ja kansainvälisine vertailuineen on välttämätöntä, mutta se vaatii aikaa. Työryhmässä ei ole aikataulusyistä ollut mahdollista arvioida laajemmin ehdotusten keskinäisiä vaikutuksia, mikä tulee ottaa huomioon jatkovalmiste-

lussa. Työryhmässä on kiinnitetty huomiota erityisesti sellaisiin rikosprosessia sujuvoittaviin muutostarpeisiin, jotka olisi tarpeen toteuttaa lähiaikoina. Niiden lisäksi on tarpeen tarkastella erityisesti ennakoit tietoa hyväksikäyttäen tulevaisuuden tarpeita ja pidemmällä aikajänteellä toteutettavia muutoksia.

Poliisille tuleva rikosilmoitusten määrä on suuri suhteessa määrämuotoiseen esitutkintaprosessiin. Esitutkintaprosessin uudistaminen edellyttäisi sekä esitutkintaan tulevien juttujen hallinnan että määrämuotoisten velvoitteiden tarkastelua suhteessa esitutkinnan tavoitteisiin, asianosaisten oikeusturvaan sekä toimenpiteillä saavutettavaan hyötyyn ja laatuun. Työryhmässä tällainen syväluotaava tarkastelu ei ole ollut mahdollista. Kehittämisselvetuksissa on kuitenkin pyritty tuomaan esiin niitä välittömiä kehitystarpeita, joita käytännön tasolla on nähty tarpeelliseksi ja eniten toiminnan sujuvoittamista haittaaviksi tekijöiksi.

Rikosprosessin kokonaistarkastelun ohella tulisi arvioida viranomaisten käytännön toimintamalleja. Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöissä on todettu olevan sekä alueellista että henkilöön tai ratkaisijaan liittyvää eroavaisuutta, mikä on ongelmallista kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Myös viranomaisten hallinnollisissa käytännöissä ja toimintamalleissa on alueellisia eroavaisuuksia, joista aiheutuu haasteita sidosryhmille. Toiminnan tehokkuuden, sujuvuuden ja ennakoitavuuden kannalta olisi tärkeää, että viranomaisten toimintamallit ja käytännöt olisivat valtakunnallisesti yhdenmuukaisia. Tämä edellyttää paitsi kunkin viranomaisen sisäistä tarkastelua omien toimintamallien suhteen, myös viranomaisten välisen yhteistyön lisäämistä.

Rikosprosessiketjun viranomaisten välinen yhteistyö on olennainen osa rikosprosessin kehittämistä. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisellä esitutkintayhteistyöllä on valtava potentiaali sujuvoittaa esitutkintaa erityisesti esitutkinnan loppuvaiheessa ja lopputlausuntomenettelyn osalta sekä oikeudellisista kysymyksistä neuvottelemiseksi esitutkinnan aikana. Rikosprosessin tehostamista arvioinut työryhmä on arvioinut näitä kysymyksiä tarkemmin ja tehnyt ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi. Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen yhteistyöllä voidaan edistää asioiden sujuvaa käsittelyä ennakoinnin ja hyvän valmistelun kautta. Edelleenkin haasteena on valtakunnallinen epäyhdenmukaisuus, kun eri alueilla on tuomari-, syyttäjä- ja tutkinnanjohtajakohtaisia eroja käytännön menettely- ja työtavoissa sekä aikataulutukseen ja resurssien käyttöön liittyviä haasteita. Kokonaisprosessitietoisuus ja jatkuvan virtauksen parantaminen ovat keskeisiä tavoitteita kehittämisessä. Osana rikosprosessiketjun toimijoiden välistä yhteistyötä olisi tärkeää myös kehittää tarkoituksenmukainen ja säännöllisesti kokoontuva yhteistyöforum esitutkintaviranomaisille, tuomioistuimille ja syyttäjälaitokselle valtakunnallisista käytännöistä ja menettelytavoista sopimiseksi.

Rikosprosessin sujuvoittamisen, järkevöittämisen ja eritoten nykyaikaistamisen kannalta on oleellista ottaa huomioon digitalisaation ja sähköisten menetelmien tarjoamat mahdollisuudet. Sähköiset asiointikanavat ovat muodostumassa pääasialliseksi tavaksi asioida viranomaisten kanssa. Viranomaisten järjestelmäkehityksellä voidaan tehostaa toimintaa. Tämä korostuu esitutkintaviranomaisten toiminnassa, jossa tehtäväkenttä on laaja ja erilaisia järjestelmiä on lukuisia. Jos järjestelmien avulla kyettäisiin hoitamaan toimenpiteitä ja tehtäviä mahdollisimman automaattisesti, vähentäisi se manuaalista työtä ja vapauttaisi virkamiesten työaika muuhun toimintaan. Samalla myös päätöksenteon yhtenäisyys ja toiminnan laatu paranisi. Myös viranomaisten keskinäisessä toiminnassa ja yhteistyössä tulisi lisätä järjestelmistä saatavaa hyötyä. Järjestelmien merkitys toiminnan tehostamisessa korostuu tilanteissa, joissa menettelyä on jo muutoin tehostettu esimerkiksi toiminnallisia prosesseja sujuvoittamalla, ja kun henkilöresurssin vajeesta johtuvia haittavaikutuksia ei kyetä muulla tavoin lieventämään.

Valtioneuvoston marraskuussa 2022 julkaisemassa oikeudenhoidon selonteossa on annettu kokonaisvaltainen kuva oikeudenhoidon nykytilasta, toimintaedellytyksistä ja kehityssuunnista. Kansainvälisten vertailujen mukaan suomalainen oikeusvaltio on vanalla pohjalla. Oikeudenhoidon määrärahojen riittämättömyys ja toimijoiden toimintaedellytykset ovat kuitenkin olleet merkittäviä huolia jo kauan, ja merkittävistä määrärahalisäyksistä huolimatta oikeudenhoidon tilanne on epätydyttävä. Keskeisiä oikeusturvaongelmia ovat muun muassa oikeusprosessien pituus ja oikeudenkäyntien kalleus. Samalla henkilöstö on ylikuormitettua. Selonteossa esitetään keskipitkän aikavälin tavoitteet oikeudenhoidon kohtuulliselle laadulle sekä toimenpide-ehdotuksia oikeudenhoidon resurssien varmistamiseksi, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseksi sekä oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantamiseksi.¹⁷

Valtioneuvoston toukokuussa 2021 antamassa sisäisen turvallisuuden selonteossa on arvioitu Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutosvoimia, sekä määriteltäviä sisäisen turvallisuuden tavoitteita ja kehittämisen suuntaa alkaneelle vuosikymmenelle. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta ihmiset voivat nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja niihin rinnastettavista kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ennaltaehkäisyyn ja päämääränä on kaikkien turvallisuus. Suomessa arki on turvallisempaa kuin koskaan aiemmin ja enemmistö kokee elämänsä turvallisiksi. Vakava rikollisuus kasaantuu pienelle joukolle ja kansainvälistyy. Noin 2-5 prosenttia väestöstä tekee puolet kaikista rikoksista. Selonteon mukaisesti laadukkaat sisäisen turvallisuuden palvelut edellyttävät riittäviä voimavaroja. Selonteossa on todettu,

17 Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta, Valtioneuvoston julkaisu 2022:67.

että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon pysyvän henkilöstömäärän säilyttäminen vuoden 2020 tasolla edellyttää lisäresursseja. Poliisien määrän kasvaessa tulee huomioida sen vaikutukset ja määrärahatarpeet oikeudenhoitoon ja rangaistusten täytäntöönpanoon sekä hallinnonalan työmäärään.¹⁸

18 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48.

5 Esitutkintaviranomaiset ja esitutkinta

Yleistä

Poliisi on johtava esitutkintaviranomainen Suomessa. Muita esitutkintaviranomaisia ovat rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Työryhmässä on tarkasteltu esitutkintaviranomaisista erityisesti poliisia, joka on päävastuullinen suurimmasta määrästä esitutkintoja. Lyhyen toimikauden takia työryhmytyössä ei ole kuultu virallisesti muita esitutkintaviranomaisia.

Poliisi johtaa esitutkintaa (tutkinnanjohtaja) ja tutkii tietoonsa tulleet tai paljastamansa jutut itse. Poliisin tietojärjestelmien mukaan vuosittain kirjataan noin 350 000–400 000 rikosilmoitusta. Vaikka poliisin tilinpäätöstietojen mukaan rikoslakirikosten määrä on ollut laskeva 2010-luvun alkupuolelta (525 000 vuonna 2011, ilman liikennejuttuja 369 000) vuoteen 2018 asti (431 000 vuonna 2017, ilman liikennejuttuja 319 000), niin viimeisinä vuosina niiden määrä on kääntynyt nousuun (484 000 vuonna 2022, ilman liikennejuttuja 365 000).

Poliisi toimittaa syyttäjälle vuosittain noin 90 000–100 000 juttua, joista tutkinnan rajoittamisesityksiä on vajaa 20 000 (18 600 vuonna 2022). Syyttäjä nostaa syytteen vuosittain noin 55 000 jutusta ja noin 10 000 juttua päätetään syyteharkinnan aikana eri perustein tehtävillä syyttämättäjättämistä koskevilla päätöksillä.

Rikosasioiden lisäksi poliisi kirjaa vuosittain noin 190 000 S-asiaa. Näihin sekalaisilmoitukseen sisältyy monenlaisia asioita, joista rikostorjunnan resurssveja sitovat esimerkiksi kadonneet passit, kuolemansyyn tutkinta, tutkinta rikosentekijän luovutusmenettelyssä, työtaturmien tutkiminen ja lähestymiskieltoasiat.

Poliisille ilmoitetut yksittäiset asiat, jossa ilmoittaja katsoo olevan kyseessä rikos, muodostavat suuren osan juttumäärästä (jäljempänä päivittäisrikokset). Vaikka päivittäisrikosten esitutkinnassa ei välttämättä tarvita useita tutkintatoimenpiteitä, tällaistenkin juttujen käsittely on varsin moniportaista ja edellyttää runsaasti työaikaa ja -vaiheita esitutkinnalle säädettyjen muotovaatimusten takia. Päivittäisrikosten ohella poliisi tutkii suuren määrän vaativia rikosasioita (jäljempänä vaativat rikokset), jotka muodostuvat laajoista ja myös kansainvälisistä tekokokonaisuuksista. Usein niihin liittyy myös ammattimaisia tai järjestäytyneen rikollisuuden piirteitä. Näissä yhdistyvät rikosten selvittämisen ja esitutkintatoimenpiteiden kanssa samanaikaisesti rikosten paljastamisen ja estämisen tarpeet ja toimenpiteet.

Esitutkintaviranomaisen tulee tarvittaessa tehdä alustavia selvittelytoimia rikosepäilyyn liittyen siten, ettei ketään aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Selvittelytoimien johdosta voidaan tehdä ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä edellytysten täytyessä tai keskeyttämisestä, kun on varsin todennäköistä, ettei selvyttä asiaan ole saatavissa. Alustaviin selvittelytoimiin sovelletaan esitutkintaa koskevia säännöksiä soveltuvin osin (ETL 3:3.2), jotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset voidaan turvata jutun edetessä rikosprosessissa. Käytännössä esitutkintalain velvoitteiden alaisuuteen ohjautuu asioita, joissa ei ole välttämättä kyse rikoksen selvittämisestä. Myös perättömät ilmoitukset työllistävät paljon, ennen kuin voidaan todeta asian tila ja päättää tutkinta.

Esitutkinta voidaan tietyissä tapauksissa jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa (ETL 3:9) taikka esitutkintaa voidaan rajoittaa (ETL 3:10). Näiden säännösten tarkoitus on ollut mahdollistaa se, että vähäisissä rikosasioissa esitutkintatoimiin ei tarvitse ryhtyä tai esitutkinta voidaan lopettaa esimerkiksi, mikäli odotettavissa oleva rangaistus on lievä ja jos tekoa on pidettävä ilmeisen vähäisenä taikka tutkinnan kustannukset olisivat epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun.

Esitutkinnasta

Esitutkinta toimitetaan täysimääräisenä tai suppeana. Esitutkinnan laajuus määräytyy tutkittavan asian laadun ja vaikeusasteen mukaan. Suhteellisen vähäisissä, yksinkertaisissa ja selvissä rikkomuksissa tutkinta voidaan suorittaa suppeana, jos teosta ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Suppeasta esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (ETL 3:14 ja 11:2).

Ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaiselle on tehty ilmoitus rikoksesta. Esitutkintaprosessi voi käynnistyä myös siitä, että esitutkintaviranomainen on itse havainnut perusteet ryhtyä suorittamaan asiassa esitutkintaa. Täysimääräinen esitutkinta sisältää usein alustavien toimenpiteiden suorittamista, kuulusteluita, teknisiä ja taktisia tutkintamenetelmiä, asiantuntijalausuntoja sekä loppulausunnon. Esitutkintatoimenpiteiden jälkeen asiassa laaditaan esitutkintapöytäkirja. Täysimääräisen esitutkinnan suorittaminen on varsin muotosidonnaista ja edellyttää menettelysäännösten noudattamista asianosaisten oikeusturvan varmistamiseksi.

Esitutkintaa koskevan sääntelyn lähtökohtana on, että rikoslajista riippumatta noudatetaan samoja prosessuaalisia säännöksiä, ja niistä poikkeaminen perustuu erityiseen harkintaan vain laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Esitutkintalain mukaan esitutkintaprosessi ja sen menettelysäännökset ovat siis pääsääntöisesti samanlaiset esitutkinnassa riippumatta rikoksen laadusta, teon moitittavuudesta taikka asianomistajan oikeusturvaintresseistä. Sen sijaan pakkokeinojen käyttöä on rajattu tyyppillisesti rikoksen moitittavuuden

mukaan. Mitä vakavammasta teosta on kysymys, sitä enemmän perusoikeuspiiriin ulottuvia pakkokeinoja poliisilla on käytössään rikoksen selvittämiseksi.

Rikosprosessin sujuvoittamiseksi esitutkintaa koskevien menettelysäännösten modernisointi olisi tarpeen. Osin esitutkinnan sujuvoittaminen edellyttää lainsäädäntömuutoksia, osa on hallinnon sisäisesti toteutettavissa olevaa kehittämistä esimerkiksi toimintatapoja muuttamalla. Suurimmat prosessin sujuvoittamisen tarpeet kohdistuvat määrällisesti merkittävän suureen asiaryhmään eli päivittäisrikostutkintaan. Päivittäisrikostutkinnassa asioiden käsittelyssä korostuvat läpivirtauksen johtaminen, päätöksentekokyky ja päätöksenteon nopeus sekä järjestelmien tuottama hyöty. Haasteena näyttäytyy se, että esitutkintaa koskeva lainsäädäntö yhteismitallistaa kaiken esitutkintatoiminnan samojen muotoseikkojen ja toimintakynnysten piiriin asian laadusta ja vaativuudesta riippumatta. Kehittämisen ensisijaisena tavoitteena tulee olla toiminnan sujuvoittaminen ja järkiperäistäminen siten, että esitutkinta nopeutuu ja kansalaisten oikeusturvan saatavuus paranee. Poliisille tutkittavaksi ilmoitettavien asioiden lukumäärässä ei arvioida tapahtuvan merkittäviä muutoksia lähitulevaisuudessa, vaikka merkittäviä rikollisuuden kehityssuunnan muutoksia on näköpiirissä esimerkiksi kyber- tai verkkoliitännäisten rikosten osalta.

Prosessia tulisi sujuvoittaa myös sellaisten laajojen juttukokonaisuuksien osalta, joihin kytkeytyy vakavien rikosten lisäksi lieviä rikoksia. Mikäli lievien rikosten selvittämisellä ei olisi oleellista merkitystä rikosvastuun toteutumisen kannalta taikka asian selvittämisen tai asianomistajan oikeussuojan näkökulmasta, tulisi tutkintatoimenpiteet voida selkeämmin keskittää ainoastaan juttukokonaisuuteen kuuluvien vakavien rikosten selvittämiseen. Tämä edellyttäisi esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan sääntelyn tarkastelua.

Työryhmä esittää seuraavia kehittämis ehdotuksia, joilla voitaisiin sujuvoittaa ja erityisesti nopeuttaa esitutkintaa. Niiden yhteisvaikutukset parantaisivat erityisesti poliisin tutkinnan edellytyksiä päivittäisrikosten suuren volyymin takia. Sen lisäksi, että tarvitaan periaatteellisia ja merkittävämpiä muutoksia, voivat seuraavat mahdollisesti lyhyemmällä aikavälillä toteutettavissa olevat muutokset lisätä yhteisvaikutuksiltaan asiamäärän hallittavuutta. Oleellista on kiinnittää riittävästi huomiota siihen, että esitutkintaviranomaisen osalta ei voida rajoittua tarkastelemaan ainoastaan varsinaiseen esitutkintavaiheeseen liittyviä sujuvoittamistarpeita, vaan tämän lisäksi on tarkasteltava myös ilmoitusten kirjaamiseen ja alustavien selvittelyiden tekemisen liittyviä muutostarpeita. Kehittämisajatukset on siten pyritty hahmottamaan sellaisiksi, että ne mahdollistaisivat resurssin käytön järkevämmän ja oikeasuhtaisesti.

6 Esitutkintaprosessi

6.1 Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus ja esitutinnan aloittamista edeltävät toimenpiteet

Nykytila

Rikosilmoituksen voi tehdä kuka tahansa henkilökohtaisesti, asiamiehen välityksellä, puhe- tai kirjallisesti. Lisäksi poliisi ottaa omasta aloitteestaan juttuja tutkittavaksi. Kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, se on kirjattava viipymättä (ETL 3:1). Lähtökohtana on ilmoittajan oma näkemys rikoksesta sekä toisaalta se, että ilmoittajan on kyettävä riittävän ymmärrettävään kuvaukseen tapahtuman kulusta, paikasta ja ajasta.

Hallituksen esityksessä HE 222/2010 vp on todettu, että rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus on matala ja kirjaamisvelvollisuutta korostetaan ilmoituksen puutteista huolimatta. Ilmoituksen vastaanottajan käsitys ei vaikuta kirjaamisvelvollisuuteen. Edelleen on todettu, ettei esitutkintaviranomaisen taholta voida asettaa mitään ehtoja kirjaamiselle.¹⁹ Oikeuskirjallisuudessa on painotettu ilmoittajan omaa tahdon muodostusta siitä, pitääkö hän tapahtumaa rikoksena. Myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut ovat ohjanneet rikosilmoituksen kirjaamiskynnystä käytännössä matalaksi.²⁰ Esitutkintaviranomaisen ei tarvitse ottaa ilmoitusta vastaan, jos ilmoituksesta on selvästi pääteltävissä, ettei sen johdosta voida ryhtyä mihinkään esitutkintaviranomaiselle kuuluviin toimenpiteisiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että esitutkintaviranomaisella on siten vähän harkintavaltaa ilmoituksen vastaanottamisessa koskien esimerkiksi mieleltään häiriintyneen henkilön ilmoitusta, joka ei sisällä mitään järjellistä ilmiäntoia eli niitä ei tarvitse kirjata. Jos ilmoitus on epäselvä tai puutteellinen, sitä on täydennettävä (ETL 3:1).

Nykyinen sääntely on johtanut siihen, että poliisille kirjautuu huomattava määrä rikosilmoituksia sellaisista tapauksista, joissa ei ole kyse rikoksesta. Poliisi tekee vuosittain lukuisia päätöksiä sillä perusteella, että asiassa ei ole syytä epäillä rikosta eli esitutkintakynnys ei ylity. Vuosittain poliisi päättää noin 14 000–15 000 asiaa ei rikosta -perusteella (päättävien rikosilmoitusten määrä ei ole järjestelmistä eriteltävissä). Kyseessä voi olla päätös laa-

¹⁹ HE 222/2010 vp s. 175–176.

²⁰ Fredman, Kanerva, Tolvanen, Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot 2020 s. 265–273.

jemmassa rikoskokonaisuudessa yhden rikoksen osalta tai se voi olla päätös, joka liittyy perusteettomasti tehtyyn rikosilmoitukseen.

Ilmoittajat saattavat kokea, että jonkin rikoksen tunnusmerkistö täyttyy heidän asiassaan ja rikosilmoitus voidaan nähdä keinona saada epäselviin riita-asioihin ratkaisu. Joskus seurausena voi olla vuosia jatkuvat ja pakonomaiset tutkintapyynnöt ja niihin liittyvät valitus- ja kanteluprosessit usean viranomaisen resursseja samanaikaisesti vieden. Maallikoiden voi olla vaikea arvioida rikoslaissa (39/1889, RL) säädettyjä tunnusmerkistöjä. Yhä enemmän rikosprosessia käytetään myös, ehkä tarkoituksellisestikin, toisen riitaosapuolen painostamiseksi. Taustalla voi olla myös siviiliprosessin oikeudenkäynnin kalleuteen tai kuluriskiinkin liittyviä syitä.

Poliisi on uudistanut sähköistä rikosilmoitusjärjestelmää vuonna 2021 tavoitteena helpottaa palveluun pääsyä ja säästää poliisin suorittamaa kirjaamistyötä. Poliisille tehtävistä rikosilmoituksista tulee nykyään hieman yli puolet sähköisen ilmoitusjärjestelmän kautta. Sähköisen rikosilmoituksen käyttöönotolla on pyritty ilmoitusten laadun parantamiseen. Sähköinen ilmoitus pohja ohjaa täyttäjää ilmoittamaan asian kannalta olennaiset ja tarvittavat tiedot. Ilmoitusten käsittely on helpottunut, mutta järjestelmäkehitystä ja toimintatapojen arviointia tulee tältä osin jatkaa laadun parantamiseksi. Sähköisten rikosilmoitusten lomakepohjia tulee edelleen pyrkiä kehittämään siten, että poliisin täydennyspyyntöjen ja alustavien esiselvitysten tarve vähenee. Sähköiset ilmoitukset eivät kuitenkaan voi kokonaan korvata muita ilmoitustapoja.

Oikeusvaltion legitimitietin näkökulmasta on äärimmäisen tärkeää, että ihmiset ilmoittavat poliisille tulevaisuudessakin rikoksista ja ne johtavat yhteiskunnan määrittelemällä tasolla esitutkintaan ja asianmukaiseen prosessiin. Myös poliisitoiminnallisesti on hyödyllistä, että ilmoitusaste on korkea. Toisaalta jos ilmoitus ei johda poliisin toimiin, on sillä vaikutusta yleiseen luottamukseen viranomaistoimintaa kohtaan varsinkin, jos ilmoittaja ei ymmärrä, miksi toimenpiteisiin ei ryhdytä.

Kun rikosilmoitus on kirjattu, käsitellään ilmoitus poliisin rikosten esikäsittely-yksikössä (REK). Panostamalla rikosprosessin alku- ja esikäsittelytoimiin vapautetaan resursseja priorisoituihin tutkintakokonaisuuksiin. Esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty (ETL 3:3). Ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Kaikki poliisille tehdyt ilmoitukset arvioidaan, onko asiassa syytä epäillä rikosta. Selkeissä tapauksissa arviointi voidaan tehdä tutkintailmoituksen ja sen yhteydessä toimitetun materiaalin pohjalta, mutta joskus arviointi vaatii erillisiä selvitystoimenpiteitä.

Ennen esitutinnan aloittamista koskevaa päätöstä on esitutkintaviranomaisen tarvittaessa suoritettava esiselvitys. Tehty rikosilmoitus ei kaikissa tapauksissa johda esitutinnan käynnistymiseen, vaan esitutkintaviranomaiselle on lainsäädännössä jätetty tältä osin harkintavaltaa. Esitutkintakynnystä eli syytä epäillä -kynnyksen ylittymistä ei kuitenkaan ole asetettu kovin korkealle. Varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita. Esitutinnan tarkoituksena on nimenomaan rikosten tutkiminen eikä mahdollisten muiden oikeudellisten erimielisyyksien selvittäminen. Rikoksen selvittämisen tai toteennäyttämisen vaikeus ei kuitenkaan ole riittävä syy lykätä esitutinnan aloittamista. Toisaalta, jos tapahtumassa ei saatavissa olevien tietojen perusteella ole syytä epäillä rikosta, ei esitutkintaa saa toimittaa, vaan on tehtävä ratkaisu esitutinnan toimittamatta jättämisestä. Velvollisuutta esitutinnan toimittamiseen ja selvittämisvelvollisuuden laajuutta on arvioitu rikosprosessin tehostamista arvioineessa työryhmämietinnössä.²¹

Esitutinnan aloittamista edeltäviin esiselvittelyn toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä, vaikka päätöstä esitutinnan aloittamisesta ei ole vielä tehty. Laissa ei ole erikseen säädetty alustavan esiselvityksen laajuudesta. Edellä selostettujen säännösten (ETL 3:1 ja 3:3) tavoitteena on varmistaa riittävä aineisto, jonka pohjalta syytä epäillä -kynnyksen olemassaolo voidaan arvioida. Se, että esitutinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä, voi hämärtää varsinaisen esitutinnan aloittamiskynnyksen rajaa ja ylipäättään sovellettävien säännösten laajuutta. Samalla se hämärtää rajaa sen suhteen, milloin on kyse varsinaisesta rikosjutusta ja milloin asian muusta selvittelystä. Esitutinnan muotovaatimukset laajenevatkin toimintaan, jossa ei tosiasiaa ole kyse varsinaisen esitutinnan suorittamisesta.

Kehittämisehdotukset

6.1.1 Viranomaisharkinta rikosilmoituksen kirjaamisessa

Esitutkintalain 3 luvun 1 § asettaa esitutkintaviranomaiselle kirjaamisvelvoitteen, jossa poliisin harkintavalta on käytännössä muodostunut hyvin pieneksi. Kuten edellä on kuvattu, kynnys ilmoituksen kirjaamiseen on matala. Kaikki poliisin rikosilmoituksiksi kirjatut asiat tulevat samojen esitutkintaa koskevien säännösten piiriin asiasta tai sen laadusta tai vaativuudesta riippumatta. Poliisilla kuluu pelkästään ilmoitusten kirjaamiseen merkittävä työpanos, joka vähentää rikosten tutkintaan käytettävää aikaa.

21 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö, 2022 s. 28–31.

Työryhmä pitää tarpeellisena arvioida rikosilmoituksen kirjaamisen edellytyksiä. Lähtökohtana tulisi olla esitutkintalain 3 luvun 1 §:ssä nimenomaisesti säädetty esitutkintaviranomaisen viran puolesta suorittama harkinta, jonka perusteella esitutkintaprosessin ulkopuolelle rajattaisiin ne asiat, joissa ei selvästi ole kyse rikoksesta tai rikosoikeudellisesta menettelystä, vaikka ilmoittaja näin arvoisikin. Arviointi tehtäisiin lähtökohtaisesti esitutkintaviranomaiselle tehdyn ilmoituksen ja sen liitteaineiston pohjalta. Epäselvissä tapauksissa ilmoitusta tulisi täydennyttää. Säännöstä tulisi tarkentaa sillä tavalla, ettei kynnys kirjaamatta jättämiselle muodostuisi liian matalaksi. Lisäksi samalla tulisi tarkastella mahdollisuutta selvittää nykytilaa jätettäessä esitutkinta toimittamatta esitutkintalain 3 luvun 9 §:n nojalla, josta lausutaan jäljempänä tarkemmin.

Ehdotus korostaa tarvetta kehittää esitutkintaviranomaisen sähköisiä asiointikanavia siten, että ne ohjaavat toimittamaan viranomaiselle riittävät tiedot asian ja tarpeellisten prosessien arvioimiseksi. Sähköisen ilmoituksen tehnyt voisi saada järjestelmän kautta heti tiedon, jos ilmoitettu teko ei täyttäisi rikoksen tunnusmerkistöä eikä siitä syötettyjen tietojen perusteella kirjattaisi rikosilmoitusta.

Rikosasioiksi kirjattaisiin vain ne ilmoitukset, joissa on objektiivisesti arvioituna syytä epäillä rikosta ja tarve aloittaa asiassa esitutkinta. Puhtaasti siviilioikeudellisia asioita ei kirjattaisi rikosilmoituksiksi. Näissä tapauksissa esitutkintaviranomaisen ei näin ollen olisi tarpeen antaa esitutkintalain mukaista vahvistusta ilmoituksesta, tehdä alustavia selvittelytoimia tai pyytää ilmoitusta koskevia täydennyksiä eikä myöskään tehdä asiasta kirjallista päätöstä. Ilmoitukset, joita esitutkintaviranomainen ei kirjaisi rikosilmoituksiksi, kirjattaisiin kuitenkin esitutkintaviranomaisen käytössä olevaan muuhun yleiseen asianhallintajärjestelmään. Esitutkintalain mukaiseen esitutkintaprosessiin ohjautuisivat vain sinne asiasisällöllisesti kuuluvat asiat. Ehdotus selkeyttäisi varsinaista esitutkintaprosessia ja määrittäisi nykyistä selkeämmin sen, millaisia asioita rikosprosessissa tulisi käsitellä. Rikosasioiden sovittelua koskevassa luvussa työryhmä ehdottaa lisäksi muutoksia kirjaamiseen, mikäli poliisi lähettäisi asian suoraan sovitteluun.

Työryhmä katsoo, että erikseen tulisi arvioida niitä tilanteita, joissa pelkästään vakuutusoidellisen intressin turvaaminen edellyttää vakuutusyhtiön vaatimuksesta rikosilmoituksen tekemistä. Näissä tapauksissa poliisi vie tyypillisesti sähköisenä tulleen rikosilmoituksen järjestelmäänsä ja postittaa esitutkintalain 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen vahvistuksen asianomistajalle sellaisessakin asiassa, jossa ei ole käytännössä esitutkinnan toimittamisen edellytyksiä taikka edes asianosaisen odotuksia tutkinnan toimittamiseksi. Kyseen voi tulla esimerkiksi poliisille tehty rikosilmoitus autossa olevasta naarmusta. Tulisi arvioida, onko asian kirjaaminen rikoksena vain vakuutuskorvauksen saamiseksi tarkoitukseenmukaista.

Työryhmän keskustelussa nousi esille ajatus oikeudenkäyntimaksua vastaavasta maksusta, joka voitaisiin harkinnan mukaan periä poliisille tehdyistä perusteettomista ilmoituksista. Tällä voitaisiin vähentää siviilioikeudellisia riita-asioita koskevia tai kiusantekoa varten tehtyjä ilmoituksia. Toisaalta maksun periminen voisi nostaa kynnystä myös asiallisten ilmoitusten tekemiseen kuluriskin uhalla. Työryhmä suhtautui kriittisesti siihen, että maksullisuus poistaisi perusteettomia ilmoituksia siinä määrin, että maksu olisi perusteltua lisätä. Kansalaisten oikeusturva voisi myös vaarantua. Maksullisuuteen liittyvä ehdotus ei ilman laajempaa selvittämistä saanut työryhmässä kannatusta.

Työryhmässä arvioitiin lisäksi mahdollisuutta velvoittaa ilmoittaja tekemään rikosilmoitus määräajassa ja vaikuttaa omalta osaltaan esitutinnan etenemiseen sujuvasti. Erityisesti vanhojen juttujen selvittäminen on aikaa vievää, eikä selvitystä ole välttämättä saatavissa. Esimerkiksi valvontakameroiden tallenteet ovat saatavissa usein vain lyhyitä aikoja, ja ilman niitä näytön hankkiminen voi vaatia huomattavia esitutkintatoimenpiteitä. Myös henkilötodistelun luotettavuus kärsii ajan kuluessa. Toisaalta asianomistaja ottaa riskin siitä, että rikos ei ole enää vastaavalla tavalla selvitettävissä, kuin jos ilmoitus tehtäisiin välittömästi tapahtuman tai sen havaitsemisen jälkeen. Jos ilmoitus tehdään viiveellä, se voi johtaa esitutinnan keskeyttämiseen tai rajoittamiseen. Tämän ehdotuksen osalta työryhmä arvioi, että esitutinnan toimittamista koskevassa luvussa esitetyt ehdotukset ovat riittäviä.

6.1.2 Esitutinnan aloittamista edeltävät toimenpiteet

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään ennen esitutinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen suorittamista tarpeellisista selvityksistä. Ennen esitutinnan aloittamista tehtävien selvittelytoimien tarve korostuu erityisesti vakavaa rikosepäilyä koskevissa ilmoituksissa. Asianomistajalla tai muulla ilmoituksen tekijällä ei välttämättä ole hallussa tai pääsyä asian selvittämisen kannalta tarpeelliseen aineistoon tai näyttöön, vaan sen saaminen voi edellyttää viranomaisen toimenpiteitä. Asianomistajan näkökulmasta on tärkeää saada vakava rikos selvitettyä, mutta yhtä lailla tärkeää on se, että varsinainen esitutkinta kohdistuu oikeaan henkilöön. Esitutinnan aloittamista edeltävät alustavat selvittelytoimet eivät kuitenkaan ole vielä varsinaisia esitutkinnallisia toimenpiteitä, eikä niillä tule vaarantaa mahdollisen esitutinnan suorittamista. Alustavat selvittelytoimenpiteet tuleekin suorittaa ja mitoittaa tarkoituksenmukaisesti.

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa alustavien selvittelytoimien suorittamisen silloin, kun ne nähdään tarpeellisiksi. Käytännössä jonkinasteisten selvittelytoimien tekeminen on kuitenkin varsin yleistä, ja ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisukäytännössä tuoneet esiin alustavien selvittelytoimenpiteiden merkitystä esitutkintakynnyksen arvioinnis-

sa.²² Lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty sitä, missä tilanteissa alustavia selvittelytoimia tulee tehdä. Tarkoituksenmukaista kuitenkin lienee, että alustavien selvittelyiden laajuuden ja ylipäättään tarpeellisuuden osalta otettaisiin huomioon asiaan liittyvät intressit, niin asian selvittämisen kuin asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta. Jo alustavien toimenpiteiden luonne merkitsee, että niitä ei ole tarkoitettu suoritettavaksi jokaisessa asiassa ja toisaalta ne eivät myöskään ole rikosilmoituksen täydentämistä korvaava menettely.

Työryhmä katsoo, että ennen esitutkinnan aloittamista tehtäviä alustavia selvittelytoimia koskevaa sääntelyä olisi tarpeellista arvioida. Alustavien selvittelytoimien ja varsinaisten esitutkintatoimenpiteiden välistä suhdetta tulisi säännösten selkeyttää. Esitutkintaviranomaisella tulisi olla tapauskohtaista harkintavaltaa siitä, mitä toimenpiteitä asiassa olisi tarpeen suorittaa. Alustavia selvittelytoimia voidaan pitää sitä tarpeellisempina, mitä vakavammasta rikosepäilystä on kyse. Asian laatu, vakavuus tai oikeussuojanäkökulmat voivat puoltaa alustavan selvityksen tarpeellisuutta. Koska vakavien rikosten osalta esitutkintakynnys jo on varsin matala, olisi aiheellista arvioida myös yleisellä tasolla esitutkintaa edeltävien toimenpiteiden suorittamista koskevan sääntelyn tarpeellisuutta kokonaisuudessaan.

6.2 Esitutkinnan toimittaminen

Nykytila

Esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty (ETL 3:3). Esitutkintakynnyksen ylityttyä asiassa suoritetaan esitutkinta, jotta asia voidaan saattaa syyttäjälle syyteharkintaan.

Esitutkinta on suoritettava ilman aiheetonta viivästystä. Alle 18-vuotiaan ollessa rikoksesta epäiltynä esitutkinta on suoritettava kiireellisesti. Kiirehtimisvelvoite on hiljattain laajennettu tiettyihin rikoksiin, joissa asianomistaja on alle 18-vuotias. Muutos tulee voimaan 1.10.2023.²³

Esitutkinnassa selvitetään asian laadun edellyttämällä tavalla epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, asianosaiset sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat (ETL 1:2.1). Lisäksi selvitetään mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen joh-

²² Ks. esim. EOAK/656/2021 ja EOAK/1121/2018.

²³ HE 144/2022 vp.

dosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvausvaatimuksen täytäntöönpanemiseksi sekä asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos asianomistaja on pyytänyt syyttäjää ajamaan sitä.

Esitutkinta voidaan jättää toimittamatta, lopettaa tai rajoittaa laissa säädetyn perustein poikkeuksena säädettyyn esitutkinnan toimittamisvelvollisuuteen. Esitutkinta voidaan myös päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi, jos tutkinnassa on selvinnyt, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaatimusta (ETL 10:2.2).

Esitutkintalain 3 luvun 9 §:n perusteella esitutkinta saadaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Erityisistä syistä esitutkinta toimitetaan näissäkkin tapauksissa. Säännös mahdollistaa sinänsä esitutkinnan toimittamatta jättämisen jo melko suuressa osassa lieviä rikoksia. Säännös soveltuu myös rikoksiin, joiden enimmäisrangaistukseksi on säädetty vankeutta, mutta käytännössä tuomitaan vain sakkorangaistus. Rikoksen vähäisyyden arvioinnissa keskeistä on sen vahingollisuuden tai vaarallisuuden arvioiminen. Nykytilassa esiintyy erilaisia näkemyksiä siitä, voidaanko esitutkintalain 3 luvun 9 §:n mukaista esitutkinnan toimittamatta jättämistä soveltaa kirjaa-matta rikosilmoitusta. Tällaisista tilanteista voi olla kysymys esimerkiksi vakavan rikollisuuden torjunnassa, jossa kysymys on suuresta määrästä vähäisiä rikoksia, joissa ei ole asianomistajaa, kuten huumausaineen käyttörikokset. Oikeuskirjallisuudessa korostetaan kirjaa-misvaatimusta ja todetaan sen koskevan myös esitutkintaviranomaisen valvonnassaan tai muussa toiminnassa saamia tietoja. Samalla todetaan myös, että poliisin tietoon tulleita rikoksia, joiden ilmoittamisesta poliisimies päättää esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momen-tin nojalla heti luopua, ei tarvitse kirjata rikosilmoitukseksi. Tällaiset ilmoittamatta jättä-miset kirjataan poliisin omassa työajankäytössä huomautuksiksi.²⁴ On lisäksi huomattava, että esitutkintalain 3 luvun 9 §:n mukaisesta toimittamatta jättämisestä on tehtävä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n mukainen päätös kaikkine edellytyksineen ja se on toimitettava asianosaisille. Se sitoo huomattavasti esitutkintaviranomaisen työaikaa, vaikka esitutkinta päätetään jättää toimittamatta ja kyseessä on ilmeisen vähäinen rikos.

Esitutkintalain 3 luvun 10 §:ssä säädetyn esitutkinnan rajoittamisen taustaperiaatteena on prosessitaloudellisuus, joka tarkoittaa rikosprosessiketjun viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta suuntaamista lainsäätäjän ja yhteiskun-

²⁴ Fredman ym. 2020 s. 265–273 ja 350–351. Rantaeskola suosittaa rikosilmoituksen kirjaa-mista ja erillisen päätöksen tekemistä. Ks. Rantaeskola, Satu: Rikos ja rikosprosessi 2022 s. 359.

nan hyväksymällä tavalla. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997, ROL) 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista (ETL 3:10.1 ja ETL 3:10.2). Nämä rajoittamisedellytykset liittyvät vähäisyys-, nuoruus-, kohtuus- ja konkurrenssi- sekä kustannusperusteisiin. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä myös päättää, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen tai jos jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella (ETL 3:10.2). Esitutkinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista.

Esitutkinnan rajoittamisesta tunnustuksen perusteella puolestaan säädetään esitutkintalain 3 luvun 10 a §:ssä. Menettely liittyy kiinteästi syyteneuvotteluun ja sitä käytetään varsin vähän. Syyteneuvottelua koskevat kehittämissuositukset on esitetty tässä muistiossa jäljempänä omassa luvussaan.

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä ei ole ehdotettu lainsäädäntömuutoksia esitutkinnan toimittamis- tai selvittämisvelvollisuuden laajuuteen. Mietinnössä on kuitenkin todettu, että on tärkeää hyödyntää tehokkaasti voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä mahdollisuuksia niihin liittyen.²⁵

Esitutkinnan toimittamisvelvollisuutta voidaan arvioida myös rikosprosessin viimesijaisuuden näkökulmasta. Yhteiskunnallisena ja kriminaalipoliittisena kysymyksenä voidaan tarkastella viranomaisten voimavarojen kohdentamista ja mitä keinoja käytetään ja mitkä niistä ovat tehokkaita. Esitutkinnan rajoittamista, keskeyttämistä ja esitutkinnan toimittamatta jättämistä kehittämällä voitaisiin tehostaa esitutkintaviranomaisen toimintaa. Toimenpiteiden yhteisvaikutus voisi olla yksittäistä muutosta suurempi. Tässä arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi teon moitittavuus, tapahtumien ja ilmoituksen välillä kulunut aika, taloudellisuusnäkökohdat, asianomistajan oma myötävaikutus tai huolellisuus, asianomistajan vaatimukset ja vahingon tai teon vähäisyys.

Kehittämissuositukset

Vuonna 2014 tuli voimaan esitutkintalain ja pakkokeinolain kokonaisuudistus, joka toi esitutkintamenettelyyn uusia määrämuotoisia veloitteita. Muutosten taustalla oli muun muassa asianosaisten oikeusturvan parantaminen eurooppalainen oikeuskehitys ja -käy-

²⁵ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 31.

täntö huomioiden. Tämän jälkeen on esitutkintalakiin tehty pienempiä muutoksia. Kokonaisuutena vaikutukset esitutkintaan ja työmäärään ovat olleet huomattavat. Poliisissa on arvioitu, että kokonaisuusuudistusten myötä esitutkinnassa suoritettavat tehtävät ovat lisääntyneet paljon. Samaan aikaan yhteiskunnassa on menty suuntaan, jossa oikeussuoja-keinoja käytetään jopa kiusantekomielessä.

Esitutkintaviranomaisten asiamääriin ja tutkintavolyymiin vaikuttaa moni seikka, kuten rikosilmoituksen kirjaamisen kynnyksen määrittely, johon työryhmä esittää edellä muutoksia. Tutkintaan käytettävään aikaan vaikuttavat myös esitutkinnassa selvittävät asiat ja suoritettavien toimenpiteiden laajuus ja velvoittavuus. Esitutkintaan vaikuttaa lisäksi esitutkinnan keskeyttämistä, lopettamista ja rajoittamista koskevien säännösten toimivuus toimintaympäristö huomioon ottaen.

Seuraavassa esitetään kehittämisehdotuksia, joilla voitaisiin suunnata esitutkintaviranomaisen työpanosta nykyistä paremmin rikosasioihin, joissa esitutkinta on suoritettava. Osin myös lainsäädäntömuutoksia olisi tarpeen arvioida. Kehittämisellä halutaan parantaa sekä nykytilan haasteita että ennakoitua tulevaisuuden rikollisuuden kehityssuuntaa, jossa esimerkiksi verkkovälitteisten rikosten avulla tehdään skaalautuvaan uhrijoukkoon suuri määrä rikoksia nopeassa ajassa. Massiivinen juttumäärä, esitutkintasäätely ja esitutkintaviranomaisen resurssit eivät kohtaa nykytilassa, minkä vuoksi on tarpeen järkevöittää prosessia porrastamalla laadultaan ja vakavuudeltaan toisistaan poikkeavien asioiden käsittelyä ja niiden käsittelyssä noudatettavia muotovaatimuksia. Työryhmä katsoo, että useamman pienemmän muutoksen samanaikainen toteuttaminen voisi kokonaisuutena tuoda esitutkintaviranomaisten työmäärää säästäviä ja sen oikeaa kohdentumista tuottavia vaikutuksia.

6.2.1 Esitutkintatoimenpiteiden suhteuttaminen

Työryhmä ei esitä muutosta esitutkinnan toimittamisen kynnykseen, eli siltä osin on päädytty samaan lopputulokseen rikosprosessin tehostamista arvioineen työryhmän kanssa. Esitutkintalaissa on jo säädetty mahdollisuudesta jättää esitutkinta toimittamatta sekä keskeyttää, rajoittaa ja lopettaa esitutkinta edellytysten täytyessä, mikä nostaa käytännössä esitutkinnan toimittamiskynnystä. Esitutkinnan rajoittaminen voidaan nähdä laissa säädettyinä keinona priorisoida juttujen tutkintaa ja siten kohdentaa poliisin voimavaroja.

Työryhmä esittää arvioitavaksi, että esitutkinnan toimittamista koskevassa esitutkintalain 3 luvun 3 §:ssä tai muussa soveltuvassa säännöksessä (kuten ETL 1:2.1) säädettäisiin siitä, että esitutkintatoimenpiteet voitaisiin suhteuttaa asian laatuun ja vakavuuteen sekä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin esitutkintaviranomaisen harkinnan perusteella. Ehdotus täydentäisi lain 3 luvun 6 §:ssä säädettyä esitutkintaviranomaisen harkintavaltaa

asianomistajan pyytämistä toimenpiteistä. Ehdotuksella ei kuitenkaan olisi tarkoitus muuttaa syyttäjän toimivaltuuksia esitutkinnassa. Käytännössä ehdotus tarkoittaisi, että lievemmissä rikoksissa esitutkintaviranomainen ei suorittaisi esitutkintatoimenpiteitä yhtä laajasti kuin vakavimmissa tapauksissa. Tämä olisi yhteiskunnan varojen käytön kannalta tarkoituksenmukaista ja määrittäisi normatiivisella tasolla esitutkinnan laajuutta. Mitä lievemmästä rikoksesta on kysymys, sen keveämmällä menettelyllä tulisi voida edetä prosessissa asianosaisten oikeusturvaa kuitenkin vaarantamatta.

Tutkintatoimenpiteitä tulisi arvioida ja suorittaa asian laadun, vakavuuden ja vaativuuden mukaisesti, eikä niiden tulisi olla yhteismitallisia kaikissa asioissa ja tutkinnoissa. Suhteuttamalla tutkintatoimenpiteitä ja jättämällä niitä suorittamatta vähäisemmissä asioissa voitaisiin esitutkintaviranomaisen tutkintaresurssia kohdentaa paremmin ja tarkoituksenmukaisemmin sekä tehostaa vakavien ja laajojen rikosten tutkintaa. Ehdotusta ja sen toteuttamisvaihtoehtoja tulisi arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin sekä asianosaisten oikeusturvan että esitutkinnan asianmukaisen toimittamisvaatimuksen kannalta.

Työryhmässä käytiin keskustelua siitä, tulisiko poliisilla olla mahdollisuus asettaa eri asioiden esitutkinnat tärkeysjärjestykseen. Esitutkintalain 3 luvun 11 §:n 3 momentin mukaan esitutkintatoimenpiteet voidaan olosuhteiden sitä edellyttäessä asettaa tärkeysjärjestykseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu tämän tarkoittavan, että poliisin rajallisten resursien puitteissa vakavimmat rikokset asetetaan kiireellisyyden suhteen etusijalle.²⁶

Eduskunnan oikeusasiamies on esitutkintojen kestoa poliisissa koskevassa ratkaisussaan todennut, että olisi perusteellisesti arvioitava, olisiko saavutettavissa hyötyjä, jos lakitasolla säädettäisiin asioiden käsittelyn priorisoinnista. Oikeusasiamies on pitänyt perusteltuna, ettei priorisointi jäisi yksittäisten virkamiesten vastuulle. Julkisen vallan tulisi ottaa kokonaisvaltaista vastuuta päätettäessä rikosasioiden käsittelyjärjestyksestä, erityisesti jos resurssilisäyksiä ei katsota mahdollisiksi. Ratkaisun mukaan tämä edistäisi muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumista. Oikeusasiamiehen ratkaisusta ilmenee, että Poliisihallitus tai joitain poikkeuksia lukuun ottamatta poliisilaitoksetkaan eivät ole yleisesti linjanneet priorisointikriteerejä.²⁷

Käytännössä esitutkintojen priorisointiin vaikuttavat henkilöstön määrän lisäksi muun muassa rikosten vanhentumisajat, lakisääteiset kiirehtimisvelvoitteet (kuten nuorten rikosten käsittely) ja muut määräajat esimerkiksi pakkokeinojen käytössä (kuten kiinniotetut). Laintasoista priorisointia pidettiin työryhmässä vähintäänkin vaikeana ottaen huomioon esitutkinnan toimittamista ja toimittamisaikaa koskeva sääntely eikä priorisoinnista säätä-

²⁶ Fredman, Kanerva, Tolvanen, Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot 2020, s. 288.

²⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.10.2022 (EOAK/1510/2021) s. 21.

minen kuitenkin oikeuttaisi jättämään esitutkintoja suorittamatta. Poliisihallitus on laatimassa valtakunnallista ohjetta esitutkintojen priorisoinnista. Ohjeen tavoitteena on edistää rikosasioiden priorisoinnin valtakunnallista yhdenmukaisuutta määrittämällä tutkintojen kiireellisyyden arvioinnin perusteet. Oleellista on, että kiireellisyyden arviointia tehdään jo rikosten esikäsittelytoiminnossa ilmoitustietojen perusteella mutta myös varsinaisen esitutkinnan aikana. Syyttäjälaitoksessa valtakunnansyyttäjä on antanut yleisen ohjeen syyttäjän tehtävien kiireellisyydestä ja etusijajärjestyksestä.²⁸ Ohjeen tavoitteena on edistää syyttäjän toiminnan laatua ja yhdenmukaisuutta esittämällä näkökohtia, joita tulee noudattaa, kun tehtävien kiireellisyyttä ja etusijajärjestyksestä tapauskohtaisesti arvioidaan ja syyttäjäsikön tehtävistä tasapuolisesti ja joutuisasti huolehditaan.

6.2.2 Esitutkinnan muotomääräykset

Esitutkinnasta on tullut entistä määrämuotoisempi asianosaisten oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Toisaalta, kuten eduskunnan oikeusasiamies on todennut, voidaan kysyä, mikä on se oikeusturvan taso, jonka julkinen valta on valmis kustantamaan ja mistä tavoitteista ollaan valmiita luopumaan, jos resursseja ei katsota voitavan lisätä.²⁹

Työryhmä ehdottaa, että esitutkintavelvoitteita ja niin sanottuja muotomääräyksiä tulisi tarkastella suhteessa esitutkinnan tavoitteisiin, asianosaisten oikeusturvaan ja toimenpiteillä saatavaan hyötyyn ja laatuun rikosprosessissa. Kyse on myös siitä, mitkä asiat ovat välttämättömiä rikosprosessiketjun seuraavissa vaiheissa suhteutettuna esitutkintaviranomaisen niihin käyttämään aikaan. Joidenkin määrämuotoisten velvoitteiden osalta voidaan työaikasidonnaisuutta vähentää digitalisaation ja sähköisten prosessien kautta, kuten jaksossa 18 on ehdotettu.

Työryhmässä käytiin keskustelua muun muassa esitutkintalain 1 luvun 2 §:n mukaisista esitutkinnassa selvittävistä asioista ja 3 luvun 4 §:n mukaisesta esitutkinnan suorittamisesta tilanteessa, jossa asianomistaja ei vaadi rangaistusta. Esitutkinnassa selvitetään lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohdan edellyttämällä tavalla asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, vaikka syyttäjä ei ajaisi vaatimuksia ja asianomistajan tulee esittää itse vaatimuksensa käräjäoikeudelle. Esitutkinnassa selvitetään myös asianosaisten näkemyksiä kirjalliseen menettelyyn, vaikka myös käräjäoikeudet tiedustelevat asiaosaisten suostumuksen. Myös lain 10 luvun 1 §:n mukainen loppulausuntomenettelyn hyödyllisyys edellyttäisi

²⁸ Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje 1.10.2016, Syyttäjän tehtävien kiireellisyys ja etusijajärjestys, VKS:2016:4.

²⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.10.2022 (EOAK/1510/2021) s. 19–20.

tarkastelua sen lisäksi, mitä rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on arvioitu ja ehdotettu.³⁰

Työryhmä pitää tarkastelua tarpeellisena osana kokonaisuudistusten vaikutusten seuranta. Tällaista laajamittaista tarkastelua ei ole voitu tässä työryhmässä toteuttaa.

6.2.3 Esitutinnan toimittamatta jättäminen ja lopettaminen

Esitutinnan toimittamatta jättämistä ja lopettamista koskevan esitutkintalain 3 luvun 9 §:n tehokkaalla soveltamisella säännöksen jo nykyisin mahdollistamassa laajuudessa voitaisiin edelleen karsia niitä vähäisiä rikosasioita, joissa esitutkintaa ei ole tarpeen suorittaa. Koulutuksella ja viranomaisten ohjeistuksella voidaan lisätä tietoisuutta säännöksen soveltamisalasta ja sen edellytysten arvioimisen kriteereistä.

Työryhmä esittää säännöksen soveltamisen parantamiseksi, että säännöksen muotoilua arvioitaisiin. Erityisesti tämä koskee edellytystä rikoksen ”ilmeisestä vähäisyydestä”. Säännöksen tarkentamisen lisäksi myös pykälän perusteluissa olisi syytä selkeyttää ja kuvata soveltamisalaa mahdollisimman täsmällisesti. Lisäksi tulisi tarkemmin arvioida asianomistajan vaatimuksia koskevaa edellytystä ja sen tarpeellisuutta. Arviointia voisi suhteuttaa asianomistajan vaatimuksen laatuun, luonteeseen ja määrään nähden. Rikoksissa, joista on aiheutunut vähäinen taloudellinen vahinko, voisi eräissä tapauksissa edellyttää asianomistajalta huolellisuusvelvoitetta eli pyrkimystä estää rikoksen syntyminen kohtuullisin toimin. Vähäisissä rikoksissa ei ole tarkoituksenmukaista käyttää yhteiskunnan varoja esitutinnan suorittamiseen, jos rikoksen syntyminen olisi ollut estettävissä asianomistajan vähäisin toimin. Tämä korostuisi erityisesti tilanteissa, joissa asianomistajana olisi oikeushenkilö. Esimerkiksi kaikki huoltoasemat eivät ole vielä ottaneet käyttöön etukäteistä maksuvarmennusta, vaikka sen avulla voitaisiin estää vähäarvoisia bensanäpistyksiä. Muutoksilla voitaisiin edistää säännöksen käyttöä siihen soveltuvissa tapauksissa. Asianomistajan oikeusturva tulee kuitenkin turvata.

Työryhmä katsoo, että säännöksen tarkastelun yhteydessä tulisi arvioida myös esitutkintalain 11 luvun 1 §:n esitutkintapäätöstä koskevan säännöksen tarkoituksenmukaisuutta erilaisissa esitutkintapäätöksissä. Tilanteissa, jolloin esitutkinta jätetään esitutkintalain 3 luvun 9 §:n nojalla toimittamatta eikä varsinaisiin selvittelytoimiin ryhdytä, on päätökseltä edellytettävä sisältö epätarkoituksenmukaisen laaja. Esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä ei ole porrastusta sisällöltään ja vaikutuksiltaan erilaisiin esitutkintapäätöksiin nähden. Siten ei myöskään esitutkintalain 3 luvun 9 §:n tavoitteita välttämättä saavuteta.

³⁰ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 98, 128–129.

Tarkoituksenmukaista olisi, että säännöstä voitaisiin soveltaa tehokkaammin myös esimerkiksi sellaisissa laajoissa rikoskokonaisuuksissa, joissa lievempien rikosten selvittämisellä ei olisi vaikutusta rikosvastuun toteutumiseen. Tällaisissa tilanteissa esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskeva päätös voisi olla varsin suppea, sisältäen lähinnä tutkimatta jättämisen perusteet ottaen huomioon kyseisen asian merkityksen laajemmassa asiakokonaisuudessa ja kuvauksen siitä, miksi asian selvittämisellä ei ole merkitystä rikosvastuun toteutumisen kannalta. Vaihtoehtoisesti voisi jopa olla riittävää, että mikäli esitutkintaa ei edellä mainituissa tilanteissa toimitettaisi, viranomaisen ainoastaan dokumentoisi havaitsemansa rikoksen. Ehdotus mahdollistaisi laajoissa rikoskokonaisuuksissa esitutkintaviranomaisen tutkintatoimenpiteiden ja resurssin kohdentamisen vakavimpien ja rikosvastuun toteutumisen kannalta merkityksellisempien rikosten selvittämiseen ja lievemät rikosasiat voitaisiin jo aikaisessa vaiheessa rajata esitutkinnan ulkopuolelle.

6.2.4 Esitutkinnan keskeyttäminen

Esitutkinta voidaan keskeyttää, jos rikoksesta ei epäillä ketään ja jos asiaan vaikuttavaa selvitystä ei ole saatavissa (ETL 3:13). Esitutkinnan keskeyttämisestä päätettäessä on otettava erityisesti huomioon epäillyn rikoksen laatu. Esitutkinta voidaan kuitenkin keskeyttää vasta, kun tutkinta on aloitettu. Juttuja keskeytetään vuosittain noin 100 000–130 000. Kaikista keskeytetyistä tutkinnoista suurin osa on omaisuusrikoksia.

Työryhmä katsoo, että esitutkinnan keskeyttämisen edellytyksiä tulisi arvioida ja täsmentää. Keskeyttäminen tulisi olla mahdollista nykyistä laajemmin perustein kuitenkin yksityinen ja yleinen etu huomioon ottaen. Nykyään edellytyksenä on, ettei rikoksesta epäillä ketään eikä asiaan vaikuttavaa selvitystä ole saatavilla. Selvittämisessä tulisi voida näiden edellytysten lisäksi tehdä kohtuullisuusarvioita suhteessa muihin tekijöihin, kuten vahingon määrään tai selvityksen saamiseen kohtuudella ja kustannustehokkaasti. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon asianosaisten oikeusturva sekä epäillyn että asianomistajan näkökulmasta. Vakavia tai merkittäviin etuihin liittyviä rikoksia tulisi pyrkiä selvittämään muita pidempään. Keskeyttämistä tulisi voida soveltaa esimerkiksi kansainvälisiin petosjuttuihin, joissa on nykyisin rajattomasti työkaluja selvityksen saamiseen, mutta käytännössä mahdotonta toteuttaa rikosvastuuta tai palauttaa rikoshyötyä.

Työryhmän edellä ehdottama esitutkintaviranomaisen harkintavallan lisääminen suoritettavista esitutkintatoimenpiteistä (ETL 3:1) sisältäisi jo ajatuksen viranomaistoimenpiteiden suhteuttamisesta asiaan laatuun, vakavuuteen ja toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin. Keskeyttämistä koskeva ehdotus mahdollistaisi niiden juttujen keskeyttämisen, joissa tutkinnassa selvitystä ei olisi kohtuudella saatavissa. Selvää on, että mitä vakavammasta tapauksesta on kyse, sitä kauemmin ja tehokkaammin esitutkintatoimenpiteitä tulisi tehdä. Esitutkinnan keskeyttäminen olisi myös prosessuaalisesti tehokkaampaa kuin

esimerkiksi esitutinnan rajoittaminen ja tarvittaessa uuden rikosilmoituksen kirjaaminen, mikäli uusien rikosten yhteydessä ilmeni uutta selvitystä myös keskeytettyyn juttuun. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi kasvattaa perusteetta keskeytyksessä olevien asioiden määrää vaan päättää tutkinta, jos edellytykset sille täyttyvät. Täsmennys olisi myös esitutinnan sujuvuuden kannalta tarkoituksenmukaista.

6.2.5 Esitutinnan rajoittaminen

Työryhmä toteaa, että esitutkintalain 3 luvun 10 §:ssä säädetty esitutinnan rajoittamista koskevat perusteet ovat jo melko kattavat. Säännösten soveltamisessa on kuitenkin alueellisia eroja ja myös syyttäjä- ja tutkinnanjohtajakohtaisesti. Soveltaminen ei ole ennustettavaa, mikä vaikuttaa asianosaisten oikeusturvaan ja yhdenvertaiseen kohteluun. Esitutinnan rajoittamisen ja perusteiden soveltamisen eroista aiheutuu poliisille osin turhaa työtä. Työryhmä katsoi, että esitutinnan rajoittamisen soveltamiskäytäntöä olisi tarpeen yhdenmukaistaa ja tähän liittyvää syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välistä yhteistyötä tehostaa varhaisessa vaiheessa.

Koulutuksen ja viranomaisten ohjeistuksen lisäämisellä voidaan vaikuttaa siihen, että rajoittamista osataan käyttää tehokkaasti ja oikein niissä tapauksissa, joihin se soveltuu. Se myös lisääsi valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Esitutinnan rajoittamisen mahdollisuuksia tulisi hyödyntää nykyistä enemmän erityisesti laajoissa juttukokonaisuuksissa tutkinnan tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Viranomaisten ohjeistusta olisi tarpeen arvioida ja täsmentää. Myös valtakunnallisilla lomakepohjilla ja fraasipankilla keskeisistä seikoista voisi edistää rajoittamiskäytännön yhdenmukaisuutta. Syyttäjälaitoksessa valmistellaan parhaillaan eri syyttäjäalueiden yhteistyössä esitutinnan rajoittamista koskevaa käsikirjaa, jossa esitutinnan rajoittamista koskevien kanteluratkaisujen pohjalta tuodaan esiin seikkoja, joita rajoittamisessa olisi otettava huomioon ja arvioida.

Esitutinnan rajoittamisten määrän noususta on keskusteltu viime aikoina. Toimenpiteistä luopumisen, kuten esitutinnan rajoittamisen määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaasti kasvanut jopa 20 000 asiaan (vuonna 2018). Kasvu vaikuttaa muutamana viime vuoden aikana tasoittuneen 18 600 rajoitusesitykseen ja vajaaseen 17 000 rajoittamisasiaa koskevaan päätökseen (vuonna 2022). LEAN-hankkeen raportissa on katsottu esitutinnan rajoittamisen lisääntyneen jopa huolestuttavassa määrin.³¹ Esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittäneessä tutkimushankkeessa on yhdytty tähän näkemykseen ja todettu rajoittamiskäytännön näyttäytyvän yhä enenevässä määrin keinona sää-

31 Tolvanen 2020 s. 20–21.

dellä tutkintayksikön juttupainetta.³² Oikeusasiamiehen ratkaisussa esitutkintojen kestosta poliisissa on todettu, että sinänsä perusteltu pyrkimys tehokkuuteen esimerkiksi esitutkintoja rajoittamalla voi käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua sekä tuottaa muutoinkin oikeusturvaongelmia.³³

Esitutkinnan rajoittaminen mahdollistaa resurssien tehokkaan käytön, kun esitutkinnan toimittamisen kynnyks on säädetty nykyiselle tasolle. Säättämällä esitutkinnan rajoittamisen edellytyksistä lainsäätäjällä on tehnyt kriminaalipoliittisen valinnan siitä, mihin yhteiskunnan voimavaroja kohdennetaan. Esitutkinnan rajoittaminen on osaltaan kriminaalipoliittinen kysymys; onko toivottavaa lisätä niiden asioiden määrää, joissa esitutkintaa ei toimiteta tai se lopetetaan laissa säädettyin perustein. Tällöin lähennetään jo tiettyjen rikosten dekriminalisointia.

Työryhmässä tuotiin esiin ajatus siitä, voitaisiinko tutkintaa rajoittaa tapauksissa, joissa ilmoittaja on ollut passiivinen ilmoituksen teon jälkeen, ellei tutkinta erityisestä syystä olisi tarpeen. Mikäli asianomistaja ei reagoisi prosessissa, esimerkiksi jos asianomistaja on passiivinen asian selvittämisessä, voitaisiin asian esitutkintaa rajoittaa asian laatu huomioiden. Työryhmässä todettiin, että esitutkintalain 7 luvun 2 § mahdollistaa jo asianomistajan kuulematta jättämisen, jos hän on rikosilmoituksen tehdessään tai muussa yhteydessä ilmoittanut syytteen päättämistä ja oikeudenkäyntiä varten tarvittavat seikat. Asianomistajan kuulusteleminen voidaan myös jättää tämän omasta ilmoittautumisesta tapahtuvaksi, jos asian laatu asianomistajien suuren lukumäärän tai muun vastaavan syyn vuoksi sitä edellyttää. Lisäksi lain 6 luvussa on säädetty velvollisuudesta saapua esitutkintaan ja tarvittaessa noutaa, joten lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita ei tältä osin ehdoteta.

6.2.6 Perusteluvollisuus

Esitutkintaviranomaisen perusteluvollisuudesta säädetään esitutkintalaissa. Lain 11 luvun 1 §:n mukaan esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, lopettamisesta 3 luvun 9 §:n 1 momentin taikka 10 tai 10 a §:n nojalla sekä päättämisestä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi on tehtävä kirjallinen päätös. Sama koskee muuta vastaavaa esitutkintapäätöstä, joka voi vaikuttaa asianosaisten oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Päätöksestä on ilmentävä: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, 2) asianosaiset, 3) asia, 4) päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset, 5) päätöksen sisältö ja 6) lisätietoja antavan esitutkintaviranomaisen yhteystiedot.

³² Koistinen, Karjalainen 2021 s. 112.

³³ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.10.2022 (EOAK/1510/2021) s. 19.

LEAN-hankkeen raportissa ja rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on käsitelty perusteluvollisuutta esitutkintaviranomaisen ratkaisuisissa. LEAN-hankkeen raportissa on katsottu, että perusteluvollisuuden keventäminen esimerkiksi esitutkintaa rajoitettaessa olisi harkinnanarvoinen asia erityisesti rikoksissa, joissa ei ole asianomistajaa.³⁴ Tehostamistyöryhmän mietinnössä on todettu, että voimassa oleva sääntely mahdollistaa jo nyt esitutkintaviranomaisten tekemien päätösten perustelemisen nykyisin valitsevaa käytäntöä tiiviimmin. Päätösten perusteluilla katsottiin olevan tärkeä merkitys viranomaisen ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden valvonnan kannalta, minkä lisäksi ne mahdollistavat asianosaisen oikeuden muutosharkintaan esimerkiksi kantelumeneteltyissä. Tehostamistyöryhmä ei ole esittänyt muutoksia lainsäädäntöön vaan on katsonut, että asiaan voidaan kiinnittää huomiota ohjeistuksella ja tietoisuuden lisäämisellä.³⁵

Työryhmä ei esitä esitutkintaviranomaisen ratkaisujen perusteluvollisuuden keventämistä. Esitutkintaviranomaisen ratkaisujen laatimista ja perustelujen kirjoittamista on kuitenkin syytä muulla tavoin kehittää ja sujuvoittaa. Riittävän ohjeistuksen ja koulutuksen avulla voidaan parantaa päätöksenteon laatua ja niiden sisällön selkeyttä. Lisäksi luomalla valtakunnalliset fraasimallit ainakin yleisimmin toistuvien päätösten pohjaks sujuvoittaa perustelujen laatimista. Esitutkintaviranomaisen käytössä olevia päätöksentekopohjia kehittämällä olisi mahdollista nopeuttaa ratkaisujen kirjoittamista siten, että päätöksentekopohjat sisältäisivät jo valmiiksi päätöksen perustelemisen kannalta oleelliset asiakohdat ja ohjaisivat ratkaisun tekijää huomioimaan ratkaisun kannalta tarpeelliset seikat. Päätöksentekopohjien kehittäminen ei luonnollisesti poistaisi päätöksentekijän vastuuta päätöksen oikeellisuudesta. Fraasimallien ja päätöksentekopohjien käytöllä yhdenmukaistettaisiin ja selkeytettäisiin päätöksentekoa, mikä samalla vaikuttaisi päätöksenteon laatuun. Ehdotus ei edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia, vaan kyse olisi toimintatapojen muuttamisesta ja järjestelmäkehityksessä huomioitavista seikoista. Ehdotus liittyy kiinteästi sähköiseen järjestelmäkehitykseen, jota käsitellään myös viranomaisen päätöksenteon ja perustelujen osalta tarkemmin jäljempänä omassa luvussaan.

6.2.7 Oikeuksien ja velvollisuuksien ilmoittaminen kuultavalle

Esitutkintalain 7 luvussa säädetään kuulusteluista. Luvussa mainitut ilmoitukset käydään suullisesti läpi kuulusteltavan kanssa. Läpikäytävien asioiden määrästä johtuen tehtävään kuluu huomattavasti työaika.

³⁴ Tolvanen 2020 s. 55.

³⁵ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 73.

Esitutkintalain ilmoitukset voitaisiin tehdä muilla tavoin kuin käymällä ne suullisesti läpi. Kuulusteluun tulevalle henkilölle voitaisiin toimittaa sähköpostilla vastaavat tiedot riittävän ajoissa ennen kuulustelua ja varata hänelle kuulustelussa mahdollisuus käydä ne tarkemmin läpi, mikäli kuulusteltava katsoo sen tarpeelliseksi. Voidaan olettaa, että toimintatapa mahdollistaisi kuulusteltavan henkilön omaksuvan asioiden sisällön paremmin, kun tämä saa perehtyä niihin rauhallisessa ympäristössä eikä tilanteessa, jossa kuulusteluun tulevalle on tilanteen poikkeuksellisesta luonteesta johtuva jännittynyt olotila ja päällimmäisenä ajatuksena varsinainen rikosasia. Myös muut esitutkintalain mukaiset ilmoitukset tulisi voida toimittaa asianosaisille kirjallisesti tai sähköisesti.

Hyvänä käytäntönä on erällä poliisilaitoksilla käyttöön otettu malli, jossa asianomistajalle toimitetaan etukäteen ohjeet ja täytettävä lomake esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta yksityisoikeudellisista vaatimuksista tositteineen.

Työryhmä kannattaa ehdotusta toimittaa kuulusteluun tulevalle asianosaiselle etukäteen sähköpostilla tiedoksi ja tutustuttavaksi edellä mainitut esitutkintalaissa säädetty ilmoitukset. Tämän arvioitiin lisäävän oikeusturvaa. Tärkeää on kuultavan aseman oikea määrittely, jolla on vaikutuksia kuultavan oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kyse on kuitenkin rikosprosessin kannalta olennaisista edellytyksistä, joihin liittyy riskejä prosessin myöhäisessä vaiheessa siitä, että kuultava ei ole ollut tietoinen tai riittävällä tavalla ymmärtänyt häneen kohdistuvia oikeuksia tai velvollisuuksia. Tästä syystä työryhmässä pidettiin tärkeänä, että kuulustelussa ilmoitukset käydään edelleen läpi ja varmistetaan niiden ymmärtäminen. Ennakollisella ilmoituksella menettelyä voitaisiin kuitenkin nopeuttaa ja kuulustelun alussa varmistaa, onko materiaaliin tutustuttu etukäteen. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-sääntelyn asettamat velvoitteet.

6.2.8 Menettämisseuraamusten täytäntöönpano

Esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan esitutkinnassa selvitetään mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi. Omaisuuteen tai rahamäärään kohdistuvasta menettämisseuraamuksesta säädetään laissa sakon täytäntöönpanosta (672/2002) sekä sen nojalla annettussa valtioneuvoston asetuksessa. Omaisuuden valtiolle menetetyksi tuomitsemista koskevan ratkaisun tultua täytäntöönpanokelpoiseksi omaisuus on asianomaisen valtion viranomaisen määräyksen mukaisesti otettava valtion käyttöön, myytävä tai hävitettävä (täytäntöönpanotoimi). Menettämisseuraamuksen panee täytäntöön poliisilaitos.

Menettämisseuraamusten täytäntöönpano on osin työlästä ja aikaa vievää. Esimerkiksi kiinteistön ylläpitoon ja sen myyntiin tai kybervaluuttoihin liittyvät yksittäiset toimet ovat varsin työllistäviä. Kiinteistön osalta kyseeseen voi tulla varsinaisen myyntitoimenpiteen lisäksi panttioikeuksiin, yhteisomistussuhteen purkamiseen, uskotun miehen määräämiseen, kiinteistön vakuuttamiseen ja kauppahinnan jakamiseen liittyviä tehtäviä. Tämänkaltaiset toimet eivät enää kuulu luontevasti poliisin tehtäviksi vaan sopisivat enemmänkin ulosottoon.

Menettämisseuraamusten täytäntöönpanotehtävien jakoa ulosoton ja poliisin välillä käsitellään sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutostarpeita selvittävässä työryhmässä (OM032:00/2021, toimikausi 4.6.2021–31.12.2023), jossa on selvitetty vaikeasti täytäntöön pantavien esineiden täytäntöönpanon siirtämistä poliisilta ulosotolle. Sen sijaan vähäarvoisten tai laittomien esineiden täytäntöönpanotoimet työryhmä on kaavailut jätettäväksi edelleen poliisin vastuulle.

Työryhmä pitää hyvänä ja tarpeellisena menettämisseuraamusten täytäntöönpanotehtävien jaon uudelleen arviointia.

7 Kevennetyt menettelyt rikosasioissa

7.1 Sakkomenettely

Nykytila

Sakkomenettelyllä tarkoitetaan tuomioistuimen ulkopuolista summaarista eli suppeatutkintaista ja kirjallista sakkoasian käsittelyä ja ratkaisua. Menettely otettiin käyttöön 1.12.2016. Siitä säädetään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010, jäljempänä sakkomenettelylaki; ks. HE 94/2009 vp, PeVL 7/2010 vp ja LaVM 9/2010 vp). Sakkomenettelyssä voidaan määrätä seuraamus (rikesakkomääräys, sakkomääräys tai rangaistusmääräys) yksinkertaisessa ja selvässä asiassa, josta laissa säädetty enimmäisrangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta. Rikoksesta ja tapauksesta riippuen poliisi tai syyttäjä määrää seuraamuksen. Sakon ohella voidaan määrätä esimerkiksi rikoksella saavutettua hyötyä koskeva, enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Lisäksi sakkomenettelyssä määrätään 40 euron suuruinen rikosuhrimaksu niissä tilanteissa, joissa laki rikosuhrimaksusta (669/2015) sitä edellyttää.

Sakkomenettelylain 4 ja 5 §:n mukaan sakkomenettelyn käyttö edellyttää rikkomuksesta epäillyn ja asianomistajan suostumusta. Lähtökohtaisesti suostumus on annettava ennen sakkovaatimuksen, rikesakkomääräyksen tai sakkomääräyksen antamista. Tästä poiketen epäillylle voidaan lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla antaa rangaistusvaatimus, jos hän ei anna suostumustaan sakkomenettelyyn. Lain 4 §:n 4 momentin nojalla tällaisen rangaistusvaatimuksen maksaminen kokonaan tai osittain 30 päivän kuluessa sen tiedoksi antamisesta katsotaan epäillyn suostumukseksi. Jos sakko tai rikesakko on maksettu kokonaan tai osaksi määräajan kuluessa, seuraamus vahvistetaan sakkomääräyksellä, rikesakkomääräyksellä tai rangaistusmääräyksellä. Jos rangaistusvaatimusta ei makseta, asia siirtyy tavanomaiseen esitutkintaan.

Sakkomenettelylain 12 §:n mukaan toimivaltaisen virkamiehen on viivytyksettä 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun määräajan päätyttyä tarkastettava, onko rikkomuksesta epäilty maksanut sakon tai rikesakon kokonaan tai osaksi. Oikeusrekisterikeskuksen ja poliisin tietojärjestelmiin on toteutettu ns. maksuntarkkailutoiminto, jolla maksamista seurataan.

Sakkomenettelyä soveltamalla poliisipartio tai rajavartija pystyy hoitamaan esimerkiksi ylinopeus- tai näpistystapauksen paikan päällä alusta loppuun ”yhdellä kosketuksella”. Poliisipartio kirjaa poliisiautossa sähköiseen tietojärjestelmään sakon sekä epäillyn kuulustelun esitutkintalain 3 luvun 14 §:n mukaisessa suppeassa esitutkinnassa (ks. myös ETL 11:2)

ja antaa sakon epäillylle tiedoksi. Tämän jälkeen asia ei vaadi poliisilta enää mitään toimenpiteitä.

Sakkomenettelyn soveltamisen voi estää kuitenkin asianomistajan ja epäillyn suostumuksen puuttumisen lisäksi myös muun muassa asianomistajan yksityisoikeudellinen korvausvaatimus. Asianomistaja voi haluta käsitellä rikosasian ja yksityisoikeudellisen vaatimuksensa samassa prosessissa. Adheesioperiaatteen mukaan rikokseen liittyvä yksityisoikeudellinen vaatimus voidaan käsitellä rikosasian yhteydessä, jolloin tarkoituksena on estää kahden erillisen prosessin aiheuttama vaiva ja kustannukset. Näin ollen esimerkiksi asianomistajan parin euron korvausvaatimus näpistyksen yhteydessä anastetusta tai myyntikelvottomaksi muuttuneesta tuotteesta voi estää sakkomenettelyn soveltamisen.

Sakkomenettelylain 1 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan sakkomenettelyä ei voida soveltaa, jos rikkomuksen tehnyt on saanut viimeisen vuoden aikana vähintään kuusi aiempaa sakkomääräystä. Henkilöillä, joilla on esimerkiksi runsaasti aiempia näpistysakkoja, ei sakkomenettely tule kyseeseen. Jos sakkomenettelyä ei voida soveltaa, kirjaa poliisipartio asiasta rikosilmoituksen, joka ohjautuu tavanomaiseen esitutkintaprosessiin.

Esitutkintaprosessiin ohjatun näpistyksen osalta kaikki tarpeelliset toimet, kuten kuulustelut, on usein jo tehty tapahtumapaikalla olleen poliisipartion toimesta, eikä esitutkintaprosessi itsessään tuota lisäarvoa tai uutta näyttöä asiaan. Esitutkinnassa näpistyksestä laaditaan muotomääräysten mukainen sähköinen esitutkintapöytäkirja, johon rikostutkijan on laadittava muun muassa kansi-, merkintä-, väli- ja henkilölehdet ja tehtävä tarvittavat kirjaukset selostusosaan. Tämän jälkeen rikostutkija kokoaa sähköisen esitutkintapöytäkirjan ja siirtää sen tutkinnanjohtajan kansioon tarkastamista ja allekirjoitusta varten. Tutkinnanjohtaja siirtää esitutkintapöytäkirjan allekirjoituksen jälkeen arkiston kansioon. Arkistosta esitutkintapöytäkirja lähetetään asianosaisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle sekä arkistoidaan arkistolain (831/1994) mukaisesti.

Mikäli sakkomenettelyyn suostumattomalle epäillylle on annettu tiedoksi rangaistusvaatimus, jota hän ei ole määräjassa edes osittain maksanut, ohjautuu sakko Oikeusrekisterikeskuksen kautta esitutkintaprosessiin kahden kuukauden kuluttua sakon tiedoksiantosta. Odotusaika lisätään tutkinnan kokonaiskesto. Toisin sanoen tällaisissa tapauksissa rikoksen tutkinta-aika on aina vähintään kaksi kuukautta. Lisänäytön hankkiminen kahden kuukauden jälkeen on hankalaa, koska esimerkiksi valvontakameran kuvia tapauksesta ei todennäköisesti ole enää saatavissa eivätkä todistajat usein enää muista tapauksen kaikkia yksityiskohtia. Esitutkintaprosessin sijasta näyttö tulisivin hankkia pääsääntöisesti jo asiaa paikan päällä hoitaneen poliisipartion toimesta.

Pelkästään Helsingin poliisilaitoksen rikostutkintayksikköön kirjataan vuosittain tutkittavaksi yhteensä noin 70 000 rikos- ja sekalaisilmoitusta, joista noin 8 000 koskee näpistyk-

siä. Syyteharkintaan saatetaan vuosittain noin 3 000–4 000 näpistystä koskevaa esitutkintapöytäkirjaa. Esitutkintaprosessiin ohjattujen näpistysten suuri määrä ja monivaiheinen prosessi kuormittavat päivittäisrikostutkintaa huomattavasti, mikä samalla pidentää tutkinta-aikoja. Näpistysten tutkinta-ajat ovatkin nousseet viime vuosina: vuonna 2022 esitutkintaprosessissa tutkitun näpistyksen keskimääräinen tutkinta-aika esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksella oli 57 vuorokautta.

Sakkomenettelyä on uudistettu laajasti 1.6.2019 voimaan tulleilla lainmuutoksilla.³⁶ Menettelyn tosiasiallista käyttöalaa laajennettiin siirtämällä toimivalta ajokiellon määräämisestä kokonaan poliisille. Sakkomenettelyn osalta lakimuutokset tarkoittivat, että rattijuopumuksia on voitu käsitellä sakkomenettelyssä, jos teot ovat olleet yksinkertaisia ja selviä. Soveltamisalan laajentamisen tavoitteena oli mahdollistaa tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviinsä, kun yksinkertaisemmin ratkaistavissa olevat asiat eivät enää päätyisi oikeudenkäyntiin. Käytännössä uudistuksen myötä sakkomenettelyn piiriin siirtyivät ainoastaan sellaiset rattijuopumukset, joissa päihtymyksen perusteena on alkoholi, joka on todettavissa tarkkuusalkometrikokeella. Yleisempää on, että epäillyn päihtymystila joudutaan selvittämään päihdetutkimuskustannuksia aiheuttavalla tavalla. Nämä tapaukset jäivät uudistuksessa soveltamisalan ulkopuolelle. Lakimuutosten jälkeen rattijuopumusrikosten profiilissa on tapahtunut muutoksia. Alkoholiperusteisten rattijuopumusten lukumäärät ovat laskeneet, ja huumausaineiden vaikutuksen alaisena ajaminen on lisääntynyt, joka merkitsee, että entistä vähemmän rattijuopumuksia on voitu selvittää tarkkuusalkometrillä ja siten käsitellä sakkomenettelyssä.

Myös rangaistusvaatimusten käyttömäärät ovat vähentyneet vuosina 2020 ja 2021. Keskeisenä syynä tähän on ollut liikennevirhemaksujen³⁷ käyttöönotto 1.6.2020. Liikennevirhemaksu korvasi hallinnollisena seuraamuksena tieliikenteen rikesakon, mikä vähensi rangaistusvaatimusten määrää merkittävästi. Käytännössä rangaistusvaatimuksista vain noin 20 prosenttia voidaan käsitellä sakkomenettelyssä sakon maksamisen perusteella. Loput noin 80 prosenttia käsitellään tavanomaisessa rikosprosessissa.³⁸ Suhteessa sakkojen kokonaisuuteen rangaistusvaatimusten ja erityisesti sakkomenettelyyn johtavien rangaistus-

36 HE 103/2017 vp, LaVM 14/2017 vp.

37 Liikennevirhemaksu on tieliikennelaisissa (729/2018) säädetty maksuseuraamus, joka voidaan määrätä seuraamukseksi erikseen sanktioituksi säädettyistä liikenne rikkomuksista.

38 Vuonna 2021 rangaistusvaatimuksia (rikesakkomääräys, sakkomääräys ja sakkovaatimus) annettiin yhteensä 1 588, joista sakkomenettelyyn suostuttiin maksamalla sakko 361 tapauksessa. Tämä tarkoittaa, että 23 % tapauksista käsiteltiin sakkomenettelyssä. Vuonna 2020 rangaistusvaatimuksia annettiin 2 034, joista saatiin suostumus maksamalla 400 tapauksessa, eli 20 % käsiteltiin sakkomenettelyssä. Vuonna 2019 vastaavat luvut olivat 3 281, 735 ja 22 %. Poliisiasiain tietojärjestelmä, Poliisihallitus 2022.

vaatimusten määrä on vähäinen. Maksujen seuranta kuitenkin työllistää niin Oikeusrekisterikeskusta kuin poliisiakin.

Kehittämissuhteet

Sakkomenettelyn tavoitteena on, että yksinkertaiset ja oikeudellisesti selvät asiat käsitellään nopeasti ja sujuvasti. Työryhmä toteaa, että menettely kuitenkin koetaan kaikissa rikosprosessiketjun viranomaisissa hankalaksi, aikaa vieväksi ja vaikeaselkoiseksi. Sakkomenettelyssä on useita toteuttamisvaihtoehtoja erilaisine nimikkeineen (rikesakkomääräys, sakkomääräys, sakkovaatimus, rangaistusvaatimus, rangaistusmääräys ja sakkomenettelylain 3 luvun mukainen ehdollinen rikesakkomääräys). Käytettävä sakkolaji riippuu rikoksen laadusta, siitä määrättävästä seuraamuksesta ja annetuista suostumuksista.³⁹ Edellä selostetusta näpistysrikoksen prosessikuvauksesta voidaan nähdä, miten ongelmallista on, että tämän kaltaisia rikoksia, joita lisäksi tapahtuu määrällisesti todella paljon, on järjestelmän puitteissa käytännössä käsiteltävä suhteettoman raskaassa menettelyssä. Lisäksi sakkomenettelylaissa säädetään muun muassa jälkikäteisestä suostumuksen pyytämisestä ja suostumuksen peruuttamisesta, nk. APR-korotuksesta⁴⁰, täytäntöönpanon keskeyttämisestä ja valituksen määräajoista, jotka jossain määrin hankaloittavat ja viivästyttävät prosessia. Sakkomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä pidetään monimutkaisena ja epäselvänä. Poliisihallitus on laatinut käsikirjan ohjeeksi rangaistusten määräämiseen sakkomenettelylain mukaisessa sakkomenettelyssä. Käsikirjassa on 226 sivua, mikä konkreettisesti osoittaa menettelyn vaikeaselkoisuutta. Menettely ei nykyisellään helpota etenkin poliisin rikostorjuntaa. Sakkomenettelyn sujuvoittamiseksi työryhmä ehdottaa seuraavia kehittämissuhteita.

7.1.1 Sakkomenettelyn kokonaisuudistus

Työryhmän näkemyksen mukaan ensisijaisesti sakkomenettelyn pikainen kokonaistarkastelu ja -uudistus olisi perusteltu. Ehdotuksen taustalla on olennainen tarve esittää uusia keinoja nykyisten resurssien tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi käyttämiseksi. Sakkomenettelyssä on potentiaalia hyväksi menettelytavaksi riidattomille, selville ja

39 Ks. liitteen 1 taulukko sakkolajeista, soveltamisalasta ja viranomaisten toimivallasta. Käsikirja rangaistusten määräämiseksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä, Osa I, Yleinen osa, Poliisihallitus 2019 s. 4–5.

40 Suurin ylinopeudesta määrättävä liikennevirhemaksu on 200 euroa. Sitä vastoin ylinopeudesta tuomittava sakko on vähintään 200 euroa. Näin ollen, jos sakolla käsiteltävässä ylinopeustapauksessa päiväsakkojen summa jää alle suurimman määrättävän liikennevirhemaksun, sakon summa korotetaan 200 euroon (ks. RL 2a:3.2, tieliikennelaki 165.1 § ja asetus päiväsakon rahamäärästä 7 §).

yksinkertaisille asioille. Sakkomenettelyä on kuitenkin sujuvoitettava, ja sitä koskevia muutosäännöksiä arvioitava uudelleen. Menettelyn tulisi olla sujuva ja käsittelyajan lyhyt, jotta siinä saataisiin käsiteltyä kaikki siihen soveltuvat, yksinkertaiset sakkoasiat ja näin varattua rikostutkinnan voimavaroja vakavampien asioiden selvittämiseen. Olemassa olevan järjestelmän hienosäädöllä ei välttämättä ole saatavissa hyötyjä, jotka ratkaisevalla tavalla sujuvoittaisivat menettelyä kokonaisuutena. Tämän johdosta työryhmä pitää sakkomenettelyn uudelleenarviointia erittäin tärkeänä.

Kokonaistarkastelun sisällöksi työryhmä ehdottaa, että ainakin nykyisten lukuisten erilaisten määräysten ja vaatimusten määrää vähennettäisiin. Sakkomenettelyssä voisi olla esimerkiksi vain sakkovaatimus ja -määräys. Jos kaikissa sakkomenettelyssä ratkaistavissa asioissa noudatettaisiin yhtä yhdenmukaista prosessia, helpottaisi se olennaisesti viranomaisten työtä ja voisi myös edistää menettelyn käyttöä. Seuraamuksen perustana oleva lainsäädäntö määräytyisi edelleen asiakohteisesti nykyiseen tapaan, mutta sakkomenettely olisi muodollisesti kaikissa tapauksissa sama. Lisäksi sakkomenettelyä olisi yksinkertaistettava muuttamalla valitusaikoja yhdenmukaisemmiksi ja kiinnittämällä huomiota sovellettavan lainsäädännön selkeyteen.

Rangaistusvaatimuksen poistamista jo kannatetaan ja valmistellaan edellä mainitussa työryhmässä sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistamisesta. Uudistamistyötä on syytä edelleen jatkaa ja laajentaa. Sakkomenettelyn kokonaisuudistuksen valmistelussa olisi hyötyä tieteellisestä tutkimustiedosta esimerkiksi sakkomenettelyn prosessin toimivuudesta ja vaihtoehtoisista toteuttamistavoista sekä sakkoprosessin asemasta seuraamusjärjestelmässä yleisesti. Tutkimus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi oikeusministeriön tutkimushankkeena tai valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeena (VN TEAS).

Sakkomenettelyn kokonaisuudistus olisi laaja hanke, joten sen lisäksi ja akuutisti työryhmä arvioi seuraavat muutokset tarpeellisiksi sakkomenettelyn sujuvoittamiseksi ja rikosprosessin keventämiseksi.

7.1.2 Suostumuksen välttämättömyyden arviointi

Suostumuksen antaminen tarkoittaa sakkomenettelyssä sitä, haluaako asianomistaja tai epäilty rikosasian käsiteltäväksi tuomioistuimessa vai tuomioistuimen ulkopuolella. Suostumuksella on tässä yhteydessä merkitystä perustuslain 21 §:ssä turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja tuomiovallan käytön kannalta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistui-

nessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Sakkomenettelyä sovellettaessa on tilanteita, joissa rikoksesta epäiltyä tai asianomistajaa ei tavoiteta suostumuksen tiedustelemiseksi, mistä syystä sakkomenettelyä ei voida käyttää muutoin siihen soveltuvassa asiassa. Asia palautuu takaisin poliisille jonoon esitutkintaa varten ja käsittelyaika esitutkinnassa muodostuu suhteellisen pitkäksi yksinkertaisessa asiassa.

Lähtökohtaisesti viranomaisen tulisi voida valita kullekin asialle parhaiten soveltuva menettely. On ongelmallista, että asianosainen voi esimerkiksi passiiviseksi jättäytymällä taikka tarkoituksellisesti viivyttämällä estää tai pidentää prosessia. Pahimmillaan kysymys on siitä, ettei henkilöä tavoiteta, jos suostumusta yritetään hankkia muutoin kuin tapahtumapaikalla heti rikoksen tapahtumisen jälkeen. Tästä syystä suostumusten pyytämisen välttämättömyyttä tilisi arvioida.

Asiassa tulisi ensisijaisesti hankkia riittävä selvitys ja todistelu sakon antamista koskevaa päätöstä varten. Vaikka suostumusta ei erikseen pyydetäisi, olisi rikoksesta epäillyllä ja asianomistajalla edelleen mahdollisuus omasta aloitteestaan aktiivisin toimin kieltäytyä sakkomenettelystä ja saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁴¹ Jäljempänä ehdotetaan lisäksi sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista, jonka seurauksena sakkomenettelyn piiriin tulisi todennäköisesti asioita, joiden yhteydessä esitettävät yksityisoikeudelliset vaatimukset olisivat nykyistä korkeampia. Tämä puolestaan saattaisi nostaa esimerkiksi asianomistajan intressiä kieltäytyä sakkomenettelystä. Jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin arvioida adheesioperiaatteen toteutumista ja asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten suhdetta ehdotukseen.

7.1.3 Soveltamisalan laajentaminen

Työryhmä on tarkastellut kahta vaihtoehtoa sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamiseksi:

1. Nostetaan sakkomenettelylle sallittu enimmäisrangaistus joko yhteen vuoteen kuuteen kuukauteen tai kahteen vuoteen vankeutta. Asian tulisi edelleen olla luonteeltaan yksinkertainen ja selvä sekä sovelluttava sakkomenettelyyn. Erikseen tulisi arvioida, tuleeko soveltamisalasta poissulkea joitain

⁴¹ Mukailten mm. PeVL 1/1982 vp s. 4.

rikosnimikkeitä, jotka eivät laatunsa tai luonteensa puolesta sovellu lähtökoh-
taisesti sakkomenettelyyn; tai

2. Lisätään sakkomenettelyyn eräitä rikosnimikkeitä, joissa enimmäisrangaistus olisi yli kuusi kuukautta vankeutta. Alla on esitetty alustavia esimerkkejä, mutta lista ei ole tyhjentävä.
 - a) Rekisterimerkintärikos (RL 16:7), enimmäisrangaistus kolme vuotta vankeutta.
 - b) Varkaus (RL 28:1), enimmäisrangaistus yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta. Nyt useat, sinänsä näpistyksen kaltaiset yksinkertaiset ja selvät eli sakkomenettelyyn laatunsa puolesta sopivat tapaukset on kirjattava varkaudeksi anastetun omaisuuden arvon vuoksi tai jos tekotapa osoittaa suunnitelmallisuutta.
 - c) Luvaton käyttö (RL 28:7), enimmäisrangaistus yksi vuosi vankeutta.
 - d) Moottorikulkuneuvon käyttövarkaus (RL 28:9a), enimmäisrangaistus yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta.

Tulli on jo vuonna 2017 tehnyt aloitteen rikoslain 50 luvun muuttamisesta siten, että vähäisten huumausainerikosten maahantuonnit voitaisiin käsitellä sakkomenettelyssä. Työryhmä pitää ehdotusta kannatettavana. Lain 50 luvun 2 a §:ssä säädetään huumausaineen käyttörikoksesta. Säännöstä voitaisiin täydentää vähäisten huumausainerikosten maahantuonnilla, ja pykälän otsikkoon voitaisiin lisätä vähäinen maahantuonti. Vähäistenkin huumausaineiden maahantuonnin tulee olla rangaistavaa, ja rikosvastuun toteuttaminen on tärkeää, joten sakkomenettely olisi perusteltu ja oikeasuhtainen menettely tässä asiaryhmässä.

Jos sakkomenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin kategorisesti, voitaisiin menettelyssä käsitellä yhä enemmän siihen soveltuvia selviä ja yksinkertaisia rikosasioita, jotta rikosprosessissa voitaisiin keskittyä vaativampiin, oikeudellisia ongelmia ja näytön arviointia sisältäviin rikosasioihin. Muutos tukisi työryhmän näkemystä siitä, että rikosasioiden käsittelytavan ja prosessin muodon tulisi valikoitua viranomaisen objektiivisen harkinnan perusteella asian vaativuuden ja laadun mukaan.

Samalla on huomattava, että sakkomenettelyn laajentaminen saattaisi lisätä muutoksenhakuja, jotka ovat usein tuomioistuimille ja syyttäjille erityisen työläitä asian laatuun ja merkitykseen nähden. Sakkomenettelyn soveltamisalaa laajentamalla myös siirrettäisiin tuomiovaltaa riippumattomien tuomioistuinten ulkopuolelle esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle perustuslain 3 §:n 3 momentista poiketen. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Sakkomenettely merkitsee poik-

keusta tähän pääsääntöön, mihin tulee suhtautua lähtökohtaisesti kriittisesti.⁴² Hallituksen esityksessä, jossa ajokieltojen määräämisvaltaa siirrettiin tuomioistuimilta muille viranomaisille, on arvioitu kattavasti mahdollisuuksia käyttää tuomiovaltaa tuomioistuinten ulkopuolella.⁴³ Perustuslakivaliokunta on myös antanut asiasta useita lausuntoja.⁴⁴ Sakkomenettelyä voimaan saatettaessa tuomiovallan siirron kriteeriksi perustuslakivaliokunta nosti esimerkiksi sen, että tuomiovaltaa on käytettävä yhdenmukaisesti rikosoikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan.⁴⁵ Edellytyksestä on edelleen pidettävä kiinni. Myös asianosaisen oikeus halutessaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on säilytettävä. Lisäksi voidaan katsoa, että esitutkintaviranomaisten toimintaa voidaan eri ohjausinstrumenttien avulla yhdenmukaistaa, mikä lisää yhdenvertaisuutta.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista rikoksiin, joista säädetty rangaistus on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta, on ehdotettu oikeusministeriön sakkomenettelyn laajentamista valmistelleen työryhmän mietinnössä vuonna 2016.⁴⁶ Soveltamisalaan ehdotettiin lisäksi lisättäväksi eräitä rikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Lausuntopalautteen johdosta heräsi kuitenkin kysymys siitä, oliko ehdotettu laajennus ristiriidassa perustuslain 3 §:n 3 momentin säännöksen kanssa. Lausuntojen johdosta työryhmämietinnön esityksestä päätettiin toistaiseksi ehdottaa hallituksen esityksessä vain osaa. Sakkomenettelyn soveltamisalaa rajaavan enimmäisrangaistuksen muutos rajattiin esityksen ulkopuolelle.⁴⁷

Kokonaisharkinnan perusteella sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen on perusteltua siitä saatavat hyödyt huomioon ottaen. Soveltamisalan laajentaminen edellyttää kuitenkin varsinaisen menettelyn yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Muutoin esitutkintaviranomaisille aiheutuu asioiden ruuhkautumista ja tutkinta-ajat pitenevät entisestään. Lisäksi edellytyksenä on, että sakkomenettelyn laajentamisen rinnalla kehitetään sakkojen sähköistä tiedoksiantoa.

42 PeVL 46/2005 vp s. 4/l.

43 HE 103/2017 ja PeVL 37/2017 vp.

44 Ks. esim. PeVL 1/1982 vp, PeVL 12/1993 vp ja PeVL 46/2005 vp.

45 PeVL 7/2010 vp s. 3/II ja 4/l.

46 Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 54/2016.

47 HE 103/2017 vp s. 56.

7.1.4 Sakkomenettelyssä määrättävä enimmäisseuraamus

Sakon ohella määrättävä, esimerkiksi rikoksella saavutettu hyötyä koskeva, menettämisseuraamus tulisi nostaa enintään 5 000 euroon sen ollessa nykyään enintään 1 000 euroa. Esimerkiksi ympäristöoikeudessa on useita toimintoja, jotka edellyttävät luvan hakemista tai ilmoituksen tekemistä. Jos lainvastaiseen menettelyyn ei liity muuta ympäristön vaarantamista kuin hakematta jätetty lupa tai tekemättä jätetty ilmoitus, ovat vaikutukset ympäristöön vähäiset. Tällöin kyseeseen saattaa tulla rikoslain 48 luvun 3 §:n nojalla ympäristörikkomus, jossa sakkomenettely on mahdollinen (enimmäisrangaistus vankeutta enintään kuusi kuukautta). Lupamaksut on kuitenkin vaadittava joko vahingonkorvauksena asianomaiselle lupaviranomaiselle tai rikoshyötynä valtiolle nimenomaan oikeudenkäynnissä, sillä puuttuvia lupia saattaa olla useita ja siten myös lupiin liittyviä erinäisiä käsittelykustannuksia. Seurauksena rikoshyötynä tuomittava säästö on reilusti enemmän kuin 1 000 euroa, ja muutoin sakkomenettelyyn soveltuva selvä ja yksinkertainen asia on käsiteltävä oikeudenkäynnissä.

Jos rikoshyöty voitaisiin määrätä samassa menettelyssä, voitaisiin esimerkiksi meluilmoitusten tekemättä jättämiset käsitellä kokonaisuudessaan sakkomenettelyssä. Ehdotus on linjassa muiden tässä luvussa ehdotettujen muutosten kanssa, joiden tavoitteena on kautta linjan merkittävästi laajentaa ja kehittää sakkomenettelyn käyttöä. Lisäksi on otettava huomioon, että vaikka menettämisseuraamuksen enimmäismäärää nostettaisiin, voisi asianosainen edelleen aina halutessaan viedä asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

7.1.5 Päihdetutkimuskustannukset

Päihdetutkimuskustannusten korvausvelvollisuudesta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 1 §:ssä. Jos päihtymyksen selvittäminen (esimerkiksi huumausaineiden käytössä) edellyttää terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaa tutkimusta, selvittämisestä aiheutuu tyypillisesti valtion varoista ensi vaiheessa suoritettavia päihdetutkimuskustannuksia, joita sakon saajaa ei voida voimassa olevan sääntelyn nojalla määrätä suorittamaan valtiolle sakkomenettelyn yhteydessä. Kustannusten korvaamisesta voi määrätä vain tuomioistuin. Näin ollen tuomitulle määrättävän korvausvelvollisuuden vuoksi muutoin laatunsa puolesta sinällään sakkomenettelyyn soveltuvat yksinkertaiset ja selvät huumausaineiden käyttöön liittyvät rikokset on täytynyt edelleen käsitellä rikosprosessissa.

Vuonna 2020 poliisi antoi rattijuopumuksesta 1 380 sakkovaatimusta ja vuonna 2021 enää 1 270. Määrien perusteella on nähtävissä, etteivät aiemman sakkomenettelyn soveltamisen laajentamista koskevan lakimuutoksen tavoitteet ole toteutuneet. Tulevaisuudessa voidaan odottaa, että tarkkuusalkometrillä todettavien rattijuopumusten määrät laskevat entisestään ja muilla tavoin todettavien rattijuopumusten määrä kasvaa.

Sakkomenettelyä koskien perustuslakivaliokunta on nostanut tuomiovallan siirron kriteeriksi sen, ettei tuomioistuimen ulkopuolella määrätä muita kuin varallisuusarvoisia seuraamuksia, joiden rahallinen arvo on määrättävä niin, että niiden suorittaminen on kohtuullista kaikille maksukyvyistä riippumatta. Seuraamukset eivät myöskään saa välittömästi tai välillisesti johtaa henkilökohtaisen vapauden menettämiseen.⁴⁸ Päihdetutkimuskustannukset eivät ole luonteeltaan rangaistusluontoisia seuraamuksia, vaan ne rinnastuvat pikemminkin todistelukustannuksiin (ROL 9:1.1).

Nykytilaa, jossa yksinkertaiset ja selvät päihtymykseen liittyvät rikokset päätyvät tuomioistuinkäsittelyyn, jos asian tutkimisessa on muodostunut päihdetutkimuskustannuksia, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Olisi perusteltua laajentaa sakkomenettelyn soveltamisalaa myös päihdetutkimuskustannusten korvaamiseen. Esitetty muutos merkitsisi tuomiovallan käytön siirtoa tuomioistuimista sakkomenettelyyn, jossa sitä käyttäisi syyttäjä. Sääntely kuitenkin sisältäisi velvollisuuden kohtuullistaa kuluja tai jättää ne määräämättä, jos maksuvelvollisuus katsottaisiin kohtuuttomaksi (ROL 9:1.2). Lisäksi siirtoa voidaan pitää tuomiovallan käytön kannalta kokonaisuudessa vähämerkityksisenä.

Asiaa on valmisteltu edellä mainitussa sakon täytäntöönpanosta annetun lain uudistamista käsittelevässä työryhmässä. Valmistelun jatkamista ja uudistuksen toteuttamista kannatetaan vahvasti.

7.1.6 Sähköinen tiedoksiantomenettely

Sakkomenettelylain 11 §:ssä säädetään tiedoksiannosta. Pykälän 1 momentin mukaan sakkovaatimus, sakkomääräys, rikesakkomääräys ja rangaistusvaatimus liitteineen on annettava tiedoksi rikkomuksesta epäillylle heti suppean esitutinnan päätyttyä tai, jollei se ole mahdollista, mahdollisimman pian sen jälkeen siten kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään haasteen tiedoksiannosta rikosasioissa. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan todisteellista tiedoksiantoa.

Sähköisen tiedoksiantomenettelyn käyttömahdollisuuksia tulisi tarkastella sakkomenettelyssä sekä lainsäädännön että käytännön kannalta. Asianosaisten oikeusturva tulisi taata riittävällä tavalla. Sähköistä tiedoksiantoa mahdollisuuksien mukaan hyödyntämällä voitaisiin edistää ja nopeuttaa sakkomenettelyn käyttöä. Sähköistä tiedoksiantoa käsitellään tarkemmin tuomioistuinvaiheen kehittämisehdotuksissa peruuntuneiden pääkäsittelyjen ja rikosprosessin sujuvoittamisen yhteydessä, oikeudenkäynnin tiedoksiantosääntelyn kehittä-

48 Ks. esim. PeVL 1/1982 vp s. 4 ja PeVL 7/2010 vp s. 3.

tämistä käsittelevässä alaluvussa, jossa todettu koskee myös sakkomenettelyn tiedoksianton kehittämistä.

7.2 Suppea esitutkinta

Nykytila

Lähtökohtaisesti rikosasiassa suoritetaan esitutkinta samojen esitutkintalain velvoitteiden mukaisesti riippumatta asian laadusta, vakavuudesta tai laajuudesta. Poikkeuksena ovat suppea esitutkinta ja edellä kuvattu sakkomenettely. Näissä niin sanotut muotomääräykset poikkeavat tavanomaisesta esitutkinnasta. Näitä voidaan kutsua siten rikosasian kevennetyiksi menettelyiksi, joissa prosessi etenee parhaimmillaan nopeasti ja sujuvasti. Mikäli suppean esitutkinnan edellytykset eivät täyty, esitutkinta toimitetaan täysimääräisenä esitutkintalain velvoitteiden mukaisena. Joihinkin esitutkintalain mukaisiin velvoitteisiin on kuitenkin säädetty harkinnanvaraa esitutkintaviranomaiselle.

Kuten edellä esitutkintaviranomaisia ja esitutkintaa käsittelevässä luvussa on todettu, esitutkintalain 3 luvun 14 §:n mukaan yksinkertaisissa ja selvissä asioissa esitutkinta voidaan suorittaa suppeana, jos teosta ei ole yleisen rangaistuskäytännön mukaisesti odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa. Esitutkintalain 11 luvun 2 §:n mukaan suppeassa esitutkinnassa ei ole tutkinnanjohtajaa. Lisäksi kuulustelukertomukseen merkitään vain kuulusteltavan lausuman pääsisältö, joka voidaan kirjata myös muuhun asiakirjaan kuin kuulustelukertomus. Suppea esitutkinta voidaan toimittaa noudattamatta 5 luvussa 1 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta syyttäjälle ja 7 luvun 11 §:n säännöksiä, jossa säädetään muun muassa kuulustelutodistajan läsnäolosta. Loppulausuntoakaan ei tarvita yksinkertaisesta ja selvästä asiasta. Tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta täysimääräisenä vai suppeana.

Oikeuskirjallisuuden mukaan suppeassa esitutkinnassa on tyypillisesti kysymys näytöltään yksinkertaisesta jutusta, jossa on korkeintaan yksi tai kaksi todistajaa. Käytännössä usein on kyse sakkomenettelystä. Asia ei saa sisältää oikeudellisesti vaikeita tulkintakysymyksiä. Oikeuskirjallisuuden mukaan suppeaa esitutkintaa ei tulisi käyttää, jos rikoksesta seuraisi korkea vahingonkorvausvelvollisuus tai menettämisseuraamus, mikä rajoittaa suppean esitutkinnan käyttöä. Asianomistajan suostumus ei ole edellytys suppealle esitutkinnalle, mutta asianomistajan vaatiessa perustellusti täysimääräistä esitutkintaa on se toimi-

tettava. Oikeuskirjallisuudessa on erilaisia näkemyksiä siitä, voidaanko suppea esitutkinta suorittaa, jos epäilty kiistää teon.⁴⁹

Sakkomenettelylain 7 §:n mukaan laissa tarkoitetun rikkomuksen selvittämiseksi toimitetaan suppea esitutkinta. Sakkomenettelyssä selvitetään vain ne seikat, jotka ovat välttämättömiä sakkovaatimuksen, sakkomääräyksen, rikesakkomääräyksen tai rangaistusvaatimuksen antamiseksi. Rikoksesta epäillyn oikeudet ja velvollisuudet eroavat sakkomenettelyssä toteutettavassa suppeassa esitutkinnassa suhteessa varsinaiseen esitutkintaan ja edellä kuvattuun muuhun suppeaan esitutkintaan.⁵⁰ Esitutkinta saadaan silloin toimittaa noudattamatta esitutkintalain 4 luvun 10 §:n 2 momentin sekä 7 luvun 13 ja 16 §:n säännöksiä. Jos asianomistaja ei ole suostunut asian käsittelemiseen lain mukaisessa menettelyssä tai rikkomuksesta epäilty ei ole maksanut sakkoa tai rikesakkoa 4 §:n 4 momentissa tarkoitetussa määräajassa, asian jatkokäsittelyä varten esitutkinta on suoritettava syyteharkinnan edellyttämässä laajuudessa. Edellä sakkomenettelyä koskevassa luvussa on esitetty asianomaisten suostumukseen liittyvää muutosta.

Käytännössä suppea esitutkinta on nopeampi tapa selvittää rikoksia kuin täysimääräinen esitutkinta, vaikka esitutkinnassa selvitetään edelleen soveltuvin osin esitutkintalain 1 luvun 2 §:ssä määritetyt asiat. Suppeassa esitutkinnassa käsitellään vuosittain noin 100 000 rikosta eli 20–25 prosenttia kaikista poliisin tietoon tulleista rikosjutuista (sisältäen sakkomenettelyssä käsiteltävät asiat).

Suppea esitutkinta pohjautuu poliisissa jo pitkään käytössä olleeseen yhden kosketuksen periaatteeseen. Se tarkoittaa, että tapahtumapaikalla poliisipartio tekee kaikki mahdolliset toimenpiteet heti paikan päällä. Yksittäinen tapaus hoidetaan yhden kosketuksen periaatteella nopeasti ja kustannustehokkaasti. Tavoitteena on, että yksinkertaisia ja selkeitä juttuja ei siirreltäisi poliisin sisällä toiminnosta toiseen, esimerkiksi kentältä tutkintaan, vain yksittäistä toimenpidettä varten, kuten näpistysesimerkin osalta on edellä kuvattu. Yhdellä kosketuksella tavoitellaan asiakkaan ja poliisin kohtaamisen kertaluontoisuutta, ja kaikkien mahdollisten esitutkintatoimenpiteiden tekemistä paikan päällä.

Suppea esitutkinta voidaan nähdä kevennettynä prosessina, kun jo rikospaikalla rikoksesta epäilty kuulustellaan ja kuulustelusta kirjataan vain pääasiallinen sisältö. Järjestelmäkehityksessä on myös pyritty yhden kosketuksen toimintamallia tukeviin ratkaisuihin. Jäljempänä kuvataan erikseen esitutkintalaissa olevaa säännöstä, jonka mukaan syyttäjät voi

49 Fredman, Helminen, Kanerva, Tolvanen, Viitanen: Esitutkinta ja pakkokeinot 2014 s. 41–42 ja 2020 s. 35–39.

50 Rantaeskola 2022 s. 185.

määrätä epäillyn pysymään määräajan esitutkintaviranomaisen toimipaikassa haasteen tiedoksianto varten.

Yksinkertaisen ja selvän rikosasian edettyä suppeassa esitutkinnassa ja yhden kosketuksen periaatetta noudattaen suhteellisen nopeasti, on tarkoituksenmukaista käsitellä nämä asiat nopeasti myös rikosprosessin seuraavissa vaiheissa. Syyttäjälaitoksessa on vuonna 2019 otettu valtakunnallisesti käyttöön rikosasioiden nopea käsittely (NOTO), jonka käytöstä valtakunnansyyttäjä on antanut yleisen ohjeen.⁵¹ NOTO:n tavoitteena on vapauttaa syyttäjien työaikaa muiden rikosasioiden hoitamiseen, lisätä syyttäjien ratkaisujen yhdenmukaisuutta ja laatua sekä parantaa mahdollisuuksia työtaakan tasaamiseen valtakunnallisesti. NOTO:ssa käsitellään sellaiset syyteharkinta-asiat ja esitutkinnan rajoittamisesitykset, jotka ovat nopeasti ratkaistavissa ja jotka eivät vaadi syyttäjältä aineistoon tutustumisen lisäksi mainittavaa oikeudellista pohdintaa taikka erityisosaamista. NOTO:n tehtäviin kuuluvat lisäksi esitutkintayhteistyön tekeminen, syyttäjähasteiden antaminen virastoaikana ja istuntojen hoitaminen. Joissain käräjäoikeuksissa on myös luotu vastaavia nopean menettelyn toimintoja yksinkertaisten rikosasioiden käsittelemiseksi. Näitä käytäntöjä olisi tarpeen selvittää tarkemmin ja ottaa valtakunnallisesti käyttöön.

Kehittämisehdotukset

Suppean esitutkinnan käyttöä on lisätty poliisissa viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien. Suppea esitutkinta soveltuu erityisesti päivittäisrikosten, kuten omaisuusrikosten tutkintaan.

Helsingin poliisilaitoksella on kehitetty toimintamalli suppean esitutkinnan käytön tehostamiseksi. Partio arvioi paikan päällä suppean esitutkinnan edellytykset, ja niiden soveltuessa joko tekee sakkomenettelylain mukaisen suppean esitutkinnan ja antaa sakon, taikka laatii rikosilmoituksen ja suorittaa suppean kuulustelun yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti. Asia siirtyy sen jälkeen tutkintaan muiden tutkintatoimenpiteiden suorittamista, esitutkintapöytäkirjan kokoamista, arkistointia ja syyttäjälle lähettämistä varten.

Myös muissa poliisilaitoksissa on lisätty suppean esitutkinnan käyttöä ja kehitetty toimintakäytänteitä. Joissakin poliisiyksiköissä poliisipartiot käsittelevät asian esitutkintapöytäkirjaksi asti. Alueellisia eroja on edelleen.

Työryhmä katsoo, että suppean esitutkinnan käytön valtakunnallinen yhdenmukaistaminen ja käytön tehostaminen nopeuttaisi esitutkintoja yksinkertaisissa ja selvissä asioissa.

⁵¹ Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje 22.12.2020, Rikosasioiden nopea käsittely, VKS:2020:2. Ohjetta päivitetään parhaillaan.

Edellä kuvattu sakkomenettelyn käyttöalan laajentaminen yhdessä sakkomenettelyn yksinkertaistamisen kanssa toisivat sakkomenettelyn mukaiseen ja muun suppean esitutkinnan piiriin enemmän asioita, jotka tulisivat käsitellyksi nopeassa ja kevennetyissä menettelyssä.

Tehostaminen edellyttäisi myös sähköisen menettelyn kehittämistä. Poliisipartioiden tulisi voida laatia suppean kuulustelun jälkeen esitutkintapöytäkirja jo kentällä poliisiautossa. Pidemmällä aikavälillä prosessi tulisi automatisoida siten, että suppean tutkinnan rikosasia etenisi poliisiautosta suoraan syyttäjälle syyteharkintaa varten. Juttuja ei siis enää siirrettäisi poliisin sisällä toiminnosta toiseen, mikä nykyisellään hidastaa yksinkertaisten ja selvien juttujen etenemistä.

Sähköisen prosessin kehittäminen tehostaisi myös sakkomenettelyssä käsiteltävien asioiden käsittelyä. Esimerkiksi jos sakkoa ei maksettaisi, voisi automatisoidussa prosessissa syntyä valmis syyttäjälle etenevä esitutkintapöytäkirja ilman, että se palautuisi nykytilan mukaisesti poliisin sisällä esitutkintaan esitutkintapöytäkirjan laatimista varten. Kehittämisehdotus ei edellyttäisi alustavan arvion mukaan lainmuutoksia, mutta vaatisi sähköisen prosessin kehittämistä ja resursointia. Edellä esitetty sakkomenettelyn käyttöalan laajentaminen yhdessä sakkomenettelyn uudistamisen kanssa lisäisi entisestään suppean esitutkinnan käytettävyyttä, minkä vuoksi suppean esitutkinnan yhdenmukaistamisella voisi olla merkittäviä esitutkintaprosessia nopeuttavia vaikutuksia. Suppean esitutkinnan käytön tehostaminen nopeuttaisi rikosasian menettelyä koko rikosprosessiketjussa etenkin, jos juttu etenisi edellä kuvatun syyttäjän NOTO:n kautta tuomioistuimeen vastaavaan menettelyyn. Suppean esitutkinnan käytön tehostaminen liittyy keskeisesti myös jäljempänä kuvattuun Ruotsin mallin mukaiseen rikosasioiden nopeutettuun käsittelyyn.

Suppean esitutkinnan käyttöä voidaan jatkaa tehostetusti myös rikosten esikäsittelyssä ja poliisin varsinaisessa tutkinnassa yhtenä kevennettynä menettelynä esimerkiksi niissä tapauksissa, jotka ovat tulleet poliisin tietoon poliisipartion käymättä paikalla.

7.3 Epäillyn paikallapysymysvelvollisuus haasteen tiedoksiantoa varten ja syyttjähaasteet

Nykytila

Esitutkintalain 10 luvun 2 a §:ään lisättiin oikeusprosessien keventämistä käsitelleessä hankkeessa (OM007:00/2016) niin sanottu yhden kosketuksen periaatetta tarkoittava säännös eli paikallapysymisvelvollisuus haasteen tiedoksiantoa varten. Säännös tuli voimaan 1.1.2019. Säännöksen mukaan syyttäjä voi määrätä epäillyn pysymään esitutkinnan päätyttyä paikalla esitutkintaviranomaisen toimipaikassa syyttäjän antaman haasteen tie-

doksiantamista varten. Epäilty on velvollinen pysymään paikalla syyteharkintaan, syytteen laatimiseen ja haasteen laatimiseen kuluvan ajan. Jos epäilty ei vapaaehtoisesti noudata määräystä, hänen poistumisensa voidaan estää. Epäillyllä on oikeus poistua haasteen tiedoksiantamisen jälkeen, kuitenkin aina viimeistään kuuden tunnin kuluttua esitutinnan päättämisestä.

Säännöstä sovellettaessa rikoksesta epäillyn asiassa esitutkinta, syyteharkinta ja asian vireillepano haastamalla tapahtuu epäillyn ollessa esitutkintaviranomaisen luona. Tällöin henkilö haastetaan joko kirjalliseen menettelyyn tai niin sanottuun poissaolokäsittelyyn. Menettelyllä voidaan tehostaa rikosprosessia erityisesti silloin, kun epäilty on vaikeasti tavoitettava henkilö, kuten maasta poistumassa oleva tai vailla vakinaista osoitetta oleva henkilö. Hallituksen esityksessä arvioitiin ehdotuksesta aiheutuvia säästöjä poliisille ja tuomioistuimille.⁵²

Poliisin tietojen mukaan pykälän nojalla epäiltyjä on sijoitettu lukittuun tilaan poistumisen estämiseksi vuosittain noin 140–160 kertaa.

Muissa tapauksissa syyttäjän mahdollisuudesta antaa vastaajalle haaste tiedoksi säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 19 §:ssä. Tilanteet, joissa syyttäjä suorittaa epäillyn kiinnijäännin jälkeen asiassa syyteharkinnan nopean esitutinnan jälkeen, liittyy usein riski vastaajan maasta poistumiseen tai muutoin vaikeaan tavoittamiseen myöhemmin. Syyttäjän haasteita annetaan usein syyttäjien valtakunnallisen yleisvarallaolon aikana virka-ajan ulkopuolella hoidetuissa rikosasioissa. Yleisvarallaolo (syyttäjäpäivystys) on järjestetty kiireellisten ja välttämättömien syyttäjän tehtävien hoitamista varten virka-ajan jälkeen arkisin sekä viikonloppuisin ja arkipyhinä.⁵³

Syyttäjähasteita annetaan säännönmukaisesti myös kaikilla syyttäjälueilla toimivan rikosasioiden nopean käsittelyn (NOTO) toiminnoissa virastoaikana. NOTO:ssa käsitellään muun ohella sellaiset syyteharkinta-asiat, jotka ovat nopeasti ratkaistavissa ja jotka eivät vaadi syyttäjältä aineistoon tutustumisen lisäksi mainittavaa oikeudellista pohdintaa taikka erityisosaamista.⁵⁴

Kokemusten mukaan syyttäjähasteiden antaminen sekä yleisvarallaolossa että NOTO:ssa toimii hyvin. Helsingissä syyttäjähasteita on käytetty viimeisen 10 vuoden ajan aktiivisesti vaihdellen vuositasolla välillä 100–300 haastetta.

52 HE 200/2017 vp s. 15, 27–28.

53 Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjien valtakunnallisesta varallaolosta, VKS:2022:1.

54 Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje rikosasioiden nopeasta käsittelystä, VKS:2020:2.

Kehittämisehdotukset

Varsinaiseen esitutkintaan menevien juttujen osalta työryhmä pitää edellä kuvattua esitutkintalain 10 luvun 2 a §:n tehokasta soveltamista ja syyttäjahaasteiden käyttöä tärkeänä rikosprosessin tehostamiseksi ja erityisesti vaikeasti tavoitettavien epäiltyjen haastamiseksi. Syyttäjahaasteiden käyttöä tulee edelleen lisätä ja kehittää, jotta niiden mahdollistamat hyödyt saadaan täysimääräisesti käyttöön. Säännöksen soveltamista voidaan edistää tietoisuuden lisäämisellä, koulutuksella ja viranomaisten ohjeistuksella. Ehdotus ei edellytä lainmuutoksia.

Työryhmä toteaa, että syyttäjien tavoitettavuuden varmistamiseksi virka-ajan ulkopuolella on jatkossakin huolehdittava syyttäjien valtakunnallisen päivityksen toimivuudesta ja riittävästä resursoinnista. Säännöksen toimivuuden arvioimiseksi olisi tärkeää tilastoida asiat, joissa säännöstä sovelletaan.

7.4 Pikaoikeudenkäynnit

Nykytila

Pikaoikeudenkäynnissä on kyse tavallisesta rikosoikeudenkäynnistä, joka pyritään viemään läpi aina rikostutkinnan alusta käräjäoikeuden tuomioon pidätysajan puitteissa eli noin kolmen tai neljän päivän kuluessa. Prosessi on rakentunut käytännön tarpeista. Erityisesti maasta poistuvien tai muutoin vaikeasti tavoitettavien henkilöiden osalta on voinut olla tarve saada rikosasia mahdollisimman nopeasti käsiteltyä, eivätkä rikoksen laatu tai muut syyt ole puoltaneet epäillyn vangitsemista. Pikaoikeudenkäynneissä on tyypillisesti käsitelty erilaisia varkausrikoksia ja vähäisempiä huumausainerikoksia sekä myös pahoinpitelyitä, vahingontekoja ja liikenne rikoksia.

Pikaoikeudenkäynneistä ei ole säädetty erillistä lainsäädäntöä, vaan kyse on viranomaisyhteistyöstä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen välillä. Asiaa varten on laadittu erilaisia ohjeita viranomaisissa. Prosessi edellyttää, että poliisi tunnistaa jutun heti sellaiseksi, että pikaoikeudenkäynti tai nopeutettu rikosprosessi ylipäätään voisi tulla kyseeseen. Tutkinnanjohtajan toimittaman selvityksen perusteella syyttäjä harkitsee, käsitelläänkö asia pikaoikeudenkäynnissä. Syyttäjän tulisi olla yhteydessä päivystävään tuomariin, joka tarpeen mukaan arvioi pikaoikeudenkäynnin soveltuvuuden. Syyttäjä laatii asiassa haasteen, jonka poliisi antaa tiedoksi. Syyttäjä huolehtii asianosaisten kutsumisesta pääkäsitelyyn. Poliisi vastaa avustajan ja tarvittaessa tulkin hankkimisesta epäillylle.

Pikaoikeudenkäynntejä on järjestetty erityisesti pääkaupunkiseudulla ja suurten yleisötahtumien aikana. Enimmillään pikaoikeudenkäynntejä on Helsingissä järjestetty vuonna

2012 yhteensä 32 ja vuonna 2013 yhteensä 25. Tämän jälkeen niitä on järjestetty vain muutamia vuodessa eikä vuoden 2018 jälkeen enää lainkaan.

Kehittämisehdotukset

Pikaoikeudenkäyntejä ei suoraan voida pitää varsinaisesti rikosprosessia sujuvoittavana keinona, sillä usein niiden järjestäminen vaatii kaikilta viranomaisilta runsaasti käytännön toimia. Pikaoikeudenkäynneillä voitaisiin kuitenkin edistää rikosvastuun toteutumista erityisesti niissä tapauksissa, joissa epäiltyä olisi myöhemmin vaikea tavoittaa haasteen tiedoksiantamiseksi ja pääkäsittelyyn paikalle saamiseksi. Sitä kautta pikaoikeudenkäynneillä voitaisiin vähentää mahdollisia pääkäsittelyjen peruuntumisia ja epäiltyjen tavoittamiseen kuluva aikaa.

Viime vuosina pikaoikeudenkäyntejä ei ole järjestetty lainkaan ja sitäkin edeltävinä vuosina hyvin vähän. Työryhmä katsoo, että pikaoikeudenkäyntejä olisi perusteltua järjestää aina tarpeen niin vaatiessa ja jos se on oikeudenhoidon rajalliset resurssit huomioiden mahdollista. Ehdotus ei edellytä lainmuutoksia, vaan kyse on viranomaisten käytännöistä ja tiiviistä yhteistyöstä. LEAN-hankkeen raportissa on nostettu kuitenkin esiin mahdollinen kiinnioloajan pidentäminen, jotta pikaoikeudenkäynti ehditään järjestämään. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kiinnioton kuuden tunnin ajaksi esitutkinnan päättämisestä niissä tapauksissa, joissa on tarkoitus antaa vastaajalle tiedoksi haaste jo heti esitutkinnan päätteeksi.⁵⁵ Seikka tulee ottaa huomioon pikaoikeudenkäyntien järjestämisessä.

7.5 Rikosasioiden nopeutettu käsittely (Ruotsin malli)

Nykytila

Ruotsissa on vuoden 2023 alusta lukien otettu valtakunnallisesti käyttöön rikosasioiden nopeutettu käsittely (snabbare lagföring, 14.7.2022 annettu hallituksen esitys 2021/22:279).⁵⁶ Menettely soveltuu yksinkertaisiin rikosasioihin, joissa säädetty rangaistus on enintään kolme vuotta vankeutta. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi huumausaineiden hallussapito, myymälävarkaudet, ajo-oikeudetta ajo, rattijuopumus, vahingonteko, seksikauppa ja lievät aserikokset. Myös tiettyjä törkeämpiä rikoksia voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, kunhan ne voidaan selvittää nopeasti. Epäillyn tulee olla täysi-ikäinen.

⁵⁵ Tolvanen 2020 s. 55.

⁵⁶ Sveriges riksdag: Sannabare lagföring av brott. Saatavilla osoitteessa https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/snabbare-lagforing-av-brott_H903279, luettu 1.3.2023.

Nopeutetussa käsittelyssä poliisi selvittää ja tutkii rikoksen suoraan tapahtumapaikalla epäiltyä kiinniotettaessa tai tavattaessa. Poliisipartio ottaa yhteyttä päivystävään tutkinnanjohtajaan, joka päättää nopeutetun menettelyn käytöstä sekä tarvittaessa ohjeistaa partiota asiassa. Epäillylle annetaan tiedoksi alustava pääkäsittelyaika käräjäoikeudessa sekä tieto, milloin syyteasiakirjat valmistuvat. Vaihtoehtoisesti, mikäli epäilty tunnustaa ja lakisääteiset edellytykset täyttyvät, voidaan epäillylle antaa rangaistusmääräys, jonka syyttäjä myöhemmin vahvistaa. Tämän jälkeen asia etenee suoraan syyttäjälle ja poliisipartio voi jatkaa muita töitään. Jos kyse on lievästä huumausainerikoksesta tai rattijuopumuksesta, toimitetaan näytteet Oikeuslääketieteen laitokselle analysoitavaksi. Tarvittaessa kriminaalihuolto tekee henkilöselvitykset, jotta käräjäoikeus voi määrätä oikean seuraamuksen.

Kyseessä on tehokas työskentelytapa, joka edellyttää kaikkien rikosprosessiketjun viranomaisten eli poliisin, syyttäjän, tuomioistuinviraston, käräjäoikeuksien, Oikeuslääketieteen laitoksen ja kriminaalihuollon välistä tiivistä yhteistyötä. Tavoitteena on kokonaisprosessin keston lyhentäminen rikoksen tekemisestä siitä annettuun tuomioon. Menettelyä pilotoitiin käräjäoikeuksissa vuodesta 2018 lukien aluksi Tukholman alueella, jonka jälkeen sitä lisättiin vaiheittain, kunnes se otettiin käyttöön valtakunnallisesti.

Pilotoinnin aikana käsittelystä havaittiin useita hyötyjä eri näkökulmista. Yhteiskunta voi puuttua rikoksiin nopeasti ja toteuttaa rikosvastuuta tehokkaasti. Rikoksesta epäillylle asetetaan aikaisempaa suurempi vastuu olla tavoitettavissa ja sopia aika kuulusteluun ja oikeudenkäyntiin sen sijaan, että poliisi, syyttäjä ja käräjäoikeus käyttävät aikaa epäillyn etsimiseen. Epäillyn ei siten ole mahdollista välttää oikeudenkäyntiä pakoilemalla tai olemalla tavoittamattomissa. Toisaalta rikoksesta epäilty saa heti alussa rikoksen tehtyään tiedon siitä, mitä asiassa tapahtuu, mitä häneltä odotetaan, milloin asiakirjat valmistuvat ja milloin asia käsitellään. Kun oikeudenkäynti järjestetään nopeasti teon jälkeen, ovat asianosaisten ja todistajien muistikuvat tapahtumista paremmat, mikä edistää myös oikeusturvaa ja antaa hyvän pohjan tuomioistuimen harkinnalle. Nopeutettu käsittely säästää myös poliisin työaika ja resursseja tutkinnassa. Nopeutetussa käsittelyssä saadaan käsiteltyä suuri määrä yksinkertaisia asioita, jolloin resursseja voidaan kohdentaa vaativiin asioihin. Nopeutetun käsittelyn myötä myös esitutkinnan laatu paranee, kun poliisipartio saa asian hoitamiseen välittömästi tutkinnanjohtajan tuen. Myös syyttäjien pyytämät lisätutkinnat vähenevät ja esitutkintamenettely yhdenmukaistuu.⁵⁷

57 Polisen: Snabbare lagföring - polisens arbete. Saatavilla osoitteessa <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/snabbare-lagforing/>, luettu 1.3.2023.

Vuoden 2022 aikana Ruotsissa käsiteltiin yli 22 000 asiaa nopeutetussa käsittelyssä, joka on 37 prosenttia kyseisten pilotoinnissa mukana olleiden käräjäoikeuksien kaikista rikosasioista. Käsittelyaika (mediaani) rikoksesta tuomioon oli 7,1 viikkoa.⁵⁸

Kehittämisehdotukset

Työryhmässä pidettiin yleisellä tasolla edellä kuvattuja nopeutetun prosessin menettelytapoja tärkeinä rikosprosessin tehostamiseksi ja pääkäsittelyjen peruuntumisen ehkäisemiseksi. Samalla tulee kiinnittää huomiota menettelytapojen tavoitteisiin ja tarkoituksiin, ettei keinoista muodostu perusteettomia pikakaistoja asioille, jotka tulisi käsitellä normaalissa järjestyksessä rikosprosessissa. Oikeuden saatavuutta tulisi arvioida kokonaisuutena ja ennakkoluulottomasti tarkastella mahdollisuuksia käsitellä laadultaan ja vakavuudeltaan erilaisia rikosasioita kullekin viranomaisen harkinnan mukaan parhaiten soveltuvassa käsittelyprosessissa.

Työryhmä kannattaa sen selvittämistä, soveltuisiko edellä kuvattu Ruotsin nopeutettu käsittely Suomessa yksinkertaisiin rikosasioihin. Menettelyn mahdollista käyttöalaa ja toteuttamistapaa tulisi arvioida. Ruotsin mallia, sen käyttöalaa ja toteuttamistapaa tarkasteltaessa ja kehittämisvaihtoja pohdittaessa tulisi ottaa huomioon Suomessa jo käytössä olevat käsittelyprosessit ja yhteensovittaa muutokset niihin siten, että lopputuloksena olisi kevennetty ja nopeutettu malli joustavina menettelysäännöksineen. Ruotsin mallissa on havaittu käytännössä useita hyötyjä, joita työryhmän näkemyksen mukaan tarvittaisiin myös Suomessa. Rikosvastuun tehokkaan toteuttamisen ohella merkittävänä etuna olisi vastuun siirtäminen prosessissa nykyistä enemmän rikoksesta epäillylle. Epäillyn tulisi olla tavoitettavissa ja aktiivinen prosessin eri vaiheissa sen sijaan, että viranomaiset käyttäisivät aikaa ja resursseja henkilön tavoittamiseen. Toinen olennainen hyöty olisi mahdollisuus kohdentaa resursseja vaativiin asioihin, kun suuri määrä yksinkertaisia asioita saataisiin käsiteltyä nopeutetusti.

58 Polisen: Snabbare lagföring: 22 00 mål och 7,1 veckor från brott till dom. Saatavilla osoitteessa <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2023/januari/snabbare-lagforing-22-000-mal-och-71-veckor-fran-brott-till-dom/>, luettu 1.3.2023.

8 Sovittelu

Nykytila

Rikosasioiden sovittelusta säädetään rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005, jäljempänä sovittelulaki). Rikosasioiden sovittelu on maksuton palvelu, jossa rikoksesta epäilty ja rikoksen uhri voivat puolueettoman sovittelijan välityksellä käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi, kuten aiheutetun vahingon korvaamisesta. Rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan näin ollen sekä rikoksen että rikosperusteisen vahingonkorvausvaatimuksen sovittelua. Sovittelulain 3 §:n mukaan sovittelussa voidaan käsitellä rikoksia, joiden arvioidaan soveltuvan sovittelaviksi, kun otetaan huomioon rikoksen laatu ja tekotapa, rikoksesta epäillyn ja uhrin keskinäinen suhde sekä muut rikokseen liittyvät seikat kokonaisuutena. Rikoksen sovittelu edellyttää, että rikoksesta epäilty vahvistaa tapahtumainkulun pääasialliset tosiseikat ja että sovittelu on uhrin edun mukaista. Sovittelavaksi ei saa ottaa alaikäiseen kohdistunutta rikosta, jos uhrilla on rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi erityinen suojan tarve. Jos rikosta ei voida sovittella, myöskään siitä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevaa asiaa ei saa ottaa sovittelavaksi.

Osa ihmisten välille syntyvistä riidoista ja konflikteista on rikoksena tuomittavia tekoja. Pelkkä tekijän rankaiseminen ei kuitenkaan takaa sitä, että osapuolet kokevat tulevansa kuulluksi. Rankaiseminen ei myöskään yksin vähennä rikoksia, vaan sen pelotevaikutukset ovat rajalliset. Rikosasioiden sovittelupalvelu pohjautuu restoratiiviseen eli korjaavaan oikeuteen. Sovittelussa korostetaan osapuolten aktiivista osallistumista ja luovia ongelmanratkaisuja. Sovittelun lähtökohtana on tapahtunut rikos sekä asianosaisten tarpeet ja toiveet. Sovittelussa rikoksen osapuolet saavat itse vaikuttaa oman asiansa käsittelyyn ja sitä koskevaan päätökseen. Sovittelun lähtökohtana ja edellytyksenä on, että osapuolet suostuvat sovitteluun vapaaehtoisesti, ilman painostusta.

Sovittelun käyttö kasvoi vuosittain vuodesta 2014 lähtien, mutta vuosina 2019–2020 sovitteluun ohjattujen rikosasioiden käyttö väheni hieman. Vuonna 2021 sovittelutoimistojen tarjoamaan rikos- ja riita-asioiden sovitteluun ohjattiin yhteensä 9 780 sovittelualoitetta, jotka sisälsivät yhteensä 13 339 asiaa (12 660 rikosta ja 679 riita-asiaa). Kaikista sovitteluun ohjatuista rikos- ja riita-asioista hieman yli puolet (51 prosenttia) oli väkivaltarikoksia. Lähi-suhdeväkivaltarikoksia ohjattiin sovitteluun 2 476, mikä on 19 prosenttia kaikista sovitteluun ohjatuista asioista. Sovitteluprosessi käynnistyi 55 prosentissa (6 951) kaikista sovitteluun vuonna 2021 ohjatuista rikoksista. Vuonna 2021 käynnistyneistä rikossovitteluista 69 prosenttia (4 774) päättyi sopimukseen. Sovitteluissa tehtyjen sopimusten rahallinen arvo

noin oli 1,9 miljoonaa euroa. Valtaosa (90 prosenttia) sovittelavista rikosasioista oli poliisiin lähettämiä. Syyttäjien osuus oli 9 prosenttia. Muita aloitteentekijöitä olivat muun muassa osapuolet, koulu, sosiaalitoimi ja huoltajat. Sovittelulain 13 §:n 2 momentin mukaan lähisuhdeväkivaltarikoksissa sovittelualoitteen voi tehdä vain poliisi tai syyttäjä.

Vuonna 2021 sovitteluprosessin keskimääräinen ajallinen kesto oli 76 päivää, josta puolet (38 päivää) kului sovittelun edellytysten selvitysvaiheeseen ja puolet varsinaiseen sovitteluun. Rikos- ja riita-asioiden sovittelupalvelun tuottamiseen käytetty, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sovittelutoimistoille jakama rahamäärä oli 6,6 miljoonaa euroa vuonna 2021. Yhden rikos- tai riita-asian sovittelukäsittelyn hinta oli keskimäärin 498 euroa.⁵⁹

Sovittelutoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on ollut palveluiden järjestämisvastuussa vuodesta 2016 lähtien. Sovittelupalvelun toimipisteitä (sovittelutoimistoja aluetoimistoinen) on yhteensä 32. Sovittelutoimistojen noin 100 ammattihenkilön alaisuudessa toimii noin 1 200 koulutettua vapaaehtoissovittelijaa.

Sovittelutoiminta on sovittelulain voimaantulon jälkeen voimakkaasti kehittynyt ja ammattimaistunut, mikä merkitsee tarvetta sovittelualan yhteiseen ja järjestelmälliseen kehittämiseen. Marinin hallitusohjelman mukaan sovittelun käyttöä tulee vahvistaa oikeudenkäyntien määrän vähentämiseksi, uhrin oikeusturvaa uhkaamatta. Oikeusministeriön sovittelutoimintaa edistävän työryhmän (VN/2924/2020) osatutkimus lähisuhdeväkivallan sovittelun osapuolten kokemuksista julkaistiin helmikuussa 2023.⁶⁰

Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat 25.2.2020 hankkeen, jossa selvitettiin mahdollisuuksia siirtää rikos- ja eräiden riita-asioiden sovittelu sosiaali- ja terveysministeriöstä oikeusministeriön hallinnonalalle.⁶¹ Sovittelupalvelut liitettäisiin oikeusapu- ja edunvalvontapalvelujen yhteyteen ja tuotettaisiin mahdollisesti perustettavassa valtakunnallisessa oikeusapu- ja edunvalvontavirastossa. Sovittelupalvelun siirtämisen valmistelu on kesken.

59 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2021. Saatavilla osoitteessa <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaalipalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu>, luettu 2.3.2022.

60 SHEMEIKKA, RIIKKA YM.: Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11.

61 Sovitteluprosessia on kuvattu yksityiskohtaisesti ohjausryhmän raportissa. Ks. Sambou, Saija: Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle: Ohjausryhmän raportti ja esitys. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:10.

LEAN-hankkeen raportin mukaan käyttökelpoinen keino nopeuttaa asioiden käsittelyä olisi tiettyjen vähäisten tekojen poistaminen rangaistavien tekojen joukosta, minkä sijasta ne voitaisiin selvittää asianosaisten välillä sovittelussa tai vahingonkorvausoikeuden puitteissa.⁶² Raportissa on esitetty myös, että sovittelun voisi tuoda mukaan jo rikosten esikäsittelymenettelyyn.⁶³ Prosesin alkupäätä voitaisiin näin keventää esitutkinnan ja rikossovittelun yhteen sovittamisella. Raportin johtopäätöksissä on todettu, että rikossovittelun mahdollisuudet olisi käytettävä täysimääräisinä ja juttujen ohjautumista sovitteluun pitäisi sujuvoittaa. Edellytyksenä on sovittelun ja poliisin välisen yhteistyön sujuvuus ja vakiintuneet työtavat. Sovittelukelpoiset jutut tulisi lähettää sovitteluun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa niitä jonoon laittamatta.⁶⁴ Kehittämisehdotuksena raportissa on esitetty poliisin mahdollisuus lähettää asia sovitteluun selvittämättä ennalta osapuolten suostumusta ja ettei poliisin tarvitsisi aloittaa lainkaan esitutkintaa sovitteluun lähettävissä asioissa.⁶⁵

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on kuvattu rikosasioiden sovittelua voimassaolevan sääntelyn ja uhridirektiivin näkökulmasta. Tehostamistyöryhmä kuuli sovittelutoimistoja ja THL:n sovittelusta vastaavia asiantuntijoita. Lausuntojen perusteella suurimmat kehityskohteet liittyivät selkeiden ja yhtenäisten ohjeiden puutteeseen, joilla luotaisiin valtakunnallista käytäntöä sovitteluun lähettävistä asioista, suostumuksen selvittämiseen, yhteistyöhön poliisin kanssa, alaikäisiä ja muita vajaavaltaisia koskevaan sovitteluun, tietojärjestelmiin, sovittelusopimuksiin, sovittelun tarjoamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, tiedon luovuttamiseen viranomaisten välillä sekä resurssien lisäämiseen.⁶⁶ Tehostamistyöryhmä on ehdottanut esitutkintalain 4 luvun 16 ja 18 §:iin lisättäväksi viranomaisten velvollisuus sovittelusta ilmoittamiseen epäillylle ja asianomistajalle, tarkoituksena edistää tietoisuutta sovittelumahdollisuudesta. Muutokset tulevat voimaan 1.10.2023.⁶⁷ Tältä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, millä tavalla ilmoitukset on tarkoituksenmukaisinta tehdä.

Esitutkintayhteistyön tutkimushankkeen loppuraportissa on käsitelty yhtenä tutkimuskysymyksenä rikossovittelun hyödyntämistä sekä esitutkintayhteistyön merkitystä. Johtopäätöksissä on todettu, että saatu selvitys tukee kaikilta osin LEAN-hankkeen raportissa tehtyjä päätelmiä sovittelusta rikosprosessin tehostajana.⁶⁸

62 Tolvanen 2020 s. 18.

63 Tolvanen 2020 s. 32–33.

64 Tolvanen 2020 s. 52.

65 Tolvanen 2020 s. 38–39.

66 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 66.

67 HE 217/2022 s. 134 ja Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 66, 98, 123.

68 Koistinen, Karjalainen 2021 s. 15, 112.

Sovittelun tilaa ja kehitysnäkymiä on ajankohtaisesti selvitetty myös VN TEAS -hankkeessa Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet (SUSTIMA), jonka raportti on julkaistu maaliskuussa 2022.⁶⁹ Hankkeen pääasiallisina aineistoina on käytetty haastatteluita sovittelun eri osa-alueilta sekä kyselyitä lakisäästeisten sovittelun osa-alueiden toimijoille. Tulosten mukaan sovittelua hyödynnetään laajasti eri elämänalueilla ja kiinnostus sovitteluun on kasvussa. Kasvun hallinta edellyttää laadunvarmistusta, sovittelun koulutuksen ja tietopohjan parantamista sekä kokonaisvaltaista ja strategista otetta sovittelun kehittämiseen.

Kehittämisehdotukset

Työryhmässä kannatetaan rikosasioiden sovittelun lisäämistä, laajentamista ja kehittämistä. Sovittelu on restoratiivinen keino saavuttaa konfliktin asianosaisten välinen sopimus. Olisi tarpeen ilmaista selkeästi yhteiskunnallinen tahtotila siitä, mitkä asiat kuuluvat rikosprosessiin, jonka tulisi olla konfliktien viimesijainen ratkaisukeino, ja mitkä asiat voitaisiin käsitellä muilla tavoin. Sovittelun tulisi olla ensisijainen vaihtoehto niissä rikosasioissa, jotka soveltuvat laatunsa takia paremmin sovitteluun kuin rikosprosessiin. Sovittelussa voisi olla saatavissa kestävä lopputulos asiassa, joka rikosprosessin puolella johtaisi esimerkiksi osapuolten toisiaan vastaan tekemiin rikosilmoituksiin. Sovitteluun soveltuisivat hyvin esimerkiksi asianomistajarikokset ja laadultaan niitä lähellä olevat rikokset, sellaiset virallisen syytteen alaiset rikokset, joista poliisi jättäisi esitutkinnan toimittamatta tai syyttäjä syytteen nostamatta vähäisyysperusteella sekä nuorten tekemät rikokset.

Työryhmä esittää kehittämisehdotuksinaan seuraavaa.

8.1 Sovittelumahdollisuuden tunnistaminen

Sovittelun mahdollisuus tulisi tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa prosessia. Sovittelun tulisi käynnistyä nopeasti, mikä olisi ennen kaikkea asianosaisten etu. Tarkoituksena on välttää esitutkintatoimenpiteiden täysimääräinen suorittaminen ja jutun tutkinta ”loppuun asti” ennen sovitteluun lähettämistä. Rikosprosessille rinnakkaisena ja täydentävänä järjestelmänä sovittelu voi merkitä yhteiskunnan voimavarojen käyttöä kahteen kertaan. Riittävän aikaisessa vaiheessa aloitettu sovittelu voi olla nopeampi, tehokkaampi, taloudellisempi ja pitkäjänteisemmät vaikutukset saavuttava yhteiskunnan keino kuin rikosprosessi. Tätä voidaan pitää kannustimena sovitteluun ryhtymiselle.

⁶⁹ Peltonen, Haavisto, Heinonen, Elonheimo: Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30.

Noin 90 prosenttia sovittelualoitteista tulee poliisilta ja noin 9 prosenttia syyttäjältä. Tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki sovittelualoitteet tulisivat poliisilta. Jos syyttäjä lähettää asian sovitteluun, on esitutkinta jo saatettu loppuun ja asian käsittely viivästyy. Sovittelun käyttöä voidaan tehostaa viranomaisten ja erityisesti poliisien koulutuksella ja tietoisuuden lisäämisellä.

Sovitteluun tulisi lähettää kaikki sovittelumenettelyyn soveltuvat asiat. Sovittelun käyttö kasvoi pitkään, mutta viime vuosina sovitteluun ohjattujen rikosasioiden käyttö on hievan vähentynyt. Tulisi tarkastella, käytetäänkö sovittelua täysimääräisesti ja tunnistaa mahdolliset asiaryhmät, joissa olisi tehostettavaa.

Juttujen sovitteluun ohjaamista tulee sujuvoittaa. Poliisin ja sovittelutoimistojen välistä jatkuvaa yhteistyötä tulee kehittää ja työtapoja vakiinnuttaa valtakunnallisesti. Mikäli sovittelua lisätään merkittävästi, tulee ottaa huomioon myös sovittelun resurssitarpeet.

8.2 Esitutinnan toimittaminen ja asianosaisten suostumukset

Kuten edellä on todettu, LEAN-hankkeen raportissa on ehdotettu, että poliisin ei tarvitsisi aloittaa esitutkintaa sovitteluun lähettävissä asioissa eikä tiedustella asianosaisten suostumuksia sovitteluun. Työryhmä kannattaa ehdotuksia ja niiden tarkempaa selvittämistä. Kyse on tutkintaresurssin oikeanlaisesta kohdentamisesta, jolla olisi saatavissa merkittäviä säästöjä poliisin työmäärään. Ehdotuksella olisi vaikutuksia myös syyttäjien työmäärään, kun sovintoon päättyvien asioiden käsittely loppuisi jo poliisissa.

Sovittelutoimiston on sovittelulain 2 §:n mukaan hankittava osapuolten suostumus, ennen kuin asia voidaan ottaa soviteltavaksi. Lainsäädännössä ei edellytetä poliisilta asianosaisten suostumuksen selvittämistä, mutta käytännössä näin on menetelty Poliisihallituksen antaman ohjeistuksen mukaisesti.

Työryhmä arvioi kolmea eri vaihtoehtoa toteuttaa sovittelun nykyistä varhaisempi aloittaminen siten, ettei yhteiskunnan resursseja käytetä päällekkäisiin prosesseihin, sovittelun ollessa rikosprosessille rinnakkainen menettely. Arviointia on tehty erityisesti päivittäisrikkosten osalta.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa poliisin arvioisi rikosten esikäsittelyssä, soveltuuko asia sovitteluun. Mikäli se soveltuu, asia kirjattaisiin rikosilmoituksen sijasta poliisin käytössä

olevaan yleiseen asianhallintajärjestelmään.⁷⁰ Tämän jälkeen poliisi lähettäisi asian ja siihen liittyvän aineiston suoraan sovittelutoimistolle, joka selvittäisi asianosaisten suostumuksen sovitteluun ja käynnistäisi sovittelun. Jatkossa poliisi ei siis tiedustelisi erikseen asianosaisten suostumuksia eikä aloittaisi esitutkintaa asiassa. Poliisi kuitenkin toimittaisi asianosaisille määrämuotoisen ilmoituksen, jossa kerrottaisiin asian lähettämisestä sovitteluun sekä yleisesti sovittelusta, sen tarkoituksesta ja edellytyksistä. Joissain tapauksissa sovittelun edellytyksiä olisi todennäköisesti hankala arvioida pelkän rikosilmoituksen perusteella. Epäselvässä tapauksessa asiassa voitaisiin kirjata rikosilmoitus tai keskustella asiasta esitutkintayhteistyössä syyttäjän kanssa. Käytännön ulkopuolelle voitaisiin rajata tietyt asiat, kuten lähisuhdeväkivalta, joissa yleinen etu saattaa edellyttää rikosvastuun toteuttamista. Jos sovitteluun lähetetyssä asiassa ei saavutettaisi sovintoa, asia palautuisi poliisille rikosilmoituksen kirjaamista varten ja esitutkintakynnyksen arvioimiseksi. Mallia arvioitaessa tunnistettiin erityisesti sen hyödyt asianosaisille sovittelun onnistuessa ja konfliktin saadessa nopean ratkaisun. Samalla myös poliisin työmäärä keventyisi. Toisaalta epäonnistunut sovittelu voisi vaikuttaa ajan kulumisen tai sovittelussa käytyjen keskustelujen vuoksi asianosaisten kertomuksiin tapahtumista, mikä saattaisi heikentää henkilötodistelun näyttöarvoa. Jutun käsittely rikosprosessissa myös viivästyisi, kun tutkinta aloitettaisiin vasta myöhemmin. Lopputuloksena olisi riski siitä, että syyttäjän olisi tehtävä päätös syyttämättä jättämisestä näytön puuttumisen vuoksi. Tilanne olisi rikoksen uhrin näkökulmasta ongelmallinen.

Toisena vaihtoehtona arvioitiin sitä, että asiassa kirjattaisiin rikosilmoitus ja esitutkinta aloitettaisiin kuulemalla epäilty ja asianomistaja, minkä jälkeen juttu lähetettäisiin sovitteluun. Poliisi ei tiedustelisi asianosaisten suostumuksia. Tässäkin vaihtoehdossa, jos sovittelu ei käynnistyisi taikka sovintoa asiassa ei saavutettaisi, palautuisi asia takaisin poliisille ja esitutkinta suoritettaisiin muiden esitutkintatoimenpiteiden osalta normaalisti. Osin tämän mallin mukaisesti toimitaan jo tälläkin hetkellä eli kuulustelujen jälkeen esitutkinnan ollessa loppusuoralla asia toimitetaan sovitteluun. Tässä mallissa ei saavutettaisi asianosaisille huomattavaa prosessin nopeutumista eikä merkittäviä hyötyjä poliisin työmäärään. Jos kuulustelu suoritettaisiin suppean esitutkinnan mukaisena kuulusteluna, esitutkintaprosessi voisi hieman keventyä etenkin, jos kuulustelut tehtäisiin yhden kosketuksen periaatteen mukaisesti poliisipartion toimesta heti tekopaikalla. Tämä turvaisi myös näyttöä, jos sovittelu ei onnistuisikaan. Myös tallenteiden käyttö, jota esitetään jäljempänä, voisi turvata henkilötodistelua.

Kolmas työryhmän arvioima vaihtoehto olisi edellä kerrottujen mallien välimuoto. Rikosilmoitus kirjattaisiin kuten esitetyssä toisessa mallissa, mutta asia lähetettäisiin rikoksen

70 Rikosilmoituksen kirjaamisen edellytyksiä on käsitelty edellä tarkemmin kappaleessa viranomaisharkinta rikosilmoituksen kirjaamisessa.

esikäsittelyn arvioinnin perusteella suoraan sovitteluun ensimmäisen mallin mukaisesti. Poliisi ei tiedustelisi asianosaisten suostumuksia ja arviointi tapahtuisi viranomaisaloitteisesti. Esitutkintalakiin tulisi säätää poikkeus siitä, ettei esitutkinta toimiteta, jos asia toimitetaan sovitteluun. Yleisistä rikosilmoituksen kirjaamiseen liittyvistä periaatteista ei poiketaisi ja kaikki poliisille ilmoitetut rikokset tulisivat edelleen tilastoiduksi. Rikosten esikäsittelyssä tulisi tehdä fraasimalleja hyödyntäen tutkinnan tiivis päätös sovitteluun siirtämisestä (vrt. esitutkintalain 3 luvun 9 §:n osalta esitetty). Esitutkinnan ja sovittelun päällekkäisyydeltä vältyttäisiin, mikä olisi yhteiskunnan varojen tehokasta käyttöä. Mikäli sovintoon ei päästäisi, asia voisi edelleen palautua esitutkintaviranomaisen uudelleen arvioitavaksi. Siten myös rikoksesta epäillyllä säilyisi motivaatio hyödyntää vaihtoehtoisia konfliktin ratkaisukeinoja ja rikosprosessi jäisi viimesijaiseksi keinoksi. Tehokkaalla sovittelun seurannalla asiaomistaja voisi päästä oikeuksiinsa ja saada korvauksensa rikosprosessia nopeammin.

Ehdotus edellyttää kaikissa vaihtoehdoissa lainmuutoksia, viranomaisten ohjeistuksen arviointia sekä tietojärjestelmien tarkastelua asian sujuvan kirjaamisen, sovitteluun lähettämisen ja asian käsittelyn päättämisen varmistamiseksi.

8.3 Rikosasioiden sovittelu tuomioistuimessa

Työryhmässä keskusteltiin uudesta järjestelystä, jossa poliisi siirtäisi rikosasian esitutkinnasta kärjäoikeuteen soviteltavaksi heti, kun sovittelun mahdollisuus on tunnistettu.

Sovittelutoimintaa ja -osaamista riita- ja hakemusasioissa on edistetty tuomioistuimissa huomattavasti erityisesti viimeisen 10 vuoden aikana. Kärjäoikeuksissa sovittelun tuloksellisuutta seurataan tarkasti ja menettelyllä on saatu merkittäviä hyötyjä, kuten lyhennettyä käsittelyaikoja. Kyse on ollut ennen kaikkea toimintakulttuurin muutoksesta ja sovitte-
lukoulutuksen kehittämisestä ja lisäämisestä.

Suurimmat resurssihyödyt olisi saavutettavissa rikosasioissa kuitenkin vain, jos juttu toimitettaisiin poliisilta kärjäoikeuteen heti esitutkinnan alkuvaiheessa, kun sovittelun osapuolet olisi kuultu. Esimerkiksi nuorten juttuihin tämä voisi soveltua. Kärjäoikeus huolehtisi suostumusten pyytämisestä ja menettely toimitettaisiin laissa säädetyllä tavalla. Huomioitavaa kuitenkin on, että esitutkinta-aineisto jäisi vähäiseksi. Mikäli sovittelumahdollisuus otettaisiin esiin vasta syytteen nostamisen jälkeen, ei vastaavia resurssihyötyjä olisi saatavissa. Lisäksi syyttäjän roolia prosessissa tulisi tarkastella.

Tuomioistuimissa tapahtuva rikosasioiden sovittelu vaatisi joko oman lakinsa tai sovitte-
lusta annettujen lakien muuttamista (vrt. riita-asioiden sovitte-
lusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki (394/2011) ja sovitte-
lulaki). Sovittelut lisäi-

sivät jonkin verran kärjäoikeuksien työmäärää, mutta vaikutusta on vaikea arvioida etukäteen. Myös kaksi eri menettelyä rikosasioiden sovittelulle voisi aiheuttaa epäselvyyttä, joten järjestelmien rinnakkaisuutta tulisi arvioida. Toisaalta kärjäoikeuksissa on runsaasti oikeudellista rikos- ja vahingonkorvausoikeuden asiantuntemusta sovitteluosaamisen lisäksi, mistä voisi olla hyötyä rikosasioiden sovittelussa. Sovitteluasiat priorisoidaan lähtökohtaisesti tuomioistuimissa.

9 Syyteneuvottelu

Nykytila

Syyteneuvottelujärjestelmässä rikoksesta epäilty tai vastaaja saa teon tunnustamalla lievennystä rangaistukseensa. Tunnustetun rikoksen rangaistuksen huojennuksen lisäksi järjestelmän nojalla on mahdollista luopua entistä laajemmin viranomaistoimenpiteistä tunnustuksen perusteella, ellei tärkeä yleinen tai yksityinen etu muuta vaadi. Järjestelmään liittyvän neuvottelun kohteena on tunnustetusta rikoksesta tuomittavan rangaistuksen lieventäminen, minkä lisäksi voidaan neuvotella myös siitä, tekeekö syyttäjä osasta epäiltyjä rikoksia harkinnanvaraisen esitutkinnan rajoittamispäätöksen tai syyttämättäjättämispäätöksen. Syyttäjä ei kuitenkaan voi neuvotella syytteen sisällöstä. Syyttäjä voi tuomioesityksessä ilmoittaa kantansa tuomittavan rangaistuksen lajiin ja määrään. Tuomioesityksessä on ilmoitettava myös mahdolliset muut vaatimukset ja asianomistajan vaatimukset. Tuomioistuin harkitsee seuraamuksen tuomioesityksen perusteella. Syyteneuvottelusta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8–12 §:ssä ja 5 b luvussa, rikoslain 6 luvun 8 a §:ssä ja 8 luvun 3 a §:ssä sekä esitutkintalain 3 luvun 10 §:ssä. Säännökset tulivat voimaan 1.1.2015.

Syyteneuvottelujärjestelmän tavoitteena on nopeuttaa laajoissa ja vaativissa asioissa rikosprosessimenettelyä siten, että tehostuneen viranomaistoiminnan tuloksena resursseja voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin. Resurssien säästö syntyy esitutkinnassa tutkintatoimenpiteiden vähentymisestä ja tutkinta-ajan lyhentymisestä. Esitutkinnassa annettu tunnustus tehostaa myös myöhempää pääkäsittelyä, jossa näytön esittämisen tarve vähenee olennaisesti tai poistuu kokonaan. Tunnustus lyhentää syyteharkinta-aikaa ja tuomioistuinkäsittelyä ja vaikuttaa siten myös rikosprosessista aiheutuviin kustannuksiin.

LEAN-hankkeen raportissa on todettu, että syyteneuvottelun toimivuutta on seurattava ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi. Syyteneuvottelun soveltamisalaa voisi raportin mukaan olla tarvetta laajentaa ainakin törkeisiin huumausainerikoksiin ja törkeisiin ryöstöihin. Tunnustuksen merkitystä tulisi korostaa ja siitä johtuvaa etua rangaistusta määrättäessä lisätä.⁷¹ Myös esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittäneessä raportissa on kannatettu syyteneuvottelun soveltamisalan laajentamista.⁷²

71 Tolvanen 2020 s. 54.

72 Koistinen, Karjalainen 2021 s. 55.

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on selostettu Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (Krimo) vuosina 2017 ja 2021 toteuttamia tutkimushankkeita syyteneuvottelulainsäädännön toteutumisesta ja menettelyn soveltamiskäytännöstä, minkä lisäksi työryhmä kuuli selvitysten laatijaa. Keskeisenä havaintona oli, että syyteneuvottelua käytetään pääasiassa erilaisten talousrikosten käsittelyyn, mutta menettelyä käytetään arvioitua harvemmin, mistä syystä myös kustannussäästöt ovat jääneet arvioitua vähäisemmiksi. Tehostamistyöryhmän mietinnön mukaan syyteneuvottelumenettelyn toimivuutta on syytä edelleen seurata.⁷³

Työryhmä kannattaa syyteneuvottelujärjestelmän kehittämistä ja soveltamisalan laajentamista ja tekee seuraavat kehittämissuositukset.

Kehittämissuositukset

9.1 Käyttö, soveltamisala ja ajoitus

Työryhmä katsoo, että syyteneuvottelun käyttöä tulisi lisätä. Syyteneuvottelua hyödynnetään nykyään pääasiassa talousrikosasioissa, joissa menettelystä on hyviä kokemuksia. Syyteneuvottelun nykyinen soveltamisala mahdollistaisi menettelyn käyttämisen muissakin rikosasioissa, ja sitä tulisi hyödyntää tehokkaammin. Tavoitteen toteutumista voidaan edistää koulutuksella, ohjeistuksella ja viranomaisten tietoisuuden lisäämisellä.

Työryhmä kannattaa syyteneuvottelun soveltamisalan laajentamista. Yhtenä vaihtoehtona olisi nostaa menettelyn kohteena olevan teon enimmäisrangaistusta nykyisestä kuudesta vuodesta 10 vuoteen. Tällöin syyteneuvottelua voitaisiin soveltaa esimerkiksi törkeään huumausainerikokseen, törkeään ryöstöön, törkeään ihmiskauppaan, panttivangin ottamiseen, törkeään tuhotyöhön ja törkeään terveyden vaarantamiseen. Erityisesti törkeiden huumausainerikosten osalta on käytännössä nähty tarve syyteneuvottelun soveltamiselle prosessiekonomisten hyötyjen saavuttamiseksi. Tiettyjen rikosten, kuten seksuaalirikosten ja henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten, soveltuvuutta menettelyyn tulisi arvioida tarkemmin. Voimassa olevaan sääntelyyn sisältyy myös tiettyä epäloogisuutta, jota tulisi arvioida tarkemmin; esimerkiksi pahoinpitely on suljettu soveltamisalan ulkopuolelle, mutta perusmuotoinen ryöstö ei. Vaihtoehtoisesti syyteneuvottelun soveltamisalaa voitaisiin laajentaa tiettyihin erikseen nimettyihin rikoksiin, joista on säädetty enintään 10 vuoden vankeusrangaistus. Tällaisia olisivat työryhmän näkemyksen mukaan ainakin törkeä huumausainerikos ja törkeä ihmiskauppa. Ehdotus edellyttäisi lainmuutoksia.

⁷³ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 67–69.

Lisäksi tulisi arvioida, onko tarvetta kahdelle erilliselle menettelylle, kuten nykyjärjestelmässä: tuomioesitykseen päättyvä syyteneuvottelumenettely ja normaaliin haastehakemukseen päättyvä tunnustamismenettely. Yksi yhdenmukainen menettely, josta muodostuisi samanlaiset asiakirjat, helpottaisi käytännön toimijoiden työtä. Asia vaatisi tarkempaa selvittämistä ja arviointia.

Oikeudenkäynnistä annetun lain 8 luvun 13 §:ssä säädetään rikosasian asianosaisten osallistumisesta suulliseen käsittelyyn teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen (videoyhteydellä). Säännöksen 5 momentin mukaan tätä ei sovelleta tunnustamisoikeudenkäyntiin. Työryhmä pitää tarpeellisena arvioida mahdollisuutta osallistua videoyhteydellä myös tunnustamisoikeudenkäyntiin, mikä helpottaisi oikeudenkäyntiä koskevia käytännön järjestelyjä.

Syyteneuvotteluun tulisi ohjautua enemmän asioita mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaa. Syyteneuvottelun käynnistäminen aikaisessa vaiheessa esitutkintaa edellyttäisi aloitteellisuutta tutkinnanjohtajalta ja syyttäjältä sekä epäillyltä ja hänen oikeudelliselta avustajaltaan. Nykyään esitutkinta saatetaan yleensä valmiiksi ennen menettelyn käynnistämistä. Siten esitutkintaviranomaiselle ei synny toivottua säästöä tutkintatoimien karsimisen, tutkinta-ajan lyhentymisen taikka esitutkinnan paremman kohdentamisen myötä. Erityisesti tunnustuksen perusteella tapahtuvaa esitutkinnan rajoittamista olisi tästä näkökulmasta perusteltua hyödyntää tehokkaammin. Onnistunut syyteneuvottelu voi vähentää esitutkinnan päättymisen jälkeen tehtyjä lisätutkintapyyntöjä, mutta suurin resurssisäästö esitutkintaviranomaiselle syntyisi menettelyn aikaistamisesta syyttäjän kanssa yhteistyössä.

Olisi tärkeää tunnistaa ja aikatauluttaa syyteneuvottelumenettely tarkoituksenmukaiseen vaiheeseen esitutkintaa. Asiassa tarvitaan todistelua syyteneuvottelua varten, mutta kaikkia esitutkintatoimenpiteitä ei kuitenkaan tulisi tehdä, jotta menettelystä saatavat prosessiekonomiset hyödyt olisivat suuremmat. Tämä edellyttää tapauskohtaista kokonais-harkintaa tarvittavan näytön riittävydestä. Esimerkiksi talousrikostutkinnassa näyttö koostuu suurelta osin kirjallisista todisteista, jolloin syyteneuvottelun varhainen ajoittaminen onnistuisi helpommin (vrt. henkilötodisteluun painottuvat rikosasiat). Syyteneuvottelun mahdollisuus tulisi hyvissä ajoin ottaa esiin esitutkintayhteistyössä syyttäjän ja myös asianosaisten oikeudellisten avustajien kanssa. Esitys syyteneuvottelusta tulisi laatia tunnusmerkistön mukaisesti kirjallisessa muodossa, jotta puolustus voisi sitoutua siihen. Kun esitutkinta-aineisto olisi puolustuksen tiedossa, puolustus voisi arvioida käytettävän menettelyn soveltuvuutta ja kannattavuutta. Menettelyn ajoittaminen mahdollisimman varhaiseen prosessin vaiheeseen hyödyttäisi esitutkintaviranomaisen ja asianosaisten lisäksi syyttäjää ja tuomioistuinta.

Poliisilla on esitutkinnassa suuri määrä avoimia talousrikosjuttuja keskittyen pääkaupunkiseudulle. Jutturuuhkan purkamiseksi syyteneuvottelun käytön lisääminen jo esitutkintavaiheessa tehostaisi rikosprosessia ja turvaisi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Syyteneuvottelun ajoittamista koskeva ehdotus ei todennäköisesti edellyttäisi lainmuutoksia. Asiaan voidaan vaikuttaa koulutuksella, viranomaisten ohjeistuksella ja tietoisuuden lisäämisellä. Tästä näkökulmasta viranomaisten ohjeistusta ja sen mahdollista täsmentämistä tulisi arvioida.

9.2 Seuraamusharkinta ja rikosasiaan liittyvät vaatimukset

Työryhmä pitää tarpeellisena, että seuraamuksesta ja muistakin rikosasiaan liittyvistä vaatimuksista voitaisiin syyteneuvottelussa neuvotella mahdollisimman laajasti. Neuvoteltavia seikkoja olisivat seuraamuksen ohella ainakin liiketoimintakielto, yhteisösakko ja rikoshyötyä koskevat vaatimukset.

Ehdotus mahdollistaisi lisäksi asiallisesti dokumentoidun neuvottelun, josta ulkopuolinen taho ja tuomioistuin pystyisivät havaitsemaan seikat, joihin asiassa tehdyt myönnytykset ja ratkaisu perustuvat. Samalla edistettäisiin avoimuutta ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Työryhmässä todettiin, että syyteneuvottelun käytössä ja toteutuksessa on eroavaisuuksia paikkakunnittain ja myös syyttäjäkohtaisesti. Koulutuksella voitaisiin edistää yhdenmukaisuutta sekä kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Ehdotus edellyttäisi tarkempaa arviointia ja syyteneuvottelua koskevien säännösten tarkastelua.

9.3 Asianomistajan rooli ja suostumus menettelyyn

Syyteneuvottelussa laadittava tuomioesitys edellyttää asianomistajan suostumusta, mikäli hän on esitutkinnassa ilmoittanut vaatimuksia asiassa (ROL 1:10.2). Sitä vastoin esimerkiksi tunnustamismenettelyssä esitutkintaa rajoitettaessa, kun syyttäjä sitoutuu vaatimaan rangaistusta lievennetyltä rangaistusasteikolta siitä epäilystä rikoksesta, josta esitutkinta toimitetaan (ETL 3:10a), ei asianomistajan suostumusta edellytetä. Työryhmä pitää asianomistajan suostumusta koskevaa edellytystä syyteneuvottelulle osin ongelmallisena, epä johdonmukaisena suhteessa muihin menettelyihin ja jossain tapauksissa menettelyn estävänä tai ainakin prosessia hidastavana. Asianomistajan suostumuksen tarpeellisuutta syyteneuvottelulle tulisi arvioida tarkemmin. Ehdotus edellyttäisi lainmuutoksia.

10 Hallinnolliset seuraamukset

Nykytila

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole yleistä hallinnollisen seuraamuksen määritelmää.⁷⁴ Hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan erilaisia hallinnon ulkopuolisiin kohdistettavia seuraamuksia, jotka liittyvät hallinnolliseen ohjaus- ja valvontatoimintaan. Seuraamukset määrätään hallintopäätöksellä noudattaen hallintolain (434/2003) säännöksiä hallintoasian käsittelystä, jollei muualla toisin säädetä. Useista hallinnollisista seuraamusmaksuista ja erilaisista korvauksista säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 10–16 kohdissa ja 2 momentissa.

Hallinnollisen seuraamuksen käsite kattaa sekä rangaistusluonteiset että muut hallinnolliset seuraamukset.⁷⁵ Rangaistusluonteisia seuraamuksia voidaan nimittää myös hallinnollisiksi sanktioiksi. Hallinnolliset sanktiot on erotettava muista hallinnollisista seuraamuksista niiden rikosoikeudellista rangaistusta muistuttavan luonteen vuoksi: ne voidaan asiallisesti rinnastaa rikosoikeudelliseen rangaistukseen hallintoviranomaisen määrätessä lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle seuraamuksen. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi erilaiset rikkomus- ja seuraamusmaksut. Rangaistusluonteisuuden on katsottu merkitsevän erityisesti sitä, että eräät rikosoikeudenkäynnissä sovellettavat periaatteet on otettava huomioon hallinnollisia sanktioita määrättäessä.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta vastaa pääosin Oikeusrekisterikeskus, mutta osan seuraamuksista panee täytäntöön jokin muu viranomainen. Tällaisia ovat ainakin verolainsäädännössä veronkorotukset ja myöhästymismaksut, eläkelainsäädännön ja sosiaalivakuutuslainsäädännön laiminlyöntimaksut sekä tullilain (304/2016) tullinkorotus, virhemaksu ja seuraamusmaksu.

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Kehitys johtuu erityisesti Euroopan unionin lainsäädännöstä, mutta myös kansallisista tarpeista käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Viime vuosina säädettyistä hallinnollisista seuraamusmaksuista määrällisesti merkittävin on liikennevirhemaksu.

74 Vrt. hallintolain 67 §.

75 Ks. esim. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus 2022, kappale II.4.

Rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty laajemmin oikeusministeriön työryhmämietinnössä vuonna 2018.⁷⁶ Hankkeessa arvioitiin tarvetta rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevalle yleislainsäädännölle. Työryhmämietinnön mukaan ainakaan toistaiseksi yleiselle lainsäädännölle ei ole riittäviä perusteita. Mietintöön on laadittu ehdotukset lainvalmistelun tukena käytettäväksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi. Mietinnössä on yhdytty perustuslakivaliokunnan näkemukseen siitä, että koska rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset voidaan asiallisesti rinnastaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, on sanktion määräämisestä ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen säädettävä riittävän täsmällisesti lailla.⁷⁷ Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on lisäksi laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi, ja seuraamusjärjestelmän tulee kokonaisuutena arvioiden täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. On myös otettava huomioon, että sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädetyt rikoksen tunnusmerkistön. Hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on siksi merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem) kannalta. Kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottu kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (esim. PeVL 15/2014 vp).

LEAN-hankkeen raportissa on arvioitu yhtenä keinona rikosprosessin sujuvoittamiseksi asiaryhmien siirtämistä rikosprosessin piiristä edelleen hallinnolliseen menettelyyn esimerkiksi 1.6.2020 voimaan tulleen tieliikennelain tapaan.⁷⁸

Kehittämisehdotukset

Työryhmässä nähdään tarpeellisenä hyödyntää rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia nykyistä enemmän. Ensinnäkin voitaisiin mahdollisesti siirtää jokin soveltuva asiaryhmä rikosprosessista hallinnollisten seuraamusten piiriin. Hallinnollisia seuraamuksia lisäämällä olisi mahdollista painottaa periaatetta siitä, että rikosoikeudellisen prosessin tulisi olla yhteiskunnassa viimesijainen ratkaisukeino. Sen vuoksi jotkin erikseen määritellyt ja merkitykseltään vähäisiksi arvioidut rikosasiat tulisi ensisijaisesti käsitellä muulla tavalla. Jotta muutoksella olisi vaikutuksia, asiaryhmän tulisi olla suurehko. Toisaalta on otettava huomioon tämän kaltaisista siirroista mahdollisesti aiheutuva rikosoikeudellisen järjestelmän epätoivottu pirstaloituminen. Soveltuvan asiaryhmän selvittäminen vaatisi

⁷⁶ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen: Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018.

⁷⁷ Esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp. Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen: Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018 s. 9.

⁷⁸ Tolvanen 2020 s. 52.

näin ollen laajempaa kartoittamista. Asiaryhmän tapaukset tulisikin käsitellä kokonaisuudessaan esitutkintaviranomaisen ulkopuolella soveltuvassa hallintoviranomaisessa. Ehdotus edellyttäisi lainmuutoksia.

Toiseksi tulisi soveltaa tehokkaammin jo voimassaolevaa hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on monenlaisia, ja ne kuuluvat eri viranomaisten toimivaltaan. Kaikissa tapauksissa viranomaiset eivät käytä tehokkaasti mahdollisuutta määrätä toimivaltaansa kuuluva rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, vaan rikosprosessia saatetaan edelleen pitää ensisijaisena vaihtoehtona. Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena viranomaisten tietoisuuden lisäämistä ja koulutusta hallinnollisten seuraamusten soveltamiseksi tehokkaasti. Tässä tarkoituksessa hallinnollisten seuraamusten soveltamiskäytäntöjä olisi tarpeen selvittää tarkemmin.

Työryhmässä käytiin lisäksi keskustelua rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleislainsäädännön tarpeellisuudesta. Työryhmässä todettiin, että asiaa on käsitelty edellä mainitussa työryhmämietinnössä, jossa päädyttiin siihen, että ainakaan toistaiseksi yleiselle lainsäädännölle ei ole riittäviä perusteita. Oikeustilassa ei ole sittemmin tapahtunut sellaisia muutoksia, että uudelle vastaavalle selvitykselle voitaisiin katsoa olevan tarvetta.

11 Rikosprosessi tuomioistuimissa

Käsittelyajat ovat jo kauan olleet tuomioistuimissa pitkiä ja myös kasvusuunnassa, mihin viime vuosina myös koronapandemian aiheuttama jutturuuhka ja sen purku on vaikuttanut. Oikeudenkäyntejä on pyritty sujuvoittamaan muun muassa laajentamalla poissaolokäsittelyitä ja yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavien asioiden käyttöalaa sekä lisäämällä videoyhteyden käyttöä oikeudenkäynnissä.

Työryhmä esittää jäljempänä tuomioistuinvaiheeseen sijoittuvia kehittämisehdotuksia, joilla voitaisiin sujuvoittaa ja tehostaa rikosasian valmistelua ja pääkäsittelyä sekä lyhentää käsittelyaikoja. Osittain tarvitaan periaatteellisia ja merkittäviä muutoksia, kuten rikosasioiden valmistelun tehostamista preklusiolla, lautamiesjärjestelmän toimivuuden arviointia ja korkeimman oikeuden ennakkoratkaisumenettelyjen kehittämistä. Myös oikeusprosessien keventämistä käsitelleessä hankkeessa (OM007:00/2016) tehtyjen muutosten laajentamista ehdotetaan osin arvioitavaksi, mikä edellyttäisi lainmuutoksia.

Joitain ehdotuksista voitaisiin toteuttaa käytäntöjä ja toimintatapoja muuttamalla ja tietoisuutta lisäämällä, kuten tuomioistuimen perustelujen kehittäminen fraasimalleilla. Useita parannuksia olisi tehtävissä tehdä myös tehostamalla nykyisen lainsäädännön mahdollistamien keinojen soveltamista.

Digitalisaatiota ja sähköistä menettelyä tulee hyödyntää tuomioistuinvaiheessa esimerkiksi tiedoksiantosäätelyssä sekä ottamalla käyttöön automatisoitu muistutusjärjestelmä istuntoon saapuville.

Kehittämisehdotuksilla voitaisiin kohdentaa paremmin tuomioistuinten resursseja laajojen ja oikeudellisesti vaativien asioiden käsittelyyn.

12 Peruuntuneet pääkäsittelyt

Nykytila

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 2 §:n mukaan pääkäsittelyä ei saa aloittaa ja se on peruutettava sekä sille on määrättävä uusi käsittelypäivä, jos 1) syyttäjä on jäänyt pois; 2) vastaaja on jäänyt pois, eikä asia ole sellainen, että se voidaan ratkaista tästä huolimatta; 3) avustaja, joka vastaajalle on määrätty, ei ole saapuvilla taikka saatavissa heti paikalle eikä vastaajalle saada uutta avustajaa, joka voisi heti ryhtyä häntä avustamaan; 4) asianomistaja, jota pitäisi kuulla henkilökohtaisesti, taikka todistaja tai asiantuntija on jäänyt pois; 5) asianosainen haluaa esittää uuden tärkeän seikan tai uuden todisteen, johon vastapuolen on saatava tilaisuus perehtyä; tai 6) asian ottamiselle lopullisesti käsiteltäväksi on muu este. Lain 8 luvun 1 §:n mukaan asianosainen määrätään saapumaan käräjäoikeudessa pidettävään pääkäsittelyyn henkilökohtaisesti sakon uhalla, jollei katsota, ettei hänen henkilökohtainen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ole tarpeen. Jos asia voidaan ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta, siitä on kutsussa ilmoitettava. Samoin on ilmoitettava, onko vastaajan saavuttava henkilökohtaisesti.

Joskus henkilökohtaisesti pääkäsittelyyn saapuvaksi määrätty vastaaja, asianomistaja tai todistaja ei saavukaan paikalle istuntoon. Poissaoloista johtuva pääkäsittelyjen peruuntuminen aiheuttaa luonnollisesti ylimääräistä haittaa kaikille asianosaisille. Haittoja on pyritty vähentämään muun muassa siten, että rikosasioiden pääkäsittelyssä voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä vastaajan poissaolosta huolimatta kuulla todistajia, asiantuntijoita, todistelutarkoituksessa asianomistajia tai toista vastaajaa. Asiaa ei kuitenkaan voida heti ratkaista, ja pääkäsittelyä lykätään. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 5 §:n nojalla tuomioistuimesta pois jäänyt vastaaja tuomitaan uhkasakkoon ja määrätään tuotavaksi seuraavaan istuntoon. Poliisi huolehtii hänen kiinniottamisestaan. Asianomistajien kohdalla toimitaan samalla tavalla lain 8 luvun 4 §:n nojalla. Todistajien osalta sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 62 §:ää.

Peruuntuneiden pääkäsittelyjen määrä on vuositasolla merkittävä erityisesti käräjäoikeuksissa, mutta myös hovioikeuksissa. Seuraavaan taulukkoon on koottu lukuja käräjäoikeuksien osalta vuosilta 2018–2022. Asiaratkaistujen rikosasioiden istunnoista on viime vuosina peruuntunut 19–24 prosenttia, mikä on merkittävä määrä.⁷⁹

⁷⁹ Tuomioistuinviraston tuomioistuinlaitoksen tilinpäätökset vuosilta 2022 (s. 46), 2021 (s. 43) ja 2020 (s. 73) sekä tuomioistuijien työtilastot vuosilta 2019 (Oikeusministeriön julkaisu 2020:4 s. 33) ja 2018 (Oikeusministeriön julkaisu 2019:8 s. 34).

Taulukko 1. Käräjäoikeuksissa peruuntuneet pääkäsittelyt rikosasioissa vuosina 2018–2022.

Vuosi	Asiaratkaisut rikosasiat yhteensä	Peruuntuneet istunnot asiaratkaitavissa rikosasioissa, lkm	Peruuntuneet istunnot asiaratkaitavissa rikosasioissa, %	Muut peruuntuneet rikosoikeudelliset istunnot, lkm
2022	41 077	8 507	21 %	573
2021	42 318	8 572	20 %	629
2020	39 280	9 407	24 %	730
2019	43 154	9 030	21 %	600
2018	41 550	8 028	19 %	700

Tilastoista ei ilmene, mistä syistä peruuntumiset johtuvat. Pääkäsittelyjen peruuntumisesta aiheutuu ylimääräisen haitan lisäksi kustannuksia sekä asianosaisille että yhteiskunnalle laajemminkin. Pääkäsittelyihin valmistautuminen aiheuttaa työtä, ja niiden peruuntuessa tuomioistuimissa joudutaan käyttämään edelleen resursseja uuden istunnon järjestämiseen. Peruuntumiset viivästyttävät luonnollisesti myös merkittävästi asian ratkaisua, sillä uusi käsittelypäivä saatetaan saada sovituksi vasta kuukausien päähän.

Poissaoloista johtuvien peruuntuvien pääkäsittelyjen haitallisuus on viime aikoina tuotu esiin muun muassa LEAN-hankkeen raportissa.⁸⁰ Myös tuomioistuinvirasto on pitänyt peruuntuneiden pääkäsittelyjen vähentämistä ajankohtaisesti tärkeänä.⁸¹

Peruuntuneiden pääkäsittelyjen määrää vähentämällä voitaisiin nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä ja säästää kustannuksia. Pääkäsittelyjen suunnittelu ja aikatauluttaminen helpottuisivat, jos voitaisiin luottaa siihen, että sovittu pääkäsittely yleensä myös toteutuu. Hyötyjiä olisivat tuomioistuinten lisäksi syyttäjät, asianosaiset, todistajat ja asiantuntijat sekä asiamiehet.

Ensisijaisesti pääkäsittelyjen peruuntumisten syitä tulisi selvittää suunnitelmallisesti laajalla selvitystyöllä. Pitkäkestoisemman selvityksen rinnalla on toteutettavissa uudistuksia, joilla voitaisiin lyhyemmällä tähtäimellä karsia ainakin ilmeisimmistä syistä kuten unohduksista johtuvia peruuntumisia sekä nopeuttaa ja sujuvoittaa haasteiden tiedoksiantoa. Työryhmä esittää kehittämissuunnitelmiaan seuraavaa.

80 Tolvanen 2020 s. 29 ja 32.

81 Tuomioistuinlaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2023–2026 (TIV/1463/2022) s. 3. Tuomioistuinvirasto 2023.

Kehittämisehdotukset

12.1 Automatisoitu muistutusjärjestelmä

Työryhmä ehdottaa, että tuomioistuimissa otetaan käyttöön automatisoitu muistutusjärjestelmä, joka muistuttaa istuntoon henkilökohtaisesti velvoitetuksi saapuvia sähköisellä viestillä sovitusta ajankohdasta. Muistutusjärjestelmällä vältettäisiin tarpeettomista unohtuksista aiheutuneet peruuntumiset. Esimerkiksi Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden Noto-osastolla on kevästä 2022 alkaen kokeiltu tekstiviestein tapahtuvaa muistuttamista varsin menestyksekkäästi. Kärjäoikeuden sihteerit ovat lähettäneet niille vastaajille, joilla ei ole avustajaa ja joiden puhelinnumero on tiedossa, muistutustekstiviestin 1–2 vuorokautta ennen istuntoa valmista viestipohjaa käyttäen. Viestissä on tuotu ilmi läsnäolon velvoittavuus ja uhkasakon mahdollisuus. Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden mukaan käytännön on todettu selvästi vähentävän turhaa työtä ja se on otettu osaksi perustehtäviä.

Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden järjestely voisi olla valtakunnallinen vähimmäistaso. Jatkokehittämisessä päätavoitteena tulisi olla koko maassa kaikissa tuomioistuimissa käytettävä järjestelmä, jossa muistutusviestiliikenne olisi automatisoitu. Suunnittelussa voisi hyödyntää esimerkiksi sairaanhoidossa ja yritysmaailmassa jo käytössä olevia ajanvarausjärjestelmiä automatisoituine muistutustoimintoineen. Vastaavaa järjestelmää voisi harkita hyödynnettäväksi laajemminkin esimerkiksi etupainotteisemmassa kutsujen lähettämisessä. Muistutusviesti voitaisiin lähettää asianosaisille esimerkiksi viikkoa ennen istuntoa ja vielä päivää ennen istuntoa ennakoinnin tehostamiseksi. Tietävästi myös Viron tuomioistuinlaitoksessa hyödynnetään kattavasti sähköisiä järjestelmiä, joita tulisi selvittää tarkemmin.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon se mahdollisuus, että asianosaisen antama puhelinnumero on tahattomasti tai tarkoituksellisesti väärä. Seikan todennäköisyyden ja siitä aiheutuvan haitan voidaan kuitenkin olettaa olevan vähäinen suhteessa systeemistä saatavissa olevaan hyötyyn.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää ehdotuksen tekninen toteutus yhteistyössä tuomioistuinten sekä tietojärjestelmäasiantuntijoiden ja vastaavien tahojen kanssa.

12.2 Oikeudenkäynnin tiedoksiäntösäätely

Oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään tiedoksiannosta oikeudenkäynnissä. Luvun 3 §:n mukaan tiedoksiannot toimitetaan ensisijaisesti lähettämällä asiakirja asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan (*saantitodistustiedoksianto*). Tiedoksianto voidaan myös toimittaa kirjeellä, jos voidaan olettaa, että vastaanottaja saa tiedon asiakirjasta ja määräpäivään mennessä palauttaa vastaanottotodistuksen (*vastaanottotodistustiedoksianto*),

tai vaihtoehtoisesti sähköisenä viestinä edellyttäen, että vastaanottaja siihen suostuu ja on ilmoittanut tavan, jolla viesti tulee lähettää (*todisteellinen sähköinen tiedoksianto*). Luvun 3 b §:n mukaan tuomioistuin voi toimittaa tiedoksiannon myös siten, että tiedoksi annettavan asiakirjan sisältö kerrotaan vastaanottajalle puhelimitse, minkä jälkeen asiakirja lähetetään vastaanottajan posti- tai sähköpostisoitteeseen (*puhelintiedoksianto*). Jos kysymys on haasteen tiedoksiannosta, puhelintiedoksiantoa voidaan käyttää vain summaarisessa riita-asiassa. Puhelintiedoksianto voidaan toimittaa, jos se soveltuu tiedoksiantoon asiakirjan laajuuteen ja laatuun nähden ja jos vastaanottaja epäilyksettä saa puhelimitse tiedon asiakirjasta ja ymmärtää tiedoksiannon merkityksen. Jos tiedoksiantoa ei ole saatu toimitettua tai voidaan pitää todennäköisenä, että sitä ei saada toimitettua tiedoksi postitse, tiedoksiannon toimittaa oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 4 §:n mukaan haastemies (*haastemiestiedoksianto*). Haastemiestiedoksianto on raskas ja käytetyistä tiedoksiantotavoista kallein. Edellä käsitellyssä sakkomenettelyssä ja sakon tiedoksiannossa pääsääntöisesti sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään haasteen tiedoksiannosta rikosasioissa (sakkomenettelylain 11 §).

Tiedoksiantomenettelyssä on sujuvoittamistarpeita. Työryhmän kehittämisehdotukset on tältä osin keskitetty ja alaotsikoitu jäljempänä puhelintiedoksiannon ja sähköisen tiedoksiantomenettelyn laajentamiseen. Ehdotukset edellyttäisivät lainsäädäntömuutoksia. Harkinnassa on otettava huomioon, että nykyaikaisempien menetelmien käyttö tiedoksiantotoiminnassa ei sinänsä helpota tiedoksiantoa vaikeissa tapauksissa, joissa vastaajan tavoittaminen on haastavaa.⁸² Uudistusten harkintaan vaikuttavat lisäksi välttämättömät reunaehdot, kuten edellytykset tiedoksiannon vastaanottajan oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä tietoturvaan liittyvät seikat. Toisaalta tavanomaiset tiedoksiantotehtävät on kuitenkin voitava hoitaa mahdollisimman sujuvasti ja kullekin asialle tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, mikä vapauttaisi voimavaroja vaikeiden tapauksien hoitamiseen ja edistäisi oikeudenkäyntien sujuvuutta yleisemminkin. Tiedoksiantojen onnistuminen on tärkeä osa rikosasioiden pääkäsittelyjen peruuntumisten välttämistä. Joka tapauksessa oikeudenkäymiskaaren 11 luvun tiedoksiantosääntelyä on tarkasteltava kokonaisuutena. Samassa yhteydessä tulisi selvittää myös mahdollisuutta tehdä sijaistiedoksianto nykyistä laajemmin (vrt. OK 11:16) valtuutetulle asiamiehelle tai avustajalle.⁸³

Vaikka kehittämisehdotukset kohdistuvat pääosin lainsäädännön päivittämiseen, on yhtä tärkeää kehittää käytännön toimintatapoja. Lainsäädännön ja käytäntöjen tulee uudistua samatahtisesti. Esimerkiksi summaarisissa asioissa on tiedoksiantotapojen käytössä ollut jo pitkään vaihtelua eri käräjäoikeuksien välillä.⁸⁴ Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun

82 HE 123/2009 vp s. 9.

83 Huovinen, Alanaatu 2022 s. 92.

84 HE 190/2017 vp s. 7, 9. Ks. myös HE 123/2009 s. 5–6.

edistämiseksi ja toimintojen tehostamiseksi olisi syytä pyrkiä siihen, että lainsäädäntöuudistusten rinnalla asioiden käsittely, työtavat ja työn organisointi olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset kaikissa tuomioistuimissa. Yksi keino on huolehtia riittävästä koulutuksesta. Esimerkiksi haastemiehiä on tärkeää kouluttaa haastehakemusten tiedoksiannoista. Lisäksi tulisi huolellisesti käydä läpi toimintatapoja muutenkin ja tarkistaa, olisiko käytön muutoksilla saatavissa menettelyllisiä hyötyjä. Yksittäisenä asiana voisi esimerkiksi selvittää, missä määrin tuomioistuimissa on käytössä menettely, jossa peruuntuneeseen pääkäsittelyyn saapuneet ihmiset kutsuttaisiin samassa yhteydessä uuteen pääkäsittelyyn, joka ainakin lähtökohtaisesti säästäisi haastemiehen työtä.

Tiedoksiantomenettelyyn liittyvät kehittämistarpeet koskevat samalla tavalla kaikkia oikeusasteita, ja tiedoksiantosääntelyn tulee jatkossakin olla yhdenmukaista oikeusasteesta riippumatta.

Puhelintiedoksiannon käyttöalan laajentaminen haasteen tiedoksiannossa

Vuonna 2010 puhelintiedoksianto otettiin käyttöön yleisenä asiakirjojen tiedoksiantotapana.⁸⁵ Kuten edellä on todettu, haasteen tiedoksiannossa puhelintiedoksianto ulotettiin kuitenkin vain summaarisiin asioihin, jotka koskivat tietyn määräistä saamista (OK 5:3.1, 1 kohta). Summaariset asiat ovat lähtökohtaisesti riidattomia ja haastehakemukset suppeita ja yksinkertaisia, mistä syystä puhelintiedoksianto on katsottu niihin hyvin soveltuvaksi. Vuonna 2019 haasteen puhelintiedoksiannon käyttöala laajennettiin kaikkiin summaarisiin riita-asioihin.⁸⁶ Haasteen tiedoksianto on vastaajalle merkittävin tiedoksianto oikeudenkäynnissä ja tärkeä seikka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta, jonka vuoksi puhelintiedoksiannon soveltamisala on pidetty rajattuna.

Työryhmä katsoo, että puhelintiedoksiantoa tulisi käyttää haasteen tiedoksiantoon nykyistä useammin ja siirtyä kohti menettelyä, jossa haastemies vasta viimesijaisesti pyrkii tapaamaan tiedoksiannon vastaanottajan henkilökohtaisesti. Samassa yhteydessä tulisi arvioida puhelintiedoksiannon käyttöalaa sakon tiedoksiannossa. Puhelintiedoksiannossa tiedoksiannon vastaanottajaan saadaan puhelimitse reaaliaikainen suullinen keskusteluyhteys ja vuorovaikutustilanne. Vastaanottajan henkilöllisyys pystytään myös puhelimitse varmistamaan kysymysten avulla. Lisäksi esimerkiksi todisteelliseen postitiedoksiantoon verrattuna puhelintiedoksiannon etuna on, että asiaa voidaan selittää vastaanottajalle myös vapaamuotoisesti, jolloin haastehakemuksen, syytteen ja muiden vaatimusten sekä niihin sisältyvien vastaajaa koskevien velvollisuuksien ja uhkien sisällön ymmärrettävyyteen on helpompi kiinnittää huomiota. Samalla voidaan vastata mahdollisiin kysymyk-

85 HE 123/2009 vp s. 9–10.

86 HE 190/2017 vp s. 29–30.

siin sekä ilmoittaa vastaajalle lisätietojen antajan tiedot tuomioistuimessa.⁸⁷ On myös otettava huomioon, että älypuhelimet mahdollistaisivat puhelintiedoksiannon toteuttamisen myös kasvokkain, millä voitaisiin edistää oikeusturvan toteutumista, joskin älypuhelimien videopuhelun käyttöön viranomaisissa saattaa liittyä sovellusteknisiä ja tietoturvaan liittyviä selvitettäviä kysymyksiä.

Asiakirjat toimitettaisiin puhelintiedoksiannon jälkeen vastaajalle sovitulla tavalla esimerkiksi sähköisesti tai postitse. Koska yhä useammalla on käytössään sähköpostiosoite ja käytännössä merkittävä osa tuomioistuimiin toimitettavista asiakirjoista ovat nykyisin sähköisessä muodossa, asiakirjat voidaan toimittaa pääsääntöisesti nopeasti tiedoksisaannin vastaanottajalle. Haasteiden puhelintiedoksiantoihin voitaisiin lisäksi liittää riittävän pitkä vastausaika, jolloin varmistuttaisiin siitä, että tiedoksiannon vastaanottajalla on tarpeeksi aikaa perehtyä tiedoksi saamaansa asiakirjaan. Nykyaikaiset menettelytavat säästäisivät merkittävästi työaika. Haastemiehen suorittama puhelintiedoksianto ei varmuutensa kannalta eroa oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 4 §:ssä tarkoitetusta haastemiestiedoksiannosta.⁸⁸ Käyttöalan laajentaminen voisi myös nopeuttaa oikeudenkäynnin tiedoksiantovaihetta.

Lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat pitäneet tärkeänä, että puhelintiedoksiannon toteuttamisessa vastaanottajalle selostetaan selkeällä tavalla, mistä asiassa on kysymys ja miten hänen pitää toimia.⁸⁹ Työryhmä yhtyy tähän näkemykseen. Selvää on, että puhelintiedoksiannon onnistuminen edellyttää käytännössä vastaanottajan myötävaikutusta tiedoksiantoon ja valmiutta tiedon vastaanottamiseen, jonka vuoksi tiedoksiannon toimittajan on puhelun aikanakin arvioitava puhelintiedoksiannon soveltuvuutta siltä varalta, ettei vastaanottaja ymmärrä puhelimitse toimitettua tiedoksiantoa ja sen merkitystä.⁹⁰ Huomioon tulee ottaa myös vieraskieliset henkilöt ja mahdollinen tulkkauksen tarve. Tästä syystä mahdollisuus muihin tiedoksiantotapoihin on syytä säilyttää vastaisuudessaakin. Olennaista on, että kussakin asiassa pitäisi voida valita tilanteeseen parhaiten soveltuva tiedoksiantotapa.

Sähköinen tiedoksiantomenettely

Oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tiedoksianto voidaan toimittaa myös sähköisenä viestinä siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa annetun lain (13/2003) 18 §:ssä säädetään. Mainitun 18 §:n mukaan asiakirja,

87 HE 123/2009 vp s. 9–10, LaVM 5/2010 vp s. 3.

88 HE 123/2009 vp s. 9.

89 LaVM 5/2010 vp s. 3, PeVL 9/2010 vp s. 2.

90 LaVM 5/2010 vp s. 3, PeVL 9/2010 vp s. 2.

joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa on tällöin käytettävä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Asiakirja katsotaan annettuna tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen säännöksen mukaisesti osoittamalta yhteydeltä. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksiannossa noudatetaan, mitä siitä muualla laissa säädetään.

Käytännössä sähköisen tiedoksiannon käyttö edellyttää, että asianosainen on etukäteen ilmoittanut sähköisen osoitteen prosessiosoitteeseen. Muutoin ensimmäinen yhteydenotto on toteutettava muulla kuin sähköisellä tavalla, jolloin tiedustellaan sekä sähköinen osoite että asianosaisen suostumus osoitteen käyttämiseen tiedoksiannosta varten. Menettelyä tulisi kehittää sujuvammaksi. Henkilön suostumus yleisesti sähköiseen asiointiin tulisi voida dokumentoida järjestelmään. Mallia voitaisiin ottaa esimerkiksi ulosottoasioista, joissa asiakirjan tiedoksiantoon voidaan käyttää valtakunnallista sähköisen asiointijärjestelmän tiedonsiirron osoitetta, joka edellyttää sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönottoa. Henkilö voi ulosottomiehelle tekemällään ilmoituksella kieltää asiakirjojen lähettämisen edellä mainitulla tavalla (ulosottoakaari (705/2007) 3 luku 38 §). Mainittakoon, että Tanskassa kansalaiset ovat velvollisia käyttämään siviiliasioissa e-boks-sähköpostijärjestelmää, jonka kautta tiedoksiannot tapahtuvat sähköisesti.⁹¹

Työryhmä katsoo, että olisi tarpeen arvioida mahdollisuutta laajentaa sähköisen todisteellisen tiedoksiannon käyttöalaa. Esimerkiksi haastemiesten tulisi voida hyödyntää tehokkaammin sähköisiä alustoja tiedoksiannotoiminnassa. Haastehakemuksen sähköinen tiedoksianto edellyttäisi jatkossakin nimenomaista suostumusta siihen, että haastehakemus voidaan antaa tiedoksi niin.⁹² Myös sakkomenettelyn käytössä tulisi tarkastella ja lisätä sähköisen tiedoksiannon mahdollisuuksia. Sähköisen tiedoksiannon merkittävää laajentamista on aiemmin pidetty vaikeana haasteen tiedoksiannossa, koska vastaajilla ei ole katsottu usein olleen käytössään sähköisen tiedoksiannon vastaanottamiseen tarvittavia sähköisiä välineitä tai että niistä ei ainakaan ole ollut käräjäoikeudella tietoa.⁹³ Tämä ei enää

91 Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti, Digitalization at the courts, 2022 s. 11. Saatavilla osoitteessa: <https://pub.norden.org/temanord2022-518/temanord2022-518.pdf>, luettu 26.3.2023.

92 HE 17/2002 vp s. 45, HE 190/2017 vp s. 23, LaVM 3/2018 vp s. 14.

93 HE 123/2009 vp, s. 10.

vastaa nykytilaa, koska suurella osalla väestöä on käytössään ainakin jonkinlainen sähköinen väline, jolla voi vastaanottaa ja lähettää viestejä sekä lukea asiakirjoja.⁹⁴

Kuten edellä on todettu, on haastehakemuksen tiedoksianto keskeinen osa oikeusturvan toteutumista. Todisteellisesta tiedoksiannosta ei siksi ole mahdollista luopua, eikä sähköisen asioinnin laajentaminen saa johtaa oikeudenmenetyksiin. Vaikka kansalaisten osaaaminen ja sitä kautta halukkuus asioida viranomaisten kanssa sähköisesti jatkuvasti lisääntyy, ovat ihmisten henkilökohtaiset valmiudet sähköisten järjestelmien käyttöön erilaiset. Tämän vuoksi nykyiset tiedoksiantovaihtoehdot tulee jatkossakin säilyttää. Sähköisen tiedoksiantomenettelyn käyttöalan laajentaminen ei lisäksi todennäköisesti ratkaisisi vaikeasti tavoitettavien henkilöiden haastamis- ja kutsumisongelmaa. Tiedoksiantotoiminnan tulee kuitenkin muun käsittelyn tavoin olla mahdollisimman tuloksellista ja sujuvaa, jota voidaan parhaiten edistää sähköisen tiedoksiantotavan tehokkaamman käyttämisen kautta.

Yhteiskunnan ja viranomaisasioinnin digitalisoitumisen edetessä sähköinen asiointi myös helpottuu ja jokapäiväistyy. Vasta silloin, kun sähköinen tiedonsiirtoväylä ei vastaa yksittäisen asian erityispiirteistä johtuvia tarpeita, tulisi käyttää muita asiointitapoja.⁹⁵

12.3 Lykkäyssäännöstö ja noudon kiinnioloaika

Tuomioistuinten tulee laissa säädettyjen edellytysten ollessa käsillä soveltaa tehokkaasti lykkäyssäännöstöä (ROL 6:3, 9, 10), jos joku asianosaisista jää pois käsittelystä. Osin kyse on tietoisuuden lisäämisestä säännösten soveltamismahdollisuuksista, jota voidaan edistää muun muassa koulutuksella.

Tuomioistuimen on niin ikään sovellettava tehokkaasti noutoa ja säilöönottoa koskevaa sääntelyä (OK 12:33, OK 17:62, ROL 8:4, 5 ja 8). Työryhmä katsoo, että sääntelyn soveltamisessa olisi tehostamisen varaa. Ainakin osittain kyse on tässäkin tietoisuuden lisäämisestä säännösten soveltamismahdollisuuksista. Tarkoituksenmukaista olisi yhtenäinen soveltamiskäytäntö, jossa käytössä olevia keinoja hyödynnettäisiin aina säädettyjen edellytysten täytyessä.⁹⁶ Lykkäystä ja noutoa koskevan sääntelyn tehokkaampi soveltaminen edistäisi pääkäsittelyiden toteutumista suunnitellusti.

94 HE 123/2009 vp s. 10.

95 HE 190/2017 vp s. 44.

96 Säännöksissä on tällä hetkellä tulkinnan varaa. Ks. KKO 2022:72 kohdat 20–24.

Vuoden 1997 oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain uudistuksen toteutumisen seurannassa nousi esille tarve tarkastella tuomioistuimeen tuotavaksi määrätyn ja säilöön otetun asianosaisen, todistajan tai muun kuultavan vapaudenmenetystä. Säännöksiä ehdotettiin muutettaviksi siten, että rikosasian oikeudenkäynnistä tulisi entistä tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi.⁹⁷ Esimerkiksi vapaudenmenetyksen enimmäisaikaa pidennettiin aiemmasta kolmesta vuorokaudesta viiteen vuorokauteen, jolla tähdättiin pääkäsittelyjen peruuntumisten vähentämiseen. Uudistettu oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 33 § tuli voimaan 1.10.2006. Säännöksen mukaan tuomioistuimeen tuotavaksi määrätty asianosainen tai kuultava saadaan ottaa säilöön. Vapaudenmenetys saa kuljetusaikoineen kestää enintään viisi vuorokautta. Vapaudenmenetys ei saa kuitenkaan kestää pitempään kuin oikeudenkäynnin järjestämisen turvaamiseksi on välttämätöntä. Todistajan säilöön ottamisesta säädetään lain 17 luvun 62 §:ssä. Jos todistaja jää pois ilman lailista estettä tai poistuu luvatta, todistaja tuomitaan asetettuun uhkasakkoon ja tuomioistuini voi määrätä todistajan noudettavaksi heti tuomioistuimeen, jollei asian käsittelyä päätetä jatkaa myöhemmin. Jos asian käsittelyä päätetään jatkaa toisessa istunnossa, on asetettava korkeampi uhkasakko tai tarvittaessa määrättävä todistaja noudettavaksi. Noudettavaksi määrätty todistaja saadaan ottaa säilöön. Vapaudenmenetys saa kuljetusaikoineen kestää enintään viisi vuorokautta. Vapaudenmenetys ei saa kuitenkaan kestää pidempään kuin oikeudenkäynnin järjestämisen turvaamiseksi on välttämätöntä. Jos todistajan tai muun todistelutarkoituksessa henkilökohtaisesti kuultavan käyttäytymisen perusteella on aihetta olettaa, ettei hän tule noudattamaan kutsua saapua tuomioistuimeen, tuomioistuini voi määrätä hänet noudettavaksi istuntoon.

Työryhmässä keskusteltiin, voisiko enintään viiden vuorokauden kiinnioloaikaa noudossa harkita laajennettavaksi esimerkiksi seitsemään vuorokauteen. Lisäksi noutomääräyksen ("otettava kiinni ja tuotava") perusteissa nähtiin tarkistamisen varaa. Pääkäsittelyiden peruuttamisten vähentämiseen tähtävänä kehittämisehdotuksena käytännön tarpeet perustelevat kiinnioloajan enimmäisajan pidentämistä. Pääkäsittelyiden järjestäminen varsin nopealla aikataululla on käytännössä vaikea toteuttaa erityisesti, jos säilöönotto on tapahtunut viikon viimeisinä arkipäivinä. Noutomääräyksen perusteena on vastaajan tai muun asianosaisen laiminlyönti noudattaa hänelle annettua kutsua saapua tuomioistuimeen. Käsiteltävät asiat ovat entistä laajempia, ja ne koskevat yhä useammin useita henkilöitä, eivät vain yhtä vastaajaa. Tällöin kaikkien henkilökohtaisesti istuntoon saapuviksi velvoitettujen asianosaisten, syyttäjän ja oikeudenkäyntiavustajien tavoittaminen istuntoon viiden vuorokauden määräajassa säilöönottamisen alkamisesta on osoittautunut haastavaksi vähänkään laajemmissa asioissa. Myös LEAN- hankkeen raportin kuulemisissa tuli esiin tapauksia, joissa noudetun syytetyn juttua ei saatu käsiteltyä siksi, että kuultavia asianomistajia ja todistajia ei ollut mahdollista kutsua tuomioistuimeen noudetun syyte-

97 HE 271/2004 vp s. 6/II, LaVM 1/2006 vp s. 3.

tyn jutun käsittelylle säädetyssä lyhyessä määräajassa.⁹⁸ Myös pääkäsittelyyn valmistautumiselle varattu aika on huomattavan lyhyt etenkin, jos säilöönotto tapahtuu viikon viimeisinä arkipäivinä. Lisäksi erinäiset lakimuutokset ja istuntosalikapasiteetti vaikuttavat tuomioistuinten käytännön toimintaan niin, että liikkumavaraa istutokäsittelyjen järjestämiseksi tarvitaan.

Oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa on osa perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa turvatuista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista. Sen tarkoituksena on muun ohessa osaltaan turvata oikeudenkäytön tehokkuutta ja uskottavuutta. Tähän liittyvät tuomioistuimen käytettävissä olevat pakkokeinot tilanteessa, jossa asianosainen jää pois oikeudenkäynnistä. Noutomääräys voi olla ainoa tehokas keino tavoittaa oikeudenkäyntiä välttelevä henkilö oikeudenkäyntiin, koska esimerkiksi poissaolevan vastaajan vangitseminen ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista. Verrattuna noutomääräykseen vangitseminen aiheuttaa enemmän työtä, koska vangitseminen edellyttää vangitsemisvaatimuksen esittämistä ja pakkokeinoistunnon toimittamista. Niin sanottua pystynoutoa käytetään esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa arviolta joitakin satoja kertoja vuodessa, joten kyse on varsin merkittävästä keinosta. Oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa voidaankin pitää erittäin tärkeänä etenkin nykyisin, kun rikoksen uhrin asemaa on korostettu entisestään ja uusia kiireellisyysperusteita on säädetty. Esimerkiksi lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyä nopeutetaan 1.10.2023 voimaan tulevalla lailla, jonka mukaan pääkäsittely tuomioistuimessa on lakimuutoksen tarkoittamissa tapauksissa aloitettava 30 päivän kuluessa asian vireilletulosta.⁹⁹ Mainittu uudistus ja mahdolliset muut tulevat muutokset huomioon ottaen säilöönoton enimmäisajan pidentäminen nostettiin työryhmässä esiin merkittävänä parannuksena pääkäsittelyiden toteuttamiseksi.

Toisaalta vapaudenmenetyksen pidentäminen ei olisi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmatonta. Säilöön ottaminen merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Näin ollen kiinnipitoajan pidentämiselle tulisi esittää perusoikeusnäkökulmasta hyväksyttävät perusteet.¹⁰⁰ Perustuslakivaliokunnan mukaan säilöönotto ei saa kestää pidempään kuin oikeudenkäynnin turvaamisen kannalta on välttämätöntä.¹⁰¹ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat velvoit-

98 Tolvanen 2020 s. 48.

99 HE 144/2022 vp.

100 Lakivaliokunta on (LaVM 1/2006 vp s. 8) korostanut, että noutamisesta tulee antaa määräys vasta tarkan harkinnan jälkeen, koska ennakkonoudolla erilaisten olettamusten perusteella puututaan henkilökohtaiseen vapauteen. Ks. myös KKO 2022:72, kohta 24: ”Korkein oikeus katsoo, että myös noutomääräystä koskevan päätöksen tulee vastaavasti perustua vastaajan käyttäytymistä koskeviin konkreettisiin tosiseikkoihin.”

101 PeVL 31/2005 vp s. 5.

teet koskien muun muassa oikeutta vapauteen (5 artikla) asettaa menettelylle välttämättömiä reunaehtoja. Lisäksi vapaudenmenetyksen näkökulmasta edellä mainittu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6 artikla) perustelee myös suhteellisuusperiaatteen mukaista tarkastelua kiinnioloajan pituudesta. Huomioon tulee ottaa se, että kyse voi vastaajan lisäksi olla asianomistajasta tai todistajasta. Myös Suomea sitovat kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) kannanotot harkittaessa kiinnioloajan pidentämistä on otettava huomioon.

Vastakkaiset näkökulmat huomioon ottaen asia ja sen toteuttamismahdollisuudet vaatisivat vielä kokonaisarviointia. Joka tapauksessa noutomääräysten tehokkaammalla käytöllä soveltuvissa tapauksissa voitaisiin vähentää pääkäsittelyiden peruuntumisia ja tehostaa rikosasioiden oikeudenkäyntivaihetta. Tuomioistuimen on noudatettava välttämättömyysharkintaa säilöönoton keston suhteen. Samoin on kiinnitettävä huomiota esitutkintaviranomaisten resursseihin säilöön otettujen henkilöiden kuljettamiseen ja säilyttämiseen liittyen.

12.4 Poissaolokäsittelyn soveltamisala

Nykytila

Rikosasian tutkimisesta ja ratkaisemisesta vastaajan poissaolosta huolimatta (ns. poissaolokäsittely) säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 ja 12 §:ssä. Luvun 11 §:n mukaan asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta, jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen ja hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen. Tällöin voidaan tuomita rikesakko, sakkorangaistus tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus ja enintään 10 000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Luvun 12 §:n nojalla asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan suostumuksella hänen poissaolostaan huolimatta, jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen ja hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen. Rangaistukseksi ei tällöin voida tuomita ankarampaa rangaistusta kuin yhdeksän kuukautta vankeutta.

Lähtökohta on, että syytetyllä on oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus olla paikalla oikeudenkäynnissä. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan syytetty voi luopua oikeudestaan olla henkilökohtaisesti läsnä oikeudenkäynnissä, jos tärkeä julkinen intressi ei läsnäoloa vaadi. Luopumisen on oltava nimenomainen tai muuten yksiselitteinen; pelkkä poisjääminen ei sellaisenaan osoita, että syytetty olisi luopunut oikeudestaan olla

läsnä oikeudenkäynnissä.¹⁰² Vastaajan suostumuksen osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen, sillä kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä.¹⁰³

Oikeusprosessien keventämisen yhteydessä laajennettiin suostumukseen perustuvan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 12 §:n soveltamisalaa siten, että sen nojalla voitiin tuomita kuuden kuukauden sijasta yhdeksän kuukautta vankeutta, mikä vastaa kirjallisessa menettelyssä tuomittavissa olevaa enimmäisrangaistusta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tuomioistuimen on tarkoin harkittava, voidaanko rikosasia tyydyttävästi selvittää vastaajan poissaolosta huolimatta. Tuomioistuimen harkintavelvollisuus korostuu sitä enemmän, mitä ankarammasta rangaistuksesta on kysymys.¹⁰⁴

LEAN-hankkeen raportissa on todettu, että rikosprosessissa erityisiä ongelmia aiheuttaa syytettyjen passiivisuus, mikä ilmenee toistuvina poissaoloina oikeuskäsittelystä. Poissaoloista aiheutuvien haittojen vähentämiseksi voisi raportin mukaan lisätä poissaolouhkaisia käsittelyjä eli niitä, joissa asia ratkaistaan syytetyn läsnäolosta riippumatta, samoin kuin käsittelyjä, joissa syytettyä edustaa asiamies.¹⁰⁵

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa on katsottu, että asianosaisen ja kuuluttavan läsnäolovelvollisuuden laajuutta tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti. Selvittämisen arvoista arviomuistion mukaan olisi, missä määrin asianosaisen on ylipäätään tarve osallistua oikeudenkäyntiin henkilökohtaisesti. Tulisi myös harkita, voisiko asiamiehen käyttöalaa laajentaa korvaamaan asianosaisen henkilökohtaista osallistumista. Lisäksi rikosasian vastaajan läsnäolovelvollisuuden lieventämistä tulisi harkita. Arviomuistion mukaan nykyinen poissaolokäsittelyä koskeva sääntely on tulkinnanvarainen ja soveltamiskäytäntö epäyhtenäistä. Poissaolokäsittelyä ei välttämättä hyödynnetä riittävän tehokkaasti. Sama on todettu jo hallituksen esityksessä HE 271/2004 vp.¹⁰⁶ Poissaolokäsittelyn edellytyksiä ja todistelun vastaanottamista vastaajan poissaollessa koskevat käytännöt vaihtelevat merkittävästi eri käräjäoikeuksissa, mistä aiheutuu syyttäjälle ongelmia valtakunnallisessa päivystyksessä syyttäjän haastetta annettaessa eri käräjäoikeuksiin. Poissaolokäsittelyn laajentamiseen on suhtauduttu kriittisesti epäyhtenäisen soveltamiskäytännön

102 HE 200/2017 vp s. 11.

103 PeVL 7/2014 vp s. 5. YK:n ihmisoikeuskomitea on pitänyt jo vuonna 1998 Suomen poissaolokäsittelyjä Kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen (ns. KP-sopimus) 14 artiklan kannalta kyseenalaisina, jos vastaaja ei ole selväsanaisesti suostunut tällaiseen menettelyyn ja tuomioistuin ei ole täysin tietoinen vastaajan olosuhteista.

104 HE 200/2017 vp s. 47.

105 Tolvanen 2020 s. 47–48.

106 HE 271/2004 vp s. 17.

lisäksi muun muassa siksi, että ainakin 2000-luvun alkupuolella melko suuri osa jutuista ratkaistiin asianosaisen poissaolosta huolimatta ilman hänen nimenomaista suostumustaan asian tutkimiseen ja ratkaisemiseen kyseisessä menettelyssä.¹⁰⁷ Toisaalta oikeusprosessien keventämisesitystä koskevassa lausunnossaan lakivaliokunta katsoi, että syytetyn läsnäolovelvollisuuden lieventämisellä voidaan vähentää syytetyn poissaolosta johtuvia istuntojen peruuntumisia ja siten tehostaa rikosprosessia sekä lyhentää oikeudenkäyntien kestoa. Peruuntuneista istunnoista aiheutuu merkittäviä haittoja muun muassa oikeudenkäyntien viivästymisinä, tarpeettomina kustannuksina ja muiden asianosaisten tarpeettomina käynteinä tuomioistuimissa. Näistä syistä valiokunta suhtautui esitettyihin lievennyksiin yleisesti ottaen ja kokonaisuutena arvioiden myönteisesti. Pääsääntönä kuitenkin jatkossakin tuli olla, että vastaajan on oltava henkilökohtaisesti läsnä pääkäsittelyssä, jollei katsota, ettei henkilökohtainen läsnäolo ole asian selvittämiseksi tarpeen. Tuomioistuimen tuli läsnäolovelvoitetta koskevassa harkinnassaan huolellisesti ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.¹⁰⁸

Hovioikeudessa valittajana henkilökohtaisesti saapumaan määrättävä rikosasian vastaaja kutsutaan hovioikeuden pääkäsittelyyn oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 18 §:n 1 momentin mukaan uhalla, että valitus jätetään sillensä, jos hän ei saavu pääkäsittelyyn henkilökohtaisesti eikä myöskään asiamiehen edustamana, ja uhalla, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta, jos hän käyttää sijastaan asiamiestä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan hovioikeudessa toimitettavaan suulliseen käsittelyyn asianosainen määrätään saapumaan henkilökohtaisesti sakon uhalla, jos se katsotaan asian selvittämiseksi tarpeelliseksi. Luvun 3 §:n 2 momentin mukaan vastaajan on oltava henkilökohtaisesti hovioikeuden pääkäsittelyssä läsnä siltä osin, kuin tuomioistuin katsoo hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi tai muusta syystä tarpeelliseksi. Muita nimenomaisia säännöksiä valittajana olevan vastaajan läsnäolosta hovioikeuden pääkäsittelyssä lakiin ei sisälly, mutta oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 19 §:n 2 momentin viittaussäännöksen nojalla rikosasian vastaajan velvoittamisesta henkilökohtaisesti saapumaan pääkäsittelyyn on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun laissa säädetään. Käytännössä on kuitenkin jossain määrin epäselvää, mitkä kyseisistä rikosprosessilain säännöksistä koskevat sekä käräjä- että hovioikeuksia ja mitkä vain käräjäoikeuksia. Tältä osin lakia olisi syytä täsmentää.

Pääkäsittelyjen peruuntumisista hovioikeuksissa valittajana olevan vastaajan poissaolon vuoksi seuraa luonnollisesti vastaavia haittavaikutuksia kuin käräjäoikeuksissakin. Jos esimerkiksi valittajana oleva vastaaja on valituksessa ilmoittanut haluavansa – toisin kuin käräjäoikeudessa – tulla kuulluksi mutta jää kuitenkin itse saapumatta pääkäsittelyyn,

107 HE 271/2004 vp s. 17.

108 LaVM 2/2018 vp s. 7.

johon hänen asiamiehensä, kaikki muut asianosaiset ja todistajat ovat saapuneet, joudutaan arvioimaan, voidaanko asia kuitenkin joltakin osin käsitellä ja ratkaista vai onko pääkäsittely peruutettava ja määrättävä uusi pääkäsittelypäivä. Asianosaisille ja tuomioistuimelle aiheutuu ylimääräistä työtä ja lisää kustannuksia ja oikeudenkäynti viivästyy. Tästä syystä olisi harkittava, olisiko mahdollista säätää nykyistä väljemmin tai ainakin täsmällisemmin niistä edellytyksistä, joilla valitus voitaisiin tällaisissa tilanteissa jättää sillensä tai ratkaista valittajan poissaolosta huolimatta.

Kehittämisehdotukset

Työryhmä ehdottaa, että poissaolokäsittelyjä laajennettaisiin seuraavasti:

Poissaolokäsittelyn soveltamisalan laajentaminen siten, että poissaolevalle vastaajalle voidaan tuomita enintään yhden vuoden vankeusrangaistus; tai

Poissaolokäsittelyn soveltamisalan laajentaminen siten, että poissaolevalle vastaajalle voidaan tuomita enintään kahdeksan kuukauden vankeusrangaistus, ja jos vastaajaa edustaa oikeudenkäyntiavustaja oikeudenkäynnissä, hänelle voidaan tuomita enintään yhden vuoden vankeusrangaistus.

Poissaolokäsittelyn laajennukset koskisivat rikosasioita, joista tuomittava ankarin rangaistus olisi enintään kuusi vuotta vankeutta. Uudistus kattaisi esimerkiksi talousrikokset ja monia vakavia omaisuusrikoksia.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on todettu jo 20 vuotta sitten, että juttujen yleinen laadun muutos edellyttää kehittämistä ja prosessisäännöksiltä enemmän joustavuutta ja valinnanvapautta tuomioistuimelle ja asianosaisille.¹⁰⁹ Tarpeisiin onkin pyritty vastaamaan useilla uudistuksilla. Toimintaympäristö ei kuitenkaan lakkaa muuttumasta, joten oikeusprosessien kehittämisen tulee olla jatkuvaa. Mietinnössä esitetty näkemys siitä, kuinka tulevaisuudessa korostuu se, että kaikkia asioita ei niiden erilaisuuden ja yhteismitattomuuden vuoksi voida hoitaa samanlaisilla menettelysäännöillä, on edelleen ajankohtainen. Oikeusprosessien keventämistä käsittelevässä työryhmämietinnössä on todettu, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista ei seuraa ehdotonta velvoitetta kuulla syytettyä henkilökohtaisesti tai säätää hänen paikallaoloaan pääkäsittelyssä ehdottomaksi, joskin mietinnössä esitetään, ettei peruslähtökohdasta, eli syytetyn oikeudesta olla itse paikalla oikeudenkäynnissä tule luopua.¹¹⁰

¹⁰⁹ KM 2003:3 s. 203.

¹¹⁰ Oikeusprosessien keventäminen: Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 39/2017 s. 42.

Rikosasioiden oikeudenkäynnin perusajatusta eli vastaajan läsnäoloa tulisi arvioida uudelleen. Asiaa tulisi tarkastella uudesta näkökulmasta, jonka mukaan oikeudenkäyntiin osallistuminen olisi pikemminkin oikeus kuin velvollisuus. Kaikessa arvioinnissa tulisi ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset ja tapauskohtainen harkinta.

Nykyistä poissaolokäsittelyjen rajausta, jonka mukaan vastaajalle voidaan tuomita enintään kolme kuukautta vankeutta, voidaan pitää liian matalana. Vastaajat eivät ole erityisen aktiivisia ilmoittamaan suostumuksestaan poissaolokäsittelylle. Ei ole tavatonta, että vastahakoinen vastaaja saadaan henkilökohtaisesti paikalle istuntoon vasta useamman yrityksen jälkeen eikä hänen henkilökohtaisesta läsnäolostaan oikeudenkäyntitilaisuudessa ole saavutettavissa asian selvittämiseksi lisäarvoa, mikä on luonnollisesti prosessin etenemisen kannalta ongelmallista. Tilanteeseen kiteytyy ajatus siitä, että oikeudenkäyntiin osallistumisen tulisi pohjautua oikeuteen eikä velvollisuuteen. Poissaolokäsittelyn soveltamiskäytännöt vaihtelevat, joten lainsäädäntöä tulisi ainakin täsmentää. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon korkeimman oikeuden asiaa koskeva ratkaisu KKO 2022:34. Myös henkilötodistelun vastaanottamisen mahdollisuus poissaolokäsittelyssä olisi huomioitava seikka. Lisäksi voitaisiin arvioida mahdollisuutta tuomita poissaolokäsittelyssä vankeusrangaistus alle 18-vuotiaalle vastaajalle, joka ei ole ensikertalainen.

Edellä esitettyjen perusteiden valossa työryhmä katsoo, että poissaolokäsittelyjen käytöalaa on tarpeen laajentaa. Joka tapauksessa tulisi olla mahdollista, että vastaaja voisi nykyistä laajemmin osallistua oikeudenkäyntiin oikeudenkäyntiavustajan edustamana. Samoin perustein myös hovioikeuden pääkäsittelyssä asia voitaisiin valittajana olevan vastaajan poissaolon vuoksi nykyistä useammin jättää sillensä tai ratkaista valittajan poissaolosta huolimatta. Valittajana olevan vastaajan läsnäoloa hovioikeuden pääkäsittelyssä koskevia säännöksiä tulee täsmentää. Näillä toimilla parannetaan merkittäväällä tavalla tuomioistuimeen saapuvien juttujen läpivirtausta ja kohdennetaan tuomioistuinten ja syyttäjien voimavaroja tarkoituksenmukaisemmin.

13 Kirjallinen menettely

Nykytila

Asian ratkaisemisesta pääkäsittelyä toimittamatta eli kirjallisessa menettelyssä säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvun 1 §:ssä. Menettelyn käyttöä on rajoitettu 1 §:stä ilmenevästi muun ohella sen soveltamisalaan kuuluvan rikoksen vakavuuden ja menettelyssä tuomittavan rangaistuksen suhteen. Säännöksen mukaan asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä, jos 1) mistään syyttäjän syytteessä tarkoitusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta; 2) vastaaja tunnustaa syyttäjän syytteessä kuvatun teon sekä käräjäoikeudelle antamallaan nimenomaisella ilmoituksella luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn ja suostuu asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä; 3) vastaaja on teon tehdessään ollut täysi-ikäinen; 4) asianomistaja on ilmoittanut esitutkinnassa, ettei hänellä ole vaatimuksia asiassa, tai suostuu asian käsittelyyn kirjallisessa menettelyssä; ja 5) pääkäsittelyn toimittaminen on asian selvitettyyn tilaan nähden myös kokonaisuutena arvioiden tarpeetonta. Kirjallisessa menettelyssä voidaan tuomita enintään yhdeksän kuukauden mittainen vankeusrangaistus.

Kirjallisesta menettelystä säädettyäessä perustuslakivaliokunta on todennut, että vaatimus käsittelyn suullisuudesta kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Pääsääntö oikeudenkäynnissä on näin ollen suullinen käsittely.¹¹¹ Perustuslain säännös ei estä säättämästä lailla siihen vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.¹¹² Kuten edellä käy ilmi, on kirjallisen menettelyn soveltamisala monin tavoin rajattu, mikä on omiaan myötävaikuttamaan sen hyväksyttävyyteen.¹¹³

Perustuslain vaatimukset huomioon ottaen kirjallisen menettelyn soveltamisalan laajentamista tai menettelyssä tuomittavan enimmäisrangaistuksen korottamista tulee arvioida huolellisesti. Mitä ankarammasta rangaistuksesta on kyse, sitä useammin on tarve suulliseen oikeudenkäyntiin jo vain rangaistuksen mittaamisen vuoksi. Melko vakavien rikosasioiden siirtäminen menettelyyn, joka perustuu pelkästään vastaajan kirjallisesti antamaan suostumukseen ja tunnustukseen, voi olla ongelmallinen myös aineellisen totuuden

111 PeVL 31/2005 vp s. 2.

112 HE 309/1993 vp s. 74, PeVL 35/2002 vp s. 2/II.

113 LaVM 1/2006 vp s. 4.

selvittämisen kannalta. Vertailun vuoksi esimerkiksi syyteneuvottelua arvioidessaan perustuslakivaliokunta on todennut, että suostumuksen aitouteen ja vapaaehtoisuuteen sekä nimenomaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä.¹¹⁴ Tunnustamisen oikeellisuuden varmistamista on syyteneuvottelussa pidetty välttämättömänä.¹¹⁵ LEAN-hankkeen hankkeen raportissa on todettu viranomaisten kuulemisten perusteella, että kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentaminen nykyisestään ei vaikuta realistiselta vaihtoehdolta.¹¹⁶

Yhtäältä on syytä huomata, että vaikka käytännössä kirjallista menettelyä sovelletaan suhteellisen laajasti, etenee käräjäoikeuksien istuntokäsittelyyn edelleen juttuja, jotka voitaisiin käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Toisaalta käräjäoikeudet siirtävät syyttäjän kirjalliseen menettelyyn esittämiä rikosasioita käsiteltäväksi suullisessa käsittelyssä. Oikeuskäytäntö ei välttämättä ole yhdenmukainen, ja alueelliset erot vaikuttavan olevan melko suuria. Tähän vaikuttavat eri syyt, kuten käräjäoikeuksien juttukanta ja asiarakenne, henkilöiden tavoitettavuus sekä esitutkintaviranomaisten aktiivisuus käyttää kirjallista menettelyä. Vuonna 2022 kirjallisessa menettelyssä ratkaistiin kaikissa käräjäoikeuksissa yhteensä 14 302 rikosasiaa (16 374 vuonna 2021 ja 16 358 vuonna 2020). Kirjallisessa menettelyssä ratkaistujen asioiden osuus kaikista rikosasioiden asia- ja käsittelyratkaisuista oli 27 prosenttia (29 prosenttia vuonna 2021 ja 32,2 prosenttia vuonna 2020). Käräjäoikeuksittain tarkasteltuna kirjallisen menettelyn osuus oli 11–38 prosenttia.¹¹⁷

Kehittämissuhteet

Työryhmä ehdottaa kirjallisen menettelyn käyttöalaa laajennettavaksi siten, että sen piiriin kuuluisivat rikokset, joista ankarin säädetty rangaistus on neljä vuotta vankeutta ja kirjallisessa menettelyssä voitaisiin tuomita enintään yhden vuoden vankeusrangaistus.

Mitään rikoslajia ei rajattaisi kirjallisen menettelyn ulkopuolelle. Muiden kirjalliselle menettelylle säädettyjen edellytysten tulisi edelleen täytyä eikä niihin ehdoteta muutoksia, eli asianosaisten tulisi suostua kirjalliseen menettelyyn ja syytetyn olisi tunnustettava rikos. Asian tulisi olla myös näytöltään selvä siten, ettei suulliselle pääkäsittelylle ole tarvetta. Lisäksi vastaajalla olisi edelleen mahdollisuus antaa asiassa kirjallinen lausuma tuomioistuimelle. Jatkossakin esitutkintaviranomainen, syyttäjä ja viime kädessä tuomioistuin arvioisivat edellytysten täyttymisen. Ehdotus edellyttäisi lainmuutosta.

Kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentaminen toisi syyttäjille helpotusta istuntoruuhkaan, kun yhä useammassa tapauksissa syytteen mukaisen teon ollessa tunnustettu asia

114 PeVL 7/2014 vp s. 4–5.

115 LaVM 5/2014 vp s. 8.

116 Tolvanen 2020 s. 47.

117 Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022, Tuomioistuinvirasto s. 45.

olisi ratkaistavissa tuomioistuimessa ilman suullista pääkäsittelyä. Kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamisella voitaisiin lyhentää käsittelyaikoja ja keskittää tuomioistuinten resursseja vaativampiin ja näytöllisesti epäselviin asioihin. Asia tulisi käsitellä kirjallisessa menettelyssä edellytysten täytyessä kaikissa tapauksissa, joissa suulliselle käsittelylle ei ole tarvetta asian selvittämisen näkökulmasta eikä kukaan asianosaisista pidä pääkäsittelyä tarpeellisena.

Kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamista ja edellä käsiteltyä poissaolokäsittelyä arvioitaessa olisi lisäksi jatkovalmistelussa pohdittava, millaiset vaatimukset ylipäätään niin sanotussa riidattomassa rikosasiassa laadittavalle haastehakemukselle on asetettava ja mikä on tällaisen asian käsittelyssä syyttäjän rooli. Syyttäjän tulee tehdä päätös syytteen nostamisesta ja yksilöitävä teot, joista syyte nostetaan siten, ettei kukaan tule tuomituksi kahteen kertaan samasta rikoksesta. Syytteen nostamista koskevan päätöksen tekeminen selvässä asiassa laadukkaan esitutkinta-aineiston perusteella ei kestä kauaa. Sen sijaan esimerkiksi varkaus- tai petossarjan syytteen kirjoittaminen teonkuvauksineen, täydellisine todisteluineen ja teemoineen voi viedä päiviä, mikä nykyisessä resurssitilanteessa ja istuntoruuhkassa aiheuttaa merkittävää viivettä asioiden käsittelyyn. Näin ollen kirjallisen menettelyn käyttöalan laajentamista arvioitaessa olisi samalla aiheellista pohtia sitä, olisiko tarkoituksenmukaista luoda tuomioistuimissa käytävän rikosprosessin sisälle ylipäätään erilaisia prosessilajeja riippuen siitä, minkä laatusesta asiasta on kysymys ja onko teko tunnustettu vai ei.

Kirjallinen menettely asettaa myös tiettyjä vaatimuksia esitutkinnalle ja esitutkintapöytäkirjan laadulle. On tärkeää, että esitutkinnassa on selvitetty kaikki rikosasiaan keskeisesti liittyvät seikat ja että esitutkintapöytäkirjasta ilmenevät olennaiset tiedot asian ratkaisemiseksi. Tämä edellyttää esitutkintaviranomaisten panosta. Kirjallisen menettelyn tehostaminen ja käyttöalan laajentaminen saattaisivat siten lisätä esitutkintaviranomaisten työmäärää. Tältä osin tulisi arvioida muun muassa, voisiko sähköisillä työkaluilla säästää ja nopeuttaa esitutkintaviranomaisen työtä. Samoin resurssivaikutukset tulisi ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Kuten edellä on todettu, on kirjallinen menettely poikkeus suulliseen oikeudenkäyntiin, joten sen soveltamisalan on pysyttävä rajattuna. Edellä kuvatut valiokuntien lausumat huomioon ottaen tulee soveltamisalan laajentamisen edellytyksiä arvioida jatkovalmistelussa suhteessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja varmistaa, että kirjallisesta menettelystä ei muodostu pääsääntöä.

Lainsäädäntömuutosehdotusten lisäksi työryhmä katsoo, että kirjallisen menettelyn tehokasta käyttöä tulisi edistää käytännön toimin ja pyrkiä vaikuttamaan siihen, että entistä suurempi osa jo nykyisin soveltamisalaan kuuluvista asioista ohjautuisi tähän menettelyyn. Asiaan voidaan vaikuttaa ainakin tietoisuuden lisäämisellä, koulutuksella ja viranomaisten ohjeistuksella.

14 Perusteluvollisuus ja valtakunnalliset fraasimallit

Nykytila

Tuomioistuimen perusteluvollisuudesta säädetään laissa. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 4 §:n mukaan tuomio rikosasiassa on joko syylliseksi tuomitseva tai vapauttava. Tuomio on perusteltava. Perusteluista on ilmettävä, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Perusteluissa on myös selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä.

LEAN-hankkeen raportissa on nostettu esiin perusteluvollisuuden keventäminen yhtenä keinona nopeuttaa prosessia.¹¹⁸ Perusteluvollisuutta on käsitelty myös rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä, jossa on kartoitettu aikaisemmin aiheesta valmisteltua aineistoa.¹¹⁹ Muun muassa tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönotosta yleisissä tuomioistuimissa on laadittu muistio vuonna 2014 ja tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa riita-asioissa arviomuistio vuonna 2016.¹²⁰ Molemmat muistiot saivat kriittisen vastaanoton lausuntokierroksella, eikä valmistelua jatkettu. Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on katsottu, ettei viime vuosina ole tullut ilmi sellaisia uusia seikkoja, joiden johdosta aikaisempia selvityksiä, johtopäätöksiä ja niiden lausuntopalautetta tulisi arvioida toisin.

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa puolestaan on todettu, että tuomion perusteluvollisuuden keventäminen tehostaisi tuomarin työtä. Edellytyksenä voisi olla, että perustelut voitaisiin asianosaisten suostumuksella antaa vain suullisesti tai muutoin rajoitetusti.¹²¹

118 Tolvanen 2020 s. 51, 55.

119 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 69–70.

120 Arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa riita-asioissa, OM 3/41/2015.

121 Huovinen, Alanaatu 2022 s. 139.

Kehittämisehdotukset

Työryhmä ei esitä tuomioistuimen ratkaisujen perusteluvollisuuden keventämistä ottaen huomioon edellä kuvatut aiemmat valmistelut ja niiden johtopäätökset. Kyse on siltä osin koulutuskysymyksestä.

Tuomioistuimen ratkaisujen laatimista ja perustelujen kirjoittamista voitaisiin kuitenkin kehittää ja nopeuttaa luomalla valtakunnalliset fraasimallit (fraasipankki) kaikkien tuomareiden saataville yleisimpiin asioihin (perustelut ja tuomiolauselmat). Fraasimalleista voisi poimia niin sanotut yleisperustelut tai tuomiolauselmaa koskevat määräykset asiakirjalle ja muokata niitä käsiteltävänä olevaan asiaan sopiviksi. Käytäntö tehostaisi perustelemista ja voisi osaltaan parantaa tuomioiden laatuakin.¹²² Fraaseilla tuotaisiin rakennetta ja malleja muun muassa lainkäytön yhtenäisyyden parantamiseksi ja tuomioistuinten työtä helpottamaan. Ehdotus ei edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia vaan kyse olisi toimintatapojen muutoksesta.

122 Tuomioiden lisäksi fraasimalleja voitaisiin hyödyntää tuomioistuinten ratkaisujen laatimisessa yleisemminkin. Esim. ratkaisu KKO 2022:72 ohjaa siihen (kohdat 16–19), että ainakin kansliassa tehtävistä ennakkonoutoa koskevista ratkaisuista tulee tehdä perusteltu kirjallinen päätös. Tämä lisää tuomioistuinten työtä merkittäväällä tavalla aiempaan verrattuna, ja etenkin tällaisessa asiassa fraasien hyödyntämisellä voisi olla saavutettavissa olennaisia hyötyjä.

15 Rikosasioiden valmistelu

15.1 Rikosasioiden valmistelu ja preklusio

Valmistelun tavoitteet ja oikeudenkäyntikulttuurin kohentaminen

Korkein oikeus on lausunnossaan suullisen todistelun vastaanottamista tallenteelta koskevista työryhmän mietinnöstä todennut, että ”nykyisen sääntelyn nojalla kantajan, syyttäjän ja asianomistajan tulee ilmoittaa haastehakemuksessa todisteensa ja se, mitä niillä on tarkoitus näyttää toteen. Vastaajaa sama velvollisuus koskee haasteeseen vastatessaan. Riita-asioissa todistelu yleensä täsmentyy valmistelussa. Vaikka rikosasioissa ei ole preklusiota ennen korkeinta oikeutta ja asiaa on selvitetty esitutkinnassa, valmistelun nykyistä laaja-alaisempaan käyttöön myös rikosasioissa on ilmeinen tarve kuva- ja äänitallenteiden hyödyntämiseen perustuvassa menettelyssä. Kirjallisen yhteenvedon laatimisen tulisi olla pääsääntö toimitettaessa valmistelu rikosasiassa. Asianosaisten velvollisuus todisteiden teemoittamiseen sekä tuomioistuimen johdolla tapahtuva riidattomien ja riidanalaisien seikkojen erottelu eivät toteudu nykyään riittävästi. Kun sanotut toimet ovat ehdotetussa menettelyssä entistäkin tärkeämpiä, tulisi näiden tavoitteiden saavuttamiseen kiinnittää uudistuksen jatkovalmistelussa vielä erityistä huomiota.”¹²³

Rikosasian käsittelyyn valmistautumiselta, riidattomien ja riidanalaisien seikkojen erottelulta ja sen perusteella nimettyjen tarpeellisten todisteiden teemoittelulta on edellytettävä nykyistä korkeampaa laatua. Asianosaisten tulee prosessitoimissa keskittyä laajuuden sijasta sisällön oikea-aikaiseen, yksilöityyn ja tiiviiseen esittämistapaan. Etupainotteisuuden lisäksi olennaista on hahmottaa riidattomat seikat, keskeiset riitakysymykset ja asiaan liittyvät oikeusnormit sekä niiden kannalta relevantti todistelu asianmukaisine todistustee- moineen. Tuomioistuimen tulee täyttää prosessinjohtovelvollisuutensa nykyistä laadukkaammin. Tuomarin prosessinjohtovelvoitteen tehostaminen ei kuitenkaan ole riittävä, vaan myös asianosaisilta tulisi edellyttää nykyistä laajempaa huolellisuusvelvoitetta. Seikkoihin vaikuttavat osapuolten resurssit ja voimassa oleva lainsäädäntö, mutta monet asiat ovat myös koulutuskysymyksiä.

Oikeudenkäyntimenettelyä ollaan uudistamassa merkittäväällä tavalla, kun oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia muutetaan edellä mainitun, niin sanotun todistustallen-

¹²³ Korkeimman oikeuden lausunto 19.2.2021 suullisen todistelun vastaanottamista tallenteelta koskevasta työryhmän mietinnöstä (OH 2020/299), kohdat 14 ja 15.

neuudistuksen (HE 133/2021 vp) myötä. Lain (97/2022) voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Uudistuksessa korostuu edellä todetulla tavalla rikosasioiden valmistelu ja etenkin todistelun vastaanottaminen. Tältä osin nykytilanteessa on parannettavaa. Uudistuksen onnistumisen näkökulmasta on tärkeää, että käräjä- ja hovioikeudet ja kaikki sidosryhmät ymmärtävät uudistuksen keskeiset tavoitteet.

Tuomioistuimella ei nykyisellään ole (haasteen antamisen jälkeen) sanktiouhkaisia keinoja pyytää syyttäjää, asianomistajaa tai vastaajaa esittämään todisteluaan määräaikaan mennessä asian valmistelun aikana. Vastaaja voi halutessaan pysyä täysin passiivisena kaikilta osin koko oikeudenkäynnin ajan. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin voi kehottaa asianosaista toimittamaan ennen suullisen valmistelun istuntoa tai istuntojen välisenä aikana tuomioistuimeen kirjallisen lausuman tuomioistuimen määräämistä kysymyksistä. Tältä osin on havaittava, että osapuolia ei voi pakottaa antamaan pyydettyä lausumaa eikä lausuman antamisen laiminlyönnistä seuraa oikeudenmenetystä, koska samat asiat voi esittää suullisesti istunnossa. Nykyinen asiantila on tuomioistuinten näkökulmasta ongelmallinen.

Korkein oikeus on rikosprosessin tehostamishankkeen mietintöä koskevassa lausunnossaan todennut seuraavaa: *”Nykyisellään tuomioistuimilla ei rikosasioissa ole juurikaan keinoja tehokkaasti puuttua asianosaisten prosessitaloudellisesti epätarkoituksenmukaiseen tai huolimattomaan menettelyyn taikka jopa tarkoitukselliseen viivyttelyyn todistelun ilmoittamisessa. Myös rikosasioissa voitaisiinkin ottaa harkittavaksi, olisiko asianosaisten prosessitoimilta nykyistä selvemmin edellytettävä oikea-aikaisuutta jonkinlaisella rikosasioihin soveltuvalla preklusiosääntelyllä. Tällaista sääntelyä voitaisiin harkita ainakin hovioikeusvaihetta silmällä pitäen sekä niitä tilanteita varten, joissa riidanalaisten seikkojen ja tarvittavan todistelun täsmentäminen ei tuomioistuimen toimenpiteistä ja kehotuksista huolimatta muutoin onnistu riittävän etupainotteisesti. Preklusiosääntelyn soveltaminen rikosprosessiin on periaatteelliselta kannalta monisyinen asia ja edellyttää siksi siihen liittyvien näkökohtien perusteellista punnintaa.”*¹²⁴

Asianajajakunnan ja oikeudenkäyntiavustajien näkökulmasta kyse on erittäin merkittävästä asiasta, joka käytännössä tarkoittaisi rikosoikeudenkäyntiä koskevan kulttuurin muuttamista kokonaisuudessaan.

124 Korkeimman oikeuden lausunto 10.5.2022 rikosprosessin tehostamista koskevasta työryhmämietinnöstä (KKO-HD/529/2022).

Preklusio prosessivollisuuksien tehostamiskeinona

Tärkeimmät keinot asianosaisten prosessivollisuuksien tehostamiseksi löytyvät preklusiosäännöksistä. Rikosasiasassa ei sovelleta preklusiosäännöksiä käräjäoikeudessa eikä hovioikeudessa. Rikosasiasassa ei siten ole kiellettyä vedota pääkäsittelyssä uuteen seikkaan tai todisteeseen, johon ei ole aikaisemmassa vaiheessa vedottu. Asianosainen ei syyttäjän ajamassa rikosasiasassa menetä oikeuttaan vedota uuteen seikkaan tai uuden todisteen esittämiseen pääkäsittelyssä, vaikka hän olisikin laiminlyönyt oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 16 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa. Nykyisin syyttäjän ajamissa jutuissa ei säännönmukaisesti pidetä suullista valmisteluistuntoa, jossa kaikki vedottavat seikat ja esitettävät todisteet voitaisiin tarkentaa mahdollisuuksien mukaan. Rikosasiasassa preklusio on voimassa korkeimmassa oikeudessa (OK 30:7), mutta ei ole sielläkään ehdoton.¹²⁵

Suomessa on erilaiset säännökset riita-asioissa oikeustosisiikojen ja todisteiden preklusion osalta. Oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan asianosainen ei saa dispositiivisessa asiassa pääkäsittelyssä vedota sellaiseen seikkaan, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa, ellei asianosainen saata todennäköiseksi, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että asianosainen ei saa dispositiivisessa asiassa pääkäsittelyssä vedota sellaiseen todisteeseen, johon hän ei ole vedonnut valmistelussa, ellei voida olettaa, että hänen menettelynsä johtuu pätevistä syistä. Uusi todiste voidaan kuitenkin ottaa vastaan, jos asianosaiset siihen suostuvat. Preklusio on näin ollen lievempi todisteiden osalta. Preklusion avulla vetoamistoimet keskitetään valmisteluvaiheeseen. Liian voimakas preklusio voi kuitenkin johtaa asianosaisten ”ylivarustautumiseen” ja oikeudenkäynnin liialliseen etupainotteisuuteen sekä kustannusten kasvamiseen. Tuomioistuimen tekemä kirjallinen yhteenveto (OK 5:24) on tärkeä, koska sen avulla asianosaiset saavat tietää, miten heidän vetoamistimensa on ymmärretty ja otettu huomioon.¹²⁶

Oikeudenkäymiskaaren 25 luvussa säädetään muutoksenhausta käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Luvun 17 §:n mukaan valittaja ei saa hovioikeudessa riita-asiasassa vedota muihin seikkoihin tai todisteisiin kuin niihin, jotka on esitetty käräjäoikeudessa, paitsi jos hän saattaa todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota seikkaan tai todisteeseen käräjäoikeudessa tai että hänellä on ollut pätevä aihe olla tekemättä niin. Kuittausvaatimus, joka on esitetty vasta hovioikeudessa, voidaan jättää tutkimatta, jos sen tutkiminen ei voi vaikeuttaa tapahtua.

125 Ks. KKO 2018:41.

126 Helenius, Dan, Linna, Tuula: Siviili- ja rikosprosessioikeus 2021 s. 201–202.

Ruotsissa riita-asioissa vasta pääkäsittelyssä esitetty uusi aineisto voidaan jättää huomioon ottamatta, jos voidaan olettaa, että asianosainen yrittää menettelyllään pitkittää oikeudenkäyntiä tai yllättää vastapuolensa tai että asianosainen muutoin menettelee asiattomassa tarkoituksessa tai törkeästä huolimattomuudesta (RB 43:10).¹²⁷ Ruotsissa siis arvioidaan sitä, onko asianosainen toiminut epäasiallisesti tai sopimattomasti. Sen sijaan Norjassa ja Tanskassa painotetaan riita-asioissa preklusion vaikutuksien sekä kohtuusnäkökohtien ja vastapuolen mielipiteen huomioon ottamista.¹²⁸

Saksan riita-asioiden preklusiosäntely eroaa Pohjoismaiden oikeudesta jo lähtökohdiltaan, koska pääkäsittelyn preklusiota ole kytketty suoraan valmistelun ja pääkäsittelyn väliseen rajaan. Preklusio on Saksassa kytketty huolellisen prosessaamisen velvollisuuteen.¹²⁹ Saksan rikosprosessilain 244 §:n 6 momentin mukaan tuomioistuin voi todisteiden vastaanottamisen jälkeen päättää lisätodisteiden esittämisen määräajasta. Tuomiota annettaessa tuomioistuin voi ottaa kantaa määräajan jälkeen esitettyjen todisteiden huomioimisesta. Jos pyyntöä lisätodisteiden esittämiseksi ei ole tehty määräajassa, on esittäjän osoitettava ne seikat, jotka ovat estäneet tämän. Rikosprosessilain 246 §:n mukaan todisteiden vastaanottamisesta ei kuitenkaan saa kieltäytyä sillä perusteella, että todisteita esitetään liian myöhään.¹³⁰

Aikaisempi valmistelu ja ehdotetut tehostamiskeinot

LEAN-hankkeen raportissa on todettu, että preklusiota on pidetty oikeuskirjallisuudessa rikosprosessiin soveltumattomana. Kirjallisuudessa ei tosin ole perusteltu, miksi preklusiouhka ei olisi sallittu rikosasioissakin. Ilmeisesti preklusiouhan on katsottu olevan ristiriidassa syyttömyysolettaman ja syytetyn suosimisen periaatteen kanssa. Preklusiouhan asettaminen ei kuitenkaan välttämättä loukkaisi syyttömyysolettamaa, koska kysymys olisi vain siitä, että syytetyn on esitettävä todisteensa viimeistään tietyssä prosessin vaiheessa. Tuomion tuleminen lainvoimaiseksi merkitsee itse asiassa joka tapauksessa preklusiota, koska tuomion purkamiselle uuden näytön perusteella on asetettu varsin tiukat kriteerit.¹³¹

Rikosprosessin tehostamishankkeen työryhmämietinnön kansainvälisestä vertailusta ilmenee, ettei ainakaan Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa ole preklusiota rikosasioissa. Saksassa

127 Jokela, Antti: Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instuutiot – Oikeudenkäynti I 2016 s. 164. Ks. myös Ekelöf ym. V s. 45, Fitger – Mellqvist 2002 s. 297 ja Lindell 1993 s. 109–113.

128 Jokela: Oikeudenkäynti III 2015 s. 47–48.

129 Jokela: Oikeudenkäynti III 2015 s. 47–48.

130 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 116.

131 Tolvanen 2020 s. 47.

tuomioistuin voi todisteiden vastaanottamisen jälkeen päättää lisätodisteiden esittämisen määräajasta. Alankomaissa tuomari tekee ratkaisun mahdollisesta preklusiosta, jos syyttäjä esittää uutta todistelua vasta pääkäsittelyvaiheessa ja vastaaja valittaa todisteiden esittämisajankohdan myöhäisyydestä.¹³²

LEAN-hankkeen raportissa on esitetty harkittavaksi, voitaisiinko rikosasian vastaaja velvoittaa tietyin rajauksin esittämään käsityksensä syytteen teonkuvauksesta ja tarvittavasta todistelusta viimeistään rikosasian valmistelun aikana. Raportissa arvioidaan, että velvoitteen säätäminen saattaisi jo sellaisenaan, ilman preklusion uhkaakin, olla omiaan jättävöittämään pääkäsittelyä. Ainakin valvonnan alaiset avustajat joutuisivat ottamaan velvoitteen vakavasti, koska velvoitteen rikkominen saattaisi johtaa kurinpitoseuraamukseen avustajien eettisessä valvonnassa. Velvoite ottaa kantaa syytteeseen ja todisteluun käräjäoikeuden määräämässä ajassa olisi siten avustajia eettisen valvonnan näkökulmasta sitova ohje. Tältä osin on otettava huomioon, että nykyisin asianajajan ja muun oikeusavustajan tehtävänä on ensi sijassa ajaa päämiehensä etua. Preklusiouhan liiallinen korostaminen voi aiheuttaa ongelmia avustajan ja päämiehen välisessä suhteessa. Voidaan kuitenkin katsoa, että velvoite esittää näkemyksenä syytteen teonkuvauksesta ja todistelusta jo rikosasian valmistelussa ei olisi ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen kanssa.¹³³

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on todettu preklusion olevan rikosasioissa ongelmallinen rikosprosessin keskeisten periaatteiden, kuten itsekriminointisuojan, puolustuksen suosimisen periaatteen (*favor defensionis*) ja syyttömysolettaman kannalta. Tästä syystä mietinnössä on katsottu, että preklusiota ei ole mahdollista ottaa käyttöön rikosasian vastaajan osalta. Mietinnössä on edelleen todettu, ettei toisaalta olisi pidettävä myöskään tarkoituksenmukaisena, että preklusiouhka asetettaisiin vain syyttäjälle ja asianomistajalle.¹³⁴

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on esitetty lainsäädäntömuutosehdotuksia esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuutta koskevaan säännökseen (ETL 5:3) tarkoituksena lisätä esitutkintayhteistyötä ja syyttäjän aktiivista roolia esitutkinnan aikana. Säännökseen koottaisiin ne keskeiset asiat, joista esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulisi neuvotella esitutkinnan aikana. Työryhmä on ehdottanut lisäksi uutta säännöstä esitutkintalakiin tutkintasuunnitelman laatimisesta, jonka tarkoituksena olisi lisätä ja edistää tutkintasuunnitelmien käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla rikosprosessia tehostaen ja nopeuttaen. Myös loppulausuntomenettelyä koskevaa säännöstä on ehdo-

132 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 115–117.

133 Tolvanen 2020 s. 47.

134 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 83–84.

tettu muutettavaksi siten, että loppulausuntopyyntö olisi aina yksilöitävä, millä pyrittäisiin parantamaan loppulausuntojen laatua ja hyödynnettävyyttä muun ohella syyteharkinnassa ja mahdollisen pääkäsittelyn valmistelussa. Muutosehdotusten yhtenä tavoitteena oli edistää syyttäjän ja puolustuksen nykyistä aiempaa ja aktiivisempaa osallistumista asiaan jo esitutkintavaiheessa, jolla voitaisiin vaikuttaa siihen, että rikosasia ja sen tutkinta, asian riidanalaiset ja riidattomat kysymykset sekä tarvittava todistelu olisi kaikille osapuolille selvää jo ennen tuomioistuinkäsittelyn alkamista.¹³⁵

Eduskunnan oikeusasiamies on rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintöä koskevassa lausunnossaan todennut seuraavaa: *”Työryhmä on kuvannut mietinnössään erinomaisesti vallitsevaa tilannetta, jossa loppulausuntomenettelyn käyttämisestä huolimatta kasvavana trendinä näyttäytyvät asianosaisten hieman ennen pääkäsittelyä tai sen aikana tekemät laajat lisätutkintapyynnot ja uuden todistelun nimeäminen. Periaatteessa loppulausuntomenettelyn voitaisiin olettaa hyödyttävän kaikkia prosessin osapuolia, mikäli jäsentynyt asian käsittely olisi kaikkien osapuolten yhteinen tavoite. Näin ei kuitenkaan aina ole. Käytännössä ei ole kovinkaan harvinaista, että puolustus on rikosasiassa valinnut prosessitaktiikakseen sen, ettei asioita pyritä selvittämään vaan pikemminkin sotkemaan, koska tuomioistuimen on epäselväksi jääneessä tapauksessa hylättävä syyte.”*

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan kuvannut esimerkkinä Yhdistyneiden kuningaskuntien järjestelmää seuraavasti: *”Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeudenkäyntiasianajajan (barrister) tärkeimpien velvollisuuksien katsotaan kohdistuvat pikemminkin tuomioistuimeen kuin päämieheen. Asianajaja ei saa missään tilanteessa johdtaa tuomioistuinta harhaan tai viivyttää oikeudenkäyntiä. Asianajajan on pyrittävä siihen, että tuomioistuin saa oikea-aikaisesti käyttöönsä kaiken jutun ratkaisun kannalta relevantin aineiston. Asianajajan on autettava tuomioistuinta ratkaisemaan asia oikeudenmukaisella tavalla. Ristiriitatilanteissa asianajajan velvollisuudet tuomioistuinta kohtaan syrjäyttävät asiakkaan edun.”*

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunut vielä lausunnossaan seuraavasti: *”Suomessa asiakkaan edun katsotaan ainakin käytännössä mahdollistavan sen, että asianajaja tai muu oikeudenkäyntiavustaja pyrkii yhdessä asiakkaansa kanssa sotkemaan rikosasian niin, että syyte epäselvässä tilanteessa hylätään. Sotkemistaktiikkaan liittyy usein myös ‘ajan pelamisen’ elementtejä eli uusien väitteiden esittämistä ja uusien todisteiden ripottelua kärjäoikeuskäsittelyn eri vaiheissa sekä vielä muutoksenhakuasteissakin. Tällainen menettely johtaa säännönmukaisesti lisätutkintoihin, ja usein syyttäjä joutuu varmuuden vuoksi esittämään uusien väitteiden johdosta vaihtoehtoisia syytteitä asian kaikissa vaiheissa. Käsittelyn jäsentyneisyydestä ei voida puhua, eikä jäsentynyt käsittely ole välttämättä missään*

135 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 96–98.

vaiheessa edes ollut puolustuksen tavoitteena. Loppulausuntomenettelyn hyödyllisyys jää paljolti riippumaan asianajajien ja lupalakimiesten menettelytavoista.”¹³⁶

Huomioitavaa on oikeusasiamiehen lausunnossa mainitun esimerkin osalta se, että UK:ssa on käytössä common law -järjestelmä, joka poikkeaa merkittävällä tavalla Suomen oikeusjärjestelmästä.

Kehittämisehdotukset valmistelun tehostamiseksi

Valmistelun onnistuminen rikosasioissa on monen ennakoitavissa olevan ja ennakoimattoman tekijän summa, koska oikeudenkäynti riippuu jokaisen osapuolen panoksesta. Liian usein rikosasioissa vastaajan kiistämisperusteet ja/tai vedottava todistelu täsmentyvät vasta pääkäsittelyssä, mikä vaikuttaa muidenkin osapuolten prosessitoimiin. Myös asianomistajan alkuperäiset vaatimukset, vaatimusten perusteet ja niihin liittyvä todistelu saattavat muuttua merkittävästikin, jos asianomistaja on hankkinut oikeudenkäyntiavustajan juuri ennen oikeudenkäyntiä. Tällä on luonnollisesti vaikutus myös vastaajan prosessitoimiin. Syyt ovat monenlaisia, mutta valmistelua olisi voitava tehostaa sen laatua parantamalla asettamalla osapuolille painavampia ja konkreettisempia velvollisuuksia, jotka osapuolten pitäisi täyttää määräajassa sanktion uhalla.

Vastaajalta ei edellyttäisi hänelle itselleen epäedullisten seikkojen esiin tuomista missään vaiheessa prosessia. Vastaajan perusoikeuksiin kuuluu, että hänen ei tarvitse myötävaikuttaa rikoksensa selvittämiseen (vaitiolo-oikeus osana itsekriminointisuoja). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että vastaajalla olisi oikeus aktiivisesti sotkea asiaa tai vedota vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa ilman pätevää syytä todisteisiin, joilla voi olla merkitystä asiassa ja joihin olisi voinut vedota aikaisemmin. Asian arvioinnin painopisteen tulee olla kärjäoikeuskäsittelyssä, jolloin kaikki tiedossa oleva relevantti aineisto on tuotava oikeudenkäynnin kohteeksi. Asianmukaisena ei voida pitää jo aiemmin tiedossa olleen uuden näytön esittämistä vasta muutoksenhaun johdosta hovioikeudessa. Vastaajan aktiivisilta prosessitoimilta olisi voitava edellyttää asianmukaisen yksilöinnin ja täsmällisyyden lisäksi oikea-aikaisuutta. Veloitteen laiminlyömiselle olisi asetettava sanktio. Näin voitaisiin varmistaa tuomioistuinten edellytykset valmistella rikosasioita tehokkaasti ja toisaalta se, etteivät oikeudenkäynnin osapuolet käyttäisi epäasiallisesti hyväkseen asemaansa oikeudenkäynnissä.

Syyttäjän nykyistä aktiivisempaa roolia esitutkinnassa rikosasian oikeudellisena asiantuntijana on perusteltua edistää. Näin esitutkintaviranomaisen tiedossa olisi paremmin ne sei-

¹³⁶ Lausunto oikeusministeriön työryhmän ehdotuksesta rikosprosessin tehostamiseksi 26.4.2022, EOAK/1829/2022 s. 6–7.

kat, joita tutkinnalta edellytetään asian syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten. Syyttäjän tulisi osallistua myös aktiivisesti loppulausuntopyyntöjen laatimiseen, jotta jo esitutinnan loppuvaiheessa saataisiin kattavasti kartoitettua mahdolliset lisätutkintaa vaativat kysymykset, riidattomat ja riidanalaiset seikat sekä asiassa tarvittava todistelu.

Rikosasioiden valmistelun kannalta olisi merkityksellistä, että asianomistajalla ja vastajalla olisi jo esitutkinnassa tai hyvissä ajoin ennen pääkäsittelyä lainopillinen avustaja ainakin laajoissa, vaativissa tai oikeudellisia ongelmia sisältävissä rikosasioissa. Asianosaisilla ja heidän avustajillaan tulisi olla käytettävissään sama aineisto kuin esitutkintaviranomaisella ja syyttäjällä. Heille tulisi antaa tieto esitutkintapöytäkirjaan sisällytetystä ja/tai siitä pois jätetystä aineistosta mahdollisimman reaaliaikaisesti. Kun kaikilla osapuolilla olisi sama aineisto käytettävissään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, voisivat riitaiset ja riidattomat seikat selvitä nykyistä tehokkaammin. Tällainen aineiston jakamista koskeva toimintatapa saattaisi edellyttää myös uuden sähköisen järjestelmän luomista. Tuomioistuimissa käsiteltävien rikosasioiden laatu on muuttunut vaikeammaksi ja käsiteltävät asiat ovat aikaisempaa laajempia ja monimutkaisempia, joten oikeudenkäyntiavustajien rooli on korostunut entisestään.

Tavanomaisesta poikkeavista rikosasioista tulisi informoida tuomioistuimia etukäteen, koska nykyisellään ennakoilmoituksia saapuu käräjäoikeuksiin liian vähän ja liian myöhään. Erityisesti asia koskee laajoja rikoskokonaisuuksia ja kiireellisesti käsiteltäviä asioita, joissa ei ole määrätty syytteen nostamisen määräpäivää. Tämä voisi tehostaa ja nopeuttaa sopivan istuntopäivän löytämistä.

Työryhmä ehdottaa seuraavia keinoja rikosasian valmistelun tehostamiseksi ”ankarimmasta lievimpään”. Keinot eivät ole toisiaan poissulkevia, mutta ne ovat osittain päällekkäisiä. Ehdotukset edellyttävät jatkovalmistelua ja laajempaa selvittämistä ja arviointia erityisesti preklusion osalta, joka olisi merkittävä muutos nykyiseen järjestelmään. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää ja arvioida huolellisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin soveltamiskäytäntöä sekä tarkastella ehdotuksia perusoikeuksien kannalta. Mahdollisilla preklusiosäännöksillä voi olla vaikutuksia ylimääräiseen muutoksenhakuun, mikä tulee myös ottaa huomioon. Lisäksi ehdotusten arvioimiseksi olisi tarpeen tehdä laajempaa kansainvälistä vertailua.

1. Preklusio rikosprosessissa sekä siihen rinnastuvat keinot joko kaikissa oikeusasteissa tai ainakin muutoksenhakuasteissa
2. Todistelun ilmoittaminen sanktion uhalla
3. Rikosasian vastaajan velvoittaminen tietyin rajauksin esittämään käsityksensä syytteen teonkuvauksesta ja tarvittavasta todistelusta viimeistään rikosasian valmistelun aikana
4. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

15.1.1 Prekluusio rikosprosessissa ja siihen rinnastuvat keinot

Preklusiota rikosprosessissa ja siihen rinnastuvia keinoja tulisi vielä selvittää erikseen preklusion periaatteellisen merkittävyyden ja tuomioistuimille asetettavan korostetun rikosasioiden valmisteluvelvollisuuden takia. Tehokas ja etupainotteinen valmistelu vaatii asianmukaiset keinot. Asianosaisille tällä hetkellä säädettyjen perehtymis- ja huolellisuusvelvoitteiden rikkomisesta koituvien sanktioiden ohjausvaikutus ei ole riittävää. Vastaajien osalta keinoja ei käytännössä ole ollenkaan. Kuten edellä on todettu, aktiivisilta prosessitoimilta olisi voitava edellyttää asianmukaisen yksilöinnin ja täsmällisyyden lisäksi oikea-aikaisuutta. Ehdotus ei tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi vastaajan jatkossakaan tulisi myötävaikuttaa syyllisyytensä selvittämiseen. Prekluusio olisi ehdotetuista keinoista kaikkein tehokkain keino valmistelun tehostamiseksi. Tältä osin on myös korostettava, ettei prekluusio olisi rikosasioissakaan ehdoton. Ehdotus koskisi kaikkia prosessin osapuolia. Edellä todetusti tulee ehdotusta arvioitaessa selvittää tarkasti oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät reunaehdot.

Preklusiota rikosasioissa voidaan lähestyä sekä alioikeusmenettelyn että muutoksenhakuvaiheen näkökulmasta. Jos alioikeusvaiheen rikosasioissa olisi prekluusio, sillä olisi heijastusvaikutus myös muutoksenhakumenettelyyn. Lisäksi on mahdollista, että prekluusio koskisi vain muutoksenhakuvaihetta. Toisaalta oikeudenkäynnin painopisteen tulee olla käräjäoikeudessa, mikä puoltaa sitä, että rikosasioiden valmistelulle tulisi olla riittävän tehokkaat keinot jo alioikeusvaiheessa.

15.1.2 Todistelun ilmoittaminen sanktion uhalla

Edellä kuvatun Saksan rikosprosessilain kaltaisen mallin, jossa tuomioistuin voi todisteiden vastaanottamisen jälkeen päättää lisätodisteiden esittämisen määräajasta, käyttöön ottamista Suomessa suomalaiseen oikeusjärjestelmään sovitettuna voisi harkita selvitettäväksi. Kyseessä tulisi olla asianosaisen tiedossa oleva todistelu. Keinon kohdistamista kaikkiin käsittelyn osapuoliin tulisi arvioida.

Ehdotus edellyttäisi ainakin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 16 §:n tarkastelua. Mikäli ehdotusta pidettäisiin kannatettavana, tulisi kansainvälistä vertailua tehdä arviointia varten laajemminkin.

15.1.3 Rikosasian vastaajan käsitys syytteen teonkuvauksesta ja todistelusta

Tulisi selvittää, voitaisiinko rikosasian vastaaja velvoittaa tietyin rajauksin esittämään käsityksensä syytteen teonkuvauksesta ja tarvittavasta todistelusta viimeistään rikosasian val-

mistelun aikana, kuten LEAN-hankkeen raportissa on pohdittu.¹³⁷ Velvoitteen säätäminen tehostaisi valmistelua ja loisi paremmat edellytykset jäsentyneelle pääkäsittelylle. Ongelmaksi tähän nähden voi muodostua se, että asianajajan ja muun oikeusavustajan tehtävänä on ensi sijassa ajaa päämiehensä etua. Näin ollen velvoitteen täyttäminen voisi aiheuttaa merkittävän ristiriidan avustajan ja päämiehen välille. Toisaalta avustajallakin on rooli ja vaikutusmahdollisuudet siihen, että rikosasia saadaan sujuvasti ja tehokkaasti käsiteltyä tuomioistuimessa. Keinolla ei olisi tarkoitus puuttua asianajajakunnan riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen, joka on yksi oikeusvaltion tae.¹³⁸ Avustajan ei tulisi edelleenkään myötävaikuttaa vastaajan syyllisyyden selvittämiseen. Ehdotuksella ei heikennettäisi asianajajakunnan roolia osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, vaan muutettaisiin asianajajien velvollisuuksien kohdetta siten, ettei voitaisi mennä niin sanotun sotkemistaktiikan taakse.¹³⁹ Aktiivisilta prosessitoimilta on voitava edellyttää oikea-aikaisuutta ja yksilöitävyyttä sanktion uhalla. Toisaalta avustajille lojaliteettivelvollisuuden asettaminen muuta kuin päämiestä kohtaan olisi varsin periaatteellinen muutos, joskin tälläkin hetkellä prosessijohdon noudattamatta jättämisestä on käytettävissä painavia sanktioita. Toteutustapaa tulisi arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin ottaen huomioon erityisesti perustuslain 21 §:stä ja oikeusvaltioperiaatteesta johtuvat vaatimukset ja reunaehdot.

Asiaan liittyy myös asianajajalain (496/1958) 6 a §, jonka mukaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön tehtävänä on asianajajien toiminnan valvonnan lisäksi julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta. Julkisten oikeusavustajien toiminnan valvonnasta säädetään valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa (477/2016). Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnasta säädetään luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 9 §:ssä, mutta oikeuskirjallisuuden mukaan valvontaan liittyy voimassa olevan lain perusteella useita ongelmia.¹⁴⁰ Tämän johdosta tulisi joka tapauksessa arvioida, onko valvontalautakunnan suorittama valvonta tällä hetkellä riittävää ja sitä koskeva lainsäädäntö ajan tasalla.

Ehdotus edellyttäisi periaatteellisesti merkittävää muutosta oikeudenkäyntiavustajia koskevaan lainsäädäntöön ja tapaohjeistukseen.

137 Tolvanen 2020 s. 47.

138 Ks. esim. vallitsevan oikeusvaltiostandardin sisältävä Venetsian komission Rule of Law -tarkastuslistan jakson E alajakso 1 kohta e sekä tarkastuslistan selitysmuistion kohdat 97 ja 98. Ks. myös esim. EUT:n suuren jaoston ratkaisu C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals, jossa toistetaan EUT:n kanta siitä, että asianajajakunnan riippumattomuus on osa unionin oikeusjärjestystä.

139 Oikeudenkäyntiavustajat eivät ole tuomioistuimen jatke. Ks. tarkemmin asianajajakunnan itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta Ylönen, Markku: Asianajajaoikeus – Laki, säännöt ja tapaohjeet 2018 s. 302–305.

140 Ylönen 2018 s. 122–127.

15.1.4 Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

Osa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevista säännöksistä on tarkoitettu prosessuaalisiksi sanktioiksi prosessinormien noudattamatta jättämisestä. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 2 §:n mukaan vastaaja voi joutua korvaamaan aiheuttamansa kustannukset, jotka hän on aiheuttanut jäämällä pois tuomioistuimesta tai jättämällä noudattamatta tuomioistuimen antamia määräyksiä taikka jos hän on muuten velvollisuuden vastaisella menettelyllään tahallisesti tai huolimattomuudesta pitkittänyt käsittelyä ja siten aiheuttanut valtiolle luvun 1 §:ssä tarkoitettuja kustannuksia taikka kustannuksia toiselle asianosaiselle. Säännöksen perustelujen mukaan pykälässä ehdotettu korvausvelvollisuus vastaa riita-asioiden osalta oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 5 §:ssä säädettyä. Kuten riita-asioissakin, tulee vastaajan menettelyn tai laiminlyönnin olla velvollisuuden vastaista. Syytetyn korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava huomioon hänen erityisasemansa oikeudenkäynnissä.¹⁴¹

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 3 § on tarkoitettu tehostamaan edustajan, asiamiehen ja avustajan velvollisuuksia toimia oikeudenkäyntisäännösten mukaisesti. Säännöksen mukaan vastaajan edustaja, asiamies tai avustaja, joka 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla tahallisesti tai huolimattomuudesta on aiheuttanut valtiolle tai toiselle asianosaiselle tässä luvussa tarkoitettuja oikeudenkäyntikuluja, voidaan velvoittaa sen jälkeen, kun hänelle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi, yhteisvastuullisesti vastaajan kanssa korvaamaan kyseiset kulut. Asiamiestä koskeva henkilökohtainen kuluvastuu on tarkoitettu sanktioksi hänen tahallisesta tai huolimattomasta prosessisäännösten vastaisesta toiminnastaan. Hallituksen esityksen mukaan 3 §:ssä edellytetään korvausvelvollisuuden perustavalta menettelyltä, että se on ollut asianomaisen velvollisuuden vastaista.¹⁴² Tällä halutaan korostaa, ettei syytetyn avustajalla tai asiamiehellä ole oikeutta eikä velvollisuutta myötävaikuttaa päämiehensä tuomitsemiseen. Hallituksen esityksessä tältä osin esiin tuodut näkökohdat kokonaisuutena merkitsevät sitä, että syytetyn asiamiehen ja avustajan kulukorvausvastuuta rikosasiassa tulee soveltaa erityisellä varovaisuudella. Asianomistajaa ja tämän edustajaa, asiamiestä tai avustajaa koskevat oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 8 § ja siinä viitatuut lainkohdat.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 2, 3 ja 8 §:iä tulisi tarkastella uudelleen valmistelun tehostamisen ja oikeudenkäyntisäännösten noudattamisen näkökulmasta, mikä voitaisiin tehdä esimerkiksi oikeudenkäyntikuluja koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Mainittuja säännöksiä ei sovelleta viran puolesta vaan silloin, jos väitetyn velvollisuuden vastaisen menettelyn takia vastapuoli on vaatinut hänelle aiheutuneita kuluja korvattavaksi. Korvausvelvollisuutta koskeva kynnys on asettunut oikeuskäytän-

141 HE 82/1995 vp s. 118.

142 HE 82/1995 vp s. 118–119.

nössä huomattavan korkealle muissa tilanteissa kuin asianosaisen jäädessä pois tuomioistuimesta. Vastapuolen velvollisuuden vastaiseen menettelyyn perustuvat kuluvaatimukset ovat melko harvinaisia säännösten soveltamiselle asetettujen tiukkojen edellytysten ja vaatimuksen hylkäämisestä mahdollisesti seuraavan vastapuolen kulujen korvausvelvollisuuden takia, joten tällä keinolla ei välttämättä ole riittävää ohjaavaa vaikutusta. Säännösten soveltamisedellytysten väljempi tulkinta edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön.

15.2 Pääkäsittelyn ulkopuolella ennakkollisesti tapahtuva todistajan tai asianosaisen kuuleminen

Nykytila

Eduskunta hyväksyi 28.1.2022 hallituksen esityksen koskien suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.¹⁴³ Uudistuksen myötä muutoksenhakutilanteessa hovioikeus ja korkein oikeus ottavat suullisen todistelun lähtökohtaisesti vastaan kärjäoikeuskäsittelyssä tehdyiltä tallenteelta, eikä oikeudenkäynnissä kuultavia henkilöitä kuulla enää uudelleen. Lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Ajankohta ei toistaiseksi ole tiedossa. Lakimuutoksen vaihtoehtoisena keinona pohdittiin videotallenteelle tallennettujen esitutkintakertomusten laajempaa hyödyntämistä kärjäoikeudessa. Esityksessä päädyttiin siihen, että se johtaisi rikosprosessin painopisteen siirtymiseen esitutkintavaiheeseen. Tätä ei pidetty toivottavana tai tarkoituksenmukaisena ja sen katsottiin voivan johtaa erinäisiin ongelmallisiin tilanteisiin. Samaan johtopäätökseen päädyttiin asiaa pohtineessa rikosprosessin tehostamista arvioineessa työryhmämietinnössä; vaikka videokuulemisia hyödynnettäisiin nykyistä laajemmin, ei mietinnössä katsottu perustelluksi siirtää rikosprosessin painopistettä esitutkintaan. Tehostamistyöryhmä esitti muutettavaksi kirjallisen kertomuksen käyttökieltoa sekä todisteen hyödyntämiskieltoa koskevaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ää siten, että säännöksen 3 momentin 3 ja 4 kohtiin lisättäisiin tietyt rikoslain 20 luvussa tarkoitetut seksuaalirikokset sekä ihmiskauppa ja törkeä ihmiskauppa. Muilta osin jatkossa edellytettäisiin edelleen ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti, että täysi-ikäisen osalta kuulemiselle on oltava este, jotta tallennetta voidaan hyödyntää.

Korkein oikeus kannatti tehostamistyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa ehdotusta ääni- ja kuvatallenteiden käytön lisäämisestä esitutkintakuulusteluissa. Tallentamisen etuna voi lausunnon mukaan pitää erityisesti sen oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta lisäävää vaikutusta. Korkein oikeus ehdotti harkittavaksi, tulisiko lisätä mahdollisuuksia

143 HE 133/2021 vp.

pääkäsittelyn ulkopuolella tuomioistuimen päätöksen nojalla ennakkollisesti tapahtuvaan todistajan tai asianosaisen kuulemiseen. Ruotsissa muutos on jo tehty; kyseiset rikosasian todistelua koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 2022 (ks. lag 2021:1107, Rättegångsbalk (RB) 23 kap. 15–15b § ja liitännäiset säännösmuutokset). Tavoitteena on turvata todistelu ja vähentää kuultaviin vaikuttamista. Ruotsissa uudistus on laajentanut taltioitujen kertomusten sallittua käyttöä todisteena. Tämän ohella aikaistetun todistelun vastaanottamisen on katsottu voivan myös mahdollistaa vangitsemispäätöksen tai muun pakkokeinon nopeamman kumoamisen.¹⁴⁴

Ruotsissakin on viime vuosina yleistyneet suuret rikosasiat, joihin liittyy usein laaja ja monimutkainen esitutkinta ja pitkät käsittelyajat kaikissa vaiheissa. Tällä on vaikutuksia muun muassa todisteluun ja sen luotettavuuteen sekä pitkiin tutkintavankeusaikoihin. Uusilla säännöksillä pyritään sujuvoittamaan erityisesti laajojen rikosasioiden käsittelyä. Lakimuutokset lisäävät muun muassa mahdollisuuksia ottaa vastaan todisteita tuomioistuimessa ennen pääkäsittelyä, käyttää todistajien kuulusteluja todisteena sekä sallia esitutkintaviranomaisten kuulustelukertomusten käyttöä todisteina.

Ruotsin oikeudenkäymiskaareen on lisätty uusi säännös, joka laajentaa mahdollisuutta ottaa todiste vastaan esitutkinnassa (RB 23 kap. 15 §, 1942:740). Tuomioistuin voi tutkinnanjohtajan tai epäillyn pyynnöstä ottaa vastaan todistelua, jos se katsotaan sopivaksi. Todisteen vastaanottamisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon tutkinnan laajuus, rikoksen laatu, todisteen vastaanottamisen merkitys ja muut olosuhteet. Tarkoituksena on, että kuultavat henkilöt voivat aiempaa laajemmin jo aikaisessa vaiheessa prosessia antaa kertomuksensa, joita voidaan hyödyntää myöhemmin oikeudenkäynnissä. Tavoitetta saada luotettavaa näyttöä edistetään, kun lausumat annetaan lähempänä tapahtunutta tekoa. Samalla voidaan lyhentää tutkintavankeusaikoja ja vähentää yhteydenpitorajoitusten käyttöä. Lakimuutokset mahdollistavat lisäksi todistelun vastaanottamisen syytteen nostamisen jälkeen ennen pääkäsittelyä.

Ruotsissa myös tuomioistuimissa ja esitutkintaviranomaisissa tapahtunut tekninen kehitys on johtanut siihen, että maassa on hyvät edellytykset sekä ääni- että videokuulustelujen tallentamiseen ja toistamiseen rikosprosessissa. Uusi sääntely sallii teknisten mahdollisuuksien laajemman hyödyntämisen. Esitutkintaviranomaiselle kuulustelussa annettu ääni- ja kuvatallenteelle dokumentoitu kertomus voidaan tarvittaessa esittää todisteena oikeudenkäynnissä. Tällä voi olla merkitystä muun muassa rikosasian käsittelyn tehostamisessa. Jos kuulustelu voidaan toimittaa esitutkinnan varhaisessa vaiheessa siten, että tiedot voidaan sen jälkeen esittää todisteena pääkäsittelyssä, ei kuulustelua tarvitse suorittaa

¹⁴⁴ Korkeimman oikeuden lausunto rikosprosessin tehostamista koskevasta työryhmämietinnöstä 10.5.2022, KKO-HD/529/2022.

tuomioistuimessa uudelleen. Tuomioistuimen tulee tapauskohtaisesti arvioida säännöksen soveltamistilanteet.

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa on todettu, että todisteluun liittyvänä kehittämistoimenpiteenä näyttäytyy esimerkiksi esitutkintatallenteiden nykyistä laajempi hyödyntäminen käräjäoikeuksissa. Myös todistelun ennakollinen vastaanottaminen voisi joissakin tilanteissa edistää asian myöhempää käsittelyä. Esimerkiksi maassa vielä olevaa ulkomaalaista henkilöä voisi olla hyvä kuulla esitutkinnan sijaan oikeudessa mahdollista tulevaa oikeudenkäyntiä silmällä pitäen.¹⁴⁵

Kehittämisehdotukset

Työryhmä esittää, että mahdollisuutta pääkäsittelyn ulkopuolella tuomioistuimen päätöksen nojalla ennakollisesti tapahtuvaan todistajan tai asianosaisen kuulemiseen arvioitaisiin. Tarkemmassa jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon epäillyn tai vastaajan vastakuulustelu-oikeuden ja muidenkin oikeuksien riittävä toteutuminen muuan muassa luovuttamalla käytettävissä oleva esitutkinta-aineisto. Kaikilla asianosaisilla tulee olla kuulemistilanteessa käytössään sama aineisto, vaikka kuuleminen tapahtuisi jo tutkinnan aikaisessa vaiheessa, sillä tosiasiallisesti kyse olisi osasta pääkäsittelyä.

Ehdotuksella voitaisiin muun ohella turvata todistelua, vähentää kuultaviin vaikuttamista ja sujuvoittaa rikosasioiden käsittelyä. Ehdotuksella olisi mahdollista välttää myös pääkäsittelyjen peruuntumisia, jos voitaisiin jo ennen pääkäsittelyä kuulla niitä todistajia, joita ei enää myöhemmin pääkäsittelyssä tavoitettaisi. Ruotsin uudistusta tulisi seurata käytännössä ja arvioida sen soveltuvuutta Suomen lainsäädäntöön. Myös Suomessa tekninen kehitys mahdollistaisi laajemmin ääni- että videokuulustelujen tallentamisen ja toistamisen. Toisaalta aiheutuvia kustannuksia tulisi arvioida ja ottaa valmistelussa huomioon. Muutos olisi periaatteellisesti merkittävä ja edellyttäisi lainmuutoksia.

Mahdollisesta jatkovalmistelusta päättämiseen ja sen toteuttamisen aikatauluun vaikuttaa osin edellä mainittu suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskeva lainsäädännön uudistus. Uudistus ei vielä ole tullut voimaan, joten sen soveltamisesta ei ole kokemuksia. Samalla voidaan todeta, että peruskysymys videotallenteen käyttämisen hyväksyttävyydestä on jo ratkaistu kyseisessä uudistuksessa. Näin ollen uudistuksen soveltamiskäytännön seuraaminen ei ole periaatteellisesta näkökulmasta ratkaisevaa nyt kyseessä olevan ehdotuksen valmistelussa.

145 Huovinen, Alanaatu 2022 s. 92.

Lähtökohtana Suomen järjestelmässä on näytön esittäminen kontradiktorisessa oikeudenkäynnissä, jolloin esitutkintakertomuksen esittäminen näyttönä on poikkeuksellista. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on linjattu, että todistajan henkilökohtaisen kuulemisen asemasta kirjallisen todistajankertomuksen käyttämiselle tulee olla hyväksyttävä syy. Jatkovalmistelussa tulisi siten tarkemmin arvioida perustuslain asettamia edellytyksiä ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Toisaalta voidaan todeta, että Ruotsissa voimaan tullut sääntely viittaa siihen, ettei ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö olisi esteenä muutosten toteuttamiselle.

16 Käräjäoikeuksien kokoonpanot

16.1 Yhden tuomarin kokoonpanon päätösvalta

Nykytila

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvussa säädetään tuomioistuinten päätösvaltaisuudesta. Luvun 1 §:n mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä. Käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa myös kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, jos sitä asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Luvun 5–6 a §:ssä säädetään tilanteista, joissa käräjäoikeus on päätösvaltainen yhden tuomarin kokoonpanossa. Luvun 6 §:n mukaan rikosasiassa käräjäoikeus on päätösvaltainen myös, kun siinä on yksin puheenjohtaja, jos mistään syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin vankeutta enintään neljä vuotta. Säännös osoittaa, että yhden tuomarin päätösvalta on rikosasioissa hyvin laaja. Luvun 11 §:n mukaan tuomioistuimen monijäsenistä ja käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Säännöksen nojalla voidaan saada kollegioon lisää juridista asiantuntemusta vaikeissa asioissa. Vahventamismenettelyllä voidaan myös välttää useamman päivän kestävänsä pääkäsittelyn uusiminen sen vuoksi, että puheenjohtajalle tulee este pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen.¹⁴⁶

Oikeusprosessien keventämistä valmistellut työryhmä ehdotti mietinnössään käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa rikosasioissa laajennettavaksi neljän vuoden enimmäisrangaistuksen lisäksi niin, että rikosasia olisi voitu käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa myös, jos syytteessä tarkoitettua teosta olisi voitu tuomita enemmän kuin neljä, mutta enintään kuusi vuotta vankeutta eikä kukaan asianomistajista tai vastajista olisi pitänyt asian käsittelemistä lautamieskokoonpanossa tarpeellisena.¹⁴⁷ Lausuntopalautteessa osa suhtautui ehdotukseen kriittisesti. Ehdotusta pidettiin asianosaisten suostumuksesta riippumatta ongelmallisena oikeusturvan ja tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta, koska katsottiin, että vakavat rikosasiat edellyttävät laajempaa kuin yhden tuomarin kokoonpanoa. Näin ollen jälkimmäistä ehdotusta yhden tuo-

¹⁴⁶ Lappalainen, Juha, Siviiliprocessoikeus 1, 1995 s. 128.

¹⁴⁷ Oikeusprosessien keventäminen, työryhmän mietintö 2017 s. 50–51.

marin kokoonpanon laajentamisesta ei sisällytetty mietintöä seuranneeseen hallituksen esitykseen HE 200/2017.

Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esityksessä ehdotettua yhden tuomarin kokoonpanon laajentamista rikosasioihin, joissa syytteessä tarkoitettu teosta voitaisiin tuomita enintään neljä vuotta vankeutta, varsin merkittävänä muutoksena, mutta ei kuitenkaan katsonut laajennusta ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon edellä selostettu oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mahdollisuus vahventaa kokoonpanoa asian sitä vaatiessa.¹⁴⁸ Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei muutos kokonaisuutena arvioituna ollut käsittelyn joutuisuuteen liittyvät tavoitteet huomioiden perustuslain kannalta ongelmallinen. Lakivaliokunta yhtyi tähän näkemykseen ja piti yhden tuomarin käyttöalan laajentamista yhdistettynä uuteen kahden tuomarin kokoonpanovaihtoehtoon perusteltuna ja myös oikeusturvanäkökohtien kannalta asianmukaisena ratkaisuna. Lakivaliokunnan mukaan sekä resurssien tarkoituksenmukaisen käytön että oikeusturvan varmistamiseksi oli perusteltua, että tuomioistuimet harkitsevat lainsäädännössä asetetun harkintavallan rajoissa sen, millaisessa kokoonpanossa yksittäinen tapaus on tarpeen käsitellä. Lakivaliokunta katsoi, että yksinkertaiset asiat on perusteltua käsitellä kevyemmässä kokoonpanossa, jotta vaikeampien asioiden käsittelyssä voidaan turvata asianmukaiset resurssit.¹⁴⁹ Hallituksen esityksen uudistuksia pidettiin eduskunnassa kuitenkin siinä määrin periaatteellisesti ja käytännön kannalta merkittävinä muutoksina oikeusprosesseihin, koskien eritoten tuomioistuimen kokoonpanosäännöksiä, että niiltä edellytettiin seuranta.¹⁵⁰

Käräjäoikeuksia koskevaa kokoonpanosäätelyä tulisi tarkastella korostetummin asian laadun ja laajuuden näkökulmasta. Kokoonpanosäätelyyn tarvitaan lisää joustoa. Tämä mahdollistaisi tarkoituksenmukaisemman tavan kokoonpanojen käyttämiseksi käräjäoikeuksissa, koska pelkkä rikoksen enimmäisrangaistus ei välttämättä itsessään tee kyseisen rikoksen käsittelemisestä erityisen vaativaa. Nykyinen yhden tuomarin päätösvalan rajaus on tähän nähden liian kapea ja sitä tulisi laajentaa.

Kehittämisehdotukset

Työryhmä ehdottaa harkittavaksi uudelleen oikeusprosessien keventämistä selvittäneen työryhmän ehdotusta, jonka mukaan yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa laajennettaisiin siten, että rikosasia voitaisiin käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos syyt-

148 PeVL 5/2018 vp s. 3.

149 LaVM 2/2018 vp s. 4.

150 Oikeusministeriön on toimitettava lakivaliokunnalle selvitys lakiuudistuksen toivuudesta ja vaikutuksista vuoden 2023 loppuun mennessä. Ks. LaVM 2/2018 vp s. 12, EV 31/2018 vp s. 1.

teessä tarkoitettusta teosta voitaisiin tuomita enemmän kuin neljä mutta enintään kuusi vuotta vankeutta. Työryhmä perustelee ehdotustaan sillä, että asianmukaista kokoonpanoa tulee tarkastella pikemminkin asian laadun ja laajuuden näkökulmasta eikä pelkääntään enimmäisrangaistuksen kannalta. Ehdotuksella saatava liikkumavara mahdollistaisi käräjäoikeuksille laajemman harkintavallan määrittää tarkoituksenmukainen kokoonpano asian käsittelyyn. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kokoonpanojen keventämistä siitä näkökulmasta, että oikeusturvan kannalta myös asioiden käsittelyn joutuisuudella on merkitystä. Ehdotus voisi tehostaa ratkaisutoimintaa ja edistää asioiden käsittelyä perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kevyemmässä kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat ovat sellaisia, jotka asiallisesti soveltuvat kevyemmän kokoonpanon ratkaistaviksi.¹⁵¹ Työryhmä yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan.

Tuomioistuinelaitoksen pitkän tähtäimen kehittämislinjoja selvittänyt komitea totesi mietinnössään, että yhden tuomarin kokoonpano on monijäsenistä kokoonpanoa taloudellisempi ja tässä mielessä tehokkaampi. On myös toisinaan arveltu, että tuomari, joka joutuu yksin vastaamaan asiasta, paneutuu siihen huolellisemmin kuin kollegion jäsen. Toisaalta hankalien näyttö- ja oikeuskysymysten arvioinnin ja punninnan voidaan arvioida olevan kollegiaalisessa ammattituomareiden kokoonpanossa perusteellisempää ja monipuolisempää. Lisäksi yksin toimivalla tuomarilla prosessinjohtovelvollisuuksista huolehtiminen voi estää todistelun tarkan seuraamisen. Vaikuttaessaan ratkaisujen oikeellisuuteen tuomioistuimen kokoonpano on siten tärkeä ensi sijassa asianosaisten oikeusturvan kannalta. Kokoonpanon valinnan yksijäsenisen ja kollegiaalisen välillä tulisi perustua asian laatuun.¹⁵²

Voimassa olevan kokoonpanosääntelyn nojalla lautamieskokoonpanon tai kolmen ammattituomarin käsiteltäväksi tulevat vain vakavat ja oikeudellisesti hankalat asiat. Toisaalta oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n nojalla yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vaikeissa asioissa vahventaa. Työryhmä katsoo, että kahden tuomarin kokoonpano on käyttökelpoinen vaihtoehto niissä tavanomaista vaikeammassa ja/tai laajemmissa asioissa, jotka eivät vielä ehdottomasti edellytä kolmen tuomarin kokoonpanoa tai lautamieskokoonpanoa.

Yhden tuomarin toimivaltaa koskevan kokoonpanosäännöksen käyttöalan laajentamisen tarkoitus ei ole, että kahden tai kolmen tuomarin kokoonpanoa aidosti vaativat asiat käsiteltäisiin säännönmukaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa vain kategorisesti syytteessä tarkoitettun teon enimmäisrangaistukseen keskittyen. Tarkoituksenmukainen kokoonpano

¹⁵¹ PeVL 5/2018 vp s. 3, PeVL 53/2014 vp s. 3, PeVL 53/2014 vp s. 3/II ja PeVL 2/2006 vp s. 2/II.
¹⁵² KM 2003:3 s. 167–168.

arvioidaan tapauskohtaisesti asian laajuuden ja oikeudellisen vaativuuden perusteella. Jos yksittäisen asian laatu, laajuus tai muut erityiset syyt sitä puoltaisivat, vahvennettaisiin yhden tuomarin kokoonpanoa yhdellä lainoppineella jäsenellä tai asia siirrettäisiin kolmen tuomarin kokoonpanon käsiteltäväksi. Kokoonpanosäännösten laajentamista arvioitaessa tulee ottaa huomioon edellä kuvatut, oikeusprosessien keventämishankkeen valmistelun yhteydessä esiin tuodut periaatteelliset näkökulmat.

16.2 Lautamiesjärjestelmä

Nykytila

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n mukaan kärjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä. Kärjäoikeudessa lautamiehet osallistuvat rikosasioiden ja maa-oikeusasioiden käsittelyyn. Lautamiehistä säädetään tarkemmin kärjäoikeuden lautamiehistä annetussa laissa (675/2016, jäljempänä *lautamieslaki*).

Tilastojen perusteella lautamieskokoonpanon osuus ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden ratkaisukokoonpanoista on laskenut: vuonna 2021 lautamieskokoonpanon osuus oli 4,0 prosenttia, kun se vuonna 2010 oli 6,9 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että lautamieskokoonpanoa käytetään lähinnä tietyissä asiaryhmissä, minkä vuoksi lautamieskokoonpanon osuuden lasku kaikkien rikosoikeudellisten asioiden kokonaisuudessa ei ole kovin kuvaavaa. Yksittäisissä asiaryhmissä lautamieskokoonpanon osuuden väheneminen on merkittävää. Samoin on selvästi laskenut lautamieskokoonpanossa ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden lukumäärä.¹⁵³

Suomessa lautamiehiä käytetään käytännössä vakavimpien rikosten käsittelyssä. Sitä vastoin jo 10 vuotta sitten oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 on todettu lainsäädännön ja oikeudenkäyntien monimutkaistumisen johtaneen siihen, että rikosasioiden ratkaisemiseen osallistuminen edellyttää yhä useammin asianmukaista koulutusta. Lautamiehet käyttävät tuomiovaltaa, yksilöllisin äänioikeuksin niin oikeus- kuin näyttökysymyksissäkin, ilman lainopillista koulutusta.¹⁵⁴

Lautamiesjärjestelmää on tarkasteltu viime aikoina muun muassa oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa. Arviomuistiossa suhtaudutaan järjestelmään perustuslaissa

¹⁵³ Huovinen, Alanaatu 2022 s. 46.

¹⁵⁴ Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013 s. 34.

säädetyin riippumattomuuden vaatimuksen näkökulmasta varsin kriittisesti.¹⁵⁵ Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta on esitetty yhtenä toimenpide-ehdotuksena oikeudenhoidon sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseksi, että lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan kokonaisuutena.¹⁵⁶ Lautamiesten valintatavasta on julkaistu oikeusministeriön arviomuistio helmikuussa 2023. Arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, tulisiko lautamiesjärjestelmä säilyttää vai tulisiko siitä luopua, vaan siinä tarkastellaan mahdollisia valintatapoja asettamatta niitä keskinäiseen etusijajärjestykseen.¹⁵⁷

Kehittämisehdotukset

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on todettu jo vuonna 2013, että pidemmällä aikavälillä lautamiesjärjestelmästä olisi syytä luopua.¹⁵⁸ Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa ei niin ikään ole pidetty perusteltuna, että juridista koulutusta vailla olevat maallikkojäsenet osallistuvat kaikkein vakavimpien ja vaativimpien asioiden käsitteilyyn. Tällaisissa tapauksissa tarvittaisiin useamman ammattituomarin kokoonpano. Lautamieskokoonpanojen käyttäminen vakavammissa rikosasioissa ei tosiasiaa lisää oikeusturvan tasoa ainakaan oikeudellisen harkinnan vahvistumisen myötä, koska puheenjohtaja on kokoonpanon ainoa juristi.¹⁵⁹ Järjestelmää kohtaan voidaan osoittaa kritiikkiä esimerkiksi sellaisten tuomioiden kautta, joissa tuomarin näkemys häviää äänestystilanteessa lautamiesten ratkaisun voittaessa ja lautamiesten perusteluja asialle ei ole pidetty asianmukaisina. Tämän lisäksi tuomarin työaikaa sitoutuu lautamiesten ohjeistamiseen asian oikeudellisesta arvioinnista (vrt. OK 23:2). Lautamiesjärjestelmän ylläpito aiheuttaa käräjäoikeuksille hallinnollista työtä, jonka määrä riippuu luonnollisesti siitä, kuinka usein lautamieskokoonpanoa käytetään. Lautamiesten nykyinen valintatapa on ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, koska lautamieslain 4 §:n mukaan kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi.

Järjestelmän aiheuttamat kulut ovat vuosittain pienet (hieman yli miljoona euroa).¹⁶⁰ Järjestelmän lakkauttamisesta aiheutuvalla säästöllä ei saisi korvattua lautamiehiä ammatituomareilla. Varsinaisena säästötoimenpiteenä lautamiesjärjestelmän lakkauttamista ei näin ollen voisi pitää. Järjestelmän lakkauttaminen olisi sen pitkäaikaisuuden näkökul-

155 Huovinen, Alanaatu 2022 s. 101, 103–104.

156 Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:67 s. 59.

157 Arviomuistio lautamiesten valintatavasta. Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2023:8 s. 9, 42.

158 Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 s. 34.

159 Lautamieslain 2 §:ssä säädetään lautamiesten kelpoisuusvaatimuksista. Sinällään lakimieskoulutuksen saaneita ei ole suljettu pois vaikkakaan asianajajoina ammatikseen harjoittava taikka poliisi, syyttäjä tai muu vastaava virkamies ei tule kyseeseen.

160 Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2021, Tuomioistuinvirasto s. 41.

masta paitsi periaatteellinen, myös käytännössä merkittävä muutos. Jos lautamiesjärjestelmä lakkautettaisiin eivätkä tuomioistuimet saisi samassa yhteydessä riittävästi lisää resursseja tehtäviensä hoitamiseen, olisi voitava käyttää yhden tuomarin kokoonpanoja nykyistä laajemmin.

Arviomuistiossa lautamiesten valintatavasta on todettu, että lautamiesjärjestelmä valintamenettely olisi joka tapauksessa uudistettava, mistä aiheutuisi kustannuksia ja se olisi hallinnollisesti raskas projekti. Arviomuistiossa ei ole esitetty tarkkoja kustannusarvioita valintamenettelyn uudistamisesta, mutta kustannukset eivät todennäköisesti olisi aivan vähäiset. Jos lautamiesten valintaan liittyviä hallinnollisia tehtäviä siirtyisi Tuomioistuinvirastolle tai tuomioistuimille, tarvittaisiin valintamenettelyä varten tietojärjestelmä ja riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit.¹⁶¹ Jos lautamiesten valintatapa uudistettaisiin, on mahdollista, etteivät lautamiesjärjestelmän vuosittaiset kulut välttämättä enää säilyisi nykyisellä matalalla tasolla.

Työryhmän näkemyksen mukaan lautamiesjärjestelmän kehittämisen sijaan käräjäoikeuksien mahdollisuuksia käyttää useamman ammattituomarin kokoonpanoja tulisi parantaa ja näitä kokoonpanoja soveltaa asian laadun tai laajuuden sitä edellyttäessä. Sen vuoksi työryhmä katsoo, että lautamiesjärjestelmän tarpeellisuutta tai järjestelmän lakkauttamista olisi perusteltua selvittää. Järjestelmän tuottaman lisäarvon ja haittojen systemaattisen kartoittamisen ja arvioinnin perusteella tulisi tehdä valinta siitä, onko järjestelmä syytä säilyttää. Jos lakkauttamista kannatettaisiin, on erityisen tärkeää huolehtia muutoksen valmistelusta ja aikatauluttamisesta niin, etteivät tuomioistuimet kuormitu entisestään.¹⁶² Muutokselle olisi allokoitava tarvittavat resurssit, ja se tulisi ajoittaa huolellisesti.

161 Arviomuistio lautamiesten valintatavasta 2023 s. 41.

162 Lautamiesten nykyinen toimikausi on vuosille 2021–2025.

17 Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja koskevat menettelyt

Nykytila

Käräjäoikeuden tuomioon tai päätökseen tyytymätön asianosainen voi pääsääntöisesti hakea ratkaisuun muutosta hovioikeudelta. Jos käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla, valittaja tarvitsee hovioikeuden myöntämän jatkokäsittelyluvan, josta säädetään oikeudenkäymiskaaren 25 a luvussa. Jatkokäsittelylupaa ei tarvita rikosasioissa, jos vastaaja on tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin kahdeksan kuukautta vankeutta. Jatkokäsittelyluvan myöntämistä hovioikeus arvioi asianosaisen käräjäoikeuden ratkaisun, valituksen, mahdollisen vastauksen ja tarvittaessa myös muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Jos jatkokäsittelylupaa ei myönnetä, käräjäoikeuden ratkaisu jää pysyväksi.

Jatkokäsittelyluvan epäävään hovioikeuden päätökseen voidaan hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Valitusluvan myöntämisperusteista säädetään oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:ssä. Jos korkein oikeus myöntää valitusluvan, sen käsiteltäväksi tulee jatkokäsittelyluvan epäävä hovioikeuden ratkaisu. Jos korkein oikeus tällöin katsoo, että jatkokäsittelylupa olisi tullut myöntää, se myöntää valitusluvan ja pääsääntöisesti palauttaa asian hovioikeuden käsiteltäväksi. Jos korkein oikeus ei myönnä valituslupaa, on sekä hovioikeuden jatkokäsittelylupapäätös että käräjäoikeuden ratkaisu lopullinen.

Korkeimman oikeuden päätehtävänä on ennakkoratkaisujen antaminen periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Valituslupajärjestelmää soveltamalla korkein oikeus valitsee, mitkä asiat se ottaa tutkittavakseen. Ennakkoratkaisujen näkökulmasta tarkoituksena on, että korkeimman oikeuden ratkaisu antaa ohjeen siitä, miten jokin lainsoveltamiskysymys tulisi jatkossa ratkaista.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2011. Asiaa valmistelleessa komiteamietinnössä ehdotettiin lisäksi otettavaksi käyttöön *ennakkopäätöskysymys*, joka olisi mahdollistanut käräjäoikeuden käsiteltävänä olevan oikeuskysymyksen siirtämisen suoraan korkeimman oikeuden ratkaistavaksi, ja *ennakkopäätösvalitus*, joka teki mahdolliseksi

hakea muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun suoraan korkeimmalta oikeudelta. Ennakkopäätöskysymystä koskenutta ehdotusta ei sisällytetty hallituksen esitykseen.¹⁶³

Ennakkopäätöskysymyksellä olisi tehty mahdolliseksi poikkeustapauksissa tietyn oikeudellisen kysymyksen saattaminen korkeimman oikeuden arvioitavaksi jo ennen kuin kärjäoikeus ratkaisee asian. Tarkoitus oli, että korkeimman oikeuden oikeusohje olisi saatu yksittäisessä asiassa epäselvään oikeuskysymykseen mahdollisimman nopeasti. Menettely olisi edellyttänyt asian osapuolten suostumusta ja korkeimman oikeuden valituslupaa kysymyksen tutkimiselle. Korkeimman oikeuden kannanoton jälkeen kärjäoikeus olisi jatkanut asian käsittelyä sen pohjalta. Ennakkopäätöskysymystä koskeva ehdotus kirjoitettiin hallituksen esityksen muotoon edellä mainittuun komiteamietintöön 2008:3 säännösehdoituksineen ja yksityiskohtaisine perusteluineen.¹⁶⁴ Ennakkopäätöskysymysmenettelyn harkitsemista uudelleen on ehdotettu viime aikoina korkeimman oikeuden lausunnossa riita-asioiden oikeudenkäyntikuluja koskevasta arviomuistiosta¹⁶⁵ sekä oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiosta.¹⁶⁶

Ennakkopäätösvalituksesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 30 a luvussa. Luvun 1 S:n mukaan muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun saadaan hakea hovioikeuden asemesta korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Ennakkopäätösvalitus on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa lain soveltamista koskeva kysymys on kertaantunut suuressa määrässä oikeussuhteita ja jossa ennakkoratkaisun viipyminen pitkittäisi oikeudellista epävarmuutta ja aiheuttaisi tarpeettomasti ongelmia. Menettely edellyttää asian osapuolten suostumusta, ja sitä sovelletaan riita-, rikos- ja hakemusasioihin. Se otettiin jatkokäsittelylupajärjestelmän tavoin käyttöön vuonna 2011.

Työryhmä pitää tarpeellisena edelleen selvittää keinoja kehittää ja tehostaa korkeimman oikeuden oikeudellisen asiantuntemuksen hyödyntämistä ennakkoratkaisujen antamisessa vaikeisiin oikeuskysymyksiin ylimpänä oikeusasteena. Kehittämisehdotuksina esitetään seuraavaa.

163 Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa. Komiteamietintö 2008:3 s. 90–93. Oikeusministeriö 2008. Ks. myös HE 105/2009 vp s. 50.

164 KM 2008:3 s. 148–150, 171.

165 Lausunto oikeudenkäyntikuluja riita-asioissa koskevasta arviomuistiosta 16.6.2021 (KKO-HD/179/2021).

166 Huovinen, Alanaatu 2022 s. 99, 139–140.

Kehittämisehdotukset

17.1 Ennakkopäätöskysymysmenettely

Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää menettelyä, jossa käräjä- tai hovioikeus voisi siirtää käsiteltävänä olevassa asiassa ilmenevän ennakkopäätöskysymyksen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Korkein oikeus arvioisi, onko laintulkintaohjeen antaminen tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa. Saatuaan korkeimman oikeuden kannanoton laintulkintakysymykseen, jatkaisi käräjä- tai hovioikeus asian käsittelyä siltä pohjalta. Menettely voisi olla samantapainen käytännöltään kuin esimerkiksi ennakkoratkaisupyynnön Euroopan unionin tuomioistuimelle.

Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistion mukaan nykyjärjestelmä ei tue riittävästi korkeimman oikeuden roolia ennakkopäätösten antajana. Huomattava osa korkeimpaan oikeuteen tehdyistä valituslupahakemuksista siviiliasioissa koskee hovioikeuden epäävää päätöstä jatkokäsittelyluvasta. Näiden valitusten tutkiminen korkeimmassa oikeudessa rajoittuu jatkokäsittelyluvan myöntämisedellytysten arvioimiseen, eikä korkein oikeus pääse lausumaan varsinaisesta oikeudellisesta ongelmasta.¹⁶⁷

Korkein oikeus on eri yhteyksissä ehdottanut harkittavaksi ennakkopäätöskysymystä koskevaa menettelyä. Korkeimman oikeuden vastauksen saaminen prejudikaattikysymykseen säännömukaista muutoksenhakua nopeammin voisi yksittäisessä asiassa edistää asianosaisten oikeusturvaa ja vahvistaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa, mutta ennen kaikkea se ohjaisi samankaltaisten tapausten käsittelyä jatkossa. Korkeimman oikeuden kannalla on jo lähtökohtaisesti yleisempi merkitys nimenomaan ennakkopäätöskysymyksissä. Oikeudenkäyntimenettelyn voidaan tämän myötä arvioida tehostuvan, millä voitaisiin säästää valtion varoja ja viranomaisten työmäärää sekä yksittäistapauksissa asianosaisten oikeudenkäyntikuluja. Jatkokäsittelylupajärjestelmän valmistelun yhteydessä esitettyjä säännösehdotuksia ennakkopäätöskysymyksestä ei viety jatkovalmisteluun, koska lausuntopalautteessa ja valiokuntakäsittelyssä suhtauduttiin epäilevästi muun muassa menettelyn tarpeellisuuteen ja perustuslainmukaisuuteen sekä sen vaikutuksiin korkeimman oikeuden rooliin.¹⁶⁸ Menettelyn käyttöönotto olisi merkittävä muutos muutoksenhakumenettelyyn, mistä syystä asiaa pitäisi selvittää jatkovalmistelussa tarkemmin ottaen huomioon asian periaatteellinen merkitys.

¹⁶⁷ Huovinen, Alanaatu 2022 s. 99.

¹⁶⁸ HE 105/2009 vp s. 50.

17.2 Ns. hyppyvalituslupamenettely

Työryhmä ehdottaa arvioitavaksi, olisiko korkeimman oikeuden roolia ennakkoratkaisujen antajana mahdollista vahvistaa säätämällä niin sanotusta hyppyvalituslupamenettelystä. Jos asiassa, jossa hovioikeus ei ole myöntänyt jatkokäsittelylupaa, ilmenisi ennakkopäätöskysymys, korkein oikeus voisi myöntää valitusluvan ja ratkaista suoraan ennakkopäätöskysymyksen sekä sen pohjalta asian jatkokäsittelyn tarpeen. Toisin sanoen, jos korkein oikeus katsoisi, että hovioikeus on jättänyt jatkokäsittelyluvan perusteetta myöntämättä, se ei automaattisesti palauttaisikaan juttua hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi vaan voisi ratkaista pääasian suoraan itse. Menettelytapa on ollut käytössä Ruotsin korkeimmassa oikeudessa vuodesta 2016 lähtien.

Vaikka menettely ei todennäköisesti tulisi käytännössä kovin usein sovellettavaksi, se voisi tuoda prosessiekonomisia etuja ja olisi linjassa korkeimman oikeuden päätehtävän kanssa ennakkoratkaisujen antajana. Menettely olisi oikeudenkäynnin taloudellisuuden kannalta edullinen niin asianosaisille, mukaan lukien syyttäjälle, kuin tuomioistuinelaitoksellekin. Hyppyvalituslupamenettelyn selvittämistä on ehdotettu oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa.¹⁶⁹ Sitä on kannattanut viime aikoina myös korkeimman oikeuden presidentti.¹⁷⁰ Uudistusta harkittaessa tulisi ottaa huomioon ainakin oikeusastejärjestykseen ja asianosaisen muutoksenhakuoikeuteen liittyviä seikkoja, sillä menettely olisi merkittävä muutos nykytilaan.

169 Huovinen, Alanaatu 2022 s. 99.

170 Presidentti Tatu Leppäsen avauspuheenvuoro korkeimman oikeuden hovioikeuspäivässä 5.11.2021. Saatavilla osoitteessa: [https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/
puheet_1/presidenttitatuleppasenavauspuheenvuorokorkeimmanoikeudenhovioikeuspai-
vassa5.11.2021.html](https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/puheet_1/presidenttitatuleppasenavauspuheenvuorokorkeimmanoikeudenhovioikeuspai-
vassa5.11.2021.html), luettu 25.2.2023.

18 Digitalisaatio ja sähköiset menetelmät

Rikosprosessin järkevöittäminen ja nykyaikaistamisen kannalta on oleellista hyödyntää digitalisaation ja sähköisten menetelmien tarjoamia mahdollisuuksia. Digitalisaation ja sähköisten menetelmien hyötyjä voidaan tarkastella eri näkökulmista niin viranomaisessa asioivan, viranomaisen kuin viranomaisten välisen yhteistyön kannalta.

Sähköiset asiointikanavat ovat muodostumassa pääasialliseksi tavaksi asioida viranomaisten kanssa. Asioiden vireille tulo, hakemusten täydentäminen ja päätösten vastaanotto tapahtuvat jo usein pelkästään sähköisessä muodossa. Viranomaiset kehittävät järjestelmiään myös toimintansa tehostamiseksi niin, että toimenpiteitä ja tehtäviä voitaisiin hoitaa mahdollisimman automaattisesti, mikä vähentäisi manuaalista työtä ja vapauttaisi virkamiesten työaika muuhun. Järjestelmien avulla voidaan lisätä viranomaisten päätöksenteon yhtenäisyyttä ja parantaa siten toiminnan laatua.

Rikosprosessiketjun toimijoista esitutkintaviranomaisen ja varsinkin poliisin osalta korostuu tehtäväkentän laajuuden vaikutus järjestelmäkehitykseen. Pelkästään rikostorjunnassa on käytössä jopa 27 järjestelmää. Lisäksi niillä on toiminnallisia liityntöjä esimerkiksi valvonta- ja hälytystoiminnassa ja lupahallinnossa käytössä oleviin järjestelmiin. Esitutkintaviranomaisen järjestelmien tulisi esitutkintaan liittyen mahdollistaa kansalaisten sähköiset asiointimahdollisuudet, suurten ilmoitusmäärien hallinta, vaativien ja laajojen juttujen käsittely sekä eri tiedonhankintakeinojen ja teknisen rikostutkinnan dokumentointi ja aineiston hallinta sekä kansainvälisen yhteistyön kanavat.

Tuomioistuinlaitoksessa ja Syyttäjälaitoksessa vireillä oleva aineistopankkihanke eli AIPA-hanke on viivästynyt merkittävästi alkuperäisestä aikataulustaan. Hankkeen tehtävänä on ollut luoda Syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille asian- ja dokumentinhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus, joka mahdollistaa poikkihallinnollisen sähköisen yhteistyön muiden viranomaisten kanssa.¹⁷¹ Viimeisimmän aikataulumuutoksen jälkeen vuonna 2010 alkaneen AIPA-hankkeen on tarkoitus päättyä kesäkuussa 2023. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistion mukaan AIPA:sta lähivuosina saatavat hyödyt heikkenevät, koska merkittäviä osioita toiminnoista on siirretty myöhempään jatkokehittelyyn. Järjestelmän kehittäminen jatkuu hankkeen päätyttyä ylläpidon aikaisena kehityksenä, joka on jo aloitettu käyttöönotetuille kokonaisuuksille.¹⁷² AIPA:an tulisi lisätä sellaisia työtä helpottavia toiminnallisuuksia, jotka osaltaan

171 Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (AIPA), hanke nro OM003:00/2011.

172 Ks. tarkemmin AIPA:sta Huovinen, Alanaatu 2022 s. 118–122.

ennaltaehkäisivät tuomitsemistoiminnassa tapahtuvia inhimillisiä virheitä ja tehostaisivat työskentelyä. Tällaisia toiminnallisuksia ovat esimerkiksi ilmoitukset rikoksen vanhentumisesta, asianomistajan syyteoikeuden puuttumisesta, rangaistuslajin tai -asteikon minimin alittamisesta tai maksimin ylittämisestä, koeajan minimin alittamisesta tai maksimin ylittämisestä, rikosuhrimaksun määräämisestä ja laillisesta kokoonpanosta.

AIPA:n jatkokehityksellä on suuri merkitys erilaisten toiminnallisuuksien ja viranomaisten välisen tiedonkulun kehittämisen kannalta. AIPA:an voitaisiin tuottaa automaattisesti tietoja suoraan erilaisista viranomaisten rekistereistä ja muista vastaavista tietojärjestelmistä. Hyvä esimerkki on vapaudenmenetysajat, jotka tällä hetkellä pitää tarkistaa manuaalisesti tyypillisesti esitutkintapöytäkirjoista. Lisäksi ROMEO-oikeusapujärjestelmä voitaisiin linkittää AIPA:an tehostamaan avustajien oikeusapulaskujen käsittelemistä.¹⁷³

Tuomioistuinlaitoksia koskevassa pohjoiseurooppalaisessa vertailussa digitalisaatio on edistyneintä esimerkiksi Virossa, jossa oikeushallinnon järjestelmät ja oikeudenkäynnit ovat hyvin pitkälle sähköisiä. Tanskassa on mahdollista, että koko siviiliasian käsittely tapahtuu sähköisesti. Tanskan erityispiirteenä on sähköisiä tiedoksiantoja koskeva menettely siviiliasioissa.¹⁷⁴

Digitalisaation ja sähköisten menetelmien kehittämisen tulee ulottua toiminnallisiin prosesseihin kokonaisuutena. Tarkasteltaessa esimerkiksi esitutkintaviranomaisen toimintaa tulee sähköisten toimintamahdollisuuksien sisältää ilmoituksen vastaanottamisen ja varsinaisen asian käsittelyn lisäksi myös asiakirjojen lähettämiseen ja niiden arkistointiin liittyvät työvaiheet. Tarkoituksenmukaista ei ole lisätä sähköisiä menettelyjä ainoastaan yhteen osaan toiminnallisesta prosessista, vaan ottaa huomioon kaikki työvaiheet.

Myös viranomaisten keskinäisessä toiminnassa tulisi voida hyödyntää enemmän järjestelmiä. Rikosprosessissa viranomaisten välinen yhteistyö ja sen samansuuntainen digitaalinen kehittäminen ovat toiminnallisesta näkökulmasta tärkeitä.

173 Ks. tarkemmin Korhonen, Jämsä: Sähköinen prosessi hovioikeudessa 2022 s. 164–169.

174 Korhonen, Jämsä 2022 s. 161–163 viitteineen sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti, Digitalization at the courts 2022 s. 8–14. Saatavilla osoitteessa: <https://pub.norden.org/temanord2022-518/temanord2022-518.pdf>, luettu 26.3.2023.

18.1 Tehokas esitutkintayhteistyö ja yhteinen sähköinen alusta

Nykytila

Esitutkintalain 5 luvussa säädetään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä esitutkintayhteistyöstä. Luvun 1 §:ssä säädetään syyttäjälle ilmoitettavista asioista, 2 §:ssä syyttäjän toimivaltuuksista esitutkinnassa ja 3 §:ssä tarkemmin yhteistyövelvollisuuden sisällöstä. Esitutkintayhteistyön toimivuutta on käsitelty rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä, jossa on ehdotettu säännösmuutoksia esitutkintayhteistyön kehittämiseksi ja tehostamiseksi.¹⁷⁵ Oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla käytössä olevien järjestelmien erillisyydestä aiheutuu kuitenkin ongelmia esitutkinnan aikaisessa tiedonsiirrossa ja materiaalihallinnossa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä, jolloin esitutkintayhteistyön toteuttaminen vaikeutuu.

Esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittäneen tutkimushankkeen raportissa on arvioitu myös viranomaisten järjestelmiä. Raportissa tuodaan esiin, että Valtiotalouden tarkastusvirasto (VTV) on kritisoinut vuonna 2011 poliisihallinnon sekä syyttäjä- ja tuomioistuineläytöksen tietojärjestelmiä vanhentuneiksi. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen järjestelmät ovat yhtenäiset ja ne mahdollistavat yhteisine tietokantoineen ja alustoineen varsin toimivan yhteistyön eri esitutkintaorganisaatioiden kesken. Esitutkintaviranomaisten tekniset ratkaisut perustuvat sisäministeriön järjestelmiin ja erityisesti TUVE-verkkoon. Sitä vastoin esitutkintaviranomaisilla ei ole syyttäjien kanssa käytettävissä yhteistä alustaa, vaikka tarve on ollut esillä jo vuosia. Yhtenä syynä on oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla käytössä olevien, esitutkintayhteistyössä hyödynnettävien järjestelmien yhteen-toimimattomuus.¹⁷⁶

Yhteisen sähköisen työskentelyalustan puuttuessa viranomaiset ovat kehittäneet erilaisia käytäntöjä ja toimintoja materiaalihallintoon ja tiedonsiirtomahdollisuuksiin esitutkinnassa olevien juttujen laadusta riippuen. AIPA-hankkeessa on tavoitteena siirtyä lainkäytössä sähköisiin työmenetelmiin ja luoda uusia työtapoja tukeva yhtenäinen järjestelmä, jossa Syyttäjälaitos ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikki lainkäyttöasioita koskevat toimintonsa asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen ja arkistointiin. Valmiiden sähköisten esitutkintapöytäkirjojen siirtämiseksi syyttäjille on AIPA-hankkeen valmistumista odottaessa kehitetty yhteinen siirtolevy poliisin ja syyttäjän välille muihin kuin aineistoltaan laajoihin asioihin.

¹⁷⁵ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 95–96.

¹⁷⁶ Koistinen, Karjalainen 2021 s. 52–53.

Aineiston sähköiseen siirtoon kansalaisilta poliisille on kehitetty Pouta-palvelu, jonka kautta kansalaiset ja yritykset voivat lähettää poliisin pyynnöstä tutkinnallisesti merkittäviä digitaalisia aineistoja, kuten kuva- ja videomateriaalia. Lisäksi talousrikostutkinnassa poliisin ja esitutkintaan kytkeytyviä tarkastuksia tekevien tarkastajien välille on luotu yhteinen työskentelyalusta.

Laajasti käytössä on menetelmä, jossa jutun tutkija laatii esitutkintapöytäkirjan johdanto-osiota (sisältäen mm. tapahtumainkulun, asiaan liittyvät henkilöt ja todistelun) esitutkinnan kuluessa ja toimittaa siitä otteita syyttäjälle asiaan tutustumiseksi. Syyttäjä vuorostaan teksteihin perehdyttyään tarvittaessa pyytää tutkinnalta tiettyä aineistoa käyttöönsä. Aineisto toimitetaan, jos mahdollista, salattuna sähköpostina tai muulla tapauskohtaisesti harkitulla tavalla syyttäjälle. Tästä aiheutuu kuitenkin viiveitä ja turhaa työtä kummallakin osapuolella, kun aineisto joudutaan pyynnöstä erikseen keräämään ja lähettämään sen sijaan, että syyttäjä voisi hänelle sopivana aikana tutustua suoraan yhteisellä työalustalla olevaan aineistoon. Yksittäisissä, huomattavan laajoissa valtakunnallisissa rikostutkinnoissa käytössä on ollut tiedostojakoon ja keskusteluun soveltuvia Sharepoint-tyyppisiä verkkotyöskentelyratkaisuja. Tällöin on voitu välttää sähköpostin käyttöön liittyviä haasteita, mutta perusongelmaa vaivattomasta materiaaliin pääsystä ilman turhaa työtä ei ole ratkaistu. Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi ovat yksittäisissä laajoissa ja intressiltään merkittävisissä rikosasioissa myöntäneet syyttäjälle rajoitetut käyttöoikeudet poliisin käyttämään TUBE-verkkoon. Syyttäjällä ei kuitenkaan ole mahdollista käyttää TUBE-järjestelmää omalta tietokoneeltaan, vaan menettelyn hyödyntäminen on vaatinut tietokoneen lainaamista poliisihallinnosta. Tätä ei siten voida pitää laajemmin toimivana toimintatapana.¹⁷⁷

Kehitteillä olevilla järjestelmillä (AIPA:n lisäksi esitutkintaviranomaisten käyttämä viranomaistietojärjestelmä VITJA) pyritään luomaan toimiva tietojärjestelmä myös esitutkintayhteistyön tarpeita ajatellen. Tekniikan kehittyessä ja rikosasioiden muuttuessa yhä vaativammiksi ja materiaaleiltaan laajemmiksi esitutkinnan aikaisen materiaalihallinnon, tiedonsiirron ja yhteydenpidon toimivuuden merkitys korostuu entisestään.¹⁷⁸ Kuten edellä on todettu AIPA:n osalta, on järjestelmän kehittäminen kuitenkin edelleen kesken ja käyttöönotto on viivästynyt useita kertoja. Sama koskee VITJA-järjestelmää. Kaikkia alun perin järjestelmiin suunniteltuja toiminnallisuuksia ei kustannus- ja aikataulusyistä pystytä toteuttamaan. Lisäksi AIPA tullaan ottamaan käyttöön merkittävästi ennen VITJA:a, mistä aiheutuu erinäisiä käyttöön liittyviä haasteita. VITJA:n osalta arvioidaan vaihtoehtoisia etenemismalleja ja aikataulu on vielä avoinna. Ennen VITJA:n valmistumista ei toimivaa yhteistyöalustaa ole käytettävissä.

¹⁷⁷ Koistinen, Karjalainen 2021 s. 55.

¹⁷⁸ Koistinen, Karjalainen 2021 s. 52.

Kehittämisehdotukset

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisen esitutkintayhteistyön tehokas ja sujuva toteuttaminen edellyttää syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen yhteistä sähköistä yhteistyöalustaa esitutkinnan aikaiseen materiaalihallintoon, tiedonsiirtoon ja yhteydenpitoon.

Yhteistä työskentelyalustaa on pidetty esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittäneessä tutkimushankkeessa keskeisenä kehityskohteenä vaativissa ja laajoissa rikosasioissa. Merkittävä osa esitutkinnan aikaiseen yhteistyöhön liittyvistä ongelmista ja viiveistä voitaisiin poistaa saattamalla materiaalihallinto ja tietojen vaihto luontevaksi osaksi esitutkintaa. Tällä hetkellä työläät materiaalityökalut ja syyttäjän ajan tasalla pitäminen esitutkinnan aikana aiheuttavat turhaa työtä vieden aikaa varsinaisista tutkintatoimista.¹⁷⁹ Ongelma korostuu vangitun jutuissa, joissa syyte tulee nostaa usein hyvin pian esitutkinnan valmistumisen jälkeen. Esitutkinnassa tarvittavien syyttäjän näkemysten saaminen saattaa myös viedä aikaa, jos syyttäjä ei riittävän ajoissa tutustu olemassa olevaan esitutkintamateriaaliin. Kaikki viivästykset pidentävät tosiasiansa tutkintaan käytettävää aikaa. Muutosta toteutettaessa tulisi ottaa huomioon esitutkintalaissa määritellyt esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän roolit ja esitutkintayhteistyön edellytykset esitutkinnan aikana. Tutkinnan tulee toimittaa syyttäjälle ajoissa se aineisto, johon syyttäjän toivotaan perehtyvän ja josta tarvitaan syyttäjän linjaus tai kannanotto taikka josta tutkinnalla on syyttäjälle kysymyksiä. Yhteistyötä edesauttaisi nopea ja helppo tapa asiakirjojen ja aineiston siirtoon.

Työryhmä pitää yhteistä sähköistä työskentelyalustaa tärkeänä kehittämisehdotuksena. Se on edellytys tehokkaalle ja sujuvalle esitutkintayhteistyölle, jonka valmisteluun tulisi ryhtyä viipymättä. Jatkovalmistelu on tarpeen tehdä tiiviissä yhteistyössä ainakin oikeusministeriön ja sisäministeriön, esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien sekä ja tietojärjestelmäasiantuntijoiden ja vastaavien tahojen kanssa.

18.2 Sähköinen asiointi esitutkinnassa

Nykytila

Poliisi vastaanottaa esitutkintaviranomaisena noin 200 000 rikosilmoitusta sähköisen asiointipalvelun, sähköpostin tai muun sähköisen välineen kautta. Käytännössä yli puolet rikoksista ilmoitetaan poliisille sähköisesti. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaan lakia ei sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan. Vastaavasti laissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) rajataan 1 luvun 3 §:ssä, että lain toista lukua viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yle-

¹⁷⁹ Koistinen, Karjalainen 2021 s. 53–54.

sölle ei sovelleta poliisitutkinnan ja esitutkinnan toimittamiseen. Lisäksi esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä mainitaan, että esitutkintapäätös on annettava läsnä olevalle asianosaiselle tai lähetetään postitse hänen ilmoittamaansa taikka muuten esitutkintaviranomaisen tiedossa olevaan osoitteeseen.

Nykyisin henkilölle toimitetaan esimerkiksi esitutkintaan liittyvä rikosilmoituksen kopio pääsääntöisesti kirjepostilla. Kirjepostin sijaan esitutkintaviranomaisen tulisi voida hyödyntää esimerkiksi Suomi.fi-palvelun tarjoamia sähköisiä ja tietoturvallisia tiedonsiirtopalveluita. Toistaiseksi poliisi on hyödyntänyt näitä palveluita asianosaisen suostumuksella, mutta asiasta tulisi selkeyden vuoksi säätää myös laissa. Edellä mainittuja lakeja ei olisi tarvetta muuttaa sovellettavaksi esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa kaikilta osin, koska kaksisuuntainen asiointi esitutkintaviranomaisten käyttämässä turvallisuusverkossa (TUVE) on hankalaa. Olisi riittävää, että esitutkintalaissa esitutkintaviranomaisille mahdollistettaisiin käsiteltävien asioiden, tiedoksiantojen, ilmoitusten ja päätösten antaminen kirjallisesti tai sähköisesti. Tavoitteena olisi, että mikäli asianosainen ei ole ottanut Suomi.fi-palvelua tai vastaavaa palvelua käyttöönsä, toimitettaisiin asia hänelle tiedoksi normaalissa kirjepostissa. Toimintatapa mahdollistaisi poliisin tehokkaan toimimisen myös yhteiskunnallisten häiriötilanteiden, kuten koronapandemian kaltaisena aikana, kun kaikkia asioita ei tarvitsisi antaa henkilökohtaisesti tiedoksi.

Kehittämisehdotukset

18.2.1 Sähköinen vahvistus rikosilmoituksesta asianomistajalle

Esitutkintalain 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan asianomistajalle on annettava hänen tekemästään rikosilmoituksesta kirjallinen vahvistus, joka sisältää ilmoituksen tekemistä ja ilmoitettua rikosta tai tapahtumaa koskevat perustiedot.

Käytännössä tämä tarkoittaa rikosilmoitusten postittamista kirjeenä. Säännökseen tulisi lisätä mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Kirjallinen vahvistus tulisi voida antaa myös sähköisesti asiakkaan antamaa sähköpostia, Suomi.fi-palvelua taikka muuta vastaavaa sähköistä alustaa tai palvelua käyttäen. Parhaimmillaan kirjallinen vahvistus olisi järjestelmän automaattisesti asiakkaalle lähettämä ilmoitus.

Ehdotuksella mahdollistettaisiin merkittävät säästöt posti- ja työvoimakustannuksissa. Poliisin tulevaan toiminnanohjausjärjestelmään edellä mainittu toteutus on jo suunniteltu, vaikka sen lainsäädännöllinen pohja ei olekaan täysin selvä.

18.2.2 Esitutkintapäätös asianosaisille myös sähköisesti

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan päätös annetaan esitutkinnassa läsnä olevalle asianosaiselle tai lähetetään postitse hänen ilmoittamaansa taikka muuten esitutkintaviranomaisen tiedossa olevaan osoitteeseen. Päätös saadaan jättää antamatta tai lähettämättä, jos siitä aiheutuisi haittaa kysymyksessä olevan rikoksen tai toisen siihen liittyvän rikoksen selvittämiseksi. Ilmoitus on annettava tai lähetettävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun selvittämisestä aiheutuvaa haittaa ei voi enää aiheutua.

Säännökseen tulisi lisätä mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Päätös tulisi voida lähettää myös sähköisesti asiakkaan antamaan tai muutoin tiedossa olevaan sähköpostiin, Suomi.fi-palveluun tai muuta vastaavaa sähköistä alustaa tai palvelua käyttäen. Ehdotuksella mahdollistettaisiin merkittäviä säästöjä vastaavalla tavalla kuin edellä on kuvattu rikosilmoituksen sähköisen vahvistuksen osalta.

18.2.3 Asianosaisen kuuleminen esitutkinnassa sähköisesti

Esitutkintalain 6 luvun 1 §:ssä säädetään velvollisuudesta saapua esitutkintaan. Jos on syytä olettaa, että henkilöltä saadaan selvitystä rikoksesta, tai jos hänen läsnäolonsa esitutkintatoimenpidettä suoritettaessa on muuten tarpeen rikoksen selvittämiseksi, hän on velvollinen kutsusta saapumaan kutsun esittäneen esitutkintaviranomaisen lähimpään tarkoitukseen sopivaan toimipaikkaan tai muun esitutkintaviranomaisen vastaavaan toimipaikkaan.

Esitutkintalain 7 luvun 1 §:n mukaan kuulusteltavan on oltava itse läsnä kuulustelussa. Jos tutkija katsoo, ettei siitä aiheudu haittaa ja ettei se vaaranna tutkinnan luotettavuutta, asianosainen saa antaa lausumansa asiamiehen välityksellä taikka puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä. Samoin edellytyksin saadaan todistajaa kuulustella puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä.

Vähimmän haitan periaatteen mukaan voidaan arvioida, onko henkilöä lainkaan tarpeen velvoittaa saapumaan henkilökohtaisesti kuulustelun toimittamispaikalle, koska tietyin edellytyksin asianomistajaa, rikoksesta epäiltyä ja todistajaa voidaan kuulla puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä. Tiedonsiirtovälineellä tapahtuvan kuulemisen mahdollisuutta puoltaa myös se seikka, että asianomistajalla tai epäillyllä ei ole velvollisuutta lausua asiassa. Etenkin jos asianosainen jo etukäteen ilmoittaisi, ettei halua lausua asiassa mitään, olisi tarpeetonta, että hänet silti velvoitettaisiin henkilökohtaisesti saapumaan poliisilaitokselle asia toteamaan.

Sähköisen asioinnin lisääntyessä on tarkoituksenmukaista pohtia, missä määrin esitutkintatoimenpiteiden suorittaminen edellyttää asianosaisilta henkilökohtaista läsnäoloa ja mil-

loin voitaisiin hyödyntää sähköisen asioinnin kanavia. Esimerkiksi vahva tunnistautuminen ja videoyhteydellä tapahtuva kuuleminen voisivat olla vaihtoehto henkilökohtaiselle läsnäololle kuulustelussa. Vaikka jo nyt esimerkiksi puhelinkuulustelu on tietyissä tapauksissa mahdollista, tulisi sähköisen asioinnin mahdollisuuksia ja niistä saatavaa hyötyä tarkastella laajemmin.

Digitaalisten mahdollisuuksien hyödyntäminen ja lisääminen esitutinnan suorittamisessa on perusteltua yleisesti viranomaistoiminnan sähköisten menettelyjen lisäämisen näkökulmasta mutta myös siitä syystä, että viranomaisten palveluverkostot ovat viime vuosina harventuneet. Mikäli henkilökohtaisen läsnäolon tarvetta puoltaa henkilöllisyyden varmentaminen, on tähän löydettävissä ratkaisuja esimerkiksi vahvalla tunnistautumisella.

Digitaalisten mahdollisuuksien hyödyntämistä tulisi tarkastella tutkintavankien kuulusteluiden toteuttamisessa. Tutkintavankeja säilytetään poliisin tiloissa varsin lyhyen aikaa, jolloin kuulustelumatkat maantieteellisesti kaukana oleviin tutkintavankiloihin vievät runsaasti työaikaa. Videoyhteydellä tapahtuva kuulustelu voisi nopeuttaa tällaisissa tapauksissa prosessin etenemistä. Kaikissa tilanteissa kuulustelun suorittaminen videoyhteydellä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista selvitettävänä olevan asian luonteeseen nähden, vaikka se teknisesti olisikin mahdollista.

Työryhmä ehdottaa selvitettäväksi tarkemmin sähköisen asioinnin mahdollisuuksia ja niiden lisäämistä esitutkinnassa ja asianosaisten kuulemisen osalta sekä näiden edellyttämiä lainmuutoksia.

18.3 Kuulustelun tallentaminen ja äänitallenteiden käyttö todisteena

Nykytila

Esitutkintalain 9 luvun 3 §:n mukaan kuulustelutilaisuus saadaan ottaa kokonaan tai osittain ääni- ja kuvatallenteeseen. Kuulustelutilaisuus on tallennettava kokonaan tai osittain, jos siihen on asian laatuun tai kuulusteltavan henkilöön liittyvät seikat huomioon ottaen syytä kuulustelun suorittamistavan, kuulustelun aikaisten tapahtumien tai kuulusteltavan kertomuksen jälkikäteistä todentamista varten. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava kuulusteltavalle. Velvollisuus tallentamiseen tietyissä tilanteissa säädettiin esitutkintalain uudistamisen yhteydessä. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena ei ollut, että kynnys kuulustelutilaisuuden ottamiseen ääni- ja kuvatallenteeseen on korkea. Tallentamisen käyttöä oli päinvastoin syytä edistää. Toisaalta tallennuksenkin käytössä on käytettävä järkevää harkintaa, jolloin esimerkiksi vähäiset, selvät ja rutiiniluonteiset rikosasiat jäävät yleensä tallentamisen ulkopuolelle. Lähtökohtaisesti tallenteeseen otettua kuulus-

telukertomusta ei tarvitse purkaa sanatarkasti kirjalliseen muotoon. Joissakin tapauksissa tämä kuitenkin saattaa olla tarpeen esimerkiksi syyteharkintaa varten.¹⁸⁰

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on käsitelty tekniikan hyödyntämistä rikosprosessissa ja kuulustelutilaisuuden tallentamista ääni- ja kuvatallenteeseen sekä tallenteen käyttämistä todisteena. Nykyinen esitutkintalaki mahdollistaa jo varsin laajasti kuulustelutilaisuuden tallentamisen ääni- ja kuvatallenteeseen. Siitä huolimatta on tiedossa, että tallentamismahdollisuutta voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän. Esitutkintalaissa ei säädetä siitä, missä laajuudessa tai millä tarkkuudella kuulustelukertomus on kirjattava. Poliisille jää tältä osin tapauskohtaista harkinnanvaraa. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että lähtökohtaisesti tallenteeseen otettua kuulustelukertomusta ei tarvitse purkaa sanatarkasti kirjalliseen muotoon, mutta joissakin tilanteissa tämä saattaa olla tarpeen. Videotallennetta voidaan hyödyntää oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 47 §:ssä säädettyillä edellytyksillä.¹⁸¹

Rikostorjunnan tilaa koskevan selvityshankkeen loppuraportissa on todettu, että esitutkintapöytäkirja ei ole enää pariin kymmeneen vuoteen ollut automaattisesti osa oikeudenkäyntiaineistoa. Kuulustelut tulisi tallentaa esitutkinnassa kuvatallenteelle mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ainakin vähäistä vakavammista rikosasioista. Tallentamisesta huolimatta poliisi voisi edelleen tehdä kuulusteluista tiivistelmät esitutkintapöytäkirjaan, jos sitä pidetään syyteharkinnan kannalta tarpeellisena. Raportin mukaan esitutkintapöytäkirjaan käytetty työmäärä ei enää vastaa sen tarvetta. Esitutkintapöytäkirjan pääpainon tulisi olla sen loppuyhteenvedossa.¹⁸²

LEAN-hankkeen raportin kuulemisissa on esitetty merkittävänä parannusehdotuksena videotallennus ja erityisesti esitutkintakertomuksen kuvatallennus. Videotallennus olisi omiaan ehkäisemään väitteitä kuulusteltavan painostuksesta tai muutoin hyvien kuulustelutapojen rikkomisesta, mikä heikentää kirjallisen kertomuksen hyödynnettävyyttä todisteena. LEAN-hankkeen raportissa on nostettu esiin myös pidemmälle menevä ehdotus siitä, voitaisiinko esitutkinnassa tehtyä tallennetta hyödyntää käräjäoikeudessa niin, että esitutkinnassa kuultuja asianosaisia ja todistajia olisi tarpeen kuulla henkilökohtaisesti käräjäoikeudessa vain silloin, kun heille halutaan esittää täydentäviä kysymyksiä.¹⁸³

180 HE 222/2010 vp. s. 228–229.

181 Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 43–45.

182 Rikostorjunnan tila – selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018 s. 35 ja 36.

183 Tolvanen 2020 s. 41.

Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnössä on todettu työryhmän arvioineen esitutkitakertomusten nykyistä laajempaa tallentamista ääni- ja kuvanauhalle (videoiminen) esitutkinnaissa. Lähtökohtaisesti videoinnin lisäämisellä voidaan prosessissa saada erilaisia positiivisia vaikutuksia. Videoinnin entistä laajemmasta käytössä voidaan nähdä hyötyjä yhtäältä prosessin keventämisen näkökulmasta, toisaalta kysymys on prosessin osapuolien oikeusturvaa parantavasta toimesta. Työryhmämietinnössä on katsottu, että videotallentamisen käytön lisäämisestä voidaan saada koko prosessin tehostamisen kannalta hyötyjä vain, jos videotallenteita ei tarvitse purkaa sanatarkasti kirjalliseen muotoon. Kirjallinen kertomus nähdään silti yhä tarpeellisenä, jotta mahdollisesti paljonkin aikaa kuluttavaa videointia ei tarvitse erikseen jokaisen osapuolen tahollaan katsoa. Toisaalta asianosaisen avustajan saattaa olla tarpeellista joka tapauksessa katsoa nauhoite, vaikka kertomus olisi purettu kirjallisen yhteenvedon muotoon. Tällöin ei toivottua tehostamista tältä osin syntyisi. Ylipäätään prosessin eri osapuolilla on erilaisia tarpeita suhteessa kuulustelukertomukseen, jolloin koko prosessin kannalta toimivaa ratkaisua on haastavaa löytää.¹⁸⁴

Kuva- ja äänitallenteiden hyödyntämiseen todistelussa liittyy henkilötodistelun vastaanottamista muutoksenhakutuomioistuimissa käräjäoikeuden tekemältä kuva- ja äänitallenteelta koskeva hallituksen esitys 133/2021 vp, joka on hyväksytty eduskunnassa syksyllä 2021 (SK 96-100/2022). Videotallenteelle tallennettujen esitutkitakertomusten laajempaa hyödyntämistä käräjäoikeudessa on pohdittu esityksen vaihtoehtoisena keinona. Esityksessä päädyttiin siihen, että esitutkitatallenteiden laajempi hyödyntäminen käräjäoikeudessa johtaisi rikosprosessin painopisteen siirtymisen esitutkitavaiheeseen, mitä ei pidetä toivottavana tai tarkoituksenmukaisena. Suullisen todistelun vastaanottamisen esitutkitatallenteelta voisi johtaa useisiin ongelmallisiin tilanteisiin muun muassa oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden, kontradiktorisuuden sekä prosessitoimijoiden roolin ja prosessin eri vaiheiden merkityksen kannalta. Muutoksen ei myöskään arvioidu merkittävästi lyhentävän rikosprosessia tai vähentävän sen kustannuksia. Muutoksesta saatTAISI pikemminkin seurata rikosprosessin pitkittyminen. Siten esityksessä ei esitetty muutoksia nykyiseen järjestelmään. Tehostamistyöryhmä päätyi mainitun videotallennustyöryhmän mietinnön kanssa saman suuntaisiin lopputulemiin. Vaikka videokuulemisia hyödynnettäisiin nykyistä laajemmin, perustelluksi ei edellä todetuilla perusteilla nähty rikosprosessin painopisteen siirtämistä esitutkintaan.¹⁸⁵

Korkein oikeus on kannattanut rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa ääni- ja kuvatallenteiden käytön lisäämistä esitutkitakuulusteluissa. Korkein oikeus esitti lisäksi harkittavaksi, tulisiko esitutkintalaissa nimenomaisesti säännellä myös pelkän äänitallenteen laatimista kuulustelusta. Äänitallenteen hyödyt ovat

¹⁸⁴ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 46.

¹⁸⁵ Rikosprosessin tehostamistyöryhmän mietintö 2022 s. 46.

videotallennetta rajoitetummat, mutta myös menettely on kevyempi ja kustannukset selvästi vähäisemmät. Äänitallennekin saattaa auttaa kuulustelun autenttisen kulun ja sisällön varmistamista silloin, kun siihen on prosessin myöhemmässä vaiheessa tarpeen palata.¹⁸⁶

Kehittämissuhteet

Työryhmä ehdottaa äänitallenteiden käytön lisäämistä niihin soveltuviin tapauksiin. Tallentamista tulisi käyttää ainakin sellaisten juttujen selvittämiseen, joissa kuulustelut muodostavat pääasiallisen selvitysaineiston, ja mahdollisesti laajemminkin asioissa, joissa tallentamisesta olisi saatavissa jäljempänä kuvattuja hyötyjä. Äänitallennus olisi tallennuskustannusten näkökulmasta edullisempi vaihtoehto kuin videotallennus ja myös käytännössä helpompi toteuttaa. Kuulustelujen kategorinen tallentaminen sekä kuva- että äänimuodossa ei olisi tarkoituksenmukaista. Esitutkinnassa kuulustelun tallentaminen ei johdaisi rikosprosessin painopisteen muutokseen. Äänitallenteen käyttö poistaisi väitteitä kuulustelun kulusta, epäasiallisuudesta ja kuulustelijan kirjaamasta tulkinnasta ja näkemystä kuultavan kertomasta, kun kertomus voitaisiin kuunnella sanatakkasti jälkikäteen. Muistikuvat heikentyvät ajan kuluessa, joten äänitallenne olisi autenttisenä laadukkaampi ja vahvistaisi oikeusvarmuutta ja rikosprosessin luotettavuutta nykyistä paremmin. Myös avustajan läsnäololla kuulustelussa voitaisiin edistää näitä tavoitteita.

Nykysääntely mahdollistaa jo kuulustelutilaisuuden ottamisen kokonaan tai osittain ääni- ja kuvatallenteeseen ja tallentamista onkin pyritty edistämään. Erikseen tulisi arvioida, olisiko esitutkintalaissa tarpeen erikseen säätää pelkän äänitallenteen laatimisesta kuulustelusta, jos sen käyttöä halutaan nimenomaisesti lisätä. Myös äänitallennuksesta aiheutuvia kustannuksia tulisi selvittää tarkemmin.

Työryhmässä on yksimielinen näkemys äänitallenteiden eduista ja hyödyistä, mutta toteutukseen liittyen on viranomaisilla erilaisia näkemyksiä. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta kuulustelujen äänitallentaminen nähdään ensisijaiseksi kuulustelutavaksi. Tallenteiden tulisi siirtyä sellaisinaan syyttäjälle osana esitutkintamateriaalia niiden eheyden säilymiseksi. Kuulustelutallenteita ei tulisi esitutkintaviranomainen toimesta enää purkaa kirjalliseen muotoon (litterointi). Litterointi tai kuulustelujen pääsisällön kuvaaminen ei toisi työajallista säästöä esitutkintaviranomaisen toimintaan vaan jopa päinvastoin. Syyttäjien ja tuomioistuinten sekä myös asianosaisten avustajien näkökulmasta taas aiheutuisi merkittävästi lisätyötä ja haasteita pääkäsittelyn kulkuun muun muassa kuulusteluihin viitattaessa, mikäli käytettävissä olisi pelkästään äänitallenne ilman kirjallista kuvausta tai litte-

¹⁸⁶ Korkeimman oikeuden lausunto rikosprosessin tehostamista koskevasta työryhämietinnöstä 10.5.2022 (KKO-HD/529/2022).

rointia. Ratkaisuna pohdittiin tekoälyn tuomia, tietosuojavaatimukset täyttäviä mahdollisuuksia automaattisen tekstinpurkuun puheesta kirjalliseen muotoon, joita voisi jo nyt olla saatavilla ja käyttöön otettavissa. Tällöin äänitallenteesta ja automaattisesta litteroinnista olisi saatavissa hyötyjä ja työaikasäästöjä rikosprosessiketjun kaikille viranomaisille mahdollisimman vähin kustannuksin ja esitutkintaviranomainen voisi keskittyä kuulusteluihin kuulustelupöytäkirjan kirjaamiseen sijaan. Asiaa tulisi jatkovalmistelussa selvittää tarkemmin.

18.4 Järjestelmien yhteensopivuus ja automaattinen tiedonsiirto

Nykytila

Järjestelmät mahdollistavat toiminnallisten prosessien tukemisen ja tehostamisen prosessin vaiheita automatisoimalla. Järjestelmät myös ohjaavat toimintaa tiettyjen laatuvaatimusten mukaiseksi. Järjestelmiin liittyvät oleellisesti tietosuojan ja tietoturvan vaatimukset. Varsinaiseen substanssiin liittyvän asianhallinnan ohella järjestelmien tulee tukea tiedolla johtamisen ja analyysin tarpeita. Järjestelmiin liittyy myös työn hallintaan ja valvontaan liittyviä vaatimuksia. Järjestelmien tulisi tehostaa ja helpottaa työtä, mikä ei nykyisin käytännössä toteudu.

On syytä ottaa huomioon, että järjestelmien kehitystyö on jatkuvaa ja loppuu vasta silloin, kun järjestelmän käyttö päättyy. Esitutkintaviranomaisten toiminnan osalta jatkuvat lainsäädäntömuutokset esimerkiksi esitutkinnan muotovaatimusten osalta vaikuttavat siihen, että järjestelmät muuttuvat jatkuvasti. Lisäksi järjestelmäkehitys on varsin hintavaa ja edellyttäisi pitkäaikaisempia rahoitusratkaisuja kuin nykymallissa on mahdollista. Myös AIPA-hanke on kohdannut saman tyyppisiä vaikeuksia sen lisäksi, että AIPA:a on rakennettu jo yli 10 vuotta.

Poliisin järjestelmäkehityksessä on oleellista tarkastella järjestelmien yhteensopivuutta erityisesti siitä lähtökohdasta, että eri järjestelmiin tehtävien manuaalisten kirjaamisten määrää minimoidaan. Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa on kyse saman asian kirjaamisesta eri järjestelmiin. Esimerkiksi kadonnutta asiakirjaa koskevia kirjauksia tehdään manuaalisesti useisiin eri järjestelmiin, vaikka tiedon tulisi siirtyä automaattisesti järjestelmien välillä. On selvää, että toistuvat, samaa asiaa koskevat kirjaukset vievät paljon työaikaa. Tiedon automaattisella siirtymisellä järjestelmästä toiseen turvattaisiin myös tiedon oikeellisuus, kun inhimillisten virheiden mahdollisuus tietoja syötettäessä minimoitaisiin. Vastaavasti tiedon poistamisen tulisi olla mahdollisimman pitkälle automatisoitu. Tiedonhallinnan ja -kulun automatisointi tulisikin olla yksi järjestelmäkehityksen peruslähtökohta, jonka tavoitteena on erityisesti manuaalisen työn vähentäminen.

Myös oikeudenhoidon selonteossa on tuotu esiin tietojärjestelmien kehittämistarpeita. Yhtenä toimenpide-ehdotuksena on esitetty oikeudenhoidon tietojärjestelmien toimintavarmuudesta, ylläpidosta ja jatkokehittämisestä huolehtiminen sekä koko prosessiketjun järjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen.¹⁸⁷

Kehittämissuhteet

Työryhmä pitää tärkeänä, että rikosprosessiketjun viranomaisten järjestelmäkehitystä tarkastellaan riittävän laajana kokonaisuutena yksittäisiä toimintoja koskevan järjestelmäkehityksen sijaan. Oleellista on, varsinkin esitutinnan näkökulmasta, että järjestelmäkehitys on yhdenmukaista prosessin eri toimijoilla. Yhdenmukainen ja samanaikainen eri viranomaisten järjestelmäkehitys tukisi myös toiminnallisissa prosesseissa tapahtuvien muutosten toteutusta.

Manuaalisen työn määrän vähentämiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että järjestelmät tukisivat viranomaisen päätöksentekoa niin, että järjestelmä tarjoaisi yleisemmin toistuvien päätösten ja niiden perusteluiden tueksi valmiin pohjan ehdotusteksteineen. Tämä olisi omiaan tiivistämään perusteluita, jolloin päätöksistä tulisi ymmärrettävämpiä ja selkeämpiä ja toisi myös työaikasäästöjä. Järjestelmän tuottamat tekstiehdotukset eivät luonnollisestikaan poistaisi päätöksentekijän vastuuta siitä, että päätös on oikein muotoiltu ja täyttää asetetut vähimmäisvaatimukset. Määrämuotoiset lomake- ja mallipohjat helpottaisivat päätöksentekoa tuoden esiin ne seikat, jotka tulee käydä ilmi päätöksestä, sekä lisäisivät päätöksenteon laatua. Syyttäjälaitoksessa on jo pitkään ollut käytössä erilaisia fraasimalleja, ja syyteharkintaa ohjaavat osaltaan myös valtakunnansyyttäjän antamat yleiset ohjeet. Esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten perusteluvollisuuden tehostamiseksi työryhmä esittää edellä valtakunnallisten fraasimallien luomista.

Järjestelmäkehityksessä tulee kiinnittää huomiota varsinaisen substanssitoimintaa koskevan asianhallinnan lisäksi laajemmin aineiston käsittelyyn, kuten julkisuus- ja salassapitokysymyksiin. Salassapitomerkitöjen tekeminen manuaalisesti laajaan esitutkinta-aineistoon vie runsaasti aikaa. Järjestelmäkehityksessä tulisi ottaa huomioon tällaiset seikat työmäärän keventämisen ja oikeasuuntaisen kohdentamisen näkökulmasta.

Sähköisten toimintojen kehittämisen ja automatisoinnin tulee kattaa asioiden käsittelyketju kauttaaltaan aina asian vireille saattamisesta sen arkistointiin asti. Järjestelmien mahdollistamassa toiminnan tehostamisessa tulee ottaa huomioon eri hallinnonalojen tarpeet, jotta viranomaisten välinen yhteistyö olisi mahdollisimman sujuvaa. Rikostorjunnan kannalta on oleellista tiedonkulun reaaliaikaisuus; esitutkintaviranomaisella tulee olla käytet-

¹⁸⁷ Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta 2022 s. 60.

tävissä ajantasaiset ja riittävät tiedot. Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta olisi tarpeen tarkastella, millaisia rajapintoja eri toimijoiden järjestelmiin olisi tarkoituksenmukaista tehdä ja mitä lainsäädäntömuutoksia muutokset mahdollisesti vaatisivat.

Liite

Sakkomenettelyssä käytettävät sakkolajit, niiden soveltamisala, viranomaisten toimivalta ja muut edellytykset esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän toimivaltaan kuuluvissa sakkoasioissa. Käsikirja rangaistusten määräämiseksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä, Osa I, Yleinen osa, Poliisihallitus 2019, s. 4–5.

Sakkolaji	Soveltamisala	Toimivalta	Suostumus	Muutoksenhaku	Täytäntöönpano	Sakon maksaminen
Rikesakkomääräys (RIM)	Rikesakkorikkomukset. Laki rikesakkorikkomuksista (986/2016).	Poliisimies, rajavartiomies, tullimies, erätarkastaja ja syyttäjä.	Edellyttää asianomistajan ja epäillyn suostumusta.	Rikesakkomääräyksestä voi valittaa tekopaikan käräjäoikeuteen 30 päivän kuluessa rikesakkomääräyksen tiedoksi annosta.	Kuten lainvoimainen tuomio.	Rikesakkomääräys on maksettava 30 päivän kuluessa rikesakkomääräyksen tiedoksi antamisesta.
Sakkomääräys (SAM)	Valtaosa liikenteeseen kuuluvista rikoksista, kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta ja näpistys. Yhden rikoksen korkein päiväsakkomäärä saa olla enintään 20 päiväsakkoa.	Poliisimies, rajavartiomies, tullimies ja erätarkastaja.	Edellyttää asianomistajan ja epäillyn suostumusta.	Sakkomääräyksestä voi valittaa tekopaikan käräjäoikeuteen 30 päivän kuluessa sakkomääräyksen tiedoksi annosta.	Kuten lainvoimainen tuomio.	Sakkomääräys on maksettava 30 päivän kuluessa sakkomääräyksen tiedoksi antamisesta.
Sakkovaatimus (SAV)	Kaikki rikokset, joita ei voida käsitellä rikesakkomääräyksellä tai sakkomääräyksellä. Sakkomääräyksellä käsiteltävät rikosasiat, joissa yhden rikoksen päiväsakkomäärä on enemmän kuin 20 päiväsakkoa. Sakkomääräyksellä käsiteltävät rikosasiat, joissa epäilty kiistää tulotietonsa ja pyytää päiväsakon rahamäärän määrittämisperusteen tarkastamista.	Poliisimies, rajavartiomies, tullimies ja erätarkastaja.	Edellyttää asianomistajan ja epäillyn suostumusta.	Sakkovaatimuksesta ei voi valittaa, koska se ei ole vielä sakkomenettelyssä käsiteltävän rikosasian ratkaisu.	Sakkovaatimus ei ole vielä sakkomenettelyn päättävä ratkaisu. Sakkovaatimuksen ratkaisee syyttäjä rangaistuspäätöksellä. Syyttäjä voi ratkaista sakkovaatimuksen myös rikesakkomääräyksellä, jos sakkovaatimuksen perusteena oleva rikos on rikesakkorikkomus.	Sakkovaatimuksen perusteella määrättävä rangaistuspäätöksessä tai rikesakkomääräys tulee maksaa päätöksen tekoa seuraavan 60 päivän kuluessa, mutta viimeistään Oikeusrekisterikeskuksen lähettämän kirjallisen maksuhotuksen eräpäivään mennessä.

Sakkolaji	Soveltamisala	Toimivalta	Suostumus	Muutoksenhaku	Täytäntöönpano	Sakon maksaminen
Rangaistusvaatimus (RAV)	Rangaistusvaatimuksen käyttämisen edellytykset ovat lähtökohtaisesti samat kuin muillakin sakkolajeilla, mutta rangaistusvaatimusta käytetään vain silloin, kun epäilty ei anna suostumustaan.	Poliisimies, rajavartiomies, tullimies ja erätarkastaja.	Edellyttää asianomistajan suostumusta, mutta ei epäillyn suostumusta, koska rangaistusvaatimusta käytetään vain silloin, kun epäilty ei anna suostumustaan.	Rangaistusvaatimuksesta ei voi valittaa, koska se ei ole vielä sakkomenettelyssä käsiteltävän rikosasian ratkaisu. Rangaistusvaatimuksen perusteella vahvistetusta rikesakkomääräyksestä, sakkomääräyksestä ja rangaistusmääräyksestä voi valittaa tekopaikan käräjäoikeuteen joko a) 60 päivän kuluttua suostumuksen antamisesta (rangaistusvaatimuksen maksaminen) tai b) aina 30 päivän kuluessa sakon vahvistamisesta (viranomaisen tekemä ratkaisupäätös maksutiedon perusteella).	Jos epäilty suostuu sakkomenettelyyn antamalla jälkikäteen suostumuksen, vahvistetaan rangaistusvaatimus rikesakkomääräyksellä, sakkomääräyksellä tai rangaistusmääräyksellä. Tällä tavalla vahvistettu määräys laitetaan täytäntöön, kuten lainvoimainen tuomio. Jos rangaistusvaatimuksen perusteena olevaa sakkoa ei makseta: asia siirtyy esitutkintaan.	Rangaistusvaatimuksen perusteella määrättävä rikesakkomääräys, sakkomääräys tai rangaistusmääräys tulee maksaa päätöksen tekoa seuraavan 60 päivän kuluessa, mutta viimeistään Oikeusrekisterikeskuksen lähettämän kirjallisen maksuhotuksen eräpäivään mennessä.
Rangaistusmääräys (RAM)	Syyttäjän tekemä ratkaisu sakko vaatimuksen tai maksetun rangaistusvaatimuksen perusteella. Maksetun rangaistusvaatimuksen pohjalla on oltava sakkovaatimuksella käsiteltävä rikosasia.	Syyttäjä.	Edellyttää asianomistajan ja epäillyn suostumusta.	Rangaistusmääräyksestä voi valittaa tekopaikan käräjäoikeuteen joko a) 60 päivän kuluttua suostumuksen antamisesta tai b) aina 30 päivän kuluessa määräyksen antamisesta.	Kuten lainvoimainen tuomio	Rangaistusmääräys tulee maksaa päätöksen tekoa seuraavan 60 päivän kuluessa, mutta viimeistään Oikeusrekisterikeskuksen lähettämän kirjallisen maksuhotuksen eräpäivään mennessä.

Sakkolaji	Soveltamisala	Toimivalta	Suostumus	Muutoksenhaku	Täytäntöönpano	Sakon maksaminen
Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 luvun mukainen ehdollinen rikesakkomääräys (EhdRIM)	<p>Asiallisesti suppeaksi rajattu soveltamisala. Voidaan soveltaa liikenne rikkomuksissa, joissa on kyse:</p> <p>a) suurimman sallitun nopeuden ylittämisestä enintään 20 kilometrillä tunnissa; tai</p> <p>b) liikennemerkkien vastaisesta ajosta linja-auto- tai raitiovaunukaistalla.</p> <p>Menettelyä sovelletaan ajoneuvoa pysäyttämättä havaittujen liikenne rikkomusten käsittelyssä. Menettely on nykyisin käytössä pelkästään automaattisessa nopeusvalvonnassa.</p>	<p>Poliisimies, koska muut viranomaiset eivät ole toimivaltaisia soveltamaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 3 luvun menettelyä.</p>	<p>Ei edellytä suostumusta ja rikesakon määrääminen perustuu:</p> <p>a) haltijavastuuolettaman käyttöön; ja</p> <p>b) epäillyn passiivisuuteen. Rikesakkomääräys tulee määrättyksi, jos epäilty ei vastusta rikesakkomääräystä.</p>	<p>Ehdollisesta rikesakosta ei voi valittaa, mutta sitä voi vastustaa. Vastustamisesta tulee ilmoittaa 30 päivän kuluessa rikesakkomääräyksen tiedoksisaamisesta rikesakon määränneen poliisilaitoksen kansliaan tai toimipisteeseen</p>	<p>Laitetaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio, mutta rikesakkomääräys tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta 30 päivän vastustamisajan jälkeen.</p>	<p>Ehdollinen rikesakkomääräys on maksettava 30 päivän kuluessa rikesakkomääräyksen tiedoksi antamisesta, jollei rikesakkomääräyksen saanut vastusta määräystä.</p>

LÄHTEET

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

- LaVM 1/2006 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta
- LaVM 5/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta
- LaVM 5/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi
- LaVM 14/2017 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- LaVM 2/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- LaVM 3/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta
- LaVL 16/2021 vp. Lakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta
- LaVM 31/2022 vp. Lakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta oikeudenhoidosta
- PeVL 1/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä rikesakkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 35/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamisesta
- PeVL 31/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta
- PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- PeVL 46/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta
- PeVL 2/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta
- PeVL 7/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta
- PeVL 14/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- PeVL 7/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi
- PeVL 28/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 53/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta
- PeVL 61/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 37/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- PeVL 5/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- EV 31/2018 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitykset

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 271/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta
- HE 105/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 123/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamisesta
- HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi
- HE 103/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- HE 190/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta
- HE 200/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 133/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi
- HE 144/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain 3 luvun 11 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 a §:n ja 5 luvun 13 §:n muuttamisesta
- HE 217/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Valtioneuvoston selonteot ja periaatepäätökset

- Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, valtioneuvoston julkaisuja 2021:48
- Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta, valtioneuvoston julkaisuja 2022:67

Oikeusministeriön julkaisut

- Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa. Komiteamietintö 2008:3. Oikeusministeriö 2008.
- Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013
- Tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönotto yleisissä tuomioistuimissa. Oikeusministeriön muistio 14.2.2014
- Arviomuistio oikeusprosessien keventämisestä. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita, OM 8/41/2015
- Arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa riita-asioissa. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita, OM 3/41/2015
- Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 54/2016
- Oikeusprosessien keventäminen. Työryhmän mietintö 2017. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 39/2017
- Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018
- Rikosetjun LEAN-hanke. Selvityshenkilön raportti. Tolvanen, Matti, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:6
- Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys. Sambou, Saija, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:10.
- Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista: Tilannekatsaus 2021. Koistinen, Hannu ja Karjalainen, Eveliina, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:21
- Rikosprosessin tehostaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:14.
- Rikosprosessin tehostaminen. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:37
- Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio. Huovinen, Jennimari ja Alanaatu, Taru, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:39.
- Etäyhteydet oikeudenkäynneissä: Arviomuistio. Hiltunen, Ville, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:2

Arviomuistio lautamiesten valintatavasta. Hallavainio, Anne, Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita, 2023:8

Tilastojulkaisut ja vuosikertomukset

Tuomioistuimien työtilastot vuodelta 2018. Oikeusministeriön julkaisu 2019:8
 Tuomioistuimien työtilastot vuodelta 2019. Oikeusministeriön julkaisu 2020:4
 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2020. Tuomioistuinvirasto 2020.
 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2021. Tuomioistuinvirasto 2021.
 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2021. (Saatavilla osoitteessa <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaalipalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu>)
 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2022. Tuomioistuinvirasto 2022.
 Syyttäjälaitoskirjanpitoyksikön toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2022. Syyttäjälaitos 2022.
 Tuomioistuinlaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2023–2026 (TIV/1463/2022). Tuomioistuinvirasto 2023.

Kirjallisuus

Fredman Markku – Helminen Klaus – Kanerva Janne – Tolvanen Matti – Viitanen Marko, Esitutkinta ja pakko-keinot. 2014 ja 2020
 Jokela Antti, Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot. Oikeudenkäynti I. 2016
 Jokela Antti, Pääkäsittely, todistelu ja tuomio. Oikeudenkäynti III. 2015
 Korhonen Petteri – Jämsä Jurkka, Sähköinen prosessi hovioikeudessa. 2022
 Lappalainen Juha, Siviiliprosessioikeus 1. 1995
 Linna Tuula – Helenius Dan, Siviili- ja rikosprosessioikeus. 2021
 Mäenpää Olli, Hallinto-oikeus. 2022
 Rantaeskola Satu, Rikos ja rikosprosessi. 2022
 Ylönen Markku – Jakobsson Niko, Asianajajaoikeus. 2018

Muut lähteet

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteanmietintö KM 2003:3
 Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje 1.10.2016, Syyttäjän tehtävien kiireellisyys ja etusijajärjestys. VKS:2016:4
 Rikostorjunnan tila – selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018
 Sanna Marinin hallitusohjelma 2019
 Käsikirja rangaistusten määräämiseksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä, Osa I, Yleinen osa. Poliisihallitus 2019
 Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje 22.12.2020, Rikosasioiden nopea käsittely. VKS:2020:2
 Korkeimman oikeuden lausunto 19.2.2021 suullisen todistelun vastaanottamista tallenteelta koskevasta työryhmän mietinnöstä. OH 2020/299
 Presidentti Tatu Leppäsen puhe korkeimman oikeuden hovioikeuspäivässä 5.11.2021
 Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjien valtakunnallisesta varallaolosta. VKS:2022:1
 Peltonen, Lasse – Haavisto, Vaula – Heinonen, Hilikka – Elonheimo, Henrik, Suomalaisen sovittelun tila ja mahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:30, julkaistu 31.3.2022
 Lausunto oikeusministeriön työryhmän ehdotuksesta rikosprosessin tehostamiseksi 26.4.2022. EOAK/1829/2022
 Korkeimman oikeuden lausunto 10.5.2022 rikosprosessin tehostamista koskevasta työryhmämietinnöstä. KKO-HD/529/2022
 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 25.10.2022: esitutkintojen keston poliisissa on monia syitä mutta vähän parannuskeinoja. EOAK/1510/2021
 Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti, Digitalization at the courts, 2022. Saatavilla osoitteessa: <https://pub.norden.org/temanord2022-518/temanord2022-518.pdf>. Viitattu 26.3.2023.
 Työryhmän asettamis päätös: oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen. Oikeusministeriö 1.2.2023, VN34680/2022
 Shemeikka, Riikka ym.: Lähisuhdeväkivallan sovittelu: Yleiset piirteet ja osapuolten kokemukset prosessissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:11

Ruotsi

Snabbare lagföring av brott Proposition 2021/22:279 - Riksdagen

Snabbare lagföring | Polismyndigheten (polisen.se)

Snabbare lagföring: 22 000 mål och 7,1 veckor från brott till dom | Polismyndigheten (polisen.se)

Taulukot

Taulukko 1. Käräjäoikeuksissa peruuntuneet pääkäsitellyt rikosasioissa vuosina 2018–2022.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-730-6 (PDF)