

Rikosprosessin tehostaminen

Työryhmän mietintö



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:14

Rikosprosessin tehostaminen

Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö, Helsinki 2022

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: 978-952-259-976-6

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Rikosprosessin tehostaminen Työryhmän mietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:14		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Työryhmä, puheenjohtaja Katariina Jahkola		
Kieli	suomi	Sivumäärä	192
Tiivistelmä	<p>Työryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi esitutkintalakia (805/2011) ja eräitä muita rikosprosessia koskevia lakeja. Tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä.</p> <p>Lapsiin kohdistuvat rikokset edellytettäisiin käsiteltäviksi kiireellisinä. Lähtökohtana myös olisi, että lapsia koskevassa esitutkinnassa tutkinnan johto olisi keskitettävä riittävän osaaville tutkinnanjohtajille. Keskittämiskaava koskisi myös erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia. Kuulustelutilaisuuden tallentamista ääni- ja kuvataallenteelle edistettäisiin siten, että jatkossa tallentamiseen olisi lähtökohtaisesti kuulusteltavan pyynnöstä ryhdyttävä. Mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin.</p> <p>Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuuden sisältöä laajennettaisiin ja esitutkintalakiin lisättäisiin uusi säännös tutkintasuunnitelman laatimisesta. Lisäksi ehdotetaan, että loppulausuntopyyntö olisi aina yksilöitävä ja päätös loppulausunnon pyytämisestä olisi tehtävä yhteistyössä syyttäjän kanssa. Tarkoituksena on, että syyttäjän juridista asiantuntemusta loppulausuntovaiheessa hyödynnettäisiin nykyistä enemmän, jotta se palvelisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla syyteharkintaa ja rikosasian myöhempää käsittelyä tuomioistuimessa.</p> <p>Esityksessä ehdotetaan myös ns. putkakuolemiin ja poliisin voimankäyttötilanteisiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia.</p> <p>Työryhmä selvitti myös eräitä muita rikosprosessiin liittyviä kysymyksiä, joihin tammikuussa 2020 julkaistussa rikosketjun LEAN-hankkeessa kiinnitettiin huomiota. Työryhmän toimeksianto perustuu myös hallitusohjelmakirjauksiin ja eräisiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Hankkeen yhteydessä teetettiin selvitykset esitutkintayhteistyön toimivuudesta sekä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta. Selvitys vaitiolo-oikeudesta on mietinnön liitteenä.</p>		
Asiasanat	rikosprosessi, tehostaminen, esitutkinta, viranomaisyhteistyö		
ISBN PDF	978-952-259-976-6	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/9791/2020	Hankenumero	OM046:00/2020
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-976-6		

Effektivisering av straffprocessen Arbetsgruppsbetänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:14		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Arbetsgrupp, ordförande Katariina Jahkola		
Språk	finska	Sidantal	192
Referat	<p>I arbetsgruppens betänkande föreslås det att förundersökningslagen (805/2011) och vissa andra lagar som gäller straffprocessen ändras. Målet är att effektivisera och påskynda handläggningen av brottmål.</p> <p>Brott som riktar sig mot barn ska behandlas skyndsamt. Utgångspunkten ska också vara att ledningen av en förundersökning som gäller barn ska koncentreras till undersökningsledare med tillräcklig kompetens. Kravet på koncentrerad förundersökning ska också gälla målsägande i behov av särskilt skydd. Ljud- och bildupptagning av förhör främjas så att utgångspunkten i fortsättningen är att upptagning ska inledas på begäran av den som förhörs. Möjligheten att använda ett förhör som tagits upp vid förundersökningen som bevis i rättegången utvidgas.</p> <p>Innehållet i förundersökningsmyndighetens och åklagarens samarbetskyldighet ska utvidgas och till förundersökningslagen fogas en ny bestämmelse om att göra upp en undersökningsplan. Dessutom föreslås det att begäran om avslutande utsaga alltid ska preciseras och att beslutet om att begära avslutande utsaga ska fattas i samarbete med åklagaren. Avsikten är att åklagarens juridiska sakkunskap ska utnyttjas mer än för närvarande i samband med att den avslutande utsagan ges, så att den på ett mer ändamålsenligt sätt betjänar åtalsprövningen och den senare handläggningen av brottmålet i domstol.</p> <p>I propositionen föreslås också lagstiftningsändringar som gäller dödsfall i polishäkte och situationer där polisen använder maktmedel.</p> <p>Arbetsgruppen utredde också vissa andra frågor som gäller straffprocessen och som uppmärksammades i LEAN-projektet för att bedöma rättskedjan, som publicerades i januari 2020. Arbetsgruppens uppdrag grundar sig också på föresatserna i regeringsprogrammet och på vissa avgöranden av riksdagens justitieombudsman. I samband med projektet lät man utföra utredningar om hur förundersökningssamarbetet fungerar och om åklagarens tystnadsrätt. Utredningen om tystnadsrätten finns som bilaga till betänkandet.</p>		
Nyckelord	straffprocess, effektivisering, förundersökning, myndighetssamarbete		
ISBN PDF	978-952-259-976-6	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenr.	VN/9791/2020	Projektnr.	OM046:00/2020
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-976-6		

Sisältö

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	10
PERUSTELUT	12
1 Asian tausta ja valmistelu	12
1.1 Tausta	12
1.2 Valmistelu.....	14
2 Nykytila ja sen arviointi	20
2.1 Yleistä	20
2.1.1 Rikosprosessin kesto.....	20
2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö	28
2.2.1 Velvollisuus esitutkinnan toimittamiseen ja selvittämisvelvollisuuden laajuus	28
2.2.2 Lapsiin kohdistuvien rikosten käsittely.....	32
2.2.2.1 Prosessin kesto.....	32
2.2.2.2 Lapsen edunvalvonta	39
2.2.3 Tekniikan hyödyntäminen rikosprosessissa	43
2.2.4 Esitutkintayhteistyön toimivuus.....	54
2.2.5 Sovittelun käytön lisääminen	63
2.2.6 Syyteneuvottelu.....	67
2.2.7 Perusteluvelvollisuus tuomioistuimen ratkaisuihin	69
2.2.8 Perusteluvelvollisuus syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen ratkaisuihin.....	70
2.2.9 Rikosasioiden valmistelu käräjäoikeudessa	74
2.2.10 Erityisosaamisen turvaaminen.....	75
2.2.11 Prekluusio rikosasioissa	83
2.2.12 Adheesioperiaate.....	85
2.2.13 Putkakuolemiin ja poliisin voimankäyttötilanteisiin liittyvä arviointi	87
2.2.14 Uhridirektiivin täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa asuvien uhrien oikeuksien osalta	92

3	Tavoitteet	94
4	Ehdotukset ja niiden vaikutukset	95
4.1	Keskeiset ehdotukset.....	95
4.2	Pääasialliset vaikutukset.....	99
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	108
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	108
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	108
5.2.1	Syyttäjän asema esitutkinnassa	109
5.2.2	Syyttäjän mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin etäyhteydellä	111
5.2.3	Adheesioperiaate.....	114
5.2.4	Preklusio rikosasioissa	115
6	Säännökohtaiset perustelut	118
6.1	Esitutkintalaki	118
6.2	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa	129
6.3	Oikeudenkäymiskaari.....	130
6.4	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa	131
7	Lakia alemman asteinen sääntely ja ohjeistus	133
8	Voimaantulo	134
9	Toimeenpano ja seuranta	135
10	Suhde muihin esityksiin	136
10.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	136
11	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	137
	LAKIEHDOTUKSET	139
	LAGFÖRSLAG	149
	RINNAKKAISTEKSTIT	159

Liite 1. Tuomioistuinviraston täydentävä lausuma rikosprosessin tehostamista koskevan työryhmän mietintöön	170
Liite 2. Selvitys syyttäjän vaitiolo-oikeudesta	172

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 27 päivänä toukokuuta 2020 työryhmän arvioimaan keinoja tehostaa rikosprosessia ja esitutkintalain muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tehostaa ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä siihen liittyvien hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi, erityisesti ottaen huomioon professori Matti Tolvasen laatimassa LEAN-raportissa esitetyt kehittämissuositukset. Työryhmä on arvioinut lainsäädännön muutostarpeita myös muun muassa laillisuusvalvojen eräiden kannanottojen johdosta sekä perustuen valtioneuvoston 6.5.2021 hyväksymään ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2021—2023. Työryhmän tuli valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi ja laatia ne hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tehtävänä oli myös tehdä tarpeen mukaan muita rikosasioiden käsittelyä koskevia ehdotuksia poliisin, syyttäjälaitoksen sekä tuomioistuinten käytäntöjen ja menettelytapojen kehittämiseksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi yksikönpäällikkö Katariina Jahkola oikeusministeriöstä. Jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos Kirsi Pulkkinen ja neuvotteleva virkamies Miiia Ljungqvist oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi (8.11.2021 asti) ja erityisasiantuntija Heidi Aliranta (9.11.2021 alkaen) sisäministeriön poliisiosastolta (varajäsen poliisitarkastaja Juha Tuovinen), rajavartiolytarkastaja Silja Hallenberg sisäministeriön rajavartio-osastolta, valtiosyyttäjä Mika Appelsin Syyttäjälaitoksesta valtakunnansyyttäjän toimiston edustajana (31.8.2021 asti), aluesyyttäjä Nina Keskinen (20.10.2020 asti) ja erikoissyyttäjä Hannu Koistinen Syyttäjälaitoksesta syyttäjäalueiden edustajina, kehitysosaston johtaja Pasi Kumpula Tuomioistuinvirastosta (varajäsen erityisasiantuntija Niia Immonen), käräjätuomari Kirsi Kohonen Helsingin käräjäoikeudesta (varajäsen käräjätuomari Tero Mikkola), poliisiylitarkastaja Niina Uskali Poliisihallituksesta (varajäsen Antti Leppilähti 8.12.2020 asti, jonka jälkeen varajäsenenä poliisitarkastaja Päivi Suokas), tulliylytarkastaja Juha Vilkkonen Tullista (varajäsen Pirkko Alamäki-Karkiainen) ja asianajaja Tuomas Turunen Asianajajaliitosta (varajäsen Hanna-Maria Seppä). Työryhmän sihteerinä toimivat Pulkkinen ja Ljungqvist sekä 21.2.2021 lähtien erityisasiantuntija Katja Repo oikeusministeriöstä.

Työryhmän toimikausi oli 27.5.2020—31.12.2021. Työryhmä kokoontui 16 kertaa. Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijoita Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista, oikeusministeriöstä, Poliisihallituksesta ja Barnahus-hankkeesta sekä oikeuspsykologian dosentti Julia Korkmania. Työryhmä kuuli lisäksi kirjallisesti Helsingin, Lapin, Pohjois-Suomen, Pirkanmaan, Kymi-Saimaan, Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan sovittelutoimistoja sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen sovittelusta vastaavia asiantuntijoita.

Työryhmän toimikauden aikana toteutettiin myös kaksi selvitystä, jotka tukivat työryhmän työskentelyä. Esitutkintayhteistyön toimivuudesta teetettiin tutkimushanke, jonka toteuttivat erikoissyyttäjä Hannu Koistinen ja rikoskomisario Eveliina Karjalainen. Syyttäjän vaitiolo-oikeudesta teetettiin selvitys, jonka toteutti OTT, käräjätuomari Antti Tapanila. Lisäksi Tuomioistuinvirasto on jättänyt mietintöön lisälausuman, johon myös Helsingin käräjäoikeus yhtyy.

Saatuun työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti yksimielisen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 2022

Katariina Jahkola

Kirsi Pulkkinen

Tuomas Turunen

Pasi Kumpula

Hannu Koistinen

Kirsi Kohonen

Miia Ljungqvist

Heidi Aliranta

Silja Hallenberg

Niina Uskali

Juha Vilkkonen

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi esitutkintalakia, lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa, oikeudenkäymiskaarta ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia. Esityksen tavoitteena on tehostaa rikosasioiden käsittelyä erityisesti syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen yhteistyötä tiivistämällä ja lyhentää rikosten kokonaiskäsittelyaikoja. Ehdotuksilla toteutettaisiin Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan muun muassa lisätään poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja rikosvastuun toteuttamiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenevät ja nopeutetaan rikosasioiden käsittelyä varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken. Ehdotukset perustuvat lisäksi ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan sekä eräisiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin.

Lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn nopeuttamiseksi ehdotetaan, että lapsen henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat rikokset olisi jatkossa käsiteltävä kiireellisinä. Lähtökohtana myös olisi, että jos esitutkinnassa kohdistetaan lapsiin tutkintatoimenpiteitä, myös tutkinnan johto olisi näissä tilanteissa annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkinnanjohtajille. Tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnanjohtajien keskeisten vaatimusten lisäksi erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia. Esitutkintalain mukaisen edunvalvojan määräämisen mahdollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi muihinkin alle 18-vuotiaisiin lapsiin kuin asianosaisiin.

Kuulustelutilaisuuden tallentamista ääni- ja kuvatallenteelle edistettäisiin siten, että jatkossa tallentamiseen olisi lähtökohtaisesti kuulusteltavan pyynnöstä ryhdyttävä. Mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin koskemaan ihmiskauppaa ja eräitä sen lähirikoksia.

Sovittelun käyttöä edistettäisiin lisäämällä esitutkintalain epäillylle ja asianomistajalle tehtäviä ilmoituksia koskeviin säännöksiin velvollisuus sovittelumahdollisuudesta ilmoittamiseen.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuuden sisältöä laajennettaisiin ja esitutkintalakiin lisättäisiin uusi säännös tutkintasuunnitelman laatimisesta. Lisäksi ehdotetaan, että loppulausuntopyyntö olisi aina yksilöitävä ja päätös loppulausunnon pyytämisestä olisi tehtävä yhteistyössä syyttäjän kanssa. Tarkoituksena on, että syyttäjän juridista asiantuntemusta loppulausuntovaiheessa hyödynnettäisiin nykyistä enemmän, jotta se palvelisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla rikosasian myöhempää käsittelyä tuomioistuimessa.

Esityksessä ehdotetaan myös ns. putkakuolemiin ja poliisin voimankäyttötilanteisiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että putkakuolemien esitutkinnassa syyttäjä toimisi aina tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko epäiltyä poliisimies. Lisäksi esitutkintaviranomaiselle lisättäisiin velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle, mikäli henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja.

Lait ehdotetaan pääosin tulemaan voimaan 1.1.2024.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan (s. 76) rikosvastuun toteuttamiseksi ja rikosten käsittelyaikojen nopeuttamiseksi lisätään poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten voimavaroja siten, että koko oikeudellisen prosessin käsittelyajat lyhenevät (esitutkinta, syyttäminen ja tuomioistunkäsittely lainvoimaiseen tuomioon). Rikosasioiden käsittelyä nopeutetaan varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken (s. 85–86). Ohjelman mukaan hallitus myös kiinnittää erityistä huomiota henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten sekä lähisuhdeväkivallan vähentämiseen. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien auttamiseksi matalan kynnyksen ilmoitusmahdollisuuksia parannetaan ja vahvistetaan viranomaiskäytäntöjä (s. 78).

Oikeusministeriö ja sisäministeriö asettivat 4.4.2019 professori Matti Tolvasen selvityshenkilöksi arvioimaan rikosketjun toimivuutta sekä poliisin, syyttäjälaitoksen ja kärjäoikeuksien käytäntöjä ja menettelytapoja rikosasioiden käsittelyssä Lean-periaatteiden näkökulmasta. Hankkeen tavoitteena oli käsittelyaikojen lyhentäminen ja rikosketjun toimivuuden varmistaminen. Erityistä huomiota tuli kiinnittää odotusaikoihin, arvoketjuun ja asioiden virtaukseen. Huomiota tuli kiinnittää sekä yksinkertaisiin massa-rikoksiin että vaativiin, vakavampiin rikoksiin. Erityistä huomiota tuli kiinnittää lapsiin kohdistuviin vakaviin rikoksiin liittyviin menettelytapoihin. Selvityshenkilön tuli kuulla poliisin, Syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten edustajia. Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida ennen kaikkea poliisin, Syyttäjälaitoksen ja kärjäoikeuksien käytäntöjä ja menettelytapoja. Rikosprosessia koskevassa lainsäädännössä ei pääsääntöisesti aseteta asioiden sisäiselle käsittelyllä tarkkoja toimintaohjeita, vaan viranomaiset voivat järjestää sisäiset menettelytapansa verrattain vapaasti. Hankkeen ensisijaisena

tavoitteena ei siten ollut lainsäädännön kehittäminen. Hankkeessa voitiin kuitenkin arvioida muun muassa sitä, onko Lean-periaatteiden toteutumiselle lainsäädännöllisiä esteitä ja voidaanko prosessilainsäädännön avulla kannustaa rikosketjun toimijoita niiden noudattamiseen.

Tolvanen on 28.1.2020 julkaistun raportin, jäljempänä *Lean-raportti*, johtopäätöksissä esittänyt selvitysten ja tehtyjen kyselyiden ja haastatteluiden perusteella kehittämishetkiksi useista toimista rikosprosessin nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Raportissa johtopäätöksissä todetaan muun ohella, että esitutkintavaiheessa on syytä yhä tehostaa poliisin ja syyttäjän yhteistyötä ja hyödyntää syyttäjän juridista asiantunte-
musta myös ns. tavallisten rikosten tutkinnassa. Myös tutkinnanjohtajien tulisi ottaa aktiivisempi rooli tavanomaisten, keskivakavien rikosten käsittelyn laadun varmistamiseksi. Selvityksessä ei tullut esiin näkökohtia, jotka puoltaisivat esitutkinnan johtamisen järjestämistä säännösten nykyisestä poikkeavalla tavalla. Rikoksesta epäillyn ja muidenkin asianosaisten avustajat tulisi ottaa nykyistä enemmän osapuoliksi esitutkintaan ja tiedonkulkua tulisi tehostaa. Loppulausuntomenettelyä tulisi kehittää ja syyttäjän osallistua aktiivisemmin siihen. Raportin johtopäätöksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä kussakin asiayhteydessä.¹

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021. Toimintaohjelma edistää ihmiskaupan ilmituloa, tehostaa rikosvastuun toteutumista ja parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa. Viidelle strategiselle tavoitteelle perustuva toimintaohjelma sisältää 55 konkreettista toimenpidettä. Esitutkintaviranomaisten, erityisesti poliisin, osaamista ihmiskaupparikollisuuteen liittyen parannetaan ja ihmiskaupparikosten torjuntaa ja tutkintaa tehostetaan. Toimintaohjelma sisältää toimenpiteitä myös syyttäjä-, tuomioistuini- ja rikosseuraamuslaitokselle. Ihmiskauppa tulee edelleen harvoin ilmi uhrien tekemien rikosilmoitusten kautta. Ihmiskaupan ilmitulon esteitä pyritään purkamaan kehittämällä lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä niin, että uhrit kokevat turvalliseksi ja hyödylliseksi kääntyä viranomaisten puoleen ja tehdä rikosilmoitus kokemastaan hyväksikäytöstä. Toimintaohjelmaan sisältyy kaksi toimenpidettä, jotka liittyvät esitutkintalain ja oikeudenkäymiskäärin (4/1734) muuttamiseen.²

Esitutkintalaki on tullut voimaan 1.1.2014. Se on pääosin valmisteltu vuosina 2007–2010 (oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2 ja HE 222/2010 vp). Lakiin tehtiin vuonna 2013 jo ennen sen voimaan tuloa eräitä muutoksia (laki esitutkintalain muutta-

¹ Rikosketjun Lean-hanke – Selvityshenkilön raportti. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-798-4>.

² Suomi torjuu ihmiskauppaa – Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 2021:15.

misesta 1145/2013; HE 14/2013 vp). Lakia on senkin jälkeen muutettu erityisesti eräiden esitutkintaa koskevien direktiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Muutoksia käydään tarkemmin läpi jäljempänä asianomaisten toimenpiteiden yhteydessä. Eduskunnan lausumista, erilaisista toimenpidekirjauksista, oikeuskäytännöstä, laillisuusvalvontaratkaisuksista sekä käytännön toimijoiden esittämistä kannanotoista johtuen on tarpeellista arvioida esitutkintalainsäädännön muutostarpeita.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut 31.7.2019 päätöksen (EOAK/4103/2016) ns. putkakuolemia koskevassa asiassa. Päätöksessään eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain (459/1973) 7 §:n 3 momentin ja esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin yhteensovittaminen on jäänyt kesken-eräiseksi ja syyttäjän roolia tulisi täsmentää. Eduskunnan oikeusasiamies esittää harkittavaksi, että sääntelyä muutettaisiin joustavammaksi niin, että putkakuolemien esitutkinnassa syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko epäilty poliisimies. Lisäksi olisi perusteltua, että syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana asioissa, joissa alun perin on ollut epäilty poliisimies ja myös muu epäilty, vaikka poliisimiehen osalta esitutkintaa ei aloitettaisi tai se päättyisi. Edelleen päätöksessä tuodaan esiin, että vasta sairaalassa tapahtuneet vapautensa menettäneiden kuolemantapaukset eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tältä osin esitetään arvioitavaksi, tulisiko kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin soveltamisalaa laajentaa.

1.2 Valmistelu

Edellä hankkeen taustan yhteydessä mainittujen perusteiden johdosta oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolla käynnistettiin valmistelut lainsäädäntöön kohdistuvien muutostarpeiden arvioimiseksi.

Tunnistettujen muutostarpeiden pohjalta oikeusministeriö asetti 27.5.2020 työryhmän arvioimaan keinoja tehostaa rikosprosessia ja esitutkintalain muutostarpeita (jäljempänä rikosprosessityöryhmä) sekä työryhmän tarkastelemaan pakkokeinolain (806/2011) muutostarpeita (OM058:00/2020).

Rikosprosessityöryhmän tavoitteena oli tehostaa ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä siihen liittyvien hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden saavuttamiseksi, erityisesti ottaen huomioon Lean-raportissa esitetyt kehittämissuositukset. Tavoitteena oli myös arvioida muut esitutkintalain muutostarpeet yllä kuvattuun taustoitukseen perustuen. Työryhmän tuli valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Asettamispäätöksen mukaan työryhmä voi tehdä myös muita rikosasioiden käsittelyä koskevia ehdotuksia poliisiin, syyttäjälaitoksen sekä tuomioistuinten käytäntöjen ja menettelytapojen kehittämiseksi.

Työryhmän jäseniksi nimettiin edustajat oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, Poliisihallituksesta, Valtakunnansyyttäjän toimistosta, Syyttäjälaitoksesta, Tuomioistuinvirastosta, Helsingin kärjäoikeudesta, Tullista ja Suomen Asianajajaliitosta.

Työryhmä lähti työssään liikkeelle Lean-raportissa esitettyjen ehdotuksien pohjalta. Ensin kartoitettiin työryhmän jäsenien näkemyksiä raportin ehdotuksiin. Sen jälkeen työryhmä on käsitellyt aiheita tarkemmin sekä käsitellyt muita edellä mainittuun taustaan perustuvia sekä työryhmän kuulemien asiantuntijoiden esiin nostamia aiheita.

Työryhmä kuuli valmistelun aikana asiantuntijoita Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista, oikeusministeriöstä, Poliisihallituksesta ja Barnahus-hankkeesta sekä oikeuspsykologian dosentti Julia Korkmania. Työryhmä kuuli kirjallisesti Helsingin, Lapin, Pohjois-Suomen, Pirkanmaan, Kymi-Saimaan, Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan sovittelutoimistoja, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen sovittelusta vastaavia asiantuntijoita sekä puolustusministeriötä.

Työryhmän toimikauden aikana toteutettiin kaksi selvitystä, jotka tukivat työryhmän työskentelyä. Esitutkintayhteistyön toimivuudesta teetettiin tutkimushanke, jonka toteuttivat erikoissyyttäjä Hannu Koistinen ja rikoskomisario Eveliina Karjalainen. Selvityksessä esitettiin yhteistyön kehittämiseksi useita toimenpide-ehdotuksia, jotka työryhmä on ottanut huomioon työssään. Selvityksen sisältöä on selostettu tarkemmin jäljempänä. Toinen selvityksistä koski syyttäjän vaitiolo-oikeutta, ja sen toteutti OTT, kärjätuomari Antti Tapanila. Selvitys on mietinnön liitteenä ja siinä esitetty otetaan huomioon hankkeen jatkovalmistelussa.

Työryhmän tuli laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikausi oli 27.5.2020–31.12.2021. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä 18.3.2022.

Tutkimushanke esitutkintayhteistyön toimivuudesta

Lean-raportin havaintojen johdosta oikeusministeriössä arvioitiin tarpeelliseksi käynnistää erillinen tutkimushanke esitutkintayhteistyön toimivuuden selvittämiseksi tukemaan työryhmän työtä. Oikeusministeriö teki 30.11.2020 toimeksiantosopimuksen (VN/19958/2020) Syyttäjälaitoksen kanssa esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittävästä tutkimushankkeesta tukemaan työryhmän työtä. Hanke toteutettiin tiiviissä yhteistyössä Poliisihallituksen kanssa. Tutkimushankkeeseen nimettiin erikoissyyttäjä Hannu Koistinen Pohjois-Suomen syyttäjälalueelta ja rikoskomisario Eveliina Karjalainen Oulun poliisilaitokselta. Hankkeen kuulemisissa pyrittiin ottamaan huomioon kaikki rikosprosessiketjun toimijat.

Tutkimushankkeessa arvioitiin esitutkintayhteistyövelvoitteen noudattamista ja tarkasteltiin kehittämismahdollisuuksia esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien toiminnassa. Tavoitteena oli saada tietoa esitutkintayhteistyön toimivuudesta eri rikoslajeissa; vaativissa rikosasioissa, tavanomaisissa rikosasioissa ja nopeasti käsiteltävissä rikosasioissa käsittäen myös esitutkinnan rajoittamisasiat sekä kansainvälisliityntäisissä asioissa. Huomioon tuli ottaa rikosasiassa tehtävät esitutkintatoimenpiteet ja arvioida esitutkintayhteistyötä niiden kannalta. Erityisesti tuli arvioida, miten syyttäjän juridista ja strategista asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää enemmän esitutkintavaiheessa. Esitutkintaprosessista tuli tarkastella erityisesti tutkintasuunnitelman ja loppulausuntomennettelyn käyttöä ja toimivuutta sekä syyttäjän osallistumista niihin sekä avustajien aktiivisempaa roolia.

Valtakunnallisia eroja ja poikkeavuuksia tuli selvittää sekä kerätä parhaita käytäntöjä eri alueilta. Hankkeessa tuli kuulla poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten, Syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja asianajajien edustajia. Loppuraportissa tuli esittää hankkeessa tehdyt havainnot ja johtopäätökset esitutkintayhteistyön toimivuudesta sekä arvio havaituista ongelmista ja esittää ratkaisuehdotuksia niihin. Eri alueilla havaittuja hyviä käytäntöjä tuli esittää monistettavaksi valtakunnallisesti sovellettavaksi. Lisäksi havaittuja tarpeellisia muutostarpeita yhteistyökäytäntöihin, Syyttäjälaitoksen ja Poliisihallituksen ohjeistukseen ja lainsäädäntöön tuli tuoda perustellusti esiin.

Tutkimushankkeen raportti on julkaistu 18.8.2021 oikeusministeriön julkaisusarjassa.³

Tutkimushankkeen johtopäätökset ja toimenpidesuosituks

Tutkimushankkeen johtopäätöksinä todettiin seuraavaa. Esitutkintalaissa ja sitä edeltäneessä Syyttäjälaitoksen ja poliisin yhteistyössä toteuttamassa Ponnistus 2014 -hankkeessa tavoiteltua syyteharkinnan painopisteen siirtymistä esitutkinnan loppuvaiheeseen ei ole merkittävässä määrin tapahtunut. Esitutkinta ja syyteharkinta näyttävät edelleen selkeästi erillisinä vaiheina odotusaikoinen. Esitutkintayhteistyötä ei ole riittävällä tavalla saatu lisättyä ja juurrutettua osaksi esitutkinnan ja syyteharkinnan rakenteita siten, että sillä olisi vaikutusta rikosprosessin tehostumiseen ja nopeutumiseen.

Pakkokeinolain mukaisten toimivaltuuksien osalta tutkinnanjohtajan ja syyttäjän väliset roolit ovat kokonaisrikosprosessin tehokkuuden näkökulmasta toimivia eikä tar-

³ Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista – Tilannekatsaus 2021. Oikeusministeriö, Selvityksiä ja ohjeita 2021:21. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163357>.

vetta perusratkaisujen muuttamiseen ole. Salaisten pakkokeinojen osalta taas syyttäjän rooli on jäsentymätön eikä esitutkintayhteistyö toimi laissa ja oikeuskirjallisuudessa odotetulla tavalla. Keskeisenä ongelmana tuotiin esiin syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevan sääntelyn puute. Rikosprosessin kokonaistehokkuuden näkökulmasta tämä voi muun ohella heikentää syyttäjän mahdollisuuksia myöhemmässä vaiheessa arvioida esitutkinta-aineiston ja pöytäkirjasta poisjätettyä aineistoa koskevien merkintöjen riittävyttä.

Kansainvälisissä asioissa esitutkintayhteistyö toimii pääsääntöisesti hyvin. Erityisesti eurooppalaisen tutkintamääräyksen (EIO) myötä, jota koskevassa lainsäädännössä edellytetään, että syyttäjä vahvistaa kaikki esitutkintaviranomaisen antamat tutkintamääräykset, esitutkintayhteistyö on tiivistynyt. Yksittäistapauksissa ongelmia on aiheutunut erilaisista käsityksistä eri oikeusapuinstrumenttien käyttötarkoituksesta ja tavasta. Koulutusta lisäämällä ja erikoistumisella voitaisiin lisätä tietoisuutta ja osaamista.

Oikeudellisten avustajien rooli on esitutkintavaiheessa tärkeä, mutta avustajien tosiasiassa mahdollisuudet vaikuttaa rikosprosessin tehokkuuteen ovat kuitenkin vähäiset. Tiedonsaantia parantamalla voitaisiin aloittaa vuoropuhelu epäillyn puolustuksen kanssa jo aikaisemmin. Kuitenkin muun muassa sotkemisvaara monissa erityisesti paljastavaa tutkintaa vaativissa tapauksissa asettaa rajoituksia puolustuksen avoimmalle osallistumiselle esitutkintaan. Loppulausuntovaiheen vuoropuhelua voitaisiin kuitenkin tehostaa. Usein tutkinnanjohtajilla on vastuullaan useita satoja juttuja, jolloin on mahdotonta tuntea jokaista juttua niin hyvin, että avoimempaa vuoropuhelua puolustuksen kanssa voitaisiin käydä kesken esitutkinnan. Syyttäjä olisi luonteva rikosprosessin toimija vastaamaan asianosaisten ja erityisesti puolustuksen kanssa käytävästä keskustelun käynnistämisestä ja koordinoinnista esitutkinnan loppuvaiheessa ja syyteharkinnassa. Näin olisi saavutettavissa nykyistä keskustelelevampi työskentelytapa. Keskustelelevammalla työskentelytavalla voisi olla tehostava vaikutus myös esitutkinnan aikaisten syyteneuvottelukäytäntöjen yleistymiseen.

Käräjäoikeuksien mahdollisuudet vaikuttaa rikosprosessin käräjäoikeuskäsittelyä edeltäviin vaiheisiin ovat vähäiset eikä rikosprosessin ennakoitavuus ole riittävällä tasolla vangittujen käsittelyjä lukuun ottamatta. Käräjäoikeudessa tuomari voi vaikuttaa asiaan kirjallisesta valmistelusta alkaen. Tuomarin vaikutusmahdollisuudet pääkäsitteilyn aikana nimettävään uuteen todisteluun ovat vähäiset. Loppulausuntomenettelyä tehostamalla voitaisiin vaikuttaa myös tähän ongelmaan.

Poliisin esikäsitteilytoiminnossa ja käyttöön otetussa syyttäjän nopeassa toiminnossa (NOTO) on kiinnitetty huomiota rikosasioiden järkevään ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tapahtuvaan yhdistämiseen. Tutkimushankkeessa havaittiin, että annetusta

ohjeistuksesta huolimatta yhdistämiskäytännöt näyttävät olevan etenemässä tavoitteista vastakkaiseen suuntaan. Syynä tähän voi olla syyttäjille NOTO-toiminnassa asetettu korkea keskimääräinen asiamääräkohtainen tulostavoite ja puutteelliset työn mittarit. Asioiden hyvin nopea ratkaisutahti näyttää vähentävän asioiden yhdistämistä eri alueilta ja viranomaisista, jolloin asioiden yksittäiskäsittelyt lisäävät työresurssia kaikissa rikosprosessin vaiheissa. Hankkeessa esitetään, että valtakunnansyyttäjän toimisto, Poliisihallitus ja Tuomioistuinvirasto loisivat yhteistyössä selkeät valtakunnalliset pelisäännöt saman rikoksesta epäillyn lyhyin väliajoin toistuvien rikosten yhdistämiseksi järkevällä ja riittävällä tavalla, sekä pyrkivät varmistamaan yhdenmukaisen soveltamiskäytännön eri alueilla. Lisäksi valtakunnansyyttäjän toimistossa tulisi arvioida yleisen ohjeen työnjohdollisen asiamäärätavoitteen ohjaavia vaikutuksia suhteessa todellisiin tavoitteisiin. Poliisihallituksen tulisi kiinnittää huomiota rikosasioiden järkevään ja tarkoituksenmukaiseen yhdistämiseen yleisessä ohjeistuksessaan.

Tutkimushankkeen havaintojen mukaan esitutkinnan rajoittamiskäytännöt vaikuttavat epäyhtenäisiltä ja epäjohdonmukaisilta eri alueilla. Esitutkinnan rajoittamisasioiden määrä on vuosien aikana lisääntynyt merkittävästi ja päivittäisrikostutkinnan juttumäärät luovat lisääntyvää painetta rajoittamisen käyttöalan laajentamiseksi. Valtakunnansyyttäjän kanteluratkaisut vaikuttavat vähentäneen rajoittamisen käyttöä erityisesti harvoin käytettäväksi tarkoitettujen rajoittamisperusteiden osalta. Poliisin rikosasioiden esikäsittelytoiminto (REK) ja syyttäjien NOTO-toiminto mahdollistavat hyvällä ohjeistuksella rajoittamiskäytännön yhtenäistämisen.

Poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on toimivat sähköiset työkalut tutkinnan tehokkaaseen suorittamiseen. Yhtenäiset järjestelmät ja yhteydenpitokanavat mahdollistavat myös tehokkaan yhteistyön esitutkintaorganisaatioiden välillä. Esitutkinnan aikaiseen yhteistyöhön syyttäjän kanssa sitä vastoin ei ole vastaavia välineitä tai edellytyksiä. Tällä hetkellä syyttäjän ajan tasalla pitäminen ja aineiston toimittaminen syyttäjälle esitutkinnan aikana vaatii tutkinnalta huomattavaa ylimääräistä työtä. Yhteisen työskentelyalustan puuttuminen on yksi keskeinen tehottomuutta aiheuttanut tekijä erityisesti laajoissa ja vaativissa rikosasioissa. Kehitteillä olevan Vitja-ratkaisun toivotaan osaltaan ratkaisevan ongelmaa, mutta sekään ei yksinään ole riittävää. Olisi tärkeää, että oikeusministeriön ja sisäministeriön yhteistyöllä ja Valtorin asiantuntemuksella pystyttäisiin kehittämään kustannustehokas ratkaisu, jolla syyttäjän pääsy Tuveverkkoon ja tutkinnan aikaiseen materiaaliin sovituilta osin mahdollistettaisiin.

Tutkimushankkeessa esitettyjä muutosehdotuksia tutkintasuunnitelmaan, loppulauseuntomenettelyyn ja syyttäjän vaihtolo-oikeuteen liittyen kuvataan jäljempänä niitä koskeissa jaksoissa tarkemmin.

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevan selvityksen johtopäätökset

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevassa selvityksessä (liite 2) todettiin, että Suomessa omaksuttu syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen roolijako on johtanut tilanteeseen, jossa syyttäjän ja poliisin vaitiolo-oikeutta säännellään eri perustein. Lainsäädännössä on kuitenkin pyritty lisäämään syyttäjän osallistumista esitutkinnassa, mitä voidaan puoltaa rikosprosessin tehokkuuteen ja menettelyn laillisuuden kontrolloimiseen liittyvistä syistä. Selvityksen mukaan on selvää, että mikäli syyttäjällä ei ole samoja tietoja esitutkinnassa kertyneestä aineistosta eikä syyttäjälle voida tietoja luovuttaa salassapitoperusteiden estämättä, tehokas esitutkintayhteistyö ei voi täysimääräisesti toteutua.

Selvityksessä tarkasteltiin syyttäjän vaitiolo-oikeutta erityisesti rikosprosessuaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta sekä selvitettiin eräiden muiden maiden lainsäädäntöä tältä osin. Selvityksen johtopäätöksinä todettiin, että rikosprosessuaaliset periaatteet, kontradiktorisuus tai asianosaisjulkisuus taikka osapuolten prosessuaalinen yhdenvertaisuus eivät estä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säättämistä. Yksinkertaisin tapa lainsäädännön muuttamiseen olisi ulottaa poliisilain (872/2011) 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu vaitiolo-oikeus myös syyttäjään. Syyttäjän vaitiolo-oikeus olisi mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi poliisilain 7 luvun 4 §:ssä mainituin edellytyksin.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

2.1.1 Rikosprosessin kesto

Rikosprosessin ja oikeudenkäynnin joutuisuus on keskeinen osa toimivaa rikosoikeudellista järjestelmää. Rikosketjun tulee olla tehokas esitutkintaviranomaisen suorittamasta esitutkinnasta aina lainvoimaiseen tuomioon ja rangaistuksen täytäntöönpanoon saakka.

Perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeus viivytyksettömään oikeudenkäyntiin turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS). Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Valtioneuvoston hyväksymän sisäisen turvallisuuden selonteon yhtenä päämääränä on, että turvallisuusviranomaisten ja oikeudenhoidon palvelut tuotetaan niin, että ihmiset saavat tarvitsemansa avun koko maassa nopeasti, tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Tämä edellyttää muun muassa riittävää henkilöstöä ja toimivaa moniviranomaisyhteistyötä. Selonteossa kiinnitetään huomiota tutkinta- ja syyteharkinta-aikojen pidentymiseen sekä siihen, että rikosten esitutkinnasta rangaistusten täytäntöönpanoon yltävän rikosprosessiketjun aiempien vaiheiden toimijoiden resurssit ja tuloksellisuus vaikuttavat suoraan ketjussa seuraavien vaiheiden toimintaan. Toimintaympäristön muutokseen liittyvänä haasteena tuodaan esiin se, että rikosasioiden vaikeus ja vaativuus ovat kasvaneet huomattavasti ja rikosoikeudelliset menettelyt kansainvälistyneet. Selonteossa tavoitteeksi asetetaan rikosasioiden käsittelyn nopeuttaminen varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken ja viitataan oikeusministeriön asettamaan työryhmään ja esitutkintayhteistyön toimivuudesta tehtyyn tutkimushankkeeseen. Selonteossa myös kiinnitetään huomiota rikosvastuun tehostamiseen ja

rikosprosessin keventämiseen tähtääviin toimenpiteisiin tavoitteena lyhentää koko oikeudellisen prosessin käsittelyaikoja.⁴

Oikeusministeriön strategian (2018) mukaan yhtenä tavoitteena on, että rikosvastuu toteutuu oikeudenmukaisesti. Oikeusministeriössä on myös käynnistetty oikeudenhoitoa koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelu (VN/26564/2021), jonka on määrä valmistua 31.10.2022 mennessä. Selonteko vastaa lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 117/2021 vp esittämään tarpeeseen laatia valtioneuvoston selonteko oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä. Selonteko tukee myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa kuvattua tarvetta turvata toimivat oikeusprosessit ja oikeusturva, turvata oikeudenhoidon riittävät resurssit ja lyhentää oikeudenkäyntien kokonaiskestoa.

Oikeusministeriö on asettanut oikeudenkäytön kehitystyöryhmän (OM 058:00/2021) arvioimaan tuomioistuinten tulevaisuuden tarpeita. Työryhmä arvioi tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kehityssuuntia, tuomioistuinten roolia ja tehtäviä sekä tuomioistuinlaitoksen organisointia ja rakenteen tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi työryhmä arvioi tuomioistuinten toimintaa ja riippumattomuutta koskevaa sääntelyä. Työryhmän toimikausi päättyy 30.6.2022.

Suomi on aikaisempina vuosina saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta langettavia ratkaisuja, jotka ovat koskeneet rikosoikeudenkäynnin kestoa. Viime vuosina tätä koskevia ihmisoikeusloukkauksia ei ole todettu, koska muun muassa viivästyksiin liittyvää oikeussuojajärjestelmää on kehitetty. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) säädetään viivästyksiin liittyvistä seurauksista. Suuntana on viime vuosina ollut, että hyvitykset yleisissä tuomioistuimissa käsiteltyjen rikosasioiden viivästymisestä ovat lisääntyneet (vuonna 2016 hyvityksiä maksettiin kuudessa tapauksessa ja vuonna 2020 jo 15 tapauksessa).

Lakivaliokunta on viime vuosina antanut useita lausuntoja, joissa se on kiinnittänyt huomiota oikeusprosessien pitkiin käsittelyaikoihin (LaVL 1/2021 vp, LaVL 3/2019 vp, LaVM 13/2012 vp, LaVL 13/2010 vp, LaVL 28/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp). Lakivaliokunta totesi valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa 11/2021 vp, että jo ennen koronavirusepidemiaa käsittelyajat olivat kasvaneet ja useissa asiaryhmissä erityisesti pitkään (yli 12 kk) kestävien asioiden määrät lisääntyneet. Koronaviruspandemia on entisestään aiheuttanut uusia ruuhkaantumistilanteita, vaikka käsittelyaikojen kasvun olisi nähty jatkuvan siitäkin huoli-

⁴ Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisu 2021:48.

matta. Yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut vuosina 2010–2019 käräjäoikeuden rikosasioissa 43 %. Myös syyttäjien käsiteltäväksi vuosittain saapuneiden rikosasioiden määrä on kasvanut yli kymmenellä tuhannella asialla vuosina 2016–2020, mutta syyttäjien henkilötyövuosien määrä ei ole kasvanut läheskään samassa suhteessa. Erittäin laajoja ja vaativia rikosasioita on aiempaa enemmän ja niiden edellyttämä työmäärä on poikkeuksellisen suuri. Syyttäjien käsiteltävänä olevien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on noussut, ja erityisesti pitkään syyteharkinnassa olevien asioiden määrä on kasvanut merkittävästi. Työmäärän lisääntyminen viime vuosina näkyy myös poliisilla ja muilla esitutkintaviranomaisilla. Poliisilla avoimena rikostutkinnassa olevien juttujen määrä on kasvanut merkittävästi; kolmessa vuodessa noin 50.000 asialla. Lisäksi pitkään tutkinnassa olleiden juttujen (yli 24kk) määrä on valtakunnallisesti kasvanut olennaisesti. Myös rikoslaisissa (39/1889) rangaistaviksi säädettyjen rikosten määrä on lisääntynyt.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomukseen (K 15/2020 vp) on koottu keskeisimpiä puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa (s. 128–132). Näitä ovat muun muassa oikeusprosessien pitkät käsittelyajat. Lakivaliokunta on kertomuksen johdosta antamassaan lausunnossa pitänyt oikeudenkäyntien viivästymistä ja sitä, että tilannetta ei ole vuosien aikana saatu korjattua, erittäin huolestuttavana oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisen kannalta (LaVL 1/2021 vp, s. 1 ja viitattut aikaisemmat valiokunnan lausunnot). Valiokunta katsoi, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisesta sekä niiden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi tarvittavista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista on tarpeen ja perusteltua laatia laaja-alainen selvitys toimenpide-ehdotuksineen.

Poliisi

Poliisilla rikostutkinnassa olevien avoimien juttujen määrä on kasvanut viime vuosien aikana. Vuonna 2018 avoimia juttuja oli reilu 80.000 ja joulukuussa 2021 yli 130.000. Myös rikoslaisissa rangaistaviksi säädettyjen rikosten (jäljempänä rikoslakirikokset) määrä on lisääntynyt; vuonna 2018 määrä oli reilu 321.000 ja vuonna 2020 yli 410.000. Lisäksi poliisille on tullut uudenlaisia s-ilmoituksia, jotka edellyttävät huomattavia tutkintatoimia. Yli 24 kuukautta tutkinnassa olleiden juttujen määrä on valtakunnallisesti kasvanut; vuonna 2018 määrä oli hieman alle 4.000, vuonna 2019 yli 4.500, vuonna 2020 yli 5.200 ja vuonna 2021 jo yli 6.000.

Kasvaneen työmäärän johdosta on kehitetty poliisille ilmoitettujen juttujen esikäsittelyä. Esikäsittelytoiminto otettiin käyttöön kaikissa poliisiyksiköissä vuoden 2020 aikana. Uudistuksen seurauksena havaittiin työn jakautuvan eri tavoin; omaisuus-, liikenne- ja talousrikosten torjuntaan käytetty toteutuneiden työtuntien määrä on valtakunnallisesti vähentynyt, mutta rikosten esikäsittelyn toteutuneiden työtuntien määrä taas merkittävästi kasvanut.

Poliisin selvittämien juttujen määrä poliisimiestä kohden rikoslakirikoksissa (pl. liikenne-rikokset) on pysynyt vuodesta toiseen melko samana. Sen sijaan rikoslakirikosten määrä (ml. liikenne-rikokset) on hieman laskenut vuoteen 2019 asti, jonka jälkeen määrä on jälleen hieman noussut. Huomioitavaa on, että varsinaiseen tutkintaan käytettävä aika on vähentynyt, kun tutkijoiden toimenkuviin sisältyy yhä enemmän muita tehtäviä, kuten tiedustelua ja analyysiä.

Poliisilla on muutamia kaikkia poliisiyksiköitä työllistäviä laajoja juttukokonaisuuksia, kuten Vastaamo-kokonaisuus, jonka juttumäärällä on selkeä vaikutus poliisin tilastoihin muun ohella avoinna olevien juttujen osalta. Rikollisuuden kansainvälistyminen ja asioiden digitalisoituminen ovat lisänneet tutkinta-aikoja. Erityisesti pääkaupunkiseudulla vieraskielisten epäiltyjen määrä on suuri, mikä aiheuttaa lisääntyvää kääntämistä ja tulkaustarvetta.

Tutkinnassa on paljon vaihtuvuutta ja määräaikaisuuksia johtuen poliisin aliresursoinnista ja rahoituksen epävarmuuksista. Myönnettyille määrärahoille asetetut htv-kohdennukset vähentävät resurssien käytön joustavuutta. Tiettyyn toimintaan panostaminen merkitsee yleensä vähennystä suurten massojen tutkinnasta eli esikäsittelystä ja perustutkinnasta. Esitutkintalain ja pakkokeinolain uudistaminen vuonna 2014 sekä rikosuhridirektiivi ovat selkeästi lisänneet työmäärää erityisesti tutkinnassa. Lisäksi tutkintavankeuslain uudistus on vaikuttanut selkeästi varsinaiseen tutkintaan käytettävän ajan vähenemiseen, kun tutkintavangin säilytysaika poliisilaitoksella on lyhentynyt. Lainmuutosten myötä rikosprosessin toimijoille piti tulla yhteinen tietojärjestelmien kokonaisuus. Tietojärjestelmä uudistusten viivästymisen vuoksi poliisissa ja erityisesti tutkinnassa tehdään paljon ylimääräistä ja eri järjestelmistä johtuvaa päällekkäistä kirjaustyötä.

Rajavartiolaitos

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 4 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvista rikosasioista ja lain 5 §:ssä Rajavartiolaitoksen suorittamasta muusta esitutkinnasta. Rajavartiolaitoksen esitutkinnan asialliseen toimivaltaan kohdistuvan rajauksen vuoksi Rajavartiolaitoksen tutkimia rikosasioita on lukumäärällisesti huomattavasti vähemmän kuin poliisilla. Rajavartiolaitoksen tutkimien rikosten osalta merkitystä on tutkintojen jakautumisella nopeasti tutkittaviin ja pitkäkestoisempiin tutkintoihin. Huomattavan osan Rajavartiolaitoksen tutkimista rikosasioista muodostavat lähtökohtaisesti nopeasti tutkittavissa olevat tapaukset, kuten esimerkiksi ratti- ja vesiliikennejuopumukset. Toisaalta Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueelle kuuluvien laittomaan maahantuloon liittyvien rikosten tutkinnat ovat usein hyvin pitkäkestoisia, joskin määrältään näitä tutkintoja on vähemmän. Huomionarvoista on myös, että epäiltyjen valtionrajarikosten osalta kirjataan rikosilmoitus,

mutta tutkinta lopetetaan rikoksesta epäillyn hakiessa turvapaikkaa. Edellä mainitut tapaukset muodostavat valtaosan valtionrajarikosten tutkinnoista.

Esitutkintojen määrä Rajavartiolaitoksessa kasvoi viime vuosikymmenen aikana noin 1.000:sta tapauksesta vuosien 2018–2019 noin 1.850:een tapaukseen. Edellä mainitut tapaukset eivät sisällä suppeita esitutkintoja, joita on lukumääräisesti huomattavasti enemmän. Vuosien 2020–2021 tapauskohtaisia lukuja ei Covid-19 pandemian aiheuttaman poikkeustilan vuoksi ole tarkoituksenmukaista ottaa huomioon, koska laillisen rajanylitysliikenteen jyrkkä lasku vaikutti suoraan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydinalueelle kuuluvaan laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden vähenemiseen.

Rajavartiolaitoksen sisäisen toiminnan tuloksellisuuden mittausjärjestelmässä esitutkinnan valmistumisen yleiseksi tavoiteajaksi on asetettu 60 vuorokautta. Laittoman maahantulon järjestämistä ja ihmiskauppaa koskevien tutkintojen tavoiteaika on pidempi eli 180 vuorokautta. Laittoman maahantulon järjestämistä ja ihmiskauppaa koskevien rikosten osalta vuosina 2011–2012 noin 30,6 % tutkituista tapauksista selvitetiin 180 vuorokauden tavoiteajassa. Vuosina 2018–2019 tapausten määrän kasvun myötä (144–183) tavoiteajassa kyettiin tutkimaan enää noin 21,3 % tapauksista. Muiden tutkittujen rikosten osalta tilanne on kehittynyt päinvastaiseen suuntaan. Vuosina 2011–2012 yleisessä 60 vuorokauden tavoiteajassa tutkittiin noin 60,2 % tapauksista ja vuosina 2018–2019 noin 77,0 % tapauksista.

Tulli

Tullin rikostutkinnan painopiste on pitkällä aikavälillä painottunut yhä enemmän suppean esitutkinnan sijasta juttuihin, jotka menevät tuomioistuinkäsittelyyn. Osittain pienempien juttujen ruuhkaa on saatu pienennettyä hallinnollisia menettelyjä lisäämällä, jotta tutkinnan pääasiallinen työpanos on voitu liittää vakavampien tullirikosten tutkintaan.

Vuonna 2018 tullirikostutkintaan tuli 5.170 rikosilmoitusta, ja samana vuonna päätettiin yhteensä 4.234 juttua. Tutkittujen rikosten taloudellinen vaikuttavuus oli vuonna 2018 yhteensä hieman alle 40 miljoonaa euroa. Pöytäkirjajutuista oli 693 epäiltyä salakuljetusta (pääasiassa lääkerikoksia ja nuuskan laitonta maahantuontia), 114 törkeitä veropetoksia ja 275 epäiltyjä törkeitä huumausainerikoksia. Juttujen tutkinta-aika oli tuolloin 219 vuorokautta.

Vuonna 2019 Tullin kirjaamia tullirikoksia oli 4.173 ja päätettyjä juttuja kaikkiaan 3.925. Huolimatta siitä, että juttumäärä laski edellisvuodesta, niiden taloudellinen vaikuttavuus lähes kaksinkertaistui yli 70 miljoonaan euroon. Tutkinta-aika laski hieman

vuodesta 2018 ollen 205 vuorokautta. Vuonna 2019 ilmoituksista oli 509 salakuljetusrikoksia, 148 törkeitä veropetoksia ja 372 törkeitä huumausainerikoksia.

Vaikka vuoteen 2020 koronapandemialla oli monelta osin merkittävä vaikutus, Tulli kirjasi siitä huolimatta edellisvuotta enemmän vakavia rikoksia eli yhteensä 4.707. Juttuista oli törkeitä huumausainerikoksia 261, törkeitä veropetoksia 98 ja salakuljetusrikoksia 730. Päätettyjä juttuja oli 4.039 ja keskimääräinen tutkinta-aika oli 173 vuorokautta. Juttujen taloudellinen vaikuttavuus putosi noin 57 miljoonaan euroon. Huolimatta siitä, että vuonna 2020 esimerkiksi matkustajaliikenne vajosi vain murto-osaan edellisvuosista, tutkinnan työmäärä säilyi lähes ennallaan, koska tavaraliikenne ei juurikaan pysähtynyt.

Kuluvan vuoden kolmen ensimmäisen neljänneksen perusteella voidaan tullirikosten määrän laskea pysyvän arviolta vuoden 2020 tasolla. Syyskuun loppuun mennessä oli kirjattu 3.312 tullirikosta ja päätetty 2.765 juttua. Kirjatuista rikoksista salakuljetusjuttuja on ollut 503, törkeitä veropetoksia 72 ja törkeitä huumausainerikoksia 210. Taloudellinen vaikuttavuus tulee myös kuluvana vuonna säilymään korkealla tasolla ollen kolmen ensimmäisen neljänneksen jälkeen yli 51 miljoonaa euroa. Tutkinta-ajat ovat nousseet viime vuodesta vain hieman eli 175 päivään.

Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitokseen saapuneiden rikosasioiden määrä on viime vuosina noussut noin 80.000 asian tasosta yli 90.000:een. Syyttäjälaitoksessa ratkaistujen asioiden määrät ovat samanaikaisesti kasvaneet. Aikaisempina vuosina vuoteen 2018 saakka Syyttäjälaitoksessa on ratkaistu hieman enemmän asioita kuin on saapunut, mutta vuodesta 2019 alkaen ratkaistujen asioiden määrä jäänyt saapuneita vähäisemmäksi. Tämä on osin johtanut siihen, että pitkään syyteharkinnassa olleiden asioiden rästit ovat kasvaneet merkittävästi. Syyteharkintaan saapuvissa asioissa syyttäjien kokonaistyömäärässä näkyy asioiden vaikeuden ja vaativuuden huomattava kasvu. Erittäin laajoja ja vaativia rikosasioita on aiempaa enemmän ja niiden edellyttämä työmäärä on poikkeuksellisen suuri, kuten Silkkitie-huumerikos- ja Vastaamo-juttukokonaisuus. Yhä useammin rikosasioissa on myös kansainvälinen liityntä, joka edellyttää aikaa vaativaa kansainvälistä yhteistyötä ja oikeusapuinstrumenttien käyttämistä. Lisäksi pidempiaikainen kehityssuunta Syyttäjälaitoksessa on ollut, että toimenpiteistä luopumisen määrä, kuten esitutkinnan rajoittaminen, on lisääntynyt merkittävästi, ja nostettujen syytteiden määrä vähentynyt. Korkeimmillaan esitutkinnan rajoittamispäätöksiä on tehty vuonna 2018 lähes 20.000. Kasvu vaikuttaa taittuneen tämän jälkeen, vaikka menettely on edelleen laajassa käytössä.

Syyttäjälaitoksessa seurataan erityisesti yli 12 kuukautta ja 6-12 kuukautta syyteharkinnassa olleiden asioiden määriä. Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on pysynyt alle 300:ssa vuoteen 2018 asti, jolloin määrät ovat alkaneet nousta. Vuonna 2018 yli vuoden syyteharkinnassa olleita asioita oli 327, vuonna 2019 jo 469 ja vuonna 2020 määrä oli 625. Tilanne 17.11.2021 oli merkittävästi huonontunut ja määrä oli noussut 1.260 asiaan. Syyteharkinnassa 6-12 kuukautta olleiden asioiden määrä on vuosina 2014-2019 vaihdellut välillä 2.100-2.400. Vuonna 2020 määrä nousi yli 3.500 asian ja tilanne 17.11.2021 oli jo lähes 5.000 asiaa. Korona-pandemiasta johtunut rikosasioiden pääkäsittelyjen peruuttaminen ja siirtäminen käräjäoikeuksissa keväällä 2020 aiheutti merkittävän jutturuuhkan, jonka purkaminen on sitonut resursseja myös Syyttäjälaitoksessa. Jutturuuhkan purkamisen on arvioitu jatkuvan pitkälle vuoteen 2022 asti ja syyttäjiä on yhä enemmän kiinni pääkäsittelyissä, jolloin syyteharkintaan käytettävissä oleva aika vähenee.

Keskimääräinen syyteharkinta-aika on Syyttäjälaitoksessa pysynyt noin kahdessa kuukaudessa jo pidempään, vuodesta 2014 alkaen. Viime vuosina on päästy jopa hieman alle kahteen kuukauteen. Tähän on osaltaan vaikuttanut valtakunnallisesti käyttöön otettu rikosasioiden nopea käsittely, joka on tehostanut toimintaa ja vapauttanut aikaa vaativien rikosasioiden käsittelyyn, joiden määrä kasvaa vuosi vuodelta. Nopeassa menettelyssä käsitellään esitutkinnan rajoittamisia, kirjalliseen menettelyyn ohjattavia asioita sekä muita yksinkertaisia ns. päivittäisrikosasioita, joita on hieman yli 50 % Syyttäjälaitokseen saapuneista asioista. Syyteharkinta-ajoissa on kuitenkin rikoslajikohtaisia ja alueellisia eroja sekä eroja rikosasioiden vaativuuden osalta. Eri syyttäjäalueiden välillä erot ovat suuria ja kasvavat edelleen: vuonna 2020 alimmillaan 1,3 kuukautta ja korkeimmillaan 4,3 kuukautta ja vuonna 2019 alimmillaan 1,3 ja korkeimmillaan 3,4 kuukautta. Erot korostuvat vaativissa asioissa: vuonna 2020 alimmillaan 3,5 ja korkeimmillaan 7,9 ja vuonna 2019 alimmillaan 2,9 ja korkeimmillaan 7,3 kuukautta. Keskimääräisen kaikkien asioiden syyteharkinta-ajan sijasta tuleekin tarkastella vaativien ja eniten vahinkoa aiheuttavien rikosasioiden usein liian pitkiä syyteharkinta-aikoja, jotka ovat pahimmillaan oikeusturvariski ja vaikuttavat kielteisesti oikeuslaitosta kohtaan tunnettuun luottamukseen. Myös alueellisia eroja tulee tarkastella, koska niillä on vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun. Tietyissä rikoslajeissa, kuten seksuaalirikoksissa, kokonaiskäsittelyajat ovat keskimääräisesti pidempiä. Myös nuoriin kohdistuvien rikosten käsittelyaikoihin on kiinnitetty huomiota. Näitä teemoja käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Tuomioistuimet

Käräjäoikeuksissa rikosasioiden kokonaismäärä on laskenut vuoden 2004 korkeasta 67.000 rikosasian tasosta aina vuoteen 2016 asti, jolloin saapuneita rikosasioita hie- man yli 50.000.⁵ Rikosasioiden kokonaismäärän pitkäaikainen lasku heijastaa muu- toksia poliisin tietoon tulleen rikollisuuden määrässä, joka on niin ikään vähentynyt 2000-luvun mittaan. Käräjäoikeuksiin saapuneiden rikosasioiden määrän pitkä lasku päättyi vuonna 2017 ja vuonna 2018 saapuneita rikosasioita oli lähes 60.000. Tällöin Syyttäjälaitoksessa otettiin vähitellen käyttöön rikosasioiden nopea käsittely, joka seu- rauksena asiamäärät ovat nousseet. Osin tätä nousua selittää nopea syyteharkinta- aika, jolloin aikaisemmin yhdeksi useita syytekohtia sisältäväksi syytteeksi yhdistetyt rikosasiat tulevatkin nyt vireille erillisinä asioina. Vuonna 2019 on rikosasioiden määrä laskenut alle 60.000, mutta vuonna 2020 määrä on taas noussut yli 60.000 asiaan ja myös vuoden 2021 tietojen mukaan päädytään samaan juttumäärään. Ajokorttilain muutos vuonna 2019 (toimivalta ajokieltoseuraamusten määräämiseen poliisille) ja tieliikennelain muutos vuonna 2020 (liikenne rikkomusta koskevan säännöksen kor- vaaminen hallinnollisella seuraamuksella) vähentävät jatkossa käräjäoikeuksien käsit- telemien liikenne rikosten määrää, vaikkei muutos vielä tilastoissa näy.

Rikosasioiden käsittelyajat käräjäoikeuksissa ovat pidentyneet 2000-luvulla ja etenkin vuoden 2016 jälkeen. Samaan aikaan juttujen, joiden käsittelyaika on erityisen pitkä, suhteellinen osuus on ollut kasvussa. Sellaisten rikosasioiden, joiden käsittelyaika ylitti vuoden, osuus oli pitkään runsaat 3 %, mutta on nyt noussut 6 %:iin. Käsittelyai- koihin vaikuttaa olennaisesti se, käsitelläänkö asia pääkäsittelyssä vai kirjallisessa menettelyssä, jossa käsittelyaika on melkein puolet lyhyempi. Vuonna 2019 rikosasi- oiden käsittelyaikojen mediaani oli pääkäsittelyasioissa 3,8 kuukautta (keskiarvo 5,8 kuukautta) ja kirjallisessa menettelyssä 2,2 kuukautta (keskiarvo 2,6 kuukautta). Vas- taavat luvut vuonna 2010 olivat mediaani pääkäsittelyasioissa 5,5 kuukautta (kes- kiarvo 6,7 kuukautta) ja kirjallisessa menettelyssä 2,5 kuukautta (keskiarvo 2,6 kuu- kautta). Rikosasioiden käsittelyajat ovat pidentyneet, vaikka käräjäoikeuksiin saapu- neiden rikosasioiden määrä on laskenut. Käsittelyaikoihin on voinut vaikuttaa se, että hyvin laajojen rikosasioiden määrä on kasvanut 2010-luvulla huolimatta siitä, että ri- kosasioiden kokonaismäärä on vähentynyt. Vuosina 2003–2009 rikosasioita, joissa toimitettiin yli kymmenen päivää kestänyt pääkäsittely, ratkaistiin vuodessa keskimää- rin 16, mutta vuosina 2010–2019 keskimäärin 22,5 ja vuonna 2020 tällaisia rikosasi- oita oli 20. Lisäksi yli 25 pääkäsittelypäivän rikosjuttuja on nykyään säännönmukai- sesti useita vuodessa, toisin kuin vuosituhannen ensimmäisellä vuosikymmenellä. Oma merkityksensä voi olla sillä, että sellaisten rikosasioiden vastaajien, joilla ei ole

⁵ Siro, Jukka – Aaltonen, Mikko. Rikosasiat tuomioistuimissa 2000-luvulla. Lakimies 5/2020, s. 686–706.

Suomessa vakinaista asuinpaikkaa, osuus kaikista vastaajista on suhteellisesti lisääntynyt. Tällaisten vastaajien tavoittaminen haasteen tiedoksiantoa varten voi olla hidas. Käsittelyaikojen pidentyminen vuoden 2016 jälkeen on todennäköisesti yhteydessä kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanon (oikeudenkäymiskaaren 2 luku 1 § 2 momentti) yleistymiseen rikosasioissa. Vaikka tässä kokoonpanossa ratkaistujen asioiden osuus kaikista ratkaistuista rikosasioista on yhä marginaalinen, hieman alle 1 %, niiden vaikutus käräjäoikeuksien työhön ja resursseihin on suuri. Tämä johtuu siitä, että kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistavat asiat ovat keskimäärin paljon laajempia kuin muut rikosasiat ja vaativat yhden sijaan kolmen käräjätuomarin työpanoksen.

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.2.1 Velvollisuus esitutkinnan toimittamiseen ja selvittämisvelvollisuuden laajuus

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkintalain 3 luvun 4 §:ssä säädetään asianomistajarikoksen esitutkinnan toimittamisedellytyksistä. Jos syyttäjä saa nostaa syytteen rikoksesta ainoastaan asianomistajan vaatimuksesta (*asianomistajarikos*), esitutkinta toimitetaan vain, jos asianomistaja on ilmoittanut esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle vaativansa rikokseen syyllistyneelle rangaistusta. Asianomistajarikoksen esitutkinta saadaan kuitenkin aloittaa, vaikkei rangaistusvaatimusta olekaan tehty, jos asianomistaja ei ilmeisesti vielä tiedä rikoksesta eikä tutkintaa voida siirtää rikoksen selvittämistä vaarantamatta.

Esitutkintalain 3 luvun 9 §:ssä säädetään esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta tutkinnanjohtajan päätöksellä. 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 (1 momentti). Jos viranomaisen sen perusteella, mitä muussa laissa säädetään, jättää ryhtymättä toimenpiteisiin rikoksesta epäillyn saattamiseksi syytteeseen, esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain erityisestä syyistä (2 momentti).

Esitutkinta voidaan esitutkintalain 3 luvun 10 §:n nojalla tietyin edellytyksin jättää toimittamatta tai lopettaa syyttäjän tekemällä esitutkinnan rajoittamispäätöksellä. Esitutkinnan rajoittaminen pykälän 1 momentin nojalla kytkeytyy harkinnanvaraisen syyttämättä jättämisen edellytyksiin. 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. Pykälän 2 momentin nojalla syyttäjä voi tehdä kustannusperusteisen päätöksen esitutkinnan rajoittamisesta. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä 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. Esitutkinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa on mahdollista ainoastaan esitutkinnan lopettaminen, mutta ei sen jättäminen kokonaan toimittamatta. Esitutkinta on 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa aloitettava uudelleen, jos siihen asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi on perusteltua syytä (3 momentti).

Syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä esitutkintalakiin lisättiin säännökset esitutkinnan rajoittamisesta epäillyn tunnustuksen perusteella. Esitutkintalain 3 luvun 10 a §:n nojalla syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, että esitutkintaa ei toimiteta kaikista rikoksista tai että esitutkinta näiden osalta lopetetaan, jos epäily on tunnustamalla edistänyt yhden tai useamman rikoksen selvittämistä.

Esitutkintalain 3 luvun 13 §:n 1 momentin nojalla esitutkinta saadaan sen aloittamisen jälkeen tutkinnanjohtajan päätöksellä keskeyttää, jos rikoksesta ei epäillä ketään ja jos asiaan vaikuttavaa selvitystä ei ole saatavissa. Esitutkinnan keskeyttämisestä päätettäessä on erityisesti otettava huomioon epäillyn rikoksen laatu. Pykälän 2 momentin mukaan esitutkintaa on jatkettava ilman aiheetonta viivytystä, kun edellytyksiä keskeyttämiselle ei enää ole.

Esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan esitutkinnassa selvitetään asian laadun edellyttämällä tavalla muun ohessa asianosaiset. Säännöksen perusteissa todetaan, että aina ei ole käytännön mahdollisuuksia selvittää kaikkia niitä, jotka voivat olla rikoksen asianosaisia. Tämä koskee esimerkiksi internetin kautta tehtyjä laajoja tilauspetoksia ja vesistön pilaantumiseen liittyviä ympäristörikoksia. Osa asianosaisista ilmoittautuisi heidän oikeuksiensa, etujensa tai velvollisuuksiensa sitä edellyttäessä esitutkintaviranomaisille saatuaan jotakin kautta tietää esitutkinnassa olevasta rikoksesta. (HE 222/2010 vp, s. 161)

Esitutkintalain 7 luvun 2 §:n mukaan asianomistajan kuulusteleminen, ja näin ollen myös samassa yhteydessä tapahtuva vaatimusten esittäminen, voidaan jättää asianomistajan omasta ilmoittautumisesta tapahtuvaksi, jos asian laatu asianomistajien suuren lukumäärän tai muun vastaavan syyn vuoksi sitä edellyttää. Säännöksen esitöissä todetaan, että asianomistajien selvittämiseen liittyy ongelmia, jotka koskivat esimerkiksi laajoja rikossarjoja ja rikoksia, joiden vaikutukset muuten ulottuvat laajalle. Käytännössä saatettiin esimerkiksi joutua turvautumaan menettelyyn, jossa rikosasian asianomistajia julkisesti kehoitetaan ilmoittautumaan poliisille kuulemistaan ja vaatimustensa ilmoittamista varten. Tämä saattoi liittyä poliisin rajallisiin voimavaroihin ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Esimerkiksi joissakin tapauksissa rikosasian suuresta asianomistajamäärästä huolimatta vain harvoilla asianomistajilla voitiin olettaa olevan yksityisoikeudellisia vaatimuksia (HE 222/2010 vp, s. 57). Perustelujen mukaan säännös liittyy erityisesti tapauksiin, joissa asianomistajia on suuri määrä rikoksen laajalle ulottuvien vaikutusten vuoksi. Muuna vastaavana syynä perusteluissa mainitaan tilanne, jossa asianomistajien henkilöllisyys on jäänyt epäselväksi selvittelyyrityksistä huolimatta tai selvittelymahdollisuuksien puuttumisen vuoksi. Omasta ilmoittautumisesta tapahtuva kuulusteleminen voisi tapahtua sen perusteella, että esitutkintaviranomainen on esimerkiksi tiedotusvälineissä kehottanut jonkin epäillyn rikoksen asianomistajia ilmoittautumaan. Asianomistajan ilmoittautuminen ei kuitenkaan edellyttäisi tiedon saamista asiasta julkisuuden tai esitutkintaviranomaisen kautta, vaan asianomistaja voisi ilmoittautua kuultavaksi myös muuten saamansa tiedon perusteella (HE 222/2010 vp, s. 215–2016).

Tietoverkkorikollisuuden torjuntaa koskevassa selvityksessä (sisäministeriön julkaisu 14/2017) olevan toimenpidesuosituksen mukaan (s. 44) ”Arvioidaan yhdessä oikeusministeriön kanssa poliisin esitutkinnan toimittamista koskevien säännösten muutostarpeita sekä tarvittaessa valmistellaan lainsäädäntömuutoksia niin, että tutkintavoi-
mavarat voidaan kohdistaa asianmukaisesti ottaen huomioon tietoverkkoympäristöön kohdistuvien rikosten laatu ja asianomistajan asema.”⁶

Rikostorjunnan tilaa koskevan selvityshankkeen loppuraportissa (Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018) otetaan kantaa esitutkintakynnykseen ja esitutkinnan toimittamis-
pakkoon sekä asianomistajien selvittämisen ongelmiin eräissä tilanteissa (s. 36 ja 37). Raportissa todetaan esitutkintapakon osalta tavoitteena olevan hallinnollisen taakan poistaminen niiltä jutuilta, joita ei nykyisinkään tutkita, sekä sen määrittäminen yhteiskunnallisesti, mitä lieviä rikoksia tutkitaan.⁷

⁶ Tietoverkkorikollisuuden torjuntaa koskeva selvitys. Sisäministeriön julkaisu 14/2017.

⁷ Rikostorjunnan tila – selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018.

Lean-raportin mukaan poliisien kuulemisessa oli esitetty lain muuttamista niin, ettei poliisilla olisi enää esitutkintapakkoa, vaan esitutkinnan toimittaminen olisi harkinnanvaraista. Raportissa todetaan, että esitutkinnan rajoittaminen syyttäjän päätöksellä on jo pitkälti johtanut samaan lopputulokseen eli siihen, että esitutkintoja rajoitetaan harkinnanvaraisesti hyvin laajassa mitassa. Raportissa todetaan esitutkinnan rajoittamisen lisääntyneen jopa huolestuttavissa määrin. Esitutkintayhteistyön tutkimushankkeen raportissa yhdytään tähän näkemykseen ja todetaan, että esitutkinnan rajoittamiskäytäntö näyttää yhä enenevässä määrin keinona säädellä tutkintayksikön juttupainetta.

Esitutkintayhteistyön tutkimushankkeen raportissa mainitaan esimerkkinä nykyteknologian mukanaan tuomista ongelmista tilanne, jossa tietyn rikosepäilyn yhteydessä esimerkiksi laite-etsinnässä paljastuu olevan syytä epäillä satoja uusia alun perin tutkittavana olleeseen rikokseen nähden vähäisiä rikoksia, jotka tuovat mukanaan satoja uusia rikoksesta epäiltyjä. Tyypillisesti näin voi tapahtua tietomurto-rikosten, lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevien rikosten sekä nuuskan tai huumausaineiden maahantuontikonaisuuksien tutkinnoissa. Esitutkintayhteistyön tutkimushankkeen raportin mukaan ongelma näyttöä hankkeessa tehtyjen kuulemisten perusteella vielä kuitenkin siinä määrin harvoin toteutuvana, että yksin tällä ei voitane toistaiseksi perustella keskustelun avaamista esitutkintapakosta luopumisesta. Kuulemisten perusteella ei rikosprosessin tehokkuuden näkökulmasta ole siten välttämätöntä tarvetta lainsäädäntömuutoksille.

Työryhmässä on noussut esiin esitutkinnan toimittamiseen liittyvät ongelmat erityisesti tietoverkkorikoksissa, joille on tyypillistä asianomistajien suuri lukumäärä ja asianomistajien selvittämisen vaikeus.

Työryhmä ei ehdota lainsäädäntömuutoksia esitutkinnan toimittamisvelvollisuuden tai selvittämisvelvollisuuden laajuuden osalta. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi kuitenkin tärkeää hyödyntää tehokkaasti edellä mainittuja voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä mahdollisuuksia liittyen asian selvittämisen laajuuteen, kuten mahdollisuutta jättää asianomistajan kuulusteleminen tämän omasta ilmoittautumisesta tapahtuvaksi asiassa, jossa on huomattava määrä asianomistajia (esitutkintalain 7 luvun 2 §).

2.2.2 Lapsiin kohdistuvien rikosten käsittely

2.2.2.1 Prosessin kesto

Rikosprosessilainsäädäntö asettaa erityisiä vaatimuksia prosessin kestolle tilanteissa, joissa rikoksesta epäilty tai syytetty tai rikoksen tai rikollisen teon tehnyt henkilö on alle 18-vuotias. Laissa ei säädetä asianomistajan iän vaikutuksesta prosessin keston.

Esitutkintalain 3 luvun 11 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Alle 18-vuotiaan ollessa epäiltynä rikoksesta tai alle 15-vuotiaana tekemästään rikollisesta teosta esitutkinta on toimitettava kiireellisesti. ROL 1 luvun 8a §:n 2 momentin mukaan, jos rikoksesta epäilty on alle 18-vuotias, syyttäjän on kiireellisesti ratkaistava, nostaako hän syytteen. Myös syyte on nostettava ilman viivytystä. Mainittujen säännösten soveltamisen kannalta määräävää ei ole rikoksesta epäillyn tai rikoksen tai rikollisen teon tehneen ikä rikoksen tekohetkellä, vaan toimenpiteen suorittamisen eli säännöksen soveltamisen hetkellä.⁸

ROL 5 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan, jos alle 18-vuotias vastaaja on syytteessä rikoksesta, josta syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä on säädetty ankarampi rangaistus kuin kuusi kuukautta vankeutta, pääkäsittely on pidettävä viimeistään 30 päivän kuluessa rikosasian vireilletulosta. Jos pääkäsittely peruutetaan, uusi pääkäsittely on pidettävä 30 päivän kuluessa päivästä, jona pääkäsittely oli tarkoitus toimittaa. Säännös tulee sovellettavaksi, jos vastaaja on alle 18-vuotias asian vireilletulon hetkellä (HE 82/1995 vp, s. 72).

Vaikka nykyisessä rikosprosessia koskevassa lainsäädännössä ei ole määrääkasääntelyä tilanteissa, joissa asianomistajana on lapsi, sisältyy lainsäädäntöön muita erityisiä säännöksiä niitä tilanteita varten, kun lapsi on rikoksen asianomistajana.

Lapsen asemaa esitutkinnassa koskee esitutkintalain 4 luvun 7 §. Pykälän mukaan alle 18-vuotiasta on kohdeltava esitutkinnassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei tutkintatoimenpiteistä aiheudu hänelle tarpeetonta haittaa koulussa, työpaikalla tai muussa hänelle tärkeässä ympäristössä. Alle 18-vuotiaisiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mu-

⁸ U 88/2013 vp, s. 3, HE 222/2010 vp, s. 189 ja 194, Nuorisorikostoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö, komiteamietintö 2003:2, s. 58 ja Marttunen, Matti. Nuorisorikosoi-keus: Alaikäisten rikosten seuraamukset kriminaalipoliittisesta ja vertailevasta näkökulmasta. Helsingin yliopisto 2008, s. 18 ja 207.

kaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä.

Lapsen asemaan esitutkinnassa vaikuttavat myös esitutkintalain säännökset asianomistajan henkilökohtaisesta arvioinnista. Esitutkintalain 11 luvun 9a §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä arvioitava, onko asianomistaja asiaa esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä käsiteltäessä erityisen suojelun tarpeessa sekä arvioitava, ovatko 2 momentissa tarkoitettut toimenpiteet tarpeen. Arvioinnissa on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu. Suojelutarpeen arviointia koskeva lainkohta otettiin esitutkintalakiin rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/29/EU (jäljempänä uhridirektiivi) täytäntöönpanon myötä. Uhridirektiivin 22 artiklan 4 kohdan mukaan lapsiuhrien oletetaan aina olevan henkilökohtaisen suojelun tarpeessa ja heistä tulee aina laatia erityisen suojelun tarpeen arviointi. Lapsiuhrien suojelulle on lisäksi säädetty erityisiä edellytyksiä direktiivin 24 artiklassa. Poliisihallituksen ohjeen mukaan alle 18-vuotiaiden asianomistajien osalta lähtökohtana on, että erityistoimenpiteet ovat tarpeen.⁹

Poliisihallitus on antamassaan, lapsia esitutkinnan asianomistajina ja todistajina koskevassa ohjeessaan ohjeistanut poliisia aloittamaan esitutkinnan välittömästi ja toimittamaan esitutkintatoimenpiteet viivytyksettä.¹⁰

Vaikka esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2010 ei nuorisorikostyöryhmän mietintöön viitaten päädytty esittämään alaikäisten asianomistajien osalta rikosprosessin määräaikoihin liittyvää sääntelyä¹¹, on lapsiin rikoksen uhreina ja heidän suojelemiseensa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen jälkeen kiinnitetty enenevissä määrin huomiota.

Muun muassa uhridirektiivissä lapset nostetaan laajemmin esiin erityisryhmänä. Direktiivi edellyttää lapsikeskeisen lähestymistavan soveltamista, jossa otetaan asian-

⁹ POL-2018-41886. Rikoksen uhrin ohjaaminen ja rikosasioiden sovittelu, voimassa 1.11.2019–31.10.2024, s. 9.

¹⁰ POL-2019-34669. Lapsi poliisitoiminnassa ja esitutkinnassa, voimassa 01.01.2020–31.12.2024.

¹¹ Nuorisorikostoimikunnan mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:12, s. 58–63 ja HE 222/2010 vp, s. 40–41.

mukaisesti huomioon lapsen ikä, kypsyyt, näkemykset, tarpeet ja huolenaiheet. Direktiivin johdanto-osan 57 resitaalin mukaan ennako-oletuksena tulisi olla, että lapsiuhrien hyväksi toteutetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä.

Uhridirektiivin lisäksi viimeaikaista lapsiuhreihin liittyvää sääntelyä on sisältänyt Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta (2011/92/EU). Direktiivissä säädetään lapsiuhrien auttamisesta, tukemisesta ja suojelemisesta.

Alaikäisiin kohdistuvien rikosten käsittelyn keston kannalta keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ovat YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus) ja lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Lanzaroten sopimus), jotka velvoittavat lapsenoikeuksien suojelemiseen ja tehokkaan prosessin järjestämiseen lapsiin kohdistuvien rikkomusten tutkimiseksi ja syyttämiseksi.

EU:n perusoikeusviraston vuonna 2017 julkaiseman tutkimuksen mukaan lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyajat ovat pitkiä monessa EU-jäsenmaassa. Prosessin kesto oli tutkimuksen mukaan suoraan yhteydessä lapsen omaan kokemukseen prosessin lapsiystävällisyydestä: mitä pidempi kesto, sitä vähemmän lapsiystävälliseksi prosessi koettiin. Tutkimuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että käsittelyajat ovat oikeassa suhteessa lapsen edun kanssa, ja ottaa käyttöön tehokkaat suojakeinot aiheettomien viiveiden ja lapsen tarpeettomien kuulemisten määrän rajoittamiseksi.¹²

Lapsiystävällisessä oikeudenkäytössä on kyse sen varmistamisesta, että oikeudellisissa menettelyissä noudatetaan tinkimättömästi kaikkia lapsen oikeuksia ja otetaan huomioon samalla asianmukaisesti lapsen kehitys- ja tietämystaso sekä tapauksen olosuhteet. Osa lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä on myös käsittelyn nopeus. Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymien lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivojen yksi osa-alue on tarpeettomien viivästysten välttäminen. Suosituksen mukaan kaikkiin lapsia koskeviin menettelyihin olisi nopean käsittelyn ta-

¹² Child-friendly justice – Perspectives and experiences of children involved in judicial proceedings as victims, witnesses or parties in nine EU Member States. European Union Agency for Fundamental Rights 2017, s. 35–37 ja 14.

kaamiseksi ja lapsen edun suojaamiseksi sovellettava kiireellisyysperiaatetta noudattaen kuitenkin oikeusvaltioperiaatetta.¹³ Lapsiystävällisen oikeudenkäytön vahvistaminen on myös yksi vuonna 2021 julkaistun EU:n lasten oikeuksia koskevan strategian (COM(2021) 142 final) seitsemästä painopisteestä.

Nuoriin henkilöihin kohdistuneiden rikosten pitkiin käsittelyaikoihin on kiinnitetty viime vuosina huomiota eri tahojen toimesta. Asia on nostettu esiin muun muassa eri työryhmien raporteissa ja selvityksissä sekä Lapsiasiainvaltuutetun vuosikertomuksessa. Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 2.9.2020 antamassaan ratkaisussa (EOAK/5625/2020) tuonut esiin lapsiin kohdistuvien rikosten prosessin pituuteen liittyviä ongelmia. Ratkaisussa oikeusasiamies on katsonut perustelluksi säätää esitutinnan toimittamisesta kiireellisesti, kun asianomistaja on alle 18-vuotias ainakin henkeen, terveyteen ja seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuvien rikosten kohdalla. Joutuisuuden tarkastelu olisi kuitenkin perusteltua toteuttaa koko rikosprosessin, ei pelkästään esitutinnan osalta. Lainsäädäntömuutosten lisäksi ratkaisussa tuodaan esiin riittävän ammattitaidon ja resurssien varmistaminen joutuisuuden edistämiseksi. Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt samansuuntaisia huomioita myös muissa alaikäisiä asianosaisia koskevissa ratkaisussaan.¹⁴

Vuosina 2017–2018 työskennelleen, hyviä menettelytapoja uhrien tarpeiden huomiioon ottamiseksi edistäneen työryhmän raportissa nostettiin esiin lapsiin kohdistuneiden rikosten prosessien pitkä kesto. Raportin mukaan esitutinnan ja koko rikosprosessin pitkää kestoa lapsiin kohdistuvissa rikoksissa voidaan pitää ongelmana. Työryhmä piti perusteltuna selvittää tarkemmin pitkien käsittelyaikojen syitä.¹⁵

Valtioneuvoston tilaamassa, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin toteuttamassa, vuonna 2021 julkaistussa tutkimuksessa selvitettiin rikosprosessien kestoa, sekä sen syitä, lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikosasioissa. Tutkimuksessa todettiin, että lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rikosprosessi kestää keskimäärin kauemmin kuin muiden vakavien seksuaali- ja väkivaltarikosten. Kesto näissä rikosasioissa on lisäksi viime vuosina selvästi pidentynyt. Vuodesta 2014 vuoteen 2019 koko maan keskiarvo lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön rikosprosessin kokonaiskestossa pidentyi 19 kuukaudesta yli 23,1 kuukauteen. Rikosprosessi perusmuotoisissa raiskauksissa kesti vuonna 2014 keskimäärin 17,7 kuukautta ja pidentyi kahdella kuukaudella 19,7 kuukauteen vuoteen 2019 mennessä.

¹³ Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä, 17.11.2010, kohta 50.

¹⁴ Esim. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut EOAK/1084/2019, 10.10.2019 ja EOAK/3462/2019, 10.10.2019.

¹⁵ Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomiioon ottamiseksi. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018, s. 62–66.

Törkeissä raiskauksissa, pakottamisessa seksuaaliseen tekoon ja muissa seksuaalirikoksissa rikosprosessin keston keskiarvo sitä vastoin laski tarkasteluajanjaksolla, eli prosessit nopeutuivat: törkeiden raiskausten kokonaiskäsittelyaika laski 2014 vuoden 20 kuukaudesta 2019 vuoden 15,5 kuukauteen. Rikoslajiin ja asianosaisiin liittyvien tekijöiden sijaan tuloksissa korostuvat alueelliset erot viranomaistyön resurssien suuntaamisessa, organisoimisessa ja yhteistyössä. Pisimpään kestää tyypillisesti esitutkintavaiheessa, mutta alueelliset erot ovat suuret. Viivästyttäviä tekijöitä havaittiin erityisesti esitutkinnassa. Syyttäjävaihe oli yleisesti ottaen sujuvin ja siinä vaikutti olevan vähiten muutostarpeita. Tuomioistuinvaiheessa tulisi kiinnittää huomiota töiden organisointiin ja valmisteluvaiheen sujuvuuteen.¹⁶

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2020 valmistuneen julkaisun mukaan lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittely kestää pidempään kuin aikuisiin kohdistuvien seksuaalirikosten. Pitkät käsittelyajat hidastavat ja estävät lapsen ja perheen toimimista. Julkaisussa esiin tuotuja yksityiskohtaisia kehittämiskohteita ja ratkaisuehdotuksia ovat ammattilaisten erikoistuminen ja tapausten käsittelyn keskittäminen, tapausten moniammatillinen esikäsittely, lakiin lisättävät määräajat sekä nykyistä laadukkaampi tilastointi ja kuulustelun kirjaaminen (litterointi). Samalla kuitenkin todetaan, että käsittelyn nopeuttamisen ei tule tapahtua laadun tai oikeusturvan kustannuksella.¹⁷

Myös Lean-raporttia varten järjestetyissä kuulemisissa nousi voimakkaasti esille tarve vakavasti harkita sitä, pitäisikö lapsiin kohdistuvien seksuaali- ja väkivaltarikosten esitutkinnalle säätää laissa enimmäiskestoaja, jonka saisi ylittää vain erityisen painavasta syystä.

Jotta alaikäisiä asianomistajia koskevien asioiden käsittelyn joutuisuutta ja lapsen edun toteutumista voidaan edistää, lainsäädäntöön on työryhmän näkemyksen mukaan tarpeellista lisätä joutuisuutta turvaavat säännökset. Erityisen tärkeää käsittelyn joutuisuus on tietyissä rikostyypeissä. Edellä mainittujen selvitysten, tutkimusten ja eduskunnan oikeusasiamiehen 2.9.2020 antaman ratkaisun perusteella ainakin henkeen, terveyteen ja seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuneet rikokset ovat rikostyypejä, joiden osalta tulisi säätää esitutkinnan kiireellisestä toimittamisesta. Henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin voidaan katsoa lukeutuvan rikoslain 21 luvun rikosten lisäksi rikoslain 31 luvussa rangaistavaksi säädetyt rikostyytit (HE

¹⁶ Fagerlund, Monica – Toivonen, Virve-Maria. Rikosprosessin kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:3 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-013-4>).

¹⁷ Laajasalo, Taina – Korkman, Julia – Rajala, Rika. Lapsiin kohdistuvien väkivaltarikosten tutkintaa nopeutettava. Päätösten tueksi 3/2020, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

141/2012 vp, s. 29). Näiden lisäksi on muitakin rikostyyppisiä, joiden osalta joutuisuudella on suuri merkitys. Yksityisyyteen, rauhaan tai kunniaan kohdistuvat, rikoslain 24 luvun mukaiset rikokset, sekä vapautteen kohdistuvat, rikoslain 25 luvun mukaiset rikokset voivat tyypillisesti olla alaikäiselle asianomistajalle erityisen vahingollisia ja niitä koskeva prosessi voi niin ikään olla asianomistajalle raskas. Käsittelyn joutuisuutta on siten perusteltua edistää edellä mainittujen rikostyyppien lisäksi erityisesti näissä rikostyypeissä.

Työryhmän näkemyksen mukaan joutuisaa käsittelyä turvaavat säännökset on perusteltua ottaa koko rikosprosessin ajalle esitutkinta-, syyteharkinta- ja oikeudenkäyntivaiheeseen.

Alaikäisten vastaajien osalta omaksutussa ratkaisussa on säädetty esitutkinta- ja syyteharkintavaiheessa yleisesti käsittelyn kiireellisyydestä ja tuomioistuinvaiheessa nimenomainen määräaika käsittelylle. Alaikäisten asianomistajien osalta samanlaisen ratkaisun omaksumista puoltavat muun muassa johdonmukaisuussyyt. Toinen vaihtoehto olisi säätää nimenomaisista määräajoista myös esitutkinnan ja syyteharkinnan osalta, tai vastaavasti tuomioistuinvaiheessa yleisesti käsittelyn kiireellisyydestä. Tällaisessa ratkaisussa nähdään kuitenkin heikkouksia. Erityisesti esitutkintavaiheessa on usein vaikeaa ennakoida kaikkia esitutkintatoimenpiteitä ja niiden edellyttämää aikaa. Lapsiin kohdistuvien väkivalta- ja seksuaalirikosten osalta joudutaan lisäksi usein pyytämään erilaisia ulkopuolisia lausuntoja, joiden vuoksi tutkinta voi kestää esitutkintaviranomaisista riippumattomista syistä. Myös pääkäsittelyn järjestäminen jäsenllysti edellyttää, että esitutkinnassa asia on selvitetty käsiteltävän asian kannalta riittävästi. Näin ollen varsinaiset määräajat eivät välttämättä toimisi prosessin alkuvaiheessa, eikä niitä nähdä tarkoituksenmukaisiksi. Sen sijaan tuomioistuinvaiheeseen ei liity vastaavia piirteitä. Siltä osin nimenomaiset laissa säädetyt määräajat käsittelylle nähdään tarkoituksenmukaisiksi.

Käsittelyaikojen viiveitä voidaan laissa säädettyjen kiireellisyys- ja määräaikavelvoitteiden lisäksi ehkäistä käytännön toimenpitein. Lean-raportissa ja työryhmän työskentelyssä on tullut esiin konkreettisia ehdotuksia, joiden avulla prosessia olisi mahdollista kehittää ja sujuvoittaa. Esitutkintavaiheessa voidaan vaikuttaa siihen, kuinka monta kertaa lasta on tarpeen kuulla. Vuonna 2008 voimaan tulleessa laissa lapsen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä (1009/2008) säädetään poliisin, syyttäjän tai tuomioistuimen pyynnöstä terveydenhuollossa tehtävistä tutkimuksista epäillyn lapsen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisestä ja haitan arvioimisesta. Esitutkintalain 9 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan tutkinnanjohtaja voi päättää, että muukin kuin esitutkintaviranomainen voi kuulustelijan valvonnassa esittää kysymyksiä kuulusteltavalle. Rikoksesta

epäilty, hänen avustajansa ja lapsen huoltaja tai lapselle määrätty edunvalvojan sijainen voivat seurata lapsen haastattelua eri tilasta, johon lapsen haastattelutilasta ei ole näkyvyyttä.

Lean-raportin mukaan lapsen kuuleminen on usein toteutettava kahdesti. Nykyisin toimitaan yleensä niin, että avustaja voi päämiehensä kanssa tutustua lapsen ensimmäisestä kuulemisesta laadittuun tallenteeseen. Tästä aiheutuu viiveitä ja yleensä tarve kuulla lasta vielä toistamiseen vastauksen saamiseksi puolustuksen esittämiin kysymyksiin (s. 43–44). Esitutkintalain 7 luvun 13 § kuitenkin sallii asianosaisen ja hänen avustajansa tai asiamiehensä sekä asianomistajalle määrätyn tukihenkilön osallistumisen asianomistajan kanssa toisen asianosaisen tai todistajan kuulusteluun, jolle siitä voi aiheutua haittaa rikoksen selvittämiseksi. Edelleen esitutkintalain 9 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan tutkinnanjohtaja voi päättää, että muukin kuin esitutkintaviranomainen voi kuulustelijan valvonnassa esittää kysymyksiä kuulusteltavalle. Kuulemisten keskittäminen olisi toteutettavissa ohjeistusta ja menettelytapoja kehittämällä.

Niin ikään on tullut ilmi tarve keskittää lääkärinlausuntojen pyytäminen lapsiin kohdistuvissa rikoksissa. Esitutkintalain 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaa varten voidaan hankkia asiantuntijalausunto esitutkinnassa selvitettävää asiaa koskevasta kysymyksestä. Käytännössä lausuntoja on saatettu joutua hankkimaan useaan eri otteeseen prosessin eri osapuolten tarpeisiin. Menettelytapoja kehittämällä on mahdollista vaikuttaa lausuntopyyntöjen keskittämiseen ja sujuvoittaa tällä tavalla prosessia.

Työryhmä on arvioinut käytännön mahdollisuuksia keskittää kuulemisia ja yleisemmin avustajan asemaa ja merkitystä esitutkinnassa. Tähän liittyen on myös arvioitu lainsäädännön sallimia mahdollisuuksia luovuttaa kuulemisesta tehty tallenne avustajan käyttöön. Esitutkintalain 9 luvun 7 §:n mukaan ääni- ja kuvatallenteesta tieto voidaan antaa vain luovuttamalla tallenne esitutkintaviranomaisen luona nähtäväksi, jos tallenteen sisältö huomioon ottaen on syytä olettaa, että tiedon antaminen muulla tavoin voisi johtaa tallenteesta esiintyvän henkilön yksityisyyden suojan loukkaamiseen. Käytännössä useimmiten tieto tallenteesta annetaan luovuttamalla se esitutkintaviranomaisen luona nähtäväksi. Se, ettei avustajan tarvitsisi käydä poliisin tiloissa katso-massa nauhoitetta, johtaisi sekä esitutkintaviranomaisen että avustajan ajan säästymiseen ja prosessin kevenemiseen.

Tallenteen luovuttamista koskevien käytäntöjen muuttaminen edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Laajemmin tallenteen luovuttamisen mahdollistavaan lainsäädäntöön liittyy kuitenkin yksityisyyden suojan vaarantumiseen liittyviä ongelmia, minkä vuoksi tällaista ratkaisua ei pidetä perusteltuna. Kysymystä käräjäoikeudessa tehtyä kuva- ja äänitallennetta koskevan tiedon antamisesta on käsitelty laajemmin esimer-

kiksi henkilötodistelun vastaanottamista kuva- ja äänitallenteelta koskevassa hallituksen esityksessä 133/2021 vp. Siinä esitettyjen lainsäädäntömuutosten myötä muun muassa täsmennettiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (370/2007, oikeudenkäynnin julkisuuslaki) siten, että käräjäoikeudessa tehdystä kuva- ja äänitallenteesta ei voida antaa tietoa muutoin kuin luovuttamalla tallenne tuomioistuimessa nähtäväksi. Sen sijaan kuulemisesta voidaan samaan tapaan kuin nykyäänkin antaa pelkkä äänitallenne. Lisäksi henkilöltä, joka haluaa katsoa tuomioistuimessa käräjäoikeudessa tehtyä kuva- ja äänitallennetta, voidaan jatkossa ottaa pois kuvan tallentamiseen soveltuvat välineet tallenteen valokuvaamisen tai videoidin estämiseksi.

2.2.2.2 Lapsen edunvalvonta

Asianosaiselle määrättävä edunvalvoja

Esitutkintalain 4 luvun 8 §:ssä säädetään edunvalvojan määräämisestä lapselle. Tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle esitutkintaa varten edunvalvoja, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja, edunvalvoja tai muu laillinen edustaja ei voi puolueettomasti valvoa asianosaisen etua asiassa ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta. Tutkinnanjohtajan on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan määräämisestä. Hakemuksen voi tehdä myös syyttäjä, holhustoimesta annetun lain (442/1999, holhustoimilaki) 84 §:ssä tarkoitettu holhousviranomainen tai sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin (sosiaaliviranomainen). Edunvalvojan määräys on voimassa sen rikosasian käsittelyn loppuun asti, jonka esitutkintaa varten määräys on annettu. Edunvalvojan määräämisestä aiheutuneet kustannukset sekä edunvalvojan palkkio ja kustannukset maksetaan valtion varoista. Muuten edunvalvonnassa noudatetaan soveltuvien osin holhustoimesta annetun lain säännöksiä.

Edunvalvojan määräämistä koskevassa menettelyssä sovelletaan holhustoimilain ja oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Holhustoimilain 79 §:ssä säädetään edunvalvojaa koskevasta väliaikaisesta määräyksestä. Pykälän mukaan asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista, tuomioistuin voi antaa väliaikaisen määräyksen. Jos asiaa ei voida viivyttää, määräys voidaan antaa kuulematta sitä, jonka edun valvomisesta on kysymys, sekä muita 73 §:ssä mainittuja henkilöitä. Väliaikainen määräys on voimassa, kunnes tuomioistuin antaa asiassa päätöksen, jollei määräystä sitä ennen peruuteta tai muuteta. Väliaikaiseen määräykseen ei saa hakea muutosta.

Poliisihallituksen ohjeessa lapsi poliisitoiminnassa ja esitutkinnaissa todetaan, että lapsen edunvalvonta järjestetään jo esitutkinnaissa alussa ennen lapsen kuulemistä, ja edunvalvoja kuultellaan asianomistajan asemassa syytepyynnön, rangaistus- ja korvausvaatimusten osalta. Edunvalvojaa haettaessa tulee käyttää siihen tarkoitukseen laadittua hakemuslomaketta.¹⁸

Tuomioistuinviraston tilaston mukaan vuonna 2020 alaikäiselle määrättävää edunvalvojaa koskevia hakemuksia saapui tuomioistuimiin 1.454 kappaletta. Edunvalvojan sijaisen määräämistä koskevia hakemuksia saapui 1.717 kappaletta (lukuihin sisältyy muitakin kuin rikosasioihin liittyviä hakemuksia). Esitutkintalain 4 luvun 8 §:n mukaan määrättyjä edunvalvoja oli vuonna 2020 määrätty noin 1.030 kappaletta. Holhoustoimilain 79 §:n mukaisesti määrättyjä väliaikaisia edunvalvoja koskevaa tilastoa ei ole saatavilla.

Hyviä menettelytapoja uhrien tarpeiden huomioimiseksi rikosprosessissa selvittäneen työryhmän (2018) mukaan rikosprosessin onnistumisen näkökulmasta keskeistä on, että lapselle hankitaan edunvalvoja ja/tai oikeudenkäyntiavustaja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Työryhmän mukaan edunvalvojan määräämistä haetaan tai se saadaan usein vasta sitten, kun lasta on jo kuultu esitutkinnaissa. Se, että lasta kuullaan esitutkinnaissa ilman edunvalvojan ja/tai avustajan läsnäoloa, voi olla uhrin oikeuksien toteutumisen ja rikosprosessin sujuvuuden kannalta ongelmallista. Edunvalvojamääräysten saaminen tehokkaasti silloin, kun se on tarpeen, on siten yksi osa-alue, jolla lapsiin kohdistuvien rikosten prosessin kestoa voidaan lyhentää.¹⁹

Lapselle voidaan tarpeen mukaan hakea edunvalvojaa jo varhaisessa esitutkinnaissa vaiheessa. Holhoustoimilain 79 §:n mukaisesti on mahdollista antaa väliaikainen edunvalvojamääräys ilman asianosaisten kuulemistä hyvinkin nopeasti edunvalvojaa koskevan hakemuksen saavuttua tuomioistuimeen. Oikeuskirjallisuudessa on tulkittu holhoustoimilain 79 §:n turvaamistarkoituksen tarkoittavan sitä, että väliaikainen määräys on voitava antaa asian käsittelyn vaiheesta riippumatta ja tarvittaessa heti, kun asia on tullut vireille. Määräys voitaisiin tässä tapauksessa antaa käräjäoikeuden kansliassa. Kiireellisyyden ja turvaamistarkoituksen vuoksi myöskään asiaan osallisten kuuleminen ei ole tarpeen.²⁰

¹⁸ POL-2019-34669. Lapsi poliisitoiminnassa ja esitutkinnaissa, voimassa 01.01.2020–31.12.2024, s. 20–21.

¹⁹ Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018.

²⁰ Tornberg, Johanna – Kuuliala, Matti. Suomen edunvalvontaoikeus. Alma Talent 2015, s. 183–184.

Edunvalvojamääräysten saaminen kestää yhä joissain käräjäoikeuksissa pitkään. Tiedossa ei ole, onko hakemuksissa ollut kyse väliaikaismääräyksistä vai muista tilanteista. Tapausten yksityiskohtia ja niiden käsittelyn kestoon vaikuttaneita tekijöitä olisi selvitettävä tarkemmin. Ongelma ei vaikuttaisi kuitenkaan olevan voimassa olevassa lainsäädännössä. Asiantilan selkiyttämiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi väliaikaismääräyksen mahdollisuudesta on tarpeen lisätä esitutkintalakiin informatiivinen viittaus holhoustoimilain 79 §:ään.

Alaikäiselle todistajalle määrättävä edunvalvoja

Esitutkintalain 4 luvun 8 § koskee ainoastaan asianosaisia. Säännös ei lähtökohtaisesti sovellu asiassa mahdollisesti kuulusteltaviin alaikäisiin todistajiin. Joissain tilanteissa myös alaikäisille todistajana kuulusteltaville voi olla tarpeellista määrätä edunvalvoja huoltajan sijaiseksi samalla tavoin kuin asianosaiselle.

Edunvalvojan merkitys todistajan asemassa olevan alaikäisen kohdalla ei ole yhtä suuri kuin asianosaisten kohdalla. Eduskunnan oikeusasiamies on antamassaan, alaikäiselle todistajalle edunvalvojan sijaisen määräämistä koskeneessa ratkaisussaan pitänyt kuitenkin merkityksellisenä todistajan kieltäytymis- ja vaitiolo-oikeuden käyttämistä, jonka osalta todistajana kuulusteltavan laillisella edustajalla on ratkaisun mukaan puhevaltaa.²¹

Kun alaikäiselle todistajalle määrätään edunvalvoja huoltajan sijaiseksi, edunvalvojan hakemisessa ja menettelyssä sovelletaan holhoustoimilakia. Hakija voi holhoustoimilain mukaan olla holhousviranomainen tai se, jonka edun valvomisesta on kysymys, taikka tämän edunvalvoja, vanhempi, aviopuoliso, lapsi tai muu läheinen tai alaikäisen huoltaja ja sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu toimielin. Näin ollen esitutkintaviranomainen ei näissä tilanteissa voi suoraan tehdä edunvalvojan määräämistä koskevaa hakemusta.

Jotta edunvalvoja voitaisiin määrätä kaikille alaikäisille asianomistajan ja todistajan asemassa oleville henkilöille yhtäläisin edellytyksin ja samanlaisessa prosessissa, on tarpeellista laajentaa esitutkintalain 4 luvun 8 §:n soveltamisalaa koskemaan myös muita alaikäisiä kuulusteltavia kuin alaikäisiä asianosaisia.

²¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 335/4/12, 23.8.2013.

Edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen julkisuus

Eräs edunvalvontaan liittyvä ongelma koskee edunvalvojaa koskevan hakemuksen käsittelyn julkisuutta tuomioistuimessa. Edunvalvojan määräämistä koskevassa hakemusasiassa asiakirjoja voidaan määrätä salassa pidettäväksi vastaavilla edellytyksillä kuin muissakin asioissa, esimerkiksi jos asiakirjat sisältävät arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista tai tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään (oikeudenkäynnin julkisuuslain 9 §). Asiakirjojen salassa pidettäväksi määrääminen on mahdollista myös oikeudenkäynnin julkisuuslain 10 §:n perusteella.

Pääsääntöisesti asian perustiedot, kuten asiaan osallisten henkilöllisyys, ovat julkista tietoa. Pääsääntöön on säädetty kaksi poikkeusta, jotka koskevat rikosasioiden asianomistajien ja turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden salassa pitämistä tietyissä tilanteissa. Poikkeuksen perusteella asianomistajan henkilöllisyys voidaan määrätä salassa pidettäväksi rikosasioissa, joissa on kyse arkaluonteisista asianomistajan yksityiselämään liittyvistä asioista.

Tilanteissa, joissa poliisi hakee lapselle edunvalvojaa esitutkintalain 4 luvun 8 §:n perusteella, on usein kysymys vanhemman lapseen kohdistamaa seksuaali- tai väkivaltarikosta koskevasta epäilystä. Tällöin asian oikeudenkäyntiasiakirjoihin voi sisältyä tietoa, joka voidaan määrätä salassa pidettäväksi oikeudenkäynnin julkisuuslain perusteella. Vastaavasti tuomioistuimen ratkaisu voidaan määrätä tarpeellisin osin salassa pidettäväksi.

Oikeudenkäynnin julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla myös lapsen henkilöllisyys voidaan määrätä salassa pidettäväksi, jos lapsi on asianomistajana rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämänsä liittyvää seikkaa. Käytännössä tuomioistuin yleensä määrää lapsen henkilöllisyyden salassa pidettäväksi, kun tuomioistuimelle on tehty hakemus edunvalvojan määräämisestä lapseen kohdistuvaa seksuaalirikosta koskevassa asiassa. Kohtaa on kuitenkin joissakin tapauksissa tulkittu niin, että se ei sovellu edunvalvojan määräämistä koskevaan asiaan, kun kohta sanamuotonsa perusteella koskee rikosasioita, eikä hakemusasioita. Tämän vuoksi on perusteltua lisätä kohtaan maininta hakemusasiasta, joka liittyy kohdassa tarkoitettuun rikosasiaan.

Edunvalvontaan liittyvät muut kysymykset

Rikosprosessissa tapahtuvaan edunvalvontaan vaikuttaa työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan liittyvän kaiken kaikkiaan useita kehityskohteita. Asia vaikuttaisi

edellyttävän vielä laajempaa kokonaistarkastelua kuin mitä tämän työryhmän puitteissa on ollut mahdollista toteuttaa. Edunvalvontaan liittyviä kysymyksiä tarkastellaan lisäksi käynnissä olevassa Barnahus-hankkeessa²².

2.2.3 Tekniikan hyödyntäminen rikosprosessissa

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen

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.

Esitutkintalain 9 luvun 5 §:n mukaan kuulusteltavalle on varattava tilaisuus kuunnella ja katsella tallenne ja tehdä kertomukseensa tarpeelliset korjaukset ja lisäykset, jollei tämä ole kuulusteltavan nuori ikä tai hänen henkisen toimintansa häiriintyneisyys huomioon ottaen selvästi tarkoituksetonta. Kuulustelukertomuksen tarkastaminen tapahtuu 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla kuulustelupöytäkirjan tarkastamisella.

Esitutkintalain 9 luvun 3 §:n toisessa virkkeessä säädetty 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 kuulustelukertomusta ei tarvitse purkaa sanatarkasti kirjalliseen muotoon. Joissakin tapauksissa tämä kuitenkin saattaa olla tarpeen esimerkiksi syyteharkintaa varten (HE 222/2010 vp, s. 228–229).

Poliisihallitus ja Valtakunnansyyttäjän toimisto ovat yhteistyössä laatineet myöhemmin valmistuvaan kuulustelukäsikirjaan ohjeistuksen kuulustelujen tallentamisesta ja tallenteiden käsittelystä. Ohjeessa on jaettu kuva- ja äänitallenteelle tallennettavat kuulustelut kolmeen eri kategoriaan: videokuulusteluihin, videoituihin kuulusteluihin ja etäkuulusteluihin. Videokuulustelu tarkoittaa, että kuulustelu videoidaan kokonaan ja vi-

²² <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/barnahus-hanke>.

deota käytetään rikosprosessissa esitutkinta-aineistona ja oikeudenkäynnissä oikeudenkäyntiaineistona. Videokuulustelusta laaditaan litterointi, joka liitetään esitutkintapöytäkirjaan, jos asia siirtyy syyteharkintaan. Videoitu kuulustelu tarkoittaa kuulustelun kirjaamista kuulustelupöytäkirjaan, mutta kuulustelu sen lisäksi videoidaan. Videoitu kuulustelu ei lähtökohtaisesti korvaa oikeudenkäynnissä asianosaisen kuulemista. Videoitua kuulustelua voi tarvittaessa käyttää näyttönä väitteen noustessa esiin. Videoidun kuulustelun kohdalla ei edellytetä vastakuulustelumahdollisuutta. Etäkuulustelu tarkoittaa, että kuulustelu tehdään etänä videoneuvottelulaitteiden avulla. Videoneuvottelulaitteita voidaan käyttää vain äänen ja kuvan välittämiseen ja kuulustelu kirjataan kuulustelupöytäkirjaan, jolloin syntyy muulla tiedonsiirtovälineellä tehty kuulustelu, kun asiakas ei allekirjoita kuulustelua etänä, vaan vain kuulustelija allekirjoittaa kuulustelupöytäkirjan. Videoneuvottelu voidaan myös tallentaa. Ohjeessa käsitellään lisäksi ääni- ja kuvatallenteelle tallennetun kuulustelun litterointikäytäntöjä. Ohje julkaistaan vuoden 2022 aikana.

Lean-raportissa käsiteltiin yhtenä teemana tekniikan hyödyntämistä esitutkinnassa prosessia tehostavana toimena. Raportin mukaan tekniikan hyödyntäminen tehostaa rikosprosessia ja parantaa oikeusturvaakin. Raportin mukaan lähtökohtana tulisi olla, että rikoksesta epäillyn kuulustelut taltioidaan videolle.

Nykyinen esitutkintalaki mahdollistaa jo varsin laajasti kuulustelutilaisuuden tallentamisen ääni- ja kuvatallenteeseen. Siitä huolimatta on tiedossa, että tallentamismahdollisuutta voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän. Tallentamisen käyttöä tulisi ensisijaisesti edistää ohjeistuksella ja käytäntöjen kehittämisellä. On toisaalta selvää, että kaikissa asiaryhmissä tallentaminen ei ole tarpeellista. Kuitenkin erityisesti silloin, kun kuulusteltava pyytää kuulustelutilaisuuden tallentamista, olisi siihen aiheellista ryhtyä.

Esitutkintalaissa ei säädetä siitä, missä laajuudessa tai millä tarkkuudella kuulustelukertomus on kirjattava. Poliisille jää tältä osin tapauskohtaista harkinnanvaraa. Kuten esitutkintalain 9 luvun 3 §:n kohdalla tuotiin esiin, lähtökohtaisesti tallenteeseen otettua kuulustelukertomustakaan ei tarvitse purkaa sanatarkasti kirjalliseen muotoon. Kuitenkin esitutkintalain 9 luvun 5 §:n mukaisen kuulustelukertomuksen tarkastamisen vuoksi esitutkintalakia koskeneessa hallituksen esityksessä tuotiin esiin, että tallennettu kuulustelukertomus olisi syytä ottaa kattavasti ja riittävän tarkasti kuulustelupöytäkirjaan (HE 222/2010 vp, s. 231). Esityksen yleisperusteluissa todettiin tähän liittyen, että kuulustelukertomuksen oikeellisuuden tarkastamisen kannalta keskeisenä voidaan pitää vaihtoehtoa, jossa tarkastaminen tapahtuu kirjalliseen muotoon saate-tusta kuulustelukertomuksesta. Tallenteeseen perehtymiseen turvaudutaan asian jatkokäsittelyssä vain tarvittaessa. Tallenteen kuuntelulla ja katselemisella sekä niiden yhteydessä tapahtuvalla korjausten tekemisellä saadaan tallennettu kuulustelukertomus asianmukaiseen kuntoon niitä tilanteita varten, joissa tallenteeseen perehtyminen on tarpeellista (HE 222/2010 vp, s. 64).

Videotallennetta voidaan hyödyntää oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 47 §:ssä säädetyillä edellytyksillä. Vaikka lainkohdassa säännellään nimenomaisesti vain kirjallisen kertomusten käyttöä eikä mainita erikseen kuva- tai ääninauhoille tallennettuja kertomuksia, on kuitenkin säännöksen pääsäännön mukaan todistajan joka tapauksessa esitettävä kertomuksensa suullisesti. Näin ollen aikaisemmin tallennettua videotallennettakin tulee kohdella samalla tavoin kuin kirjalliseen muotoon saatettuja kertomuksia, ja niitä voidaan käyttää todisteina vain 2 momentin tarkoittamissa erityistilanteissa. Tähän liittyen on esitetty, että ääni- ja kuvatallenteille voidaan antaa kirjallisia merkintöjä laajempi käyttö todistelussa, koska välittömyys ja luotettavuus varsinkin kuvatallenteiden osalta toteutuvat kirjallisia kertomuksia paremmin.²³ Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 54 §:ssä säädetään kertomuksen esittämisen laajuudesta. Sen mukaan säännöksessä tarkoitettu kertomus tai lausuma on pääkäsittelyssä esiteltävä tarpeellisilta osiltaan. Edellä mainitun lisäksi esitutkintalain 9 luvun 4 §:ssä ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ssä säädetyissä rajatuissa tilanteissa esitutkintakuulustelusta tehdään kuva- ja äänitallenne, ja näin tallennettua kuulustelua voidaan käyttää oikeudenkäynnissä todisteena, jos syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää kuulusteltavalle kysymyksiä. Esitutkintatallenteen käyttämisessä todisteena on kysymys rajatusta poikkeuksesta, joka koskee nykyisellään verraten pientä joukkoa kuulusteltavia.

Rikostorjunnan tilaa koskevan selvityshankkeen loppuraportissa (2018) todetaan, että esitutkintapöytäkirja ei ole enää pariin kymmeneen vuoteen ollut automaattisesti osa oikeudenkäyntiaineistoa. Kuulustelut tulisi tallentaa esitutkinnassa kuvatallenteelle mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ainakin vähäistä vakavammissa rikosasioissa. 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.²⁴

Lean-raportissa arvioitiin, että videotallennus kuulemisissa ja erityisesti esitutkintakerptomusten kuvatallennus olisi merkittävä parannus ja raportin mukaan lähtökohtana tulisi olla, että rikoksesta epäillyn kuulustelut taltioidaan videolle. Kirjoitettu kuulustelukertomus on kuulustelijan tulkinta siitä, mitä kuulusteltava on kertonut, joten videonin avulla voitaisiin ehkäistä tulkinnallisia erimielisyyksiä. Lisäksi videotallennus olisi omiaan ehkäisemään jälkikäteisiä väitteitä kuulustelun epäasianmukaisuudesta, jotka saattavat johtaa lisätutkintaan vielä jutun ollessa käräjäoikeuden pääkäsittelyssä. Toisinaan lisätutkintaa on jouduttu mainitusta syystä pyytämään jutun ollessa jo muutoksenhakuasteen käsiteltävänä (s. 41 ja 55). Kuulustelukertomusten tallentamisella

²³ Tapanila, Antti. Rikosprosessioikeus. Alma Talent 2018, s. 550.

²⁴ Rikostorjunnan tila – selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018, s. 35 ja 36.

ääni- tai kuvatallenteeseen voitaisiin vapauttaa myös poliisin resursseja muihin tehtäviin, kun esitutkintalain 7 luvun 11 §:n mukaisten kuulustelutodistajien käytön tarve vähenisi. Kuulusteluiden videointia lisäämällä saattaisi siten olla prosessia nopeuttava ja osapuolten oikeusturvaa parantava vaikutus.

Työryhmän kuulema oikeuspsykologian dosentti Julia Korkman korosti kuulemisensa kuulusteluiden videoimisen tärkeyttä. Kuulustelupöytäkirja kuvastaa väistämättä pöytäkirjan laatijan näkemyksiä, eikä pöytäkirja usein voi antaa täysin objektiivista kuvaa kuulusteluiden kulusta. Tutkimusten mukaan videointi voi myös parantaa kuulustelumenetelmiä. Videointi mahdollistaa kuulustelijan toiminnan arvioinnin esimerkiksi tilanteissa, joissa esitetään väite kuulustelutilaisuudessa tapahtuneesta painostuksesta tai muusta epäasiallisesta toiminnasta. Yleisiä ovat myös kuulusteltavan tekemät väitteet kuulustelun kirjaamisesta väärin, joihin niin ikään videoiminen voisi auttaa. Kertomuksessa mahdollisesti esiintyviä ristiriitoja myöhemmin prosessin aikana voidaan arvioida helpommin ja tutkimusten mukaan myös riski vääriin tunnustuksiin on pienempi erityisesti nuorten kohdalla. Systemaattisella videoimisella voidaan edelleen kerätä tietoa kuulusteluiden laadusta ja kehittää koulutusta. Lisäksi kansainvälisesti kehitys on selkeästi videoinnin hyödyntämistä lisäävään suuntaan.

Työryhmä on arvioinut esitutkintakertomusten nykyistä laajempaa tallentamista ääni- ja kuvanauhalle (videoiminen) esitutkinnassa. Lähtökohtaisesti videoinnin lisäämisellä voidaan prosessissa saada erilaisia positiivisia vaikutuksia ja videointia esitutkinnassa tulee pyrkiä lisäämään. Videoinnin entistä laajemmassa käytössä voidaan nähdä hyötyjä yhtäältä prosessin keventämisen näkökulmasta, toisaalta kysymys on myös joka tapauksessa prosessin osapuolien oikeusturvaa parantavasta toimesta. Työryhmän työssä on tullut selväksi, 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 tarpeellisena, 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 synny. Ylipäätään prosessin eri osapuolilla on erilaisia tarpeita suhteessa kuulustelukertomukseen, jolloin koko prosessin kannalta toimivaa ratkaisua on haastavaa löytää.

Esitutkintalain 9 luvun 3 § tarjoaa sinänsä jo riittävän säädöspohjan esitutkintakertomuksen tallentamiseksi kuvatallenteelle. Säännöksessä ei ole kyse poikkeuksellisesta menettelystä, vaan myös sitä koskevissa säännöksen esitöissä todetaan videointia olevan syytä edistää. Nykyisin kuitenkin videointiin ryhtymisestä päättää esitutkintaviranomainen, eikä kuulusteltavan tahdolle videoinnista anneta lähtökohtaisesti merkitystä. Videointia esitutkinnassa voitaisiin siten edistää täydentämällä nykyistä säännöstä niin, että jatkossa kuulusteltavan pyytäessä olisi kuulustelutilaisuus videoitava,

ellei se merkittävästi viivytä asian käsittelyä tai siitä aiheudu muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

Lean-raportissa nostettiin esiin myös pidemmälle menevä ehdotus arvioida, 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.

Kuva- ja äänitallenteiden hyödyntämiseen todistelussa liittyy henkilötodistelun vastaanottamista muutoksenhakutuomioistuimessa käräjäoikeuden tekemältä kuva- ja äänitallenteelta koskeva hallituksen esitys 133/2021 vp, joka on hyväksytty eduskunnassa syksyllä 2021 (SK 96-100/2022). Videotallenteelle tallennettujen esitutkintakertomusten laajempaa hyödyntämistä käräjäoikeudessa on pohdittu kyseisen esityksen ehdotuksien vaihtoehtoisina keinona. Esityksessä päädyttiin siihen, että esitutkintatallenteiden laajempi hyödyntäminen käräjäoikeudessa johtaisi rikosprosessin painopisteen siirtymisen esitutkintavaiheeseen, mitä ei pidetä toivottavana tai tarkoituksenmukaisena. Suullisen todistelun vastaanottamisen esitutkintatallenteelta voisi johtaa useisiin ongelmallisiin tilanteisiin muun muassa oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden, kontradiktorisuuden sekä prosessitoimijoiden roolin ja prosessin eri vaiheiden merkityksen kannalta. Muutoksen ei myöskään arvioitu merkittävästi lyhentävän rikosprosessia tai vähentävän sen kustannuksia. Muutoksesta saattaisi pikemminkin seurata rikosprosessin pitkittyminen. Siten esityksessä ei esitetty muutoksia nykyiseen järjestelmään.

Työryhmä on arvioinut esitutkintatallenteiden hyödyntämistä tuomioistuimessa ja päättänyt mainitun videotallennustyöryhmän mietinnön kanssa saman suuntaisiin lopputulemiin. Vaikka videokuulemisia hyödynnettäisiin nykyistä laajemmin, perustelluksi ei edellä todetuin perustein ole nähty rikosprosessin painopisteen siirtämistä esitutkintaan.

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen todisteena käyttämistä varten

Esitutkintakertomusta voidaan hyödyntää oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren mukaisesti. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 2 momentin mukaan, jos todistajaa ei voida kuulustella pääkäsittelyssä tai pääkäsittelyn ulkopuolella, tuomioistuin voi sallia, että esitutkintapöytäkirjaan merkitty tai muulla tavalla tallennettu lausuma voidaan ottaa oikeudenkäynnissä huomioon. Saman pykälän 3 momentin mukaan esitutkinnassa videotallenteeseen tai siihen rinnastettavaan kuva- tai äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua saadaan käyttää todisteena pykälän mukaisissa erityistilanteissa ja edellyttäen, että syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää

kuulusteltavalle kysymyksiä. Videotallennetta tai muuta siihen rinnastettavaan ääni- ja kuvataallenteeseen tallennettua kuulustelua saadaan käyttää todisteena, jos kyse on alle 15-vuotiaista tai henkisesti toiminnaltaan häiriintyneestä henkilöstä, 15–17-vuotiaasta asianomistajasta, joka on erityisen suojelun tarpeessa ottaen huomioon etenkin hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja rikoksen laatu, rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 7 b §:ssä tarkoitettua seksuaalirikoksen 15–17-vuotiaasta asianomistajasta, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi tai rikoslain 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 7 b §:ssä tarkoitettua seksuaalirikoksen 18 vuotta täyttäneestä asianomistajasta, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

Esitutkintalain 9 luvun 4 §:ssä säädetään kuulustelutilaisuuden tallentamisesta esitutkinnassa todisteena käyttämistä varten. Pykälän mukaan asianomistajan ja todistajan kuulustelu on tallennettava ääni- ja kuvataallenteeseen, jos kuulustelukertomusta on tarkoitus käyttää todisteena oikeudenkäynnissä eikä kuulusteltavaa tämän nuoren iän tai henkisen toiminnan häiriintyneisyyden vuoksi todennäköisesti voida kuulla henkilökohtaisesti aiheuttamatta haittaa kuulusteltavalle. Rikoksesta epäillylle on varattava mahdollisuus esittää kysymyksiä kuulusteltavalle kaikista asian selvittämisen kannalta merkityksellisistä seikoista. Kysymykset saa epäillyn pyytäessä esittää myös hänen asiamiehensä tai avustajansa. Myös syyttäjälle on varattava tilaisuus olla läsnä kuulustelutilaisuudessa ja hänellä on oikeus esittää kysymyksiä kuulusteltavalle. Pykälää sovelletaan sen 4 momentin mukaan lisäksi edellä mainittujen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin 2–4 kohtien mukaisten asianomistajien kuulusteluihin.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 § sai nykyisen muotonsa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistamisen yhteydessä. Tuolloin esitutkinnassa videotallenteelle tallennetun lausuman käyttömahdollisuutta laajennettiin koskemaan 15–17-vuotiaita erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia ja raiskaus-, pakottamis-, hyväksikäyttörikoksen 15–17-vuotiaita sekä täysi-ikäisiä asianomistajia. Uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä perusteltiin soveltamisalan laajennusta näiden rikosten seksuaalista itsemääräämisoikeutta loukkaavalla luonteella ja tarpeella suojella henkilöitä, joille oikeudenkäynti ja rikosasian vastaajan kohtaaminen merkitsisivät erityisen raskasta koettelemusta (HE 46/2014 vp, s. 84–85).

Nykyisen sääntelyn mukainen mahdollisuus esitutkintatallenteen hyödyntämiseen oikeudenkäynnissä ei koske tapauksia, joissa on kyse seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikoksesta (rikoslain 20 luvun 8 §), seksuaalipalveluiden ostamisesta nuorelta (rikoslain 20 luvun 8 a §) tai parituksesta (rikoslain 20 luvun 9 ja 9 a §). Mahdollista ei ole hyödyntää tallennetta myöskään ihmiskauppaa (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §) koskevissa tapauksissa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä Vähemmistövaltuutettu esitti lausunnossaan lakivaliokunnalle esitutkitallenteiden hyödyntämisen mahdollistamista myös silloin, kun kyse on seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvästä ihmiskaupasta. Eduskuntakäsittelyssä oikeusministeriö ilmoitti lähtökohtaisesti puoltavansa Vähemmistövaltuutetun ehdotusta soveltamisalan laajentamista, mutta lakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt perusteltuna lisätä kohtaan muita rikoksia (LaVM 19/2014 vp).

Ihmiskaupan ja tiettyjen ihmiskaupan lähirikosten lisääminen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n soveltamisalaan on noussut esiin myös uudestaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistamisen jälkeen. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman 32. toimenpiteen mukaan arvioidaan videoitujen kuulustelujen käytön mahdollistamista ihmiskaupparikoksia ja lähirikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä. Toimintaohjelman valmistelun yhteydessä nousi esiin, että useissa ihmiskaupatapauksissa uhkaillaan sekä ulkopuolisia todistajia että sellaisia mahdollisia todistajia, jotka ovat itsekin hyväksikäytön kohteina ja joihin tekijän määräysvalta ulottuu. Turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta parantavia toimia on raportoitu olevan tarpeeseen nähden liian vähän (s. 29). Myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) on suosittanut Suomen viranomaisia ryhtymään lisätoimiin varmistaa, että uhreja ja todistajia suojellaan asianmukaisesti mahdolliselta koston tai uhkailulta oikeudenkäyntien aikana.²⁵ Niin ikään EU:n komission ihmiskaupan vastaisen strategian (2021–2025) mukaan uhrien olisi myös voitava ilmoittaa rikoksista ilman tarvetta pelätä kostotoimia tai toissijaista uhriksi joutumista rikosoikeudellisten menettelyjen aikana (s. 15).²⁶

Seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö ja paritus ovat seksuaalirikoksia, joita koskevissa tapauksissa on vastaavia perusteita sallia esitutkinnassa tallennetun kuulustelun hyödyntäminen oikeudenkäynnissä. Vastaavia syitä voi liittyä myös ihmiskaupaa koskeviin tapauksiin, joissa tavallisesti käytetään hyväksi uhrin haavoittuvaa asemaa ja jossa usein on kyse niin ikään seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Tallenteen hyödyntämismahdollisuus olisi siten perusteltua ulottaa myös näitä tapauksia koskeviin oikeudenkäynteihin. Esitutkinnassa tallennetun kuulustelun hyödyntämismahdollisuuden laajentamisen tarkoituksena on suojella näiden seksuaali- ja ihmiskaupparikosten asianomistajia.

²⁵ GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, 2015 kohta 24 ja 2019, kohta 222.

²⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025. COM/2021/171 final.

Esitutkintatallenteen hyödyntämismahdollisuus oikeudenkäynnissä voi edistää sitä, että asianomistajan kertomus vastaisi parhaiten todellisuutta, sillä esitutkinnassa tapahtumista ei ole ehtinyt kulua yhtä paljon aikaa kuin oikeudenkäyntivaiheessa. On kuitenkin otettava huomioon myös hyödyntämismahdollisuuden mahdollisesti aiheuttamat haitat näytön arvioinnille ja rikosprosessissa esitettyjen vaatimusten menestymisen kannalta. Tallennettu kertomus ilman kyselymahdollisuutta pääkäsittelyssä antaa lähtökohtaisesti normaaliprosessia heikommat edellytykset näytön arviointiin. Kyse on lisäksi rikoksista, joissa osapuolten kertomukset ovat usein keskeinen osa näyttöä. Tältä osin lakivaliokunta on viimeksi pykälään tehtyjen muutoksien käsittelyn yhteydessä korostanut vastaajan oikeusturvan edellyttävän, ettei tallennettuun kertomukseen vetoaminen saa alentaa näyttökynnystä rikosasiassa. Lakivaliokunta totesi myös, että jos tallenteen hyödyntäminen johtaisi syytteiden hylkäämiseen, muutos ei myöskään edistäisi asianomistajan asemaa tavoitellulla tavalla. Tärkeää onkin, että asianomistajan avustaja huolehtii vastakuulustelu-oikeuden riittävästä ja asianmukaisesta toteutumisesta esitutkinnassa sekä tekee asianomistajalle selkoa niistä riskeistä, joita näytön jättäminen tallenteen varaan saattaa aiheuttaa. Tarvittaessa voidaan myös täydentää esitutkintaa oikeudenkäyntivaiheessa tai kuulla asianomistajaa pääkäsittelyssä ilman vastaajan läsnä oloa (LaVM 19/2014 vp, s. 5 ja 16).

Nykyistä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ää koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 39/2014 vp) valiokunta totesi, että sääntelyyn, jossa kuulustelu-oikeutta pääkäsittelyssä rajoitetaan, tulee lähtökohtaisesti suhtautua erittäin pidättyvästi. Valiokunta totesi kuitenkin pitävänsä hyväksyttävänä hallituksen esityksessä mainituilla uhrin suojelemiseen liittyvillä perusteilla (s. 84—85) raiskauksen, törkeän raiskauksen, seksuaaliseen tekoon pakottamisen, seksuaalisen hyväksikäytön, lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön asettamista erityisasemaan myös tilanteissa, joissa asianomistaja on kuulusteluhetkellä täysi-ikäinen. Lisäksi perustuslakivaliokunta huomautti lausunnossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön palautettavasta edellytyksestä, jonka mukaan täysi-ikäisen asianomistajan kuulemiselle pääkäsittelyssä tulee olla este, jotta esitutkinnassa annettua lausumaa voidaan hyödyntää todisteena. Lausunnon johdosta pykälän 3 ja 4 momentin sääntely erotettiin toisistaan ja pykälään lisättiin täysi-ikäisiä edellä mainittujen seksuaalirikosten asianomistajia koskeva edellytys, jonka mukaan tällaisen henkilön kuulustelutallenteen käyttö todisteena on mahdollista vain, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi asianomistajan terveyden tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa. 15–17-vuotiaita asianomistajia koskevan esitutkintatallenteen käyttämisen osalta alaikäisten suojelemiseen liittyvien näkökohtien vuoksi riittävää on, että asianomistaja ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi.

Nykyisen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ää koskevissa esitöissä omaksuttu linjaus, jonka mukaan pykälän soveltamisala on täysi-ikäisten asianomistajien osalta rajoitettu tiettyihin seksuaalirikoksiin, pohjautuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

ratkaisukäytäntöön, jossa on korostettu seksuaalirikosten oikeudenkäynteihin liittyviä asianomistajan haavoittuvuuteen liittyviä seikkoja (esim. Aigner v. Itävalta, 10.5.2012). Täysi-ikäisiä asianomistajia koskevan 4 momentin edellytys terveyden vaarantamisesta tai muun merkittävän haitan aiheutumisesta palautuu perustuslakivaliokunnan toteamin tavoin ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, jonka mukaan kuulemiselle oikeudenkäynnissä tulee olla este, jotta esitutkinnassa annettua lausumaa voidaan hyödyntää todisteena (esim. Al-Khawaja ja Tahery v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.12.2011 ja Schatschaschwili v. Saksa, 15.12.2015). Myös alle 18-vuotiaita seksuaalirikosten asianomistajia koskevilta osin pykälä perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, jossa alaikäisiä asianomistajia koskevissa rikosasioissa asianomistajan kertomus on voitu taltioida esitutkinnassa ja esittää todisteena oikeudenkäynnissä ilman asianomistajan kuulemistä oikeudessa (esim. Vronchenko v. Viro, 18.7.2013).

Paritus, seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö ja seksuaalipalveluiden ostaminen nuorelta ovat seksuaalirikoksia, joita koskevaan prosessiin liittyy vastaavanlaisia erityisiä piirteitä kuin nykyisessä pykälässä mainittuihin seksuaalirikoksiin ja joiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti todennut saattavan edellyttää toimenpiteitä uhrin suojelemiseksi. Asianomistajan videoidun tai muuten tallennetun esitutkintakertomuksen käyttö tuomioistuimessa todisteena on nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön pohjautuen sallittu sellaisten seksuaalirikosten yhteydessä, joihin liittyy asianomistajan haavoittuvuuteen ja asianomistajan suojaamisen tarpeeseen liittyviä erityisiä näkökohtia.

Myös ihmiskauppa on usein seksuaalista hyväksikäyttöä sisältävää toimintaa, mutta se voi ilmetä myös muilla tavoin, kuten työvoiman hyväksikäyttönä. Vaikka tällaisessa ns. työperäisessä ihmiskaupassa ei ole kysymys seksuaalirikoksesta, liittyy ihmiskauppatapauksia koskevaan prosessiin usein samanlaisia piirteitä uhrin kannalta kuin seksuaalirikoksiin. Ihmiskaupan uhrin ovat usein haavoittuvassa asemassa. Ihmiskauppaan usein liittyvä psykologinen vallankäyttö voi kestää pitkään ja olla erittäin vahingollista uhrille. Joissain ihmiskauppatapauksissa todistajia on saatettu uhkailla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä ei ole lisäksi syytä tulkita siten, että kuulesteluoikeuden rajoitukset olisivat hyväksyttäviä vain seksuaalirikosten kohdalla.

Muita pykälässä säädettyjä edellytyksiä esitutkinnassa ääni- ja videotallenteelle tallennetun kuulestelun hyödyntämiselle oikeudenkäynnissä ei nähty perustelluksi muuttavaa. Siten jatkossakin edellytettäisiin ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti, että täysi-ikäisten osalta kuulemiselle on oltava este, jotta tallennetta voidaan hyödyntää.

Syyttäjän osallistuminen tuomioistuinkäsittelyyn etäyhteyksin

ROL 8 luvun 13 §:n mukaan rikosasian asianosainen saa osallistua suulliseen käsittelyyn käyttäen teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, jos hän siihen suostuu ja tuomioistuin katsoo sen soveliaaksi. Vastaajan ja asianomistajan kuulemiseen todistelutarkoituksessa käyttäen teknistä tiedonvälitystapaa sovelletaan kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 52 ja 56 §:ää. Teknisen tiedonvälitystavan käyttämisestä suullisen valmistelun istunnossa säädetään 5 luvun 10 a §:ssä ja 7 luvun 14 a §:ssä. ROL 8 luvun 13 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaisena läsnäolona suullisessa käsittelyssä pidetään myös osallistumista suulliseen käsittelyyn käyttäen teknistä tiedonvälitystapaa. Pykälää ei sovelleta tunnustamisoikeudenkäynteihin. Säännös mahdollistaa syyttäjän osallistumisen tuomioistuinkäsittelyyn etäyhteydellä edellyttäen, että syyttäjä siihen suostuu ja tuomioistuin katsoo sen soveliaaksi. Hyvään prosessinjohtoon kuuluu, että tuomioistuin esittää asianmukaiset perustelut ratkaisulleen, jolla syyttäjän pyyntö osallistua oikeudenkäyntiin etäyhteydellä on hylätty.

ROL 8 luvun 13 §:ssä edellytetään, että tuomioistuin katsoo etäyhteydellä osallistumisen soveliaaksi tapauskohtaisesti myös syyttäjän osalta. Säännöksen perustelujen mukaan tuomioistuimen arvioidessa menettelyn soveliaisuutta on otettava huomioon vastaajan ja syyttäjän osalta syytteessä esitetyn teon vakavuus ja käsiteltävän asian tärkeä julkinen intressi (HE 200/2017 vp, s. 47). Lakivaliokunta on painottanut, että tuomioistuimen tulee tapauskohtaisesti arvioida videoyhteyden käytön soveltuvuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta. Lakivaliokunta on todennut, että videoyhteyden tulee olla riittävän laadukas, jotta vastaaja voi sitä käyttäen tosiasiallisesti osallistua oikeudenkäyntiin. Vastaajan pitää voida kuulla ja nähdä muut oikeudenkäyntiin osalliset ja päinvastoin (LaVM 2/2018 vp, s. 11). Videoyhteyden käyttämisen soveliaisuutta pääkäsittelyn toimittamiseen on arvioitu myös tuoreissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 2021:92 ja 2021:5.

Oikeusvaltion keskeinen periaate on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jonka toteutumisesta tuomioistuin on vastuussa. Tämä turvataan myös kansainvälisissä sopimuksissa ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Tuomioistuimella tulee siten olla viime kädessä päätösvalta siitä, voivatko asianosaiset, mukaan lukien syyttäjä, osallistua oikeudenkäyntiin etäyhteydellä siten, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset toteutuvat. Lisäksi etäyhteyden soveltuvuuteen vaikuttavista seikoista on annettu seuraavaa ohjeistusta.

Tuomioistuinvirasto on keväällä 2020 antamassaan oppaassa etäyhteyksien käyttämisestä oikeudenkäynnissä tuonut esiin niitä seikkoja, joita tuomioistuimen tulee ottaa huomioon arvioitaessa etäosallistumisen soveltuvuutta tapauskohtaisesti (jutun laatu, asian vaihe, oikeudenkäyntiin osallistuvat, heidän osallistumispaikkansa ja tarvittavien

etäyhteyksien määrä, asiassa esitettävä todistelu ja sen laatu). Syyttäjien osallistumisen osalta oppaassa viitataan apulaisvaltakunnansyyttäjän 23.3.2020 antamaan päätökseen syyttäjien henkilökohtaisesta läsnäolosta istuntokäsittelyissä. Erikseen vielä todetaan, että syyttäjille voi olla korona-pandemian tilanteessa aiheellista tarjota ensisijaisesti mahdollisuutta osallistua istuntokäsittelyihin etäyhteydellä.

Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhankkeessa on käsitelty etäosallistumista ja videoyhteyden käyttöä oikeudenkäynneissä. Raportissa todetaan, että käytännössä on vain vähän tilanteita, joihin etäosallistuminen ei ehdottomasti sovellu. Lisäksi tuodaan esiin arviointiin vaikuttavia seikkoja, kuten asian laatu (teon vakavuus), asian vaihe (valmistelu/pääkäsittely), kuinka monta etäyhteyttä tarvitaan (kangistuuko prosessi liikaa), onko lisäksi puhelinkuulemisia (välittyneet hyvin heikosti videoyhteyden päässä olville), isossa jutussa päiväkohtainen harkinta, asian tärkeä julkinen intressi, onko asiassa osapuoliin liittyvää syytä, jonka perusteella voidaan epäillä painostusta kuulemisen aikana, todistelun laatu, jonkun osapuolen vastustamisen merkitys. Raportissa suositellaan muun muassa, että videoneuvottelulaitteiden käyttömahdollisuuksia tulisi kartoittaa nykyistä paremmin jo heti tuomioistuimessa vireillä olevan asian kirjallisen valmistelun alussa ja rikosasioissa syyttäjien tulisi tehdä jo nykyisen ohjeistuksen mukaan merkinnät videokuulemisen soveltuvuudesta tuomioistuimelle toimitettavalle infolehdelle.²⁷

Syyttäjälaitoksessa on vallitsevan korona-pandemian ja tänä aikana pääsääntönä oleen etätyösuosituksen vuoksi siirretty laajasti tietojärjestelmien avulla tehtäviin etätöihin. Tällöin on havaittu, että tuomioistuimet eivät ole hyödyntäneet oikeudenkäyntien suullisissa käsittelyissä etäyhteyksiä siinä laajuudessa, johon lainsäädäntö antaisi mahdollisuuden. Eri tuomioistuinten välisissä käytännöissä on vaihtelevuutta siinä, miten syyttäjän sallitaan pyynnöstään osallistua etäyhteyksin tuomioistuin­käsittelyyn. Koska voimassa oleva lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa etäosallistumisen, eikä sääntelyä ole edellä esitetyin perustein katsottu voitavan muuttaa siten, ettei osallistuminen edellyttäisi tuomioistuimen lupaa, työryhmä ei ehdota muutoksia lainsäädäntöön. Työryhmä toteaa, että Tuomioistuinviraston ja valtakunnansyyttäjän toimiston ohjeistuksilla voidaan edistää etäyhteyksien hyödyntämistä ja yhtenäistää sitä koskevia käytäntöjä.

²⁷ Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankkeen työryhmäraportteja XV (2020). Osio III, Etäosallistuminen ja videoyhteyden käyttö oikeudenkäynnissä.

2.2.4 Esitutkintayhteistyön toimivuus

Tutkintasuunnitelmat

Rikosprosessin sujuvoittamisen ja rikosasian kokonaiskäsittelyn keston kannalta yksi keskeinen tekijä on se, miten hyvin esitutkintavaihe palvelee syyteharkintaa ja oikeudenkäyntivaihetta. Edellä on todettu rikosasioiden muuttuneen aikaisempaa vaativammiksi ja kansainvälisemmiksi. Tämä kehityssuunta asettaa aikaisempaa enemmän vaatimuksia esitutinnan suunnitelmallisuudelle sekä siihen liittyvälle syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen väliselle yhteistyölle. Tutkintasuunnitelmasta ei ole säännöstä esitutkintalaissa. Esitutkintalain 5 luvussa säädetään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyöstä ja 5 luvun 3 §:ssä yhteistyövelvollisuudesta. Säännöksen mukaan esitutkintaviranomaisen tulee tietyn edellytyksin ilmoittaa syyttäjälle esitutinnan toimittamisesta ja sen edistymisestä. Jos syyttäjälle on tehty ennakoilmoitus tutkittavasta rikoksesta, tulee tutkinnanjohtajan tarvittaessa ennen tutkinnan päättämistä kuulla syyttäjää siitä, onko asiaa selvitetty riittävästi. Syyttäjän on tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia on riittävästi selvitetty. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Vaikka tutkintasuunnitelmasta ei ole esitutkintalaissa säännöstä, on asiasta annettu sekä valtakunnansyyttäjän²⁸ että Poliisihallituksen yleinen ohjeistus²⁹, joiden mukaan kirjallisten tutkintasuunnitelmien laatiminen on esitutkintalain mukaan syyttäjälle ilmoitettavissa rikosasioissa pääsääntö. Ennakoilmoitukseen tulee liittää tutkintapyyntö tai muu rikosepäilyn perustana oleva selvitys sekä tutkintasuunnitelma tai alustava versio siitä. Ilmoitukseen tulee liittää myös luonnos tutkinnan aikataulusta.

Esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittäneessä tutkimushankkeessa havaittiin, että käytännössä edellä mainittua ohjeistusta noudatetaan lähinnä säännönmukaisesti vain talousrikostyyppisten rikoslajien tutkinnassa. Näissäkin rikoslajeissa kirjallisen tutkintasuunnitelman käyttöasteessa on sekä rikoslajikohtaisia että alueellisia eroja. Muiden rikoslajien esitutkinnassa kirjallisia tutkintasuunnitelmia ei juuri käytetä. Keskeisenä osana kirjallista tutkintasuunnitelmaa oleva tutkinnan aikataulutus ja erilaisista tarkistuspisteistä sopiminen ei ole säännönmukaisessa käytössä edes talousrikostutkinnassa. Osittaisena poikkeuksena näyttäytyy pääkaupunkiseutu, jossa talous-

²⁸ Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje VKS:2018:1. Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet, voimassa 1.1.2019–31.12.2023.

²⁹ POL-2018-50758. Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat: ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet.

rikostutkintaa ja tutkinnassa tehtävää yhteistyötä on pyritty kehittämään järjestelmälliseksi ja systemaattiseksi. Systemaattisuus käsittää kuitenkin lähtökohtaisesti vain esitutkintavaiheen. Tutkintajärjestelyjen systemaattisuudesta huolimatta syyttäjän osallistuminen tutkintasuunnitelman laatimiseen on etenkin keskivaativissa rikosasioissa vähäistä ja syyttäjakohtaiset erot aktiivisuudessa ovat merkittäviä. Erityisesti rikoslajeissa, joissa paljastavalla tutkinnalla on keskeinen merkitys, kirjallisten tutkintasuunnitelmien käyttäminen on harvinaista. Kirjallisen tutkintasuunnitelman laatiminen on paljastavassa tutkinnassa koettu haastavana juttujen ennakoimattomuuden vuoksi. Toisaalta kysymys on huolellisesti ennakoon suunniteltavasta pitkäkestoisesta tutkinnasta, johon joudutaan keskittämään henkilöresursseja ja jossa joudutaan käyttämään käräjäoikeudelta haettavia pakkokeinoja. Tuolloin epäillyt rikokset on kuitenkin kyettävä esittämään käräjäoikeudelle tehtävissä vaatimuksissa. Sama koskee tilanteita, joissa tulee tarve eurooppalaiselle tutkintamääräykselle tai perinteiselle oikeusapupyynnölle. Teknisiä ja taktisia tietoja ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena avata kirjalliseen tutkintasuunnitelmaan. Tutkimushankkeen johtopäätöksissä todetaan, että kirjallinen yhdessä syyttäjän kanssa laadittava tutkintasuunnitelma tehostaisi ja virtaviivaistaisi myös paljastavaa rikostutkintaa.

Kirjallisten tutkintasuunnitelmien käyttöä on kehitetty pitkään, mutta niiden tehokas hyödyntäminen on jäänyt liian vähäiseksi. Tutkintasuunnitelmien kapeaan käyttöalaaan vaikuttaa olevan useita syitä. Tutkintaan saapuvien juttujen määrän lisääntyminen ja esitutkintaviranomaisilla oleva kiire ja resurssipula on johtanut töiden ja työtapojen priorisointiin. Tutkintasuunnitelmat koetaan työläiksi ja niitä koskevat mallilomakkeet monimutkaisiksi. Jotta tutkintasuunnitelmasta olisi hyötyä tutkinnan edetessä, tulisi sitä myös päivittää, minkä koetaan vievän aikaa varsinaiselta tutkinnalta. Suunnitelmista ei nähdä lisäarvoa tutkinnalle. Lisäksi asian vapaamuotoinen esittely syyttäjälle koetaan kirjallisia tutkintasuunnitelmia helpommaksi. Osin resurssivajauksesta johtuen ovat syyttäjien mahdollisuudet tehdä esitutkintayhteistyötä muutoinkin heikentyneet eikä yhteistyötä ehditä tehdä esitutkintalaissa edellytetyllä tavalla.

Edellä lausutusta huolimatta tutkintasuunnitelma nähdään kuitenkin yhtenä potentiaalisena työkaluna, jolla esitutkintaa ja koko rikosprosessia voitaisiin järkevöittää ja aika-
tauluttaa. Tutkintasuunnitelman perimmäisenä tavoitteena on tutkinnan turvaaminen esitutkintalain 3 luvun 11 §:n mukaan ripeästi ja 1 luvun 2 §:n mukaan laadukkaasti, jotta rikosasiat saadaan tehokkaasti selvitettyä. Jo ihmisoikeus- ja perusoikeusvelvoitteet asettavat viranomaisille yleisen velvollisuuden huolehtia siitä, ettei asian käsittelyssä tapahdu aiheettomia viivästyksiä. Kirjallisen tutkintasuunnitelman laatimisella ja sen aktiivisella hyödyntämisellä tiiviissä yhteistyössä syyttäjän kanssa saataisiin syyttäjän juridinen ja strateginen osaaminen mukaan esitutkintavaiheeseen sen alusta lukiin koko prosessia tehostavalla vaikutuksella. Mahdolliset esitutkinnan aikaiset oikeudelliset ongelmat saataisiin jo aiemmin ratkaistua, tutkintaa suunnattua oikein ja

tarvittaessa rajattua sekä jutun ajamiseksi tarvittavaa näyttöä hankittua. Tämä velvoitaisi myös syyttäjän jo esitutinnan alkuvaiheesta lukien perehtymään asiaan tarkemmin esitutkintalaissa edellytetyin tavoin. Aikaisessa vaiheessa tapahtuva pääkäsitteilyn aikataulutaminen tehostaisi prosessia ja edistäisi tuomioistuimen mahdollisuuksia valmistautua asian käsittelyyn varsinkin pitkissä istunnoissa. Tutkintasuunnitelma tulisi nähdä nykyistä laajempaan kokonaisprosessin käsittävänä tietoisuutena.

Vaikka esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuudesta on jo esitutkintalaissa säännös, voitaisiin tutkintasuunnitelmien käyttöä edistää säätämällä asiasta laissa. Tutkintasuunnitelmasta olisi hyötyä erityisesti laajoissa ja vaativissa rikosasioissa, oikeudellisia ongelmia ja kansainvälisiä liityntöjä sisältävissä tutkinnoissa sekä muissa tutkinnoissa, joissa syyttäjän juridiselle osaamiselle olisi erityinen tarve. Lainmuutoksen ohella olisi tärkeää varmistaa esitutkintaviranomaisten ja valtakunnansyyttäjän ohjeistuksella sekä koulutuksella, että viranomaisten käytännön toimintatavat mahdollistavat muutosten hyötyjen realisoimisen.

Edellä esiintuoduilla perusteilla esityksessä ehdotetaan, että esitutkintalain 3 lukuun lisätään säännös tutkintasuunnitelman laatimisesta. Säännöksessä määriteltäisiin tutkintasuunnitelmaan sisällytettävät tiedot ja se, että tutkintasuunnitelmaa tulisi tarpeen mukaan päivittää tutinnan aikana.

Tutkintasuunnitelmien käytön lisääminen ja tehostaminen edellyttävät, että esitutkintaviranomaisilla ja syyttäjillä on riittävät resurssit kattavampaan esitutkintayhteistyöhön. Tutkintasuunnitelman käyttö tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttäisi syyttäjältä aikaisempaa suurempaa osallistumista ja panostusta asiaan jo esitutinnan aikana. Vaikka syyttäjän työmäärä muodostuisikin esitutkintavaiheessa suuremmaksi, nopeuttaisi se kuitenkin osaltaan syyteharkintavaihetta syyttäjän ollessa jo perehtynyt asiaan ja esitutkintamateriaalin ollessa valmis syyteharkintaa varten. Tutkintasuunnitelmilla ja niiden päivittämisellä tutinnan edetessä olisi mahdollista myös vähentää tarvetta lisätutkintoihin oikeudenkäyntivaiheessa ja sitä kautta nopeuttaa menettelyä.

Kuten esitutkintayhteistyön toimivuudesta tehdyn tutkimuksen johtopäätöksissä on tuotu esiin, tärkeää on myös korjata oikeusministeriön ja sisäministeriön käytössä olevien tietojärjestelmien erillisyydestä aiheutuvat ongelmat esitutkinnan aikaisessa tiedonsiirrossa ja materiaalihallinnossa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välillä. Näistä seikoista lausutaan tarkemmin taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä jaksossa.

Loppulausuntomenettely

Loppulausunnosta säädetään esitutkintalain 10 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan ennen esitutkinnan päättämistä on asianosaisille varattava tilaisuus antaa esitutkintaviranomaiselle loppulausunto muun muassa esitutkinta-aineiston riittävydestä, näytön arvioinnista, oikeuskysymyksistä tai muista asian käsittelyn kannalta tärkeistä seikoista. Jos loppulausunto olisi kuitenkin ilmeisen tarpeeton asian laatu ja laajuus, rikoksen vähäisyys tai muut vastaavat seikat huomioon ottaen syyteharkinnan ja tuomioistuin-käsittelyn kannalta, ei sitä tarvitse pyytää. Loppulausuntopyyntö on tarvittaessa yksilöitävä. Loppulausunnon antamista varten on varattava riittävästi aikaa, jotta lausunnon antaja ehtii riittävästi perehtymään asiaan ja että asian käsittelyä ei kuitenkaan tarpeettomasti viivytetä. Esitutkintaviranomaisen on loppulausunnon saatuaan harkittava, tuleeko esitutkintaa täydentää lausunnon johdosta. Tutkinnanjohtaja päättää loppulausunnon pyytämisestä ja sen edellyttämistä toimenpiteistä. Tarvittaessa syyttäjää on kuultava loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta ja sisällöstä.

Rikostorjunnan tilaa koskevan selvityshankkeen loppuraportin³⁰ mukaan (s. 35) esitutkinnan päättäminen ei nykyään toimi tarkoitetulla tavalla, koska esitutkintaa voidaan jatkaa toistuvilla lisätutkintapyynnöillä koko tuomioistuinprosessin ajan. Raportin mukaan esitutkinnan tulisi päättyä loppulausuntoihin, joiden yhteydessä puolustukselle voitaisiin antaa nykyistä suurempi mahdollisuus pyytää lisäselvityksiä, jotta välttyttäisiin oikeudenkäynnin aikaisilta lisätutkintapyynnöiltä. Jos ei ole mahdollista kiristää esitutkinnan päättymisvaihetta, oikeudenkäynnin valmisteluistunnon tulisi raportin mukaan keskittyä nykyistä enemmän tulevan oikeudenkäynnin todistusteemoihin, asioiden rajaamiseen ja riidan alaisten asioiden tunnistamiseen. Raportissa pohdittaviksi asioiksi nostetaan myös loppulausuntomenettelyn laajempi käyttäminen.

Samankaltaisia seikkoja ja kehittämisehdotuksia on nostettu esiin myös Lean-raportissa. Raportin mukaan rikoksesta epäillyn ja muidenkin asianosaisten avustajat tulisi ottaa nykyistä enemmän osapuoliksi esitutkintaan. Informaation kulkua poliisilta ja syyttäjältä avustajille jo ennen esitutkinnan loppuvaihetta olisi tehostettava. Loppulausuntomenettelyä olisi syytä kehittää niin, että pääsääntöisesti syyttäjä laatisi ne kysymykset, joihin loppulausunnossa tulisi ottaa kantaa.

Myös esitutkintayhteistyötä koskevassa tutkimushankkeessa nostettiin esiin nykyiseen loppulausuntomenettelyyn liittyviä ongelmia. Hankkeessa tehtyjen kuulemisten perusteella loppulausuntomenettelyn merkitys on nykyisin vähäinen ja menettelyn perimmäiset tavoitteet epäselviä. Keskeiset syyt tutkinnan ja syyttäjien negatiivisiin arvioihin perustuivat siihen, että loppulausuntojen taso on yleensä heikko eikä vastauksissa

³⁰ Rikostorjunnan tila – selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018.

useinkaan oteta kantaa olennaisiin kysymyksiin. Lausuntojen lyhyys ja sisällöllinen niukkuus eivät korreloi loppulausunnon antamiselle varattujen määräaikojen venymiseen. Avustajakohtaiset erot loppulausuntojen laadussa ovat suuria. Loppulausuntomenettelyn käyttämisestä huolimatta kasvavana trendinä näyttäytyvät asianosaisten hieman ennen pääkäsittelyä tai sen aikana tekemät laajat lisätutkintapyynnöt ja uuden todistelun nimeäminen. Nämä kiireelliset pyynnot aiheuttavat rikostutkinnalle merkittäviä vaikeuksia ja ylimääräistä työtä erityisesti poliisilaitoksissa. Yhteistyö loppulausunntomenettelyn käytössä ei ole kaikkialla juurtunut osaksi luontevaa esitutkintaa ja syyttäjän tehtäviä. Alueellinen vaihtelu loppulausunntomenettelyn käytössä on merkittävää. Syyttäjän rooli loppulausunntomenettelyssä on tyyppillisesti vähäinen.

Esitutkintayhteistyötä koskevan tutkimushankkeen kuulemisissa asianajat ja tuomarit, sekä osin myös tutkinnanjohtajat, päätutkijat ja syyttäjät, toivat esiin loppulausunntomenettelyn syyttäjälle kuuluvana rikosprosessia tehostavana välineenä. Mikäli syyttäjän loppukuuleminen saataisiin juurrutettua luontevaksi osaksi esitutkintayhteistyötä, aktivoisi se syyttäjän myös osallistumaan loppulausunntomenettelyyn. Toisaalta syyttäjien kuulemisissa koettiin tärkeänä syyttäjän osallistuminen loppulausunntomenettelyyn riippumatta rikosnimikkeestä. Tehokas osallistuminen loppulausunntomenettelyyn ja yksilöityjen kysymysten laatimiseen edellyttäisi syyttäjälle mahdollisuutta käydä aineisto riittävässä määrin läpi jo ennen varsinaista syyteharkintaa. Loppulausunntomenettelyyn liittyvät käytännöt vaihtelevat suuresti eri alueilla.

Loppulausunnon pyytamisestä ja sen edellyttämistä toimenpiteistä päättää tutkinnanjohtaja tarvittaessa syyttäjää kuullen. Tutkimushankkeen raportin mukaan voimassa olevan säännöksen sanamuoto kuitenkin kuvaa loppulausunntomenettelyä vahvasti tutkinnanjohtajan itsenäiseen harkintaan pohjautuvana työkaluna. Mikäli syyteharkinta saataisiin aidosti limitettyä osaksi esitutkintaa ja sen loppuvaihetta, syyttäjän yksilöimä loppulausunntopyyntö edesauttaisi riidattomien ja riitaisten seikkojen todentamista ja mahdollistaisi näiden kysymysten selvittämisen ja tutkinnan täydentämisen ennen esitutkinnan päättämistä. Syyttäjän ollessa perehtynyt asiaan ja asian tultua selvitettyksi voisi syyttäjä viimeistellä syyteharkintansa heti loppulausunntojen saavuttua esitutkinnan päättyessä. Tämä vastaisi pitkälti Lean-raportissa kuvaamaa ajatusta loppulausunntosta parhaimmillaan syyttäjän ja avustajan välisenä vuoropuheluna.

Tutkimushankkeen kuulemisten perusteella laajamittaista syyteharkinnan aikaistamista ei kuitenkaan nähty mahdollisena ottaen huomioon esitutkintaviranomaisten ja syyttäjän resurssit ja työn ruuhkautumiseen liittyvät haasteet. Loppulausunntomenettelyssä nähtiin kuitenkin potentiaalia tehostaa ja nopeuttaa rikosprosessia. Tutkimushankkeen raportissa esitetään harkittavaksi, tulisiko esitutkintalain 10 luvun 1 §:ää muuttaa siten, että tutkinnanjohtaja yhteistyössä syyttäjän kanssa päättäisi loppulausunntojen pyytamisestä ja sen sisällöstä.

Loppulausuntoa koskevaa säännöstä muutettiin nykyistä esitutkintalakia uudistettaessa. Säännöksestä kirjoitettiin yksityiskohtaisempi ja kuvattiin ne keskeisimmät seikat, jotka voivat olla loppulausuntomenettelyn kohteena. Säännökseen lisättiin kohdat loppulausunnon käyttämisestä syyteharkinnassa, pyynnön yksilöinnistä, lausunnon merkitykseen liittyvästä harkintavelvollisuudesta, tutkinnanjohtajan päätöstoimivallasta ja syyttäjän kuulemisesta. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 222/2010 vp) loppulausuntomenettelyn todetaan kuuluvan keskeisesti esitutkintaviranomaisen ja virallisen syyttäjän esitutkintayhteistyön piiriin. Loppulausunnon pyytämistä harkittaessa ja pyyntöä valmisteltaessa esitutkintaviranomaisen tulisi olla yhteydessä syyttäjään. Loppulausunnon pyytämistä ei säädetty pakolliseksi, koska muun ohella valtaosan rikosasioista on epäillyn myöntämisen, muun näytön perusteella tai rikoksen laadun tai laajuuden vuoksi yksinkertaisia ja selviä siten, että loppulausuntomenettelyn käyttöä voidaan pitää ilmeisen tarpeettomana. Pykälän uudella muotoilulla oli kuitenkin tarkoitus korostaa ja edistää loppulausuntomenettelyn käyttöä ja syyttäjän roolia siinä.

Yllä kuvatuin tavoin rikostorjunnan tilan loppuraportissa, Lean-raportissa ja esitutkintayhteistyön tutkimushankkeen raportissa on kaikissa havaittu loppulausuntomenettelyn suhteellisen vähäinen käyttö ja huono hyödynnettävyys koko rikosprosessin tehostamista silmällä pitäen. Siten säännöksen aikaisemmalla muutoksella ei ole onnistuttu tavoitteessa korostaa ja edistää loppulausuntomenettelyn käyttöä. Niissäkään tapauksissa, joissa loppulausuntomenettelyä käytetään, ei syyttäjä yleensä osallistu menettelyyn, vaikka säännös sen mahdollistaa. Raporteissa kuitenkin nähdään loppulausuntomenettely varteenotettavana keinona tehostaa ja nopeuttaa rikosprosessia. Loppulausuntomenettelyllä on mahdollista muun muassa kartoittaa rikosasian riidattomat ja riidanalaiset seikat sekä varmistaa osapuolten näkemys asian selvittämisen ja todistelun riittävydestä, joiden perusteella voidaan toteuttaa mahdollisesti tarvittavat lisätutkinnat jo esitutkintavaiheen aikana. Näin voitaisiin aikaistaa nykyään usein vasta syyteharkintavaiheessa tai jopa pääkäsittelyssä tapahtuva osapuolten välinen keskustelu ja puolustuksen esittämät lisätutkintapyynnöt, jotka viivästyttävät asian käsittelyä, aiheuttavat turhia kustannuksia ja saattavat johtaa jopa pääkäsittelyn peruuttamiseen. Vaikka loppulausuntomenettely pitkittää hieman esitutkintavaihetta ja edellyttää sekä syyttäjältä että asianosaisilta panostusta asiaan perehtymiseen, säästää se kuitenkin aikaa ja resursseja asian käsittelyn myöhemmissä vaiheissa kaikilta rikosprosessiketjun viranomaisilta ja on myös asianosaisten edun mukaista. Asian käsittelyn jäsentäminen, asianosaisten näkemysten tiedustelu ja todistelun kartoittaminen tuomioistuintoimesta vasta valmisteluistunnossa, pääkäsittelyn valmistelussa tai pääkäsittelyssä ei ole riittävää eikä siinä vaiheessa pystytä enää tehokkaasti korjaamaan prosessin aikaisempien vaiheiden virheitä tai viivästyksiä.

Edellä lausutun perusteella on loppulausuntomenettelyn käyttöä ja erityisesti syyttäjän roolia siinä edelleen perusteltua pyrkiä lisäämään. Asianosaiset ja erityisesti epäillyn puolustus on tarkoituksenmukaista ottaa nykyistä aikaisemmassa vaiheessa mukaan

keskusteluun näkemysten kartoittamiseksi syyttäjän syyteharkintavaihetta ja tuomioistuininprosessia ajatellen. On tärkeää, että loppulausuntomenettelyyn ja esitutkimateriaaliin perehtymiseen varataan riittävästi aikaa, jotta loppulausunnossa on mahdollista esittää asianosaisten kannalta relevanttien seikkojen lisäksi tarvittavat lisätutkintapyynnot. Syyttäjällä on paras käsitys asian vaatimasta todistelusta ja tutkinnan riittävydestä syyteharkintaa ja asian tuomioistuinkäsittelyä ajatellen. Tästä syystä on syyttäjä perusteltua velvoittaa osallistumaan yhteistyössä esitutkintaviranomaisen kanssa loppulausuntopyynnön laatimiseen, pyynnön sisällön arvioimiseen sekä sen arvioimiseen, antavatko saadut loppulausunnot aihetta lisätutkinnalle. Näin on mahdollista saada käräjäoikeuden käsittelyyn nykyistä valmiimpi kokonaisuus ja edistää asian tehokasta ja nopeaa käsittelyä.

Loppulausuntopyyntöjen yksilöinnillä voitaisiin parantaa loppulausuntojen nykyistä heikkoa laatua. Pynnön yksilöintivaatimus velvoittaisi ensinnäkin laatijan arvioimaan loppulausunnon tavoitteita tarkemmin; mihin seikkoihin ja kysymyksiin olisi tarpeen saada asianosaisten kannanotto. Yksilöidyillä kysymyksillä olisi mahdollista saada asianosaisten kannanotto paitsi suoritettuun esitutkintaan, tutkittavana olleeseen toiseikastoon, myös alustavasti niihin tunnusmerkistökiteijöihin, jotka ovat olleet tutkinnan kohteena. Yksilöidyt ja jäsenellyt kysymykset olisivat omiaan ohjaamaan asianosaisten mahdollisuutta lausua käsityksensä keskeisistä seikoista entistä paremmin. Asianosainen osaisi paremmin hahmottaa mihin kaikkeen hänellä ainakin on mahdollisuus ottaa kantaa, ja samalla vastaukset olisivat aikaisempaa jäsenyneempiä. Tämä vahvistaisi asianosaisten asemaa ja samalla antaisi syyteharkintaa varten arvokasta tietoa tutkitun asian tosiasiallisesta ja oikeudellisesta kehikosta. Selvää on, ettei lausunnon antaminen olisi pakollista eikä loppulausunnossa annetut kannanotot sido asianosaisia. Riitaisten seikkojen mahdollisimman varhainen ja yksilöity selvittäminen olisi joka tapauksessa monessa tapauksessa omiaan helpottamaan aikanaan tuomioistuimessa tehtävää rikosasian valmistelua. Asianosainen voisi esimerkiksi käräjäoikeuden pyytämässä kirjallisessa vastauksessaan viitata tai uudistaa aiemmin esittämänsä kannan. Tähän nähden ehdotetulla muutoksella voidaan katsoa olevan suuri merkitys myös tuomioistuinvaiheen osalta.

Loppulausuntomenettelyä koskevan sääntelyn tarkentamista ja syyttäjän roolin vahvistamista loppulausuntomenettelyssä voidaan edellä mainituista syistä pitää tarpeellisenä. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi esitutkintalain 5 luvun 3 §:ssä ja 10 luvun 1 §:ssä.

Yhteisvaikutuksena kirjallisen tutkintasuunnitelman laatimisella ja päivittämisellä tutkinnan edetessä ja loppulausuntomenettelyllä toteutettuna tiiviissä esitutkintayhteistyössä syyttäjän kanssa olisi mahdollista vähentää eri prosessin vaiheissa tapahtuvia viivästyksiä. Lisäksi mainitut toimenpiteet voisivat parantaa tutkintamateriaalin laatua,

edistää syyteharkintavaihetta ja helpottaa tuomioistuimen valmistelutyötä. Näin myös rikosprosessi kokonaisuutena nopeutuisi ja asianosaisten oikeusturva paranisi.

Voimassa olevan säännöksen mukaan loppulausunnon antamista varten on varattava aikaa niin, että lausunnon antaja ehtii riittävästi perehtymään asiaan ja että asian käsittelyä ei kuitenkaan tarpeettomasti viivytetä. Työryhmässä on tullut esiin, että usein lausunnon antajilla ei kuitenkaan käytännössä ole riittävästi aikaa asiaan perehtymiseen ja lausunnon kirjoittamiseen. Erityisesti tämä korostuu vangittujen jutuissa, joissa on tiukat lakiin perustuvat määräajat. Koska säännös kuitenkin jo edellyttää riittävän ajan varaamisen loppulausunnon antamiseen, ei säännöksen muuttamiselle tältä osin ole nähty tarvetta. Asiaa koskevissa esitutkintaviranomaisen ohjeissa olisi tärkeä kiinnittää erityistä huomiota loppulausuntojen antamiseen varattavan ajan riittävyyteen eri asioissa ja tilanteissa.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus

Esitutkintayhteistyön toimivuutta koskevassa tutkimushankkeessa tehtyjen havaintojen mukaan selkeä puute lainsäädännössä on syyttäjältä puuttuva vaitiolo-oikeus. Vaitiolo-oikeuden puuttuminen estää avoimen keskustelun tutkinnan ja syyttäjän välillä, vaikeuttaa luottamuksen syntymistä sekä viivästyttää syyttäjän tiedonsaantia tutkinnasta. Vaitiolo-oikeuskysymys nousee tyypillisesti esiin paljastavassa tutkinnassa. Erityisesti vaitiolo-oikeuden puuttuminen näyttäisi aiheuttavan ongelmia huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnoissa, jossa usein käytetään salaisia pakkokeinoja. Salaisten pakkokeinojen osalta syyttäjälle oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmistelutöissä kaavailtujen odotusten ei katsottu vastaavan sitä, miten syyttäjän rooli useilla alueilla käytännössä näyttäytyy.

Tutkimushankkeen raportissa esitetään harkittavaksi, että Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019; syyttäjälaitoslaki) 23 §:ää muutettaisiin siten, että syyttäjälle säädettäisiin esitutkintaviranomaisia vastaava vaitiolo-oikeus myös muissa kuin eurooppalaisen tutkintamääräyksen vahvistamista ja poliisirikosten tutkinnanjohtajuutta koskevissa tapauksissa.

Syyttäjän vaitioloovelvollisuudesta säädetään syyttäjälaitoslain 23 §:ssä. Sen mukaan mitä poliisilain 7 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitioloovelvollisuudesta ja 5 §:ssä ilmaisovelvollisuudesta, sovelletaan myös Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvaan. Syyttäjällä ei ole vastaavaa vaitiolo-oikeutta kuin poliisilla, paitsi niiden tietojen osalta, jotka hän on saanut toimiessaan esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna tutkinnanjohtajana sekä tilanteissa, joissa syyttäjä vahvistaa eurooppa-

laisen tutkintamääräyksen sen mukaan kuin rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetussa laissa (430/2017) säädetään.

Poliisimiehen vaitioloovelvollisuudesta säädetään poliisilain 7 luvun 1 §:ssä. Poliisi ei saa ilmaista luottamuksellisesti tietoja antaneen tai valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa, jos tiedon ilmaiseminen vaarantaisi henkilön tai hänen läheistensä turvallisuuden. Vaitioloovelvollisuus on voimassa myös, jos henkilöllisyyttä koskevan tiedon ilmaiseminen vaarantaisi jo käynnissä olevan tai tulevan tiedonhankinnan. Muutoin poliisin vaitioloovelvollisuudesta on voimassa, mitä julkisuuslaissa ja muussa laissa säädetään. Poliisilla on vaitioloovelvollisuksiensa ohella vaitiolo-oikeus. Poliisilain 7 luvun 3 §:n mukaan poliisi ei ole velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteensa aikana luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa eikä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä. Rajavartiolaitoksen henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeudesta säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 17 b §:ssä ja Tullin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-oikeudesta säädetään rikostorjunnasta tullissa annetun lain (523/2015) 4 luvun 3 §:ssä. Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilöstöön kuuluvilla on kyseisten pykälien mukaan vastaava vaitiolo-oikeus kuin poliisimiehellä. Sekä vaitiolo-oikeuteen että vaitioloovelvollisuuteen on säädetty poliisilaissa poikkeuksia, jotka liittyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi (7 luvun 4 §) tai rikosten selvittämiseksi (7 luvun 5 §) tarpeellisiin tietoihin.

Syyttäjälle ehdotettiin vastaavaa vaitiolo-oikeutta kuin poliisilla jo nykyistä esitutkintaja pakkokeinolainsäädäntöä uudistettaessa vuonna 2010, mutta perustuslakivaliokunta piti ehdotusta tuolloin perustuslain 21 §:n vastaisena. Kyse oli myös siitä, ettei ehdotukselle esitetty varsinaisia perusteluita (PeVL 67/2010 vp, s. 6). Ehdotus syyttäjän vaitiolo-oikeudesta poistettiin esityksen jatkokäsittelyssä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

Työryhmässä on nähty selkeä tarve syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämiseksi tutkimushankkeessa todetuista, esitutkintayhteistyön kehittämiseen liittyvistä syistä. Aiheeseen liittyy kuitenkin eräitä kysymyksiä, jotka liittyvät erityisesti vaitiolo-oikeuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden väliseen suhteeseen.

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevan sääntelytarpeen vuoksi aiheesta teetettiin ulkopuolisen asiantuntijan selvitys. Selvityksen toteutti oikeustieteen tohtori, kärjätuomari Antti Tapanila ja se on mietinnön liitteenä. Selvityksessä arvioitiin, voidaanko syyttäjälle määritellä lainsäädännössä vaitiolo-oikeutta sellaisista salassapidettävistä tiedoista, jotka on saatu esitutkintavaiheessa ja joilla voi olla merkitystä syytetyn puolustautumisen kannalta. Selvityksen johtopäätösten mukaan rikosprosessuaaliset periaatteet, kontradiktorisuus tai asianosaisjulkisuus taikka osapuolten prosessuaalinen

yhdenvertaisuus eivät estä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämistä. Yksinkertaisin tapa lainsäädännön muuttamiseen olisi ulottaa poliisilain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu vaitiolo-oikeus myös syyttäjään. Selvitys otetaan huomioon lausuntopalautteen jälkeisessä jatkovalmistelussa.

2.2.5 Sovittelun käytön lisääminen

Rikosasioiden sovittelusta säädetään laissa rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005, sovittelulaki).

Sovittelulain 2 §:ssä säädetään sovittelun yleisistä edellytyksistä. Sovittelu voidaan toteuttaa vain sellaisten osapuolten kesken, jotka ovat henkilökohtaisesti ja vapaaehtoisesti ilmaisseet suostuvansa sovitteluun ja jotka pystyvät ymmärtämään sovittelun sekä siinä tehtävien ratkaisujen merkityksen. Ennen kuin osapuoli antaa suostumuksensa sovitteluun, hänelle tulee selvittää hänen sovitteluun liittyvät oikeutensa ja asemansa sovittelussa. Osapuolella on oikeus peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa sovittelun aikana. Sovittelulain 15 §:ssä säädetään sovittelun edellytysten selvittämisestä ja sovittelusta päättämisestä. Pykälän mukaan ennen kuin sovittelutoimisto päättää sovittelun aloittamisesta, sen tulee varmistaa, että 2 §:ssä säädetyt edellytykset sovittelulle ovat olemassa, sekä arvioida, soveltuuko asia sovitteltavaksi.

Sovittelulain 13 §:ssä säädetään asioiden ohjautumisesta sovitteluun. Sovittelua koskevan aloitteen voi tehdä rikoksesta epäilty, rikoksen uhri, poliisi- tai syyttäjäviranomainen taikka muu viranomainen. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, myös hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä. Vajaavaltaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa aloitteen sovittelusta voi tehdä myös hänen edunvalvojansa. Pykälän 2 momentin mukaan vain poliisi- tai syyttäjäviranomaisella on kuitenkin oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä, jos kyseessä on väkivaltaa sisältävä rikos, joka on kohdistunut rikoksesta epäillyn puolisoon, lapseen, vanhempaan tai muuhun heihin rinnastettavaan läheiseen.

Pykälän 3 momentin mukaan arvioidessaan käsiteltävänä olevan asian soveltuvan 3 §:n 1 momentissa säädetyin mukaisesti sovitteluun, poliisi- tai syyttäjäviranomaisen tulee tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sovittelumahdollisuudesta ja ohjata heidät sovitteluun, jollei tämän pykälän 2 momentista muuta johdu. Jos rikoksesta epäilty tai rikoksen uhri on alaikäinen, tieto sovittelumahdollisuudesta tulee antaa myös tällaisen henkilön huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Vajaavaltaiseksi julistettua täysi-ikäistä henkilöä koskevassa asiassa tieto tulee antaa vajaavaltaisen lisäksi hänen edunvalvojalleen.

Sovittelun käyttö kasvoi vuosittain vuodesta 2014 lähtien, mutta vuosina 2019 ja 2020 sovitteluun ohjattujen rikosasioiden käyttö väheni hieman. Väkivaltarikokset muodostivat vuonna 2020 suurimman osuuden sovitteluun ohjatuista rikosasioista (53,4 %), toiseksi suurimpana asiaryhmänä omaisuuden vahingoittamiset (12,2 %) ja anastukset (11,5 %). Aloitetuista rikossovitteluista 66 % päättyi vuonna 2020 sovintoon. Sovitteluprosessi käynnistyi 54 %:ssa kaikista sovittelutoimistoihin vuonna 2020 ohjatuista rikosasioista. Rikosasioissa kielteinen päätös tehtiin 40 %:ssa, eli sovittelua ei käynnistetty, kun taas 6,5 %:ssa päätöstä sovittelun aloittamisesta ei ollut vielä tehty. Kaikista käynnistyneistä rikosasioiden sovitteluprosesseista 14 % keskeytyi. Rikosasioista valtaosan eli 91,3 % lähetti sovitteluun poliisi. Syyttäjien osuus oli 8,3 %. Muita aloitteen tekijöitä oli alle 0,5 %.³¹

Sovittelulakia koskeneessa hallituksen esityksessä asioiden ohjautumista sovitteluun koskevan 13 §:n osalta todettiin, että sovittelumahdollisuutta koskevan tietoisuuden lisäämiseksi esitutkinnasta ja pakkokeinoista annettuun asetukseen (575/1988) oli tarkoitus lisätä uusi 6 a §, jonka mukaan esitutkintaviranomaisella olisi velvollisuus ohjata asianosaiset sovitteluun, jos viranomainen katsoo tutkittavanaan olevan asian soveltuvan käsiteltäväksi sovittelussa ja asianosaiset ovat ilmaisseet siihen halukkuutensa (HE 93/2005 vp, s. 20). Nykyiseen esitutkintalakiin, lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa tai valtioneuvoston asetukseen esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014) ei sisälly sääntelyä sovitteluun ohjaamisesta. Rikosprosessilainsäädäntö sisältää sääntelyä vahvistetun sovinnon vaikutusten osalta. Rikoksesta epäillyn ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan syyttämättäjättämisperuste ja rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohdan mukaan rangaistuksen lieventämisperuste. Rikoslain 6 luvun 12 §:n 4 kohdan mukaan sovinto voi olla myös tuomitsematta jättämisen perusteena.

Sovittelun hyödyntämisen lisäämisen näkökulmasta myös uhridirektiivi on merkityksellinen. Uhridirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ja j alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrille annetaan ilman aiheetonta viivytystä tiedot saatavilla olevista korjaavan oikeuden palveluista siitä alkaen, kun hän on ensimmäistä kertaa yhteydessä toimivaltaiseen viranomaiseen. Uhridirektiivin 12 artikla velvoittaa jäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteitä, joita sovelletaan tarjottaessa korjaavan oikeuden palveluita. Tällaisilla toimenpiteillä on huolehdittava siitä, että uhrilla, joka päättää haluta osallistua korjaavan oikeuden menettelyihin, on pyynnöstä oikeus turvallisiin ja päteviin korjaavan oikeuden palveluihin. Artiklassa nimetään vähimmäisedellytyksiä muun muassa uhreille tarjottavasta tiedosta korjaavan oikeuden menettelyistä. Uhrille on ennen suostumuksen antamista annettava perusteelliset ja puolueettomat tiedot

³¹ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 26/2021. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142967/TR26_21.pdf?sequence=5&isAllowed=y.

korjaavan oikeuden menettelystä ja sen mahdollisista tuloksista sekä tiedot niistä menettelyistä, joiden avulla mahdollisen sopimuksen täyttymistä valvotaan. Artiklan 2 kohta koskee sovitteluun ohjaamista. Sen mukaan jäsenvaltioiden on helpotettava tapauksen siirtämistä tilanteen mukaan korjaavan oikeuden palveluihin muun muassa vahvistamalla tällaisen siirtämisen edellytyksiä koskevat menettelyt tai suuntaviivat.

Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan korjaavan oikeuden palveluja käytetään ainoastaan, jos ne ovat uhrin edun mukaisia, niissä otetaan huomioon turvallisuusnäkökohdat ja uhri on antanut niiden osalta vapaaehtoisin ja tietoon perustuvaan suostumuksensa, joka voidaan peruuttaa milloin tahansa. Edelleen 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ennen kuin uhri on antanut suostumuksensa korjaavan oikeuden menettelyyn osallistumiseen, hänelle tulee antaa perusteelliset ja puolueettomat tiedot tästä menettelystä ja sen mahdollisista tuloksista sekä tiedot niistä menettelyistä, joiden avulla mahdollisen sopimuksen täyttämistä valvotaan.

Uhridirektiivin johdanto-osan 46 resitaalin mukaan korjaavan oikeuden palveluissa, kuten sovittelussa, on ensisijaisesti otettava huomioon uhrin etu ja tarpeet, uhrille aiheutuneen vahingon korjaaminen ja uuden vahingon estäminen. Asiaa siirrettäessä sovitteluun ja sovittelun toteutuksessa on otettava huomioon sellaiset tekijät kuin rikoksen luonne ja vakavuus, siitä seuranneen vamman aste, uhrin fyysisen, seksuaalisen tai henkisen koskemattomuuden toistuva loukkaaminen, vallan epätasapaino ja uhrin ikä, kypsyys tai älyllinen kapasiteetti, jotka voisivat rajoittaa tai vähentää uhrin kykyä tehdä tietoon perustuva valinta tai vaarantaa uhrin kannalta myönteisen lopputuloksen.

Uhridirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä arvioitiin, että sovitteluun ohjautumisen osalta muutokset sovittelulakiin eivät ole tarpeen. Sovittelulakiin tehtiin muutoksia vain 3 §:n sovittelussa käsiteltävien asioiden osalta (HE 66/2015 vp, s. 57). Uhripoliittinen toimikunta arvioi loppuraportissaan, että artiklan tavoitteiden toteutumista voidaan edistää uhrin etuja suojaavien standardien ja menettelytapojen kehittämällä sekä koulutuksella ja viestinnällä.³² Vuonna 2018 julkaistu ehdotus hyväksi menettelytapoiksi uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi sisälsi niin ikään ehdotuksia sovittelutoiminnan kehittämiseksi.³³

³² Lainsäädännöstä hyviin käytäntöihin – esitys rikoksen uhrin aseman kehittämiseksi. Uhripoliittisen toimikunnan loppuraportti. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 13/2015, s. 73.

³³ Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018, s. 98–99.

Sovittelun käytön edistämiseen on viime vuosina kiinnitetty huomiota myös muussa kansainvälisessä yhteistyössä. Esimerkiksi Euroopan neuvostossa hyväksyttiin lokakuussa 2018 suositus restoratiivisesta oikeudesta rikosasioissa CM/Rec(2018)8. Restoratiivinen oikeus on myös yksi Euroopan neuvoston ministerikomitean nykyisen puheenjohtajavaltion Italian painopisteistä.

Lean-raportin mukaan rikossovittelun mahdollisuudet on käytettävä täysimääräisinä ja juttujen ohjautumista sovitteluun pitää sujuvoittaa. Yhteistyön rikossovittelun ja poliisin välillä tulee olla jatkuvaa ja työtapojen vakiintuneita niin, etteivät henkilömuutokset poliisissa aiheuta pulmia juttujen ohjautumisessa sovitteluun. Erityisen tärkeää raportin mukaan on, että sovittelukelpoiset jutut lähetetään sovitteluun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, näitä juttuja poliisissa jonoon laittamatta (s. 52). Raportin mukaan myös vähäisempien asioiden selvittämistä sovittelussa kannatetaan. Rikossovittelun lisääminen edellyttäisi kuitenkin lisää resursseja. Lisäksi jos sovittelun käyttöä lisätään, tulisi käytön olla valtakunnallisesti yhdenmukaista, jotta yhdenvertaisuus ja oikeusturva eivät vaarannu (s. 29–30 ja 36).

Työryhmä kuuli sovittelutoimistojen edustajia ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sovittelusta vastaavia asiantuntijoita kirjallisesti. Lausuntopyyntöissä varattiin mahdollisuus lausua rikossovitteluun mahdollisesti liittyvistä ongelmakohtista ja kehitysehdotuksista rikosprosessin sujuvoittamista silmällä pitäen sekä pyydettiin keskittymään menettelyllisiin kysymyksiin. Saatujen lausuntojen perusteella suurimmat kehityskohdat liittyvät selkeiden ja yhtenäisten ohjeiden puutteeseen, joilla luotaisiin valtakunnallista käytäntöä sovitteluun lähetettävistä 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. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin huoli siitä, että esitutinnan rajoittamis- päätösten lisääntymisen johdosta sovittelun ulkopuolelle jää yhä enemmän sellaisia tapauksia, joissa sovittelusta voisi olla osapuolille hyötyä.

Kuten edellä on todettu, nykyisessä esitutkintalaissa tai esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetussa asetuksessa ei ole säännöksiä sovittelusta, vaan kaikki sovittelua koskevat säännökset, mukaan lukien poliisi- ja syyttäjäviranomaisen velvollisuutta tiedottaa sovittelusta ja ohjata sovitteluun, sisältyvät sovittelulakiin. Selvyyden vuoksi työryhmä on pitänyt tarpeellisena tehdä esitutkintalain epäillyn ja asianomistajan oikeuksien ilmoittamisvelvollisuutta koskeviin esitutkintalain 4 luvun 16 ja 18 §:iin lisäykset, joiden nojalla myös sovittelumahdollisuudesta olisi jatkossa muiden pykälissä säädettyjen oikeuksien ohella ilmoitettava asianosaisille. Lisäys edistäisi myös uhridirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ja j alakohdan toteutumista.

Edellä todettuun viitaten vaikuttaa lisäksi siltä, että sovittelun tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen ja asioiden sovitteluun ohjautumisen tehostamista olisi perusteltua arvioida laajemminkin kuin mihin tässä työryhmässä on ollut mahdollisuutta. Teemaan liittyy kaiken kaikkiaan useita kehityskohteita, joista useimmat edellyttänevät käytännön toimintatapojen kehittämistä. Myös lainsäädäntömuutokset saattavat olla tarpeellisia. Näitä kehittämistarpeita ja ratkaisuja niihin arvioidaan sovittelutoimintaa edistävässä työryhmässä (OM028:00/2020), jonka toimikausi on 30.4.2023 saakka ja jonka tehtävänä on ottaa huomioon myös Lean-raportin ehdotukset sovittelua koskevilta osin.

2.2.6 Syyteneuvottelu

Esitutkintalain ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain niin kutsuttua syyteneuvottelua koskevat säännökset tulivat voimaan vuoden 2015 alussa. Lainsäädännön myötä rikosasian epäilty tai vastaaja voi tunnustamisensa vastineeksi saada lievemmän rangaistuksen teostaan. Menettelyn käyttöönoton tavoitteet olivat prosessiekonomiset. Säännösten tarkoituksena oli, että vähäisempien tekojen jäädessä tutkinnan ulkopuolelle, voidaan viranomaisresursseja kohdistaa tarkoituksenmukaisesti, tehostaa viranomaisten toimintaa ja nopeuttaa esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä.

Syyteneuvottelulainsäädännön hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa eduskunta totesi edellyttävänsä, että oikeusministeriö seuraa ja arvioi syyteneuvottelua koskevan lainsäädännön soveltamista ja toimeenpanoa edellä todettujen periaatteellisten ongelmien ja järjestelmän uutuuden vuoksi ja antaa lakivaliokunnalle selvityksen lainsäädännön toimivuudesta vuoden 2017 loppuun mennessä (EV 68/2014 vp). Selvityksen laatimista varten Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (Krimo) toteutti vuoden 2017 aikana selvityksen vuosina 2015–2016 käydyistä syyteneuvotteluista ja tunnustamisoikeudenkäynneistä. Muistiossa keskityttiin pääasiassa tarkastelemaan syyteneuvottelumenettelyn soveltamista viranomaisaineistojen pohjalta. Selvitystä pyrittiin saamaan siitä, missä määrin, millä tavoin ja millaisissa rikosasioissa uutta lainsäädäntöä oli kahden ensimmäisen voimassaolovuotensa aikana sovellettu.³⁴

Ensimmäisen Krimon tutkimushankkeen aikana osoittautui, että lainsäädännön soveltamisen seuranta olisi tarpeellista myös tarkasteltujen kahden ensimmäisen vuoden

³⁴ Mäkelä, Frida Emilia – Niemi, Hannu. Syyteneuvottelulainsäädännön toteutuminen Suomessa vuosina 2015–2016. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Selvitysmuistio 30.11.2017.

jälkeen. Selvityshankkeen toisessa vaiheessa jatkettiin jo vuonna 2017 alkanutta asiakirjapohjaista seuranta- ja syyteneuvottelumenettelyn käytöstä erityisesti tunnustamis- ja oikeudenkäynnistä laadittujen tuomioasiakirjojen pohjalta. Jatkohankkeen tavoitteet olivat pitkälti ensimmäisen hankkeen kanssa yhteneväiset: tarkoituksena oli selvittää, kuinka paljon syyteneuvottelumenettelyä on sen ensivuotina käytetty, minkä tyyppisiä rikoksia menettelyyn on ohjautunut ja minkälaisia vaikutuksia menettelyn käytöllä on ollut vastaajalle tuomittuun seuraamukseen. Uutena teemana kartoitettiin ja analysoitiin myös syyteneuvottelumenettelyn käytännön kokemuksia.³⁵

Viimeisimpään selvitykseen liittyen työryhmä on myös kuullut selvityksen laatijaa Kuusisto Mäkelää. Tutkimusten keskeisten tulosten mukaan syyteneuvottelua käytetään pääasiassa erilaisten talousrikosten käsittelyyn, mutta menettelyä käytetään arvioitua vähemmän. Näin ollen myös kustannussäästöt ovat jääneet arvioitua vähäisemmiksi. Neuvottelulla on kuitenkin ollut erilaisia positiivisia vaikutuksia rikosprosessiin, ja siihen suhtaudutaan myönteisesti. Kunkin toimijan lähestymistapa ja miten syyteneuvottelumenettely toimijalle näyttäytyi, vaikuttivat menettelyn soveltamistapaan ja siihen, mitkä menettelyn keskeiset funktiot nähtiin olevan. Selvityksen perusteella jatkossa olisikin syytä tarkastella järjestelmän tarkoitusta ja tavoitteita laajemmin kuin puhtaasti menettelyn prosessiekonomisten hyötyjen ja tehokkuuden sekä kustannussäästöjen kannalta.

Lean-raportin mukaan syyteneuvottelun toimivuutta on seurattava ja tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi. Raportin laatimisen yhteydessä toteutettujen kuulemisten perusteella todettiin, että syyteneuvottelun ja tunnustamis- ja oikeudenkäynnin soveltamisalaa olisi aiheellista laajentaa muihinkin kuin talousrikoksiin. Rikoksesta epäillyn tunnustamiselle tulisi lisäksi antaa nykyistä suurempi merkitys. Tunnustusta ei pitäisi voida tehokkaasti perua enää sen jälkeen, kun asiassa on annettu käräjäoikeuden tuomio. Valitus hovioikeuteen tulisi rajata vain seuraamukseen. Raportissa nostettiin esiin vieläkin pidemmälle menevä ratkaisu, jossa tuomari arvioisi tunnustuksen oikeellisuuden ja syyttäjän esittämän enimmäisrangaistuksen hyväksyttävyyden jo esitutkinnan aikana. Peruskysymys menettelyyn liittyen on se, vältetäänkö tunnustuksella työläät tutkintatoimenpiteet vai tarjotaanko mahdollisuutta tunnustaa vasta sitten, kun rikoksesta on saatu työläillä tutkintatoimenpiteillä syytteeseen tarvittava näyttö. Kyselyyn annetuissa vastauksissa ja kuulemisissa esi-

³⁵ Kuusisto Mäkelä, Frida Emilia. Prosessiekonomiaa vai uusi restoratiivinen työkalu rikosprosessiin? Syyteneuvottelumenettelyn soveltamiskäytäntö 2015–2017 ja käyttökokeuksia menettelyn ensivuotilta Suomessa. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 46/2021.

tettiin lain muuttamista niin, ettei tuomioesityksen tekemiseen tarvittaisi asianomistajan suostumusta. Tämä esitys olisi kuitenkin asianomistajan syyteoikeuden kannalta ongelmallinen.

Lean-raportin laatimisen yhteydessä tuli myös ilmi, että syyttäjät ja asianosaiset saattavat neuvotella prosessin aikana myös syyteneuvottelumenettelyn ulkopuolella. Raportissa nähtiin käytäntö hyvänä ja laajentamisen arvioisena (s. 48 ja 56–57).

Myös esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittäneessä raportissa nostettiin esiin syyteneuvottelumenettelyn soveltamisalan laajentaminen muihinkin kuin talousrikoksiin, esimerkiksi laajoihin huumausainerikoksiin. Myös kyseisen raportin laatimisen yhteydessä nousivat esiin puolustuksen ja syyttäjän välisen keskusteluyhteyden edut kaikille osapuolille (s. 99 ja 171).

Edellä sanotun perusteella syyteneuvottelumenettelyn toimivuutta on syytä edelleen seurata. Menettelyn kehittämiseen liittyy useita kysymyksiä, ja sitä olisi siten perusteltua arvioida omassa hankkeessa. Syyteneuvottelulainsäädäntö on myös merkitty oikeusministeriössä jatkotutkimuksen aiheeksi. Näiden syiden vuoksi työryhmässä ei ole arvioitu laajemmin syyteneuvottelumenettelyn kehittämistä.

2.2.7 Perusteluvollisuus tuomioistuimen ratkaisuissa

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

Lean-raportissa on nostettu esiin perusteluvollisuuden keventäminen käräjäoikeuden julistamissa tuomioissa. Julistetuista käräjäoikeuden tuomioista olisi aina olemassa tallenne, joka vain tarvittaessa purettaisiin tekstin muotoon. Tarve tähän olisi vain silloin, kun joku asianosaisista ilmoittaa tyytymättömyyttä käräjäoikeuden tuomioon (s. 55).

Oikeusministeriössä on 14.2.2014 laadittu muistio tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottamisesta yleisissä tuomioistuimissa perustuen oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoitteisiin. Muistio on ollut lausuntokierroksella. Lausuntopalautteessa ehdotusta on osin kannatettu ja osin vastustettu. Johtopäätöksenä on todettu, että uu-

distuksen käyttöala jäisi suppeaksi ja säästövaikutukset vähäisiksi. Tarkoituksenmukaisempaa olisi harkita yleisesti perusteluille asetettujen vaatimusten keventämistä yksinkertaisissa asioissa. Esiin tulleista ongelmista johtuen päätettiin, ettei asian valmistelua jatketa. Oikeusministeriössä on 22.1.2016 laadittu arviomuistio tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa riita-asioissa (OM 3/41/2015) jatkona edellä mainitulle selvitystyölle. Myös tämä muistio sai kriittisen vastaanoton, mistä syystä asian valmistelua ei jatkettu.

Tuomioistuinten ratkaisujen perusteluvollisuuteen liittyen ei ole viime vuosina tullut ilmi sellaisia uusia seikkoja, joiden johdosta aikaisempia selvityksiä, niiden johtopäätöksiä ja niiden lausuntopalautetta tulisi arvioida toisin. Työryhmässä ei siten katsottu perustelluksi esittää muutoksia tuomioistuimen ratkaisujen perusteluvollisuutta koskevaan sääntelyyn.

2.2.8 Perusteluvollisuus syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen ratkaisuissa

Syyttäjän ratkaisujen perusteluvollisuudesta säädetään laissa. ROL 1 luvun 6 a §:n 2 momentin mukaan päätös syyttämättä jättämisestä on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä ne seikat ja todisteet sekä näytön arviointi ja oikeudellinen päättely, joihin päätös perustuu.

Uhridirektiivin 6 artiklassa säädetään uhrin oikeudesta tiedonsaantiin asiansa käsittelyssä. Artiklan 1 a kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrille ilmoitetaan ilman aiheetonta viivytystä hänen oikeudestaan saada tieto päätöksestä olla aloittamatta rikostutkintaa tai lopettaa se taikka jättää syyte nostamatta rikosten tekijää vastaan häneen kohdistunutta rikosta koskevan rikosilmoituksen johdosta aloitetusta rikosoikeudellisesta menettelystä. Artiklan 3 kohdan mukaan edellä tarkoitettujen tietojen on sisällettävä kyseessä olevan päätöksen perustelut tai lyhyt yhteenveto päätöksen perusteluista.

Esitutkintalain 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. Päätöksestä tulee ilmetä muun ohella päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset. Esitutkintalain 9 §:ssä säädetään esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta vähäisissä rikoksissa, jota koskevan päätöksen tekee tarvittaessa tutkinnanjohtaja. Esitutkintalain 10 §:ssä säädetään esitutkinnan rajoittamisesta. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä

oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. 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. Esitutkintalain 10 a §:ssä säädetään esitutkinnan rajoittamisesta tunnustuksen perusteella, jota koskevan päätöksen tekee syyttäjä tutkinnanjohtajan esityksestä.

Valtakunnansyyttäjä on 8.11.2016 antanut yleisen ohjeen syyttämättäjättämispäätöksen laatimisesta ja sisällöstä (VKS:2016:6), jonka mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmevä ne seikat ja todisteet sekä näytön arviointi ja oikeudellinen päättely, joihin ratkaisu perustu. Mitä lievempi epäilty rikos on, sitä suppeammat perustelut yleensä riittävät. Vastaavasti mitä vakavampi rikos on tai mitä epäselvempi ja monimutkaisempi asia on, sitä tarkemmin perustelut on esitettävä. On tärkeää perustella ratkaisu niin, että se on ymmärrettävä lain säännöksiä tuntemattomalle asianosaiselle.

Valtakunnansyyttäjä on 24.10.2016 antanut yleisen ohjeen esitutkinnan rajoittamisesta (VKS:2016:5). Ohjeessa todetaan, että kirjallinen päätös esitutkinnan rajoittamisesta tulee perustella. Hallituksen esityksen (HE 222/2010 vp) mukaan päätöksen perusteluissa tulisi asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina mainita ainoastaan ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta. Esitutkinnan rajoittamisesta koskeva päätöksentekomenettely tulisi pyrkiä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja yksinkertaiseksi, jotta sillä saavutettaisiin tavoiteltu työnsäästö. Toisaalta esitutkinnan rajoittaminen on pääsääntönä olevasta esitutkintapakosta poikkeamista merkitsevää yhteiskunnallista vallankäyttöä. Sitä on tarvittaessa voitava kontrolloida, ja sen sisällön ja perusteiden on käytävä selvästi ja ymmärrettävästi ilmi syyttäjän päätöksestä. Esitutkinnan rajoittamispäätös myös avaa asianomistajan mahdollisuuden käyttää toissijaista syyteoikeuttaan, jonka olemassaolo hänen on voitava yksiselitteisesti osoittaa. Esitutkinnan rajoittamispäätöksiin ei tule kopioida tutkinnanjohtajien joskus hyvinkin laajoja rajoittamisesityksiä. Tältä osin riittää, että päätöksessä kerrotaan lyhyesti, millä perusteella nimeltä mainittu tutkinnanjohtaja on esittänyt esitutkinnan lopettamista tai toimittamatta jättämistä. Tutkinnanjohtajan rajoittamisesityksen voi liittää syyttäjän rajoittamispäätökseen, jos siihen on erityisestä syystä tarvetta.

Lean-raportissa on nostettu esiin perusteluvollisuuden keventäminen esitutkintaa rajoitettaessa. Poliisien ja syyttäjien kuulemisissa kyseenalaistettiin rajoittamispäätös-

ten laajan perusteluvollisuuden tarpeellisuus. Suuri osa esitutinnan rajoittamis- päätöksistä tulisi voida perustella vaan rajoittamisen mahdollistavaan säännökseen viittaamalla erityisesti niissä rikoksissa, joissa ei ole asianomistajia (s. 55).

Valtakunnansyyttäjänvirasto on asettamassaan työryhmässä selvittänyt esitutinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien käytäntöjen uudistamista ja kevennettyjä prosessikeinoja.³⁶ Raportissa on arvioitu muun ohella rajoittamispäätösten ja syyttämättä jättämispäätösten perusteluvollisuutta ja tehty vertailu muiden pohjoismaiden, erityisesti Ruotsin, vastaavasta sääntelystä. Perusteluvollisuudesta ei ole katsottu voitavan luopua kokonaan mutta perusteluja on raportissa ehdotettu tiivistäväksi ottaen kuitenkin huomioon mm. asianomistajatahon, asian laadun ja merkityksen.

Esitutkintalaissa ja sitä koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa sekä niiden perusteella annetussa valtakunnansyyttäjän ohjeistuksessa on esitutinnan rajoittamispäätösten osalta edellytettävien perustelujen laajuus jo nykyisellään vähäinen. Valtakunnansyyttäjän ohjeessa mainitut esimerkit erilaisten rajoittamispäätösten perusteluista ovat lähes luurankofraaseja. Käytännössä syyttäjät kuitenkin näyttävät toisinaan kirjoittavan laajempia perusteluja, kuin tarve olisi. Esitutinnan rajoittamisessa on pääosin kyse syyttäjän valistuneesta ennakkonäkemyksestä siitä, ettei juttu tulisi ylittämään syytekynnystä, vaikka esitutkinta suoritettaisiin loppuun. Ratkaistavana on ensisijaisesti prosessitalouteen liittyvä, esitutkintamenettelyä koskeva hallinnollisuonteinen kysymys, eikä epäiltyyn rikokseen syyllistymistä koskeva lainkäyttökysymys. Esitutinnan rajoittamispäätöksen perustelut liittyvät esitutkintamenettelyn etenemisen tarkoituksenmukaisuuteen, eikä niiltä ole tarpeen vaatia sellaista oikeudellista pitävyyttä kuin lainkäyttöratkaisujen perusteluilta.

Perusteluvollisuus koskee myös esitutkintaviranomaisen tekemiä esitutkintapäätöksiä. Poliisin tekemien päätösten perusteluvollisuutta käsitellään useissa Poliisihallituksen ohjeissa, kuten 2.1.2020 annetussa rikosten esikäsittelytoimintaa poliisissa koskevassa ohjeessa (POL-2019-37438). Ohjeessa mainittujen esitutkintapäätösten perusteluvollisuuden osalta viitataan perustuslain 21 §:n säännökseen, jonka on vakiintuneesti katsottu takaavan jokaiselle oikeuden saada asiassaan perusteltu päätös. Poliisin esitutkintapäätöksiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on päätöksiä edellytetty perusteltavan siinä määrin kuin asian luonne on edellyttänyt. Esitutkintapäätöksiä koskevan esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä ilmaistaan esitutkintapäätöksen sisältövaatimukset. Päätöksestä tulee ilmetä muun muassa asia, päätöksen perustelut, sovellettavat säännökset sekä päätöksen sisältö. Oikeus saada omassa asiassaan perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon

³⁶ Valtakunnansyyttäjänvirasto, Työryhmäraportti, dnro. 37/34/09, 30.11.2010.

takeisiin. Ohjeen mukaan esitutkintapäätösten tulisi tavanomaisesti sisältää tiedot siitä, mihin oikeusohjeeseen tehty ratkaisu perustuu, mitkä ovat ne tapauksen tosiseikat, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen, miten näitä tosiseikkoja on arvioitu sekä mikä on ratkaisun lopputulos. Perusteluilla on merkitystä myös asianomistajan oikeusturvan sekä ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden kannalta. Välttämätöntä ei kuitenkaan ole, että perustelujen tulisi olla laajoja. Ohjeessa todetaan, että päätösten sisällössä tulisi keskittyä olennaiseen konkreettisella tavalla ja siten, että kansalainen ymmärtää päätösten perustelut.

Syyttämättäjättämistä koskevissa päätöksissä, erityisesti harkinnanvaraisissa, on kyse epäillyn rikoksen täyttymiseen ja tekijän syyllisyyteen liittyvistä ja luonteeltaan lainkäyttöllisistä kysymyksistä. Tehtävillä ratkaisuilla on usein esitutinnan rajoittamis- päätöstä suurempi merkitys asianosaisten oikeusasemaan; syyttämättäjättämispäätöksellä ratkaistaan, annetaanko rikosasiassa asianosaisille oikeussuojaa oikeudenkäynnin muodossa vai ei. Tästä syystä perusteluissa tulee lausua sovellettavan syyttämättä jättämistä koskevasta perusteesta sekä rikosasiaa koskevista seikoista. Tähän liittyy oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa säädetyt, esitutinnan rajoittamista laajemmat edellytykset syyttämättä jättämistä koskevalle päätökselle.

Syyttämättäjättämistä koskevien päätösten perustelemisella on lisäksi olennainen merkitys syyttäjien lainkäyttötoiminnan yhtenäisyyden kannalta. Mikäli aineellisista perusteluista luovuttaisiin kokonaan, ja tyydyttäisiin vain fraasinomaiseen lainkohtien siteeraamiseen, olisi käytännössä mahdotonta valvoa ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta. Eikä ratkaisukäytäntö voisi muodostuaakaan yhdenmukaiseksi, jos samantapaisissa asioissa tehtyjen ratkaisujen perusteluja ei olisi nähtävissä. Aineellisia perusteluja edellyttää asianosaisen oikeus muutosharkintaan kantelun tekemällä tai vaati- malla oikeuskäsittelyä ROL 1 luvun 9 a §:n nojalla taikka nostamalla itse syytteen syyttäjän tehtyä päätöksen syyttämättä jättämisestä. Kaikissa näissä tapauksissa syyttäjän päätöksen aineelliset perustelut ovat asianosaisen arvioinnin perustana jatkotoimia harkittaessa.

Edellä lausutun perusteella voidaan todeta, että voimassa oleva sääntely mahdollistaa sekä esitutinnan rajoittamista että syyttämättä jättämistä koskevien päätösten perustelemisen nykyisin vallitsevaa käytäntöä tiiviimmin. Sama koskee esitutkintaviranomaisten tekemiä esitutkintapäätöksiä. Työryhmässä ei siten katsottu tarpeelliseksi esittää tältä osin muutoksia lainsäädäntöön. Asiaan voidaan kiinnittää huomiota ohjeistuksella ja tietoisuuden lisäämisellä muun muassa koulutuksen kautta.

2.2.9 Rikosasioiden valmistelu käräjäoikeudessa

Lean-raportissa nostettiin esiin käräjäoikeusvaiheen valmistelun kehittämisen yhtenä keinona tehostaa rikosprosessia. Raportin mukaan suullista valmistelua, jossa riidattomat ja riitaiset seikat sekä tarvittava todistelu voitaisiin selvittää, hyödynnetään vain harvoin ja yhteenvetoja laaditaan vain niissä tapauksissa, joissa on järjestetty suullinen valmistelu. Pyrkimyksenä tulisi olla se, että jo valmisteluvaiheessa selvitetään, missä määrin syyttäjä ja puolustus ovat yhtä mieltä jutun kannalta relevanteista tosiseikoista ja mitä näyttöä asiassa on tarpeen esittää. Raportissa ehdotetun mukaan syyttäjän tulisi esittää vaihtoehtoiset rangaistusvaatimukset alkuperäisestä syytteestä poikkeavine teonkuvauksiin viimeistään valmisteluvaiheessa. Harkittavaksi tulisi myös ottaa tuomarin tekemän yhteenvedon laatiminen siviiliprosessin tapaan erityisesti juutuissa, joissa järjestetään suullinen valmistelu.

Joulukuussa 2021 hyväksyttiin lainsäädäntömuutokset, joiden myötä näytön vastaanottaminen keskitetään käräjäoikeuksiin niin, että todistelu taltioidaan kuva- ja äänitalenteelle hovioikeuskäsittelyä varten (HE 133/2021 vp, lait on vahvistettu 28.1.2022 SK 96-100/2022). Esityksessä tehtiin muutoksia myös käräjäoikeusvaiheen valmistelun kehittämiseksi. Tähän liittyen muutoksia tehtiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 10 ja 13 §:iin, 6 luvun 5 §:ään ja 7 luvun 11 §:ään. Lisäksi lakiin lisättiin uusi 5 luvun 10 b §. Muutosten tarkoituksena oli varmistaa, että asiat voitaisiin käsitellä pääkäsittelyssä jäsennellysti, eikä turhaa todistelua esitettäisi. Muutosten myötä suullisen valmistelun toimittaminen syyttäjän ajamassa rikosasiassa ei enää edellytä erityistä syytä. Tapauksissa, joissa vastaaja on vangittuna, matkustuskielossa tai virantoimituksesta pidätettynä ja joissa on toimitettu suullinen valmistelu, pääkäsittelyn aloittamisen määräaika pidennettiin. Lisäksi tuomioistuimen tulee jatkossa myös laatia syyttäjän ajamassa rikosasiassa kirjallinen yhteenveto, jos se on asian laajuuden vuoksi tai muusta erityisestä syystä tarpeen. Tuomioistuimen tulee myös valvoa sekä rikos- että riita-asian pääkäsittelyssä sitä, että asia käsitellään jäsennellysti. Asian jäsennellyn käsittelyn varmistaminen lisättiin myös valmistelun tavoitteisiin.

Edellä mainitut valmisteluun liittyvät muutokset vastaavat pitkälti Lean-raportissa esiin tuotuihin haasteisiin ja ehdotuksiin, eikä asiaa ollut työryhmän näkemyksen mukaan sen vuoksi tarpeen käsitellä laajemmin tässä yhteydessä.

2.2.10 Erityisosaamisen turvaaminen

Tutkinnan keskittäminen lapsia koskevissa asioissa

Esitutkintalain 4 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään tutkinnan keskittämisestä ja tutkijoiden osaamisvaatimuksista alle 18-vuotiaisiin kohdistuvien tutkintatoimien osalta. Sen mukaan alle 18-vuotiaisiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä. Kyseinen momentti ei koske tutkinnanjohtajia, eikä lainsäädännössä säädetä muistakaan tutkinnanjohtajien osaamista koskevista vaatimuksista lapsirikostutkinnassa.

Sen lisäksi, että lapsirikostutkinnassa tutkintatoimenpiteet on keskitetty riittävän osalle tutkijoille, on nähty tärkeäksi, että jos esitutkinnassa alle 18-vuotiaisiin kohdistetaan tutkintatoimenpiteitä, olisi myös tutkinnan johto keskitetty näihin asioihin perehtyneille tutkinnanjohtajille. Lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkinnanjohtajuuden keskittämisen tärkeyttä ovat korostaneet Barnahus-hankkeen asiantuntijat, minkä lisäksi asia tuli esiin lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyaikoja selvittäneen VN Teas -hankkeen tutkimusraportissa³⁷ sekä hankkeen loppuseminaarin yhteydessä pidetyissä asiantuntijoiden puheenvuoroissa.

Barnahus-hankkeen alustavien tietojen perusteella yksinomaan lapsirikostutkintaan käytävissä olevat resurssit vaihtelevat, ja lapsiin kohdistuvia väkivalta- ja seksuaalirikoksia tutkitaan hyvin erilaisiin organisaatorakenteisiin pohjautuvissa tutkintaryhmissä. Yleisesti lähinnä tutkijat ovat suorittaneet lapsiin kohdistuvien rikosten erityiskoulutuksen. Keskittäminen olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää. Jos mukana ovat alusta asti kokeneet ja osaavat tutkijat, tutkinnanjohtajat ja syyttäjät, tutkinta lähtee todennäköisimmin oikeille raiteille eikä esimerkiksi lisätutkintaa jouduta myöhemmässä vaiheessa tekemään. Keskittämisen mukanaan tuoma osaaminen ja kokemus auttavat myös mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tunnistamaan yhtäältä loppuun saakka tutkittavat jutut ja toisaalta jutut, jotka kuuluvat enemmän toisen viranomaisen, tyypillisesti lastensuojelun, vastuulle.³⁸

³⁷ Fagerlund, Monica – Toivonen, Virve-Maria. Rikosprosessin kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:3, s. 29 ja 74.

³⁸ Hankkeen tuloksiin viitattu lapsiin kohdistuneiden seksuaalirikosten kesto selvittäneen hankkeen loppuraportissa. Fagerlund, Monica – Toivonen, Virve-Maria. Rikosprosessin kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:3, s. 29 ja 74.

Myös mainitun VN Teas tutkimuksen yhteydessä toteutetuissa kuulemisissa korostettiin koulutuksen ja erikoistumisen merkitystä prosessin kestoon vaikuttavana tekijänä työn ja yksikköjen organisoinnin ohella. Erityisesti poliisit ja syyttäjät olivat hyvin yksimielisiä siitä, että erikoistuminen, koulutus ja niiden mukanaan tuoma osaaminen ehdottomasti nopeuttavat prosessia ja vaikuttavat samalla laatuun. Selvityksen mukaan tutkijoiden lisäksi myös tutkinnanjohtajilla on oltava osaamista ja ymmärrystä lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista ja niiden erityispiirteistä. Kokemus ja osaaminen ovat tärkeitä käsittelyn sujumisen ja lopputuloksen kannalta, mutta myös psykologisesti; jos sitä ei ole, lapseen kohdistuvat seksuaalirikokset jäävät tutkinnallisesti ja henkisesti haastavina tapauksina helposti käsittelijän juttupinon viimeiseksi. Samasta syystä haastateltavat pitivät myös tärkeänä, että lapseen kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyn olisi hyvä olla ammattilaisen oma valinta eikä niitä saisi joutua käsittelemään vastoin tahtoaan (loppuraportti, s. 83).

Edelleen poliisin lapsirikostutkinnan nykytilaa koskevan selvityksen mukaan lapsiin kohdistuvien seksuaali- ja väkivaltarikosten esitutkinta tulee poliisilaitoksissa keskittää osaaville, siihen koulutetuille ja perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Selvityksessä todetuista kiireellisimmistä lainsäädäntömuutostarpeista yksi koskee lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkinnanjohtajien osaamisveloitteen lisäämistä lakiin.³⁹

Myös hyviä menettelytapoja uhrien tarpeiden huomioimiseksi rikosprosessissa edistyneen työryhmän ehdotuksessa ehdotetaan, että lapsiuhrien aseman parantamiseksi osaaminen keskitetään poliiseille ja syyttäjille, jotka ovat erikoistuneet lapsiin kohdistuviin rikoksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan riittävän osaamisen varmistaminen on tärkeää kaikessa esitutkinnassa, jossa lapsiin kohdistetaan tutkintatoimenpiteitä.⁴⁰ Riittävän osaamisen turvaaminen tällaisessa esitutkinnassa on yhtä lailla tärkeää tutkinnanjohtajien kuin tutkijoiden osalta. Tutkinnan johtamisella on suuri merkitys esitutkinnan onnistumisen kannalta. Tutkinnanjohtajien riittävällä osaamisella voidaan vaikuttaa positiivisesti tutkinnan jouhevaan etenemiseen, laatuun sekä kestoon. Kun tutkijoiden osalta vaatimus on nähty niin tärkeäksi, että siitä on säädetty laissa, on työryhmän näkemyksen mukaan vastaavista syistä yhtä lailla perusteltua säätää myös tutkinnanjohtajien osalta perehtyneisyydestä laissa. Yksinkertaisesti tämä voidaan toteuttaa laajentamalla esitutkintalain 4 luvun 7 §:n 2 momentin soveltamisalaa tutkinnanjohtajiin. Näin ollen perehtyneisyyttä koskevista vaatimuksista olisi säädetty vas-

³⁹ Poliisin lapsirikostutkinnan nykytila. Barnahus-hankkeen selvitys. Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2021. Rajoitetusti julkinen.

⁴⁰ Uhri rikosprosessissa – ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioimiseksi. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018, s. 100.

taavalla tavalla sekä tutkinnanjohtajien että tutkijoiden osalta. Kuten tutkijoiden kohdalla, perehtyneisyyttä voitaisiin saada sekä koulutuksella että käytännön kokemuksen kautta (HE 222/2010 vp, s. 195).

Tutkinnan keskittäminen erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevissa asioissa

Esitutkintalaissa tai muussakaan poliisia koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joiden nojalla tietyissä tilanteissa tutkintatoimenpiteet tai tutkinnanjohto keskitettäisiin tällaisiin asioihin perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Poikkeus tähän on esitutkintalain 4 luvun 7 §, jossa säädetään alle 18-vuotiaisiin kohdistuvien esitutkintatoimenpiteiden antamisesta tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille.

Osaamisen vahvistaminen ja tutkinnan keskittämisen tärkeys ja tarve on tunnistettu erityisesti lapsia koskevan tutkinnan osalta (ks. edellinen osio). Kuitenkin viime aikoina on ilmennyt tarvetta myös laajempaan tutkinnan ja tutkinnanjohtoon keskittämiseen riittävän osaaville esitutkintavirkkamiehille tietyissä rikostyypeissä. Kyse on sellaisista tapauksista, joissa asianomistaja on haavoittuvassa asemassa.

Haavoittuva asema voi syntyä erilaisten syiden vaikutuksesta, kuten rikoksen laadun tai asianomistajan henkilökohtaisien olosuhteiden johdosta. Näille asianomistajille rikosprosessi voi olla erityisen raskas ja aiheuttaa lisäkärsimyksiä.

Asianomistajan haavoittuvaa asemaa ja sen mahdollisesti edellyttämien erityistoimenpiteiden tarvetta arvioidaan nykyisin esitutkinnassa säännönmukaisesti suojelutarpeen arvioinnin yhteydessä (esitutkintalain 11 luvun 9 a §). Asianomistajan henkilökohtaisen arvioinnin tarkoituksena on asianomistajan haavoittuvuuden ja erityisen suojelun tarpeen tunnistaminen sekä asianomistajan mahdollisesti tarvitsemien erityistoimenpiteiden määrittäminen (HE 66/2015 vp, s. 45). Henkilökohtainen arviointi säädettiin uhridirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, jossa erityissuojelun tarpeessa olevalla uhrilla tarkoitetaan henkilöä, joka on erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille (direktiivin 22 artiklan 1 kohta). Arviointi tulee tehdä ilman aiheetonta viivytystä, ja siinä on otettava huomioon etenkin asianomistajan henkilökohtaiset olosuhteet ja rikoksen laatu. Arviointia tehtäessä on lisäksi otettava huomioon asianomistajan käsitys toimenpiteen tarpeellisuudesta. Arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota asianomistajaan, joka on erityisen haavoittuvainen johtuen suhteestaan tai riippuvuudestaan rikosentekijään sekä asianomistajaan, jolle on rikoksen vakavuuden johdosta aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai johon kohdistuneen rikoksen motiivi on asianomistajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuva syrjintä tai ennakkoluulo. Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsiin ja vammaisiin (direktiivin 22 artiklan 3 kohta). Suojelutarpeen arvioinnin toteuttaminen

käytännössä perustuu Poliisihallituksen ohjeistukseen ja sisäministeriön julkaisemaan käsikirjaan suojelutarpeen arvioinnista (sisäministeriön julkaisu 14/2016). Arvioinnin perusteella voidaan toteuttaa erilaisia toimenpiteitä esitutkinnassa ja prosessin aikana myöhemmin, mutta sen perusteella tutkintatoimenpiteitä tai tutkinnanjohtoa ei keskitetä näihin asioihin erityisesti perehtyneille esitutkintavirkkamiehille.

Vaikka ehdottomia kriteereitä erityisen suojelun tarpeesta ei ole, voi rikostyypeistä erityisen suojelun tarpeen aiheuttaa etenkin seksuaalinen väkivalta tai hyväksikäyttö, läheisväkivalta, sukupuoleen perustuva väkivalta, viharikos, ihmiskauppa, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset ja terrorismirikokset (HE 66/2015 vp, s. 46). Uhridirektiivin johdanto-osan 57 resitaalin mukaan näiden rikosten uhreilla sekä vammaisilla uhreilla ja lapsiuhreilla on suuri alttius toissijaiselle tai toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle tai kostotoimille. Tällaisen uhrin vaaraa joutua uudelleen uhriksi taikka pelottelun tai kostotoimien kohteeksi olisi arvioitava erityisen huolellisesti, ja selvänä ennako-oletuksena olisi oltava se, että kyseisen uhrin hyväksi toteutetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä.

Haavoittuvassa asemassa oleviin rikoksen uhreihin on alettu viime vuosina kiinnittää enemmän huomiota. EU:n vuosille 2020–2025 laaditun uhrien oikeuksia koskevan strategian mukaan kaikki rikoksen uhrin ovat haavoittuvassa asemassa, mutta yksilöllisten ominaisuuksiensa, heihin kohdistuneen rikoksen luonteen tai henkilökohtaisten olosuhteidensa takia jotkut uhrin ovat vielä muita haavoittuvammassa asemassa. Kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevina uhreina mainitaan perheväkivallan uhrin, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhrin, lapsiuhrit, terrorismin uhrin, viharikosten uhrin, järjestäytyneen rikollisuuden uhrin, ihmiskaupan uhrin, ympäristörikosten uhrin, rikoksen uhreiksi joutuneet laittomat maahanmuuttajat ja vangittuna tehtyjen rikosten uhrin sekä vammaiset ja ikääntyneet henkilöt (s. 8–15). Strategiassa esitetään eri tahojen toteutettavaksi toimenpiteitä, joiden tavoitteena on haavoittuvimmassa asemassa oleville uhreille tarjottavan tuen ja suojelun parantaminen.⁴¹

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) täytäntöönpanoa valvova GREVIO (The Council of Europe Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence) on vaatinut Suomen viranomaisia ottamaan käyttöön kaikille lainvalvontavirkkamiehille ja syyttäjille pakollisen ja järjestelmällisen perus- ja jatkokoulutuksen, jossa käsitellään kaikkia Istanbulin sopimuksen sovelta-

⁴¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uhrien oikeuksia koskeva EU:n strategia (2020–2025). COM(2020) 258 final.

misalaan kuuluvia väkivallan muotoja. GREVIO kehottaa Suomen viranomaisia kehittämään ja levittämään laajalti ohjeita Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan eri muotojen käsittelemisestä, ottaen huomioon kunkin väkivallan muodon ominaisuudet ja keskinäiset yhteydet, uudelleen uhriutumisen riskitekijät ja sen, miten väkivalta voi vaikuttaa eritaustaisten henkilöiden kykyyn ja halukkuuteen ilmoittaa väkivallasta poliisille tai muille viranomaisille.⁴² Eduskunnan apulaisoikeuskansleri on poliisiin lähisuhdeväkivaltaa koskevia ohjeita koskeneessa ratkaisussa todennut, että olisi Istanbulin sopimuksen ja uhridirektiivin velvoitteiden noudattamisen kannalta perusteltua, että poliisiin perus-, esimies-, täydennys- ja erityiskoulutukseen sisältyisi pakollista koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan tai perheväkivallan muodoista ja ehkäisystä.⁴³

Sanna Marinin hallitusohjelmassa (10.12.2019) todetaan, että hallitus kiinnittää erityistä huomiota henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten sekä lähisuhdeväkivallan vähentämiseen. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien auttamiseksi matalan kynnyksen ilmoitusmahdollisuuksia parannetaan ja vahvistetaan viranomaiskäytäntöjä (s. 78).

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 6.5.2021. Toimintaohjelman mukaan rikosvastuun toteutumisesta ihmiskauppatapauksissa vaikeuttaa rikosprosessien pitkä kesto ja valtakunnallisesti huomattavat erot rikosprosessitoimijoiden osaamisessa ja työn organisoinnissa. Ihmiskaupan mahdollisuutta ei aina osata ottaa huomioon esitutinnan alussa (s. 27). Toimintaohjelman 29. toimenpiteen mukaan selvitetäänkin mahdollisuutta muuttaa esitutkintalakia niin, että ihmiskaupan mahdollisiin uhreihin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. EU:n ihmiskaupan vastaisessa strategiassa vuosi 2021–2025 nostetaan niin ikään esiin erikoistumisen ja koulutuksen tärkeys tehokkaan tutkinnan varmistamisen sekä uhrien näkökulman ja tarpeiden huomioimisen kannalta (s. 11–12).⁴⁴ Komissio kehottaa strategiassa jäsenmaita muun muassa edistämään viranomaisille annettavaa koulutusta, luomaan turvallisia ympäristöjä, joissa uhrit voivat ilmoittaa rikoksista ilman tarvetta pelätä, että heidät asetetaan syytteeseen

⁴² GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), 2019. Kohta 72.

⁴³ Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu Dnro OKV/11/50/2019, 28.11.2019.

⁴⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia 2021–2025. COM/2021/171 final.

teoista, jotka ihmiskauppiat ovat pakottaneet heidät tekemään, ja ilman tarvetta pelätä toissijaista uhriksi joutumista taikka pelottelun tai kostotoimien kohteeksi joutumista rikosoikeudellisten menettelyjen yhteydessä (s. 18). Myös Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä (GRETA) on nostanut esiin esitutkinta- ja oikeusviranomaisten valmiudet ja erikoistumisen.⁴⁵

Poliisihallituksessa vuonna 2021 toimineen Marak-projektin yhteydessä toteutetun lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan nykytilaa ja kehittämiskohteita poliisissa koskeneessa selvityksessä nostettiin esiin viisi kehittämisehdotusta, joista yksi on rikostutkinnan keskittäminen erityisosajille. Raportin mukaan poliisin näkökulmasta lähisuhdeväkivalta ja naisiin kohdistuva väkivalta limittyvät osaksi laajempaa kokonaisuutta, jonka yhteinen nimittäjä ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevat rikoksen uhrit. Kokonaisuuteen kytkeytyvät esimerkiksi lähisuhdeväkivalta, lapsiin kohdistuvat rikokset, ihmiskauppa, seksuaalirikokset ja ikäihmiset. Kyse on samantyyppistä erityisosaaamista vaativasta osaamisesta, johon poliisi edelleen tarvitsee parempaa osaamista ja alueellista verkostoitumista muiden toimijoiden kanssa. Raportin mukaan edelleen eri yhteyksissä – kuten myös MARAK-projektin selvityksessä – on todettu erityisosajille keskittämällä olevan lukuisia hyötyjä kuten lainsäädännön vaatimusten tuntemus, osaaminen osapuolten kohtaamiseen, jatkuvat ja kehittyvät yhteistyöverkostot, riskinarviointiosaaminen sekä ylipäätään tuntemus kyseisiin rikoksiin liittyvästä dynamiikasta psykologisine ulottuvuuksineen.⁴⁶ Vastaavia näkökohtia ja tarpeita nousi esiin edellä mainittujen lisäksi rikosprosessin kestoa lapsiin kohdistuneissa seksuaalirikoksissa selvittäneessä edellä mainitun VN Teas -hankkeen (2021) päätösseminaarissa pidetyissä asiantuntijapuheenvuoroissa.

Myös Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisihallitus pitävät osaamisen varmistamista haavoittuvassa asemassa olevia asianomistajia koskeissa asioissa tarpeellisena. Edelleen on pidetty tarpeellisena, että asiasta säädetään laissa, kuten on tehty lapsiin kohdistuvan esitutkinnan osalta. Laintasoinen velvollisuus perehtyneisyyteen korostaa asian tärkeyttä ja edistää muutoksen tavoitteiden saavuttamista. Vastaavista laissa säädettyistä osaamiseen liittyvistä velvollisuuksista on lisäksi saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi, kun pakkokeinolaissa säädettiin tiettyjen salaisten pakkokeinojen käyttöön oikeutetusta salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutetusta virkamiehestä (ns. STEKPOV). Perehtyneisyydestä säätäminen edesauttaisi myös teeman huomioimista pysyvästi Poliisiammattikorkeakoulun opetussuunnitelmissa.

⁴⁵ GRETA Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, 2019, kohta 215.

⁴⁶ MARAK-projektin loppuraportti. Poliisihallitus, 8.12.2021.

Edellä todetun lisäksi esitutkinnan pitkästä kestosta aiheutuvat haitat korostuvat, kun kyse on haavoittuvassa asemassa olevista asianomistajista. Työryhmä katsoo, että asianomistajaan kohdistuvien tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnan johdon keskittämällä silloin, kun asianomistajan arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa, voidaan osaltaan varmistaa, että haavoittuvassa asemassa olevalle asianomistajalle ei aiheudu rikosprosessista lisäkärsimyksiä sekä turvata esitutkinnan tehokas toteutuminen. Muutoksella voitaisiin edistää haavoittuvassa asemassa oleviin uhreihin kohdistuvan esitutkinnan erityispiirteiden asianmukaista huomioimista, kuten asianomistajien sensitiivistä kohtelua, moniviranomaisyhteistyön tarpeen arvioimista ja tarvittavien tutkintamenetelmien ja pakkokeinojen hyödyntämistä. Näin edistettäisiin myös riittävän näytön saamista esitutkinnassa. Muutoksella voitaisiin edistää myös ihmiskaupan ilmi-tuloa, sillä ihmiskaupan tunnistaminen vaatii usein erityisosaamista.

Työryhmä katsoo, että tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnan johdon keskittämisestä edellä mainituissa tilanteissa on lisäksi perusteltua säätää laissa. Työryhmässä on pohdittu kahta eri vaihtoehtoa lainsäädäntömuutoksen toteuttamiseksi. Tutkinnan keskittämisestä riittävän osaaville tutkijoille ja tutkinnanjohtajille voitaisiin säätää niin, että keskittämisvaatimus koskisi tiettyjen rikostyyppien, kuten seksuaaliseen itsemäärää-misoikeuteen tai henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten haavoittuvassa ase-massa olevia asianomistajia. Näin ollen esitutkintaviranomaisen arvio asianomistajan haavoittuvuudesta olisi tutkinnan keskittämisspätöksen perustana. Tällöin olisi kuitenkin mahdollista, että määritelmän ulkopuolelle jäisi joitain muiden rikostyyppien asianomistajia, jotka ovat haavoittuvassa asemassa. Lisäksi ongelmana on nähty haavoit-tuvan aseman käsite, joka ei ole välttämättä aina yksinkertaisesti määriteltävissä ja voi liittyä varsin erilaisissa tilanteissa. Edelleen asianomistajan haavoittuvuutta arvioi-daan jo tällä hetkellä esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaan tehtävässä suojelutar-peen arvioinnissa, minkä vuoksi ei olisi perusteltua säätää esitutkintalaissa ainakin osittain päällekkäisestä haavoittuvuuden arvioinnista.

Edellä todettujen syiden vuoksi työryhmä on päätenyt ehdottamaan ratkaisua, jossa esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisen suojelutarpeen toteamisen perusteella olisi asianomistajaan kohdistuvat tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohta-jille. Muutoksen toteuttamisessa olisi otettava huomioon riittävä siirtymäaika, jotta tar-vittava koulutus ehditään järjestämään. Lisäksi on huolehdittava siitä, että tutkijat ja tutkinnanjohtajat saavat riittävästi koulutusta erityisen suojelun tarpeessa olevien asi-anomistajien tunnistamiseen ja suojelutarpeen arviointiin.

Tarve riittävän osaamisen varmistamiseen ulottuu haavoittuvassa asemassa olevien asianomistajien lisäksi tällaisessa asemassa oleviin epäiltyihin ja syytettyihin. Esim. EU:n komissio on kiinnittänyt asiaan huomiota vuonna 2013 antamassaan, haavoittu-vassa asemassa olevien epäiltyjen ja syytettyjen menettelytakeita rikosoikeudellisissa

menettelyissä koskevassa suosituksessaan.⁴⁷ Suosituksen yksi osa-alue on koulutus. Jäsenmaiden tulisi varmistaa, että haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevissa prosesseissa toimivaltaiset poliisit, täytäntöönpanoviranomaiset ja oikeusviranomaiset saisivat erityistä koulutusta. Lisäksi kesällä 2021 hyväksyttiin EU:n neuvoston päätelmät haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten suojelemisesta EU:ssa.⁴⁸ Päätelmissä jäsenvaltioita muun muassa kehoitetaan pyrkimään ottamaan huomioon komission 2013 antaman suosituksen, sekä varmistamaan, että epäillyn, syytetyn tai uhrin asemassa olevat haavoittuvassa asemassa olevat aikuiset tulevat viipymättä tunnistetuiksi ja että heidän haavoittuvuutensa arvioidaan asianmukaisesti.

Vaikka riittävän osaamisen varmistaminen myös haavoittuvassa asemassa oleviin epäiltyihin kohdistuvan tutkinnan osalta on työryhmän näkökulmasta tärkeää, olisi asiasta säättäminen epäiltyjen osalta haastavaa. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että haavoittuva asema voi johtua varsin erilaisista tekijöistä riippuen siitä, onko kyse epäilystä tai syytetystä vai asianomistajasta. Edellä mainitussa komission vuonna 2013 antamassa suosituksessa haavoittuvassa asemassa olevat epäillyt ja syytetyt on määritellyt henkilöiksi, jotka eivät ikänsä, psyykkisen tai fyysisen tilansa tai vammansa vuoksi pysty ymmärtämään rikosoikeudellista menettelyä ja osallistumaan siihen tehokkaasti. Suosituksen mukaan erityinen haavoittuvuusolettama koskisi erityisesti henkilöitä, joilla on vakava psyykkinen, älyllinen tai fyysinen vajavuus, aistivamma, mielisairaus tai kognitiivinen häiriö, joka estää heitä ymmärtämästä menettelyä ja osallistumasta siihen tehokkaasti. Lisäksi kun tarve riittävän osaamisen varmistamiselle on ilmennyt ennen muuta haavoittuvassa asemassa olevien asianomistajien osalta, työryhmä katsoo, että asiasta ei tässä vaiheessa ole perusteltua säättää laissa epäiltyjen ja syytettyjen osalta. Mikään ei kuitenkaan estä esitutkintavirkamiehiä hankkimasta perehtyneisyyttä myös näitä henkilöitä koskevan esitutkinnan osalta.

Erikoistuminen tuomioistuimissa

Lean-raportin mukaan rikosprosessin kaikilla tasoilla pitäisi hyödyntää erityisosaimista. Poliisissa ja syyttäjälaitoksessa erikoistumisesta on saatu myönteisiä kokemuksia. Raportin mukaan olisi syytä pohtia sitä, että tuomarityövoimaakin voitaisiin käyttää nykyistä joustavammin jutuissa, joissa vaaditaan erityisasiantuntemusta.

⁴⁷ Komission suositus haavoittuvassa asemassa olevia rikoksesta epäiltyjä ja syytettyjä koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä. 2013/C 378/02, 24.12.2013.

⁴⁸ Neuvoston päätelmät haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten suojelemisesta Euroopan unionissa. 2021/C 330 I/01, 17.8.2021.

Työryhmän mukaan on oletettavaa, että tuomarien erikoistumisella voidaan parantaa ratkaisujen laatua ja yhtenäisyyttä. Erikoistumisen vaikutuksia käsittelyn prosessuaaliseen tehokkuuteen on sitä vastoin vaikeaa arvioida. Ennen kuin mahdollisia muutoksia voitaisiin tehdä, tulisi pystyä arvioimaan, millä tavalla erikoistuminen vaikuttaa prosessin tehokkuuteen ja minkälaisia vaikutuksia erikoistumisella ylipäätään tässä suhteessa voitaisiin saada aikaiseksi. Päinvastoin on mahdollista, että tietyn asiatyyppin sitominen verrattaen pienen käsittelyjoukon vastuulle saattaa johtaa rakenteelliseen ongelmaan, joka pahimmassa tapauksessa viivästyttää käsittelyä sen johdosta, että erikoisjuttuja hoitavalla syyttäjällä, avustajalla ja tuomarilla ei ole mahdollisuuksia kohtuullisessa ajassa hoitaa kaikkia velvoitteitaan.

Edellä sanotun lisäksi voidaan todeta, että käytännössä erikoistumista tuomioistuinten sisällä tapahtuu jo nykyisellään.

Työryhmässä ei ole työryhmälle asetetun toimeksiannon puitteissa nähty tarvetta käsitellä eikä arvioida erikoistumista tuomioistuimissa tämän enempää.

2.2.11 Preklusio rikosasioissa

Rikosasiassa ei sovelleta preklusiosäännöksiä kärjäoikeudessa eikä hovioikeudessa. Rikosasiassa ei siten ole kiellettyä vedota pääkäsittelyssä uuteen seikkaan tai todisteeseen, johon ei ole aikaisemmassa vaiheessa vedottu. Riita-asioiden osalta preklusiosäännöksiä sovelletaan kärjäoikeudessa dispositiivisiin riita-asioihin (oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 9 §) ja hovioikeudessa myös indispositiivisiin riita-asioihin (oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 17 §).

Rikosprosessissa noudatetaan lähtökohtaisesti virallisperiaatetta, jonka mukaan oikeussuojaa annetaan yksityisen henkilön tahdosta riippumatta. Rikosasian vastajalla, toisin kuin riita-asian asianosaisella, ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa asian käsittelyyn, vaan hänellä on oikeus pysyä oikeudenkäynnissä passiivisena. Rikoksesta syytetyllä on oikeus vaieta, ja kertoessaan asioista hänellä ei ole velvollisuutta pysyä totuudessa. Hän ei ole myöskään muulla tavoin velvollinen myötävaikuttamaan oman syyllisyytensä selvittämiseen (itsekriminointisuoja). Rikosasiassa on aina pyrittävä aineellisesti oikeaan ratkaisuun riippumatta asianosaisina olevien yksityishenkilöiden tahdosta ja omasta menettelystä. Tämän vuoksi oikeudenkäynti rikosasiassa tulee järjestää siten, että todennäköisyys asian virheelliseen ratkaisemiseen on mahdollisimman vähäinen. Lisäksi rikosoikeudenkäynnissä noudatetaan puolustuksen suosimisen (favor defensionis-) periaatetta. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, ettei syytöntä tuomita. Syyttömyysolettaman mukaisesti syyttäjä on velvollinen näyttämään toteen kaikki ne seikat, joihin syyte välittömästi perustuu (ks. HE 82/1995 vp, s. 16).

Rikosasian haastehakemuksessa on ilmoitettava todisteet, jotka syyttäjä aikoo esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen (ROL 5 luvun 3 §:n 1 momentti). Syyttäjän on toimitettava tuomioistuimelle kirjalliset todisteet, todisteena käytettävät esineet, esitutkintapöytäkirja ja muut asian käsittelemistä varten tarpeelliset asiakirjat tuomioistuimen määräämällä tavalla haastehakemuksen yhteydessä tai viipymättä syytteen nostamisen jälkeen (ROL 5 luvun 4 §). Vastaajaa kehoitetaan vastauksessaan ilmoittamaan todisteet, jotka hän aikoo esittää, ja mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen (todistusteema), jollei vastaajan tunnustuksen tai muiden seikkojen perusteella voida olettaa, ettei todistelua tarvita. Vastaajaa kehoitetaan myös toimittamaan tuomioistuimelle ne kirjalliset todisteet, joihin hän vetoaa. (ROL 5 luvun 9 §:n 1 momentti). Esitöissä kiinnitetään huomiota siihen, että rikosasian vastaajan ei tarvitse esittää selvitystä syyttömyytensä tueksi. Käytännössä kuitenkin vastaajan edun mukaista on pyrkiä horjuttamaan virallisen syyttäjän esittämän todistelun arvoa omalla vastatodistelullaan. Jos vastaaja ei ilmoita tai huomaa ilmoittaa todisteita vastauksessaan, hän ei kuitenkaan menetä oikeuttaan ilmoittaa todisteita myöhemmin esimerkiksi vasta pääkäsittelyssä (HE 82/1995 vp, s. 68).

Jos asianosainen tahtoo pääkäsittelyssä esittää todisteen, jota hän ei ole aikaisemmin ilmoittanut, hänen on viipymättä ennen pääkäsittelyä saatettava se tuomioistuimen tietoon ja samalla ilmoitettava, mitä hän haluaa todisteella näyttää toteen (ROL 5 luvun 16 §). Koska rikosasiassa ei ole preklusiouhkaa, asianosainen ei menetä oikeuttaan uuden todisteen esittämiseen vasta pääkäsittelyssä, vaikka hän olisikin laiminlyönyt myös ROL 5 luvun 16 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa. Jos pääkäsittely joudutaan sen vuoksi lykkäämään, asianosainen voidaan kuitenkin velvoittaa korvaamaan siitä aiheutuneet lisäkustannukset (ROL 9 luvun 2 §). Toisaalta syytettyä ei ole lupa sanktioluonteisesti rangaista siitä, että hän käyttää hänelle kuuluvia oikeuksiaan prosessissa.

Preklusio rikosasioissa on ongelmallinen rikosprosessin keskeisten periaatteiden kannalta eikä sitä sen vuoksi ole mahdollista ottaa rikosasian vastaajan osalta käyttöön. Toisaalta ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena myöskään sitä, että preklusiouhka asetettaisiin vain syyttäjälle ja asianomistajalle.

Jo voimassa olevassa laissa myös rikosasian vastaajalle on asetettu todisteiden ilmoittamisvelvollisuus (ROL 5 luvun 9 § ja ROL 5 luvun 16 §), johon ei kuitenkaan ole liitetty preklusiouhkaa. Koska preklusiota ei rikosasian vastaajan osalta ole katsottu voitavan ottaa käyttöön käräjä- eikä hovioikeusvaiheessa, näiden säännösten muuttamiseen ei ole tarvetta.

2.2.12 Adheesioperiaate

Rikosprosessissa noudatetaan adheesioperiaatetta, jonka mukaan syyteasian yhteydessä voidaan ajaa syytteessä tarkoitettusta rikoksesta johtuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta. Jos sellaista vaatimusta ajetaan erikseen, noudatetaan, mitä oikeudenkäynnistä riita-asioissa säädetään (ROL 3 luvun 1 §). Periaatteen taustalla ovat prosessiekonomiset syyt. Säännöksen perusteluissa todetaan, että koska syytteen ja yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen perustuu monesti joko kokonaan tai ainakin osittain samaan oikeudenkäyntiaineistoon, on usein tarkoituksenmukaisinta käsitellä vaatimukset samassa oikeudenkäynnissä. Näin voidaan välttää muun muassa ne kustannukset ja vaivannäkö, jotka sekä asianosaisille että tuomioistuimille aiheuttavat saman oikeudenkäyntiaineiston esittämisestä ja arvioimisesta eri oikeudenkäynneissä. Syytteen ja yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsitteleminen samassa oikeudenkäynnissä estää myös sen, että ratkaisut muodostuvat saman oikeudenkäyntiaineiston arvioimisen osalta keskenään ristiriitaisiksi. Lisäksi vaatimusten käsittely samassa oikeudenkäynnissä saattaa joissakin tapauksissa antaa tuomioistuimelle niiden erillistä käsittelyä paremman perustan sille, kuinka yksityisoikeudellinen vaatimus pitäisi ratkaista (HE 82/1995 vp, s. 53).

Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että mahdollisuudella käsitellä syyttäjän nostama syyte ja syytteessä tarkoitettusta rikoksesta johtuva yksityisoikeudellinen vaatimus samassa oikeudenkäynnissä on tärkeä merkitys asianomistajalle ja muulle rikoksen johdosta vahinkoa kärsineelle. Kun syyttäjä huolehtii rikosasian vireillepanosta ja oikeudenkäyntiaineiston hankkimisesta, vahingonkärsinyt välttyy näiden toimenpiteiden aiheuttamilta kustannuksilta ja vaivannäöltä. Vähän kustannuksia aiheuttavalla käsittelyllä on vahingonkärsineelle merkitystä varsinkin silloin, kun syytetty on varaton. Korvaustuomio voi kuitenkin olla tarpeen esimerkiksi valtion varoista maksettavan korvauksen hakemista varten (HE 82/1995 vp, s. 53). Rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista säädetään nykyään rikosvahinkolaissa (1204/2005).

Syytteen ja siitä tarkoitettusta rikoksesta johtuvan yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely samassa oikeudenkäynnissä voi joissakin tapauksissa olla epätarkoituksenmukaista. Sen vuoksi tuomioistuimella on mahdollisuus erottaa syyteasian yhteydessä esitetty yksityisoikeudellinen vaatimus käsiteltäväksi erikseen riita-asiaain oikeudenkäynnistä säädettyssä järjestyksessä (ROL 3 luvun 3 §). Asia voi esimerkiksi muodostua huomattavan laajaksi, minkä vuoksi käsittely hidastuu ja oikeudenkäyntiaineiston hallitseminen vaikeutuu. Lisäksi yksityisoikeudellisen vaatimuksen ratkaiseminen saattaa edellyttää syyteasiaa huomattavasti enemmän selvittämistä ja siten viivyttää tarpeettomasti rangaistusvaatimuksen ratkaisemista. Syyteasian ratkaisun siirtyminen pelkästään yksityisoikeudellisen vaatimuksen selvittämisen vuoksi ei ole asianmukaista varsinkaan silloin, kun rikosasian vastaaja on vangittuna (HE 82/1995 vp, s. 54–55).

Uhridirektiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että uhrilla on oikeus saada rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa kohtuullisessa ajassa päätös rikoksentehtäjän velvoittamisesta korvauksen maksamiseen, paitsi jos tällainen päätös kansallisen oikeuden mukaan tehdään toisessa oikeudellisessa menettelyssä.

Korkein oikeus arvioi ratkaisussaan KKO 2020:2 asianomistajan oikeutta viivästyshyvitykseen adheesioprosessissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (jäljempänä hyvityslaki) nojalla. Hyvityslain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa asianomistajan osalta tämän vaatimuksen vireilletulosta tuomioistuimessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella korkein oikeus kuitenkin katsoi rikosasian yhteydessä esitetyn asianomistajan korvausvaatimuksen osalta oikeudenkäynnin keston huomioon otettavan ajan alkaneen, kun asianomistaja oli esitutkinnassa ilmoittanut esittävänsä vahingonkorvausvaatimuksen.

Korkein oikeus totesi, että Suomea ja adheesioprosessia koskevassa ratkaisussaan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut oikeudenkäynnin keston tarkasteltavan ajanjakson alkaneen asianomistajien osalta siitä, kun he olivat esitutkinnassa ilmoittaneet esittävänsä asiassa korvausvaatimuksia (Nousiainen v. Suomi, 23.2.2010, kohta 20 ja Karlsson ym. v. Suomi, 5.9.2006). Korkeimman oikeuden ratkaisusta toisaalta ilmenee, että korvausvaatimuksen esittäminen adheesioprosessissa ei ole ainoa tilanne, jossa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on oikeudenkäynnin kokonaiskesto arvioitaessa otettu huomioon myös ensin käydyn rikosoikeudenkäynnin kesto (kohta 17). Tällä tavoin oikeudenkäynnin kesto on arvioitu myös, jos rikosasiassa annettavan tuomion lopputuloksella on merkitystä myöhemmässä vahingonkorvausasiassa.

Työryhmä katsoo, että mahdollisuus esittää syyteasian yhteydessä rikoksesta johtuva yksityisoikeudellinen vaatimus tulee jatkossakin säilyttää. Adheesioperiaatteesta luopuminen olisi ongelmallista erityisesti asianomistajan oikeusturvan kannalta, mutta myös asianosaisille ja tuomioistuimille aiheutuvien kokonaiskustannusten kannalta.

2.2.13 Putkakuolemiin ja poliisin voimankäyttötilanteisiin liittyvä arviointi

Tutkinnanjohtajuus putkakuolemia koskevissa asioissa

Poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden henkilöiden kuolemantapausten (jäljempänä putkakuolemat) määrät vaihtelevat vuosittain ja ovat yleisesti ottaen olleet viime vuosina laskusuunnassa. Viimeisen 10 vuoden aikana määrät ovat olleet 15–27 välillä vuosittain. Putkakuolemaa ei ole määritelty laissa. Poliisin tiloissa säilytettynä olleen henkilön kuolemasta tehdään kuolemansyyn selvittämisestä annettussa laissa (459/1973) säädetty tutkinta, jossa noudatetaan poliisitutkinnasta annettuja säännöksiä ja tutkinnanjohtajana on poliisimies. Kuolemansyyn selvittämisestä annettuun lakiin lisättiin edellisen esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen yhteydessä uusi 7 §:n 3 momentti, jonka mukaan poliisin on ilmoitettava syyttäjälle kuolemasta, joka on tapahtunut henkilön ollessa poliisin säilyttämien henkilöiden kohdeltuna annetun lain (841/2006) 2 §:n 6 kohdassa tarkoitettussa säilytystilassa tai muuten poliisin valvonnassa vapautensa menettäneenä (832/2011). Säilytystila on määritelty poliisin hallinnoimaksi tilaksi, jota käytetään poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden säilytykseen. Poliisihallitus on antanut ohjeistusta putkakuolemien seurannasta⁴⁹, jossa määritelmä on hiukan vaihdellut. Putkakuolemien ydinaluetta ovat vapautensa menettäneiden kuolemat joko poliisin säilytystiloissa tai kuljetuksen aikana. Hallituksen esityksen 222/2010 vp mukaan säännös tulisi sovellettavaksi myös henkilön menehtyessä tällaisen säilytystilan ulkopuolella, kuten esimerkiksi silloin, kun kiinniotettua henkilöä kuljetetaan poliisiasemalle tai kun henkilö kuolee poliisiasemalla varsinaisen säilytyspaikan ulkopuolella. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei sen sijaan kuulu esimerkiksi vasta sairaalassa tapahtuneet kuolemantapaukset. Kun toimitetaan putkakuolemanpoliisitutkinta, tutkinnan suorittaa esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 3 momentin mukaisesti muu kuin se poliisiyksikkö, jossa putkakuolema on tapahtunut. Muutenkin tutkinnan suorittava poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu.

Hallituksen esityksen 222/2010 vp mukaan edellä tarkoitetun poliisin ilmoitusvelvollisuuden säätämisen tavoitteena oli vahvistaa ns. putkakuolemien tutkinnan uskottavuutta ja puolueettomuutta. Muutoksen taustalla oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen omasta aloitteestaan tutkittavaksi ottama putkakuolematapauksissa tehtävä tutkinta. Johtopäätöksenä oli, että samoja perusteluja, joita esitettiin, kun poliisimiesten tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohto uskottiin syyttäjälle, voisi esittää myös

⁴⁹ POL-2018-53680. Poliisihallituksen ohje vapautensa menettäneen kuoleman johdosta tehtävistä ilmoituksista, tutkinnasta ja tilastoinnista.

sen puolesta, että putkakuoleman tutkintaa johtaisi aina poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen. Samalla todettiin, että putkakuolemien tutkinnan taso vaihtelee varsin paljon. Ilmoitusvelvollisuuden säätämiseksi turvattaisiin se, että tieto putkakuolemasta tulisi aina syyttäjälle, jolla olisi aina esitutkintalain säännösten mukaan toimivalta määrätä esitutkinta toimitettavaksi.

Esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävää suorittaessaan, ellei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestä tutkinnanjohtajaksi. Tarvittaessa syyttäjä voi siis saatuaan ilmoituksen putkakuolemasta määrätä suoritettavaksi esitutkinnan, jossa hän toimii tutkinnanjohtajana. Syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, esimerkiksi vartija, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Mikäli epäillyn poliisimiehen osalta ei aloiteta tutkintaa tai se päättyy, siirtyy tutkinnanjohto muun epäillyn osalta syyttäjältä poliisimiehelle.

Valtakunnansyyttäjä on 16.12.2019 antanut yleisen ohjeen VKS:2020:1 poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkintaratkaisusta ilmoittamisesta. Ohjeen kohdassa 16 tarkennetaan syyttäjän menettelyä ja toimenpiteitä tutkinnan aloittamisesta poliisin tiloissa säilytetyn henkilön kuoleman johdosta. Syyttäjälle tehdään S-ilmoitus nimikkeellä ”kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa tarkoitettu ilmoitus syyttäjälle”, joka toimitaan valtakunnansyyttäjän toimistoon. Ilmoituksen jälkeen tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä määrää esitutkinnan suoritettavaksi, jos asiassa on syytä epäillä poliisimiestä taikka poliisimiestä ja muuta henkilöä rikoksesta. Mikäli kyseinen muu henkilö on poliisin palveluksessa (esimerkiksi vartija), tulee syyttäjän toimia tutkinnanjohtajana myös hänen osaltaan. Mikäli syyttäjälle ilmoitettuun kuolemantapaukseen ei liity poliisimiehiä, eikä sen vuoksi ole tarpeen arvioida syyttäjän johtaman esitutkinnan toimittamisen edellytyksiä, tulee syyttäjän kuitenkin arvioida, onko syytä epäillä muiden poliisin palveluksessa olevien henkilöiden syllistyneen rikokseen. Tarvittaessa syyttäjä määrää poliisin toimittamaan esitutkinnan. Tässä tapauksessa esitutkinnan määrännyt syyttäjä toimii asian syyttäjänä, ellei toisin määrätä.⁵⁰

Eduskunnan oikeusasiamies on omasta aloitteestaan ottanut selvitettäväkseen putkakuolemiin liittyviä kysymyksiä, kuten putkakuolemien määrän ja tutkinnan sekä miten

⁵⁰ VKS:2020:1. Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkintaratkaisusta ilmoittaminen, voimassa 7.10.2020 – toistaiseksi.

niitä poliisihallinnossa seurataan ja pyritään ehkäisemään. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa 31.7.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/4103/2016) putkakuolemia koskevassa asiassa olevan perusteltua, että kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia muutettiin niin, että syyttäjä on mukana prosessissa. Esitutkintayhteistyön asiassa tulee olla tiivistä ja syyttäjän tulee aktiivisesti arvioida mahdollisten lisäselvitysten tarvetta ja onko asiassa syytä epäillä rikosta. Ilmoitus kuolemasta syyttäjälle ei muodosta suoraan tutkinnanjohtajan asemaa syyttäjälle. Syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin nojalla, jos poliisimies on epäiltynä, sekä voi toimia tilanteissa, joissa poliisimiehen lisäksi on muu epäilty. Päätöksessä todetaan, että valtaosassa putkakuolemia tulee lähtökohtaisesti arvioitavaksi sekä poliisimiesten että vartijoiden toiminta ja olisi tarkoituksenmukaista, että sen tekisi yksi ja sama taho. Edellä mainittu lainkohta ei kuitenkaan mahdollista syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana asiassa, jossa ei alun perinkään ole ollut epäiltynä poliisimiestä.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo päätöksessään, että kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin ja esitutkintalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin yhteensovittaminen on jäänyt keskeneräiseksi ja syyttäjän roolia tulisi täsmentää. Eduskunnan oikeusasiamies esittää harkittavaksi, että sääntelyä muutettaisiin joustavammaksi niin, että putkakuolemien esitutkinnassa syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko epäiltynä poliisimies. Lisäksi olisi perusteltua, että syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana asioissa, joissa alun perin on ollut epäiltynä poliisimies ja myös muu epäilty, vaikka poliisimiehen osalta esitutkintaa ei aloitettaisi tai se päättyisi. Näin välttyttäisiin epäselvyyksiltä ja päällekkäiseltä työltä, kun samaa tapahtumainkulkua arvioi kaksi eri tutkinnanjohtajaa.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta poliisin suojissa olevan henkilön turvallisuudesta vastaa poliisi. Kun usein on kysymys henkilöistä, jotka eivät juurikaan itse kykene huolehtimaan itsestään, korostuu viranomaisien kaikenpuolisen oma-aloitteisen toiminnan merkitys. On tärkeää, että poliisin henkilöstö osaa toimia oikein näissä joskus hyvinkin vaikeissa tilanteissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen esittämät ja edellä esiintuodut seikat huomioon ottaen syyttäjän roolia putkakuolemien tutkinnassa on perusteltua täsmentää erityisiä tutkintajärjestelyjä koskevassa esitutkintalain 2 luvun 4 §:n säännöksessä. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi lisäys, jonka mukaan tutkinnanjohtajana putkakuolemia koskevassa esitutkinnassa olisi aina syyttäjä riippumatta siitä, onko epäiltynä poliisimies vai muu henkilö. Muutoin esitutkintalaissa säädettyihin tutkinnanjohtajajärjestelyihin ei esitetä muutoksia.

Ilmoitusvelvollisuus poliisin voimankäyttötilanteissa

Putkakuolematapausten tutkinnanjohtajuuskysymyksen lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään nostanut esiin ilmoitusvelvollisuuden poliisin voimankäyttötilanteista, joissa joku on kuollut tai vakavasti loukkaantunut. Valtakunnansyyttäjän 16.12.2019 antaman yleisen ohjeen VKS:2020:1 poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkintaratkaisusta ilmoittamisesta kohdassa 15 ohjeistetaan tutkinnan aloittamisesta voimankäyttötilanteissa. Poliisihallitus on antanut 28.1.2020 vastaavan ohjeen poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta (POL-2017-1599). Mikäli joku on kuollut tai loukkaantunut vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena tilanteessa, jossa voimankäytön edellytykset ovat sinänsä olleet olemassa, on tärkeää yleisen edun ja tapahtumaan osallisten henkilöiden oikeusturvan kannalta, että kyseisen toimivaltakeinon käyttämisen asianmukaisuus selvitetään perusteellisesti. Tällaisessa tilanteessa poliisin tulee ottaa yhteyttä valtakunnansyyttäjän toimistossa toimivaan tutkinnanjohtajaan tai virka-ajan ulkopuolella varalla olevaan syyttäjätutkinnanjohtajaan. Toimivaltainen syyttäjä ratkaisee tutkinnanjohtajana, aloitetaanko asiassa esitutkinta vai ei. Eduskunnan oikeusasiamies esittää päätöksessään arvioitavaksi, tulisiko edellä mainitun valtakunnansyyttäjän ohjeen mukainen menettely siitä, että mikäli joku on kuollut tai loukkaantunut vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena, nostaa lain tasolle putkakuolemien tavoin.

Vaikka poliisilla olisi ollut tilanteessa perusteltu oikeus voimankäyttöön, on henkilön kuoltua tai loukkaannuttua vakavasti yleisen edun ja asianosaisten oikeusturvan kannalta sekä myös kansalaisten poliisia kohtaan tunteman luottamuksen säilyttämiseksi tärkeää, että voimankäyttötilanne selvitetään perusteellisesti. Tutkinnan uskottavuutta ja puolueettomuutta vahvistaa poliisiorganisaation ulkopuolisen tahon suorittama arviointi. Vaikka käytännössä poliisin voimankäyttötilanteista, joissa henkilö on kuollut tai loukkaantunut vakavasti jo ilmoitetaan syyttäjälle valtakunnansyyttäjän ja poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti, ja ulkopuolisen tahon suorittama arviointi näissä tutkinnoissa toteutuu, on asian tärkeyden vuoksi perusteltua säätää asiasta lain tasolla. Näillä perusteilla esitutkintalakiin ehdotetaan lisättäväksi valtakunnansyyttäjän voimassa olevaa ohjeistusta vastaava säännös ilmoitusvelvollisuudesta syyttäjälle, mikäli joku kuollut tai vakavasti loukkaantunut poliisin voimankäyttötilanteessa. Ilmoitusvelvollisuus kattaa myös poliisin aseenkäyttötilanteet, joissa joku on kuollut tai vakavasti loukkaantunut.

Ehdotettuja lainmuutoksia ei ole nähty välttämättömäksi laajentaa koskemaan muiden esitutkintaviranomaisten vastaavia voimankäyttötilanteita, koska tällöin tutkinnan suorittaa epäiltyyn nähden ulkopuolisena tahona poliisi. Tutkinnan uskottavuuden ja puolueettomuuden kannalta ei siten ole yhtä painavia perusteita nykysääntelyn muuttamiselle näissä tilanteissa.

Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin soveltamisalan laajentaminen

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä tuodaan vielä esiin, että vasta sairaalassa tapahtuneet vapautensa menettäneiden kuolemantapaukset eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tältä osin esitetään arvioitavaksi, tulisiko kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin soveltamisalaa laajentaa. Aina kun poliisi on ollut tavalla tai toisella osallinen henkilön kuljettamiseen tai säilyttämiseen ennen henkilön kuolemaa, ei voida poissulkea sitä, etteikö poliisin toiminta olisi voinut jollain tavoin vaikuttaa vapautensa menettäneen kuolemaan, vaikka kuolema olisikin tapahtunut vasta sairaalassa.

Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen olisi kuitenkin vaikea säännellä riittävän yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti. Olisi ongelmallista määritellä aikarajaa henkilön sairaalaan kuljettamisen ja kuoleman välillä tai muuta kriteeriä, jonka täytyessä poliisin toiminnalla voitaisiin katsoa olleen vaikutusta henkilön kuolemaan. Tieto vasta sairaalassa tapahtuneesta kuolemasta ei aina välity poliisiin ja sairaalan hoitohenkilökunnan välillä. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (ns. putkalaki) 16 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan vapautensa menettäneen kuolemasta on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille sekä lähiomaiselle, muulle läheiselle tai vapautensa menettäneen nimeämälle henkilölle. Putkalain soveltamisalaan kuuluvat esitutkintaviranomaiset eli poliisi, Tulli ja rajavartiolaitos. Laissa ei aseteta ilmoitusvelvollisuutta terveydenhuollon henkilökunnalle. Vapaudenmenetyksen aikana tehdyt hoitotoimenpiteet voivat tosin olla sellaisia, joita koskeviin potilasasiakirjoihin merkitään myös tieto siitä, että kyse on ollut vapautensa menettäneen henkilön hoidosta. Tietoa ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa kirjata. Kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:ssä on säädetty niistä tilanteista, joissa kuolemansyyn selvittämiseksi poliisin on suoritettava tutkinta, kuten jos kuoleman ei tiedetä johtuneen sairaudesta tai on syytä epäillä esimerkiksi rikosta tai itsemurhaa tai kuolema on muuten tapahtunut yllättävästi. Kuolemansyyn selvittämisen näkökulmasta ilmoitusvelvollisuus ei muuta niitä tilanteita, joissa tulee lain mukaan tehdä oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvitys (poliisitutkinta). Poliisi saa tiedon henkilön kuolemasta silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö katsoo, että kyseessä on poliisin tutkintavastuulle kuuluvasta kuolemantapauksesta. Tilanteessa, jossa kuolema tapahtuu sairaalassa esimerkiksi poliisin säilöänoton jälkeen, kuolemansyyn on ratkaissut kuolemansyyn selvittämisen tavan. Kuitenkin, jos viive sairaalaan tulosta kuolemaan on lyhyt (päiviä), on suuri todennäköisyys siihen, että kuolemansyyn selvitetään oikeuslääketieteellisesti, vaikka kuolema olisi aiheutunut taudista lääkäreiden saaman ohjeistuksen vuoksi. Kuitenkin on mahdollista, että kiinniotetun henkilön kuolemasta, joka on lääkärin mukaan johtunut sairaudesta, ei tule ilmoitusta poliisille, vaikka kuolemaa olisi edeltänyt henkilön kuljetus tai säilytys poliisin toimesta. Poliisille ei siten tule kaikissa tapauksissa tietoa poliisin valvonnassa olleen ja sairaalaan kuljetetun henkilön kuolemasta. Henkilön ollessa

säilytettynä poliisin säilytystilassa, tallentuu tieto siitä lähtökohtaisesti ainoastaan poliisiasian tietojärjestelmään. Hoitohenkilökunnalle ei siten aina välity tieto, että hoidettava oleva henkilö on ollut poliisin huostassa ennen sairaalaan tuloa.

Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen sairaalassa tapahtuneisiin kuolemantapauksiin edellyttäisi siten tiedonkulun varmistamista kaikissa tapauksissa erityisesti hoitohenkilökunnalta poliisille. Tämä olisi tärkeää myös sen arvioimiseksi, missä vaiheessa vastuun henkilöön kohdistuvista toimenpiteistä olisi katsottava siirtyneen hoitohenkilökunnalle. Kaiken kaikkiaan mahdolliset säädösmuutokset tältä osin edellyttäisivät valmistelua yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, mitä ei ole tässä hankkeessa eikä käytettävissä olevan aikataulun puitteissa ole ollut mahdollista toteuttaa. Lisäksi voidaan todeta, että laki kuolemansyyn selvittämisestä on vuodelta 1973. Laki ja siihen liittyvä sääntely edellyttäisi laajempaakin tarkastelua ja päivittämistä.

2.2.14 Uhridirektiivin täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa asuvien uhrien oikeuksien osalta

Uhridirektiivin 17 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään velvollisuudesta lieventää muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikos on tehty, asuvalle uhrille aiheutuvia vaikeuksia antamalla viranomaisille valtuudet ottaa uhrilta lausunto välittömästi sen jälkeen, kun toimivaltaiselle viranomaiselle on tehty rikosilmoitus. Artiklan 3 kohdassa säädetään velvollisuudesta toimittaa uhrin tekemä rikosilmoitus viipymättä sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos se jäsenvaltio, jossa rikosilmoitus on tehty, ei ole käyttänyt toimivaltaa aloittaa menettely.

Suomi on saattanut uhridirektiivin kansallisesti voimaan ja ilmoittanut tästä komissiolle 18.12.2015 ja 29.01.2016. Suomen hallitus vastaanotti 8.3.2019 Euroopan komission Suomelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 258 artiklan nojalla osoittaman perustellun lausunnon, joka koski direktiivin täytäntöönpanoa. Perustellussa lausunnossaan komissio katsoi, että Suomi ei ole saattanut kansallista lainsäädäntöään kaikkien direktiivien säännösten mukaisiksi. Suomen hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon, minkä jälkeen komissio ilmoitti päätöksestään lopettaa rikkomusasiaa koskeva menettely.

Vastauksessaan perusteltuun lausuntoon Suomen hallitus katsoi, että Suomi ei ole laiminlyönyt velvollisuuttaan saattaa kansallista lainsäädäntönsä vastaamaan direktiivin säännöksiä. Suomen hallitus totesi kuitenkin, että komission kiinnitettyä erityistä huomiota joihinkin direktiivin säännöksiin, Suomen hallitus aikoi arvioida tarvetta lainsäädännön täsmentämiseen muun ohella direktiivin 17 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 3 kohdan osalta.

Perustellussa lausunnossa on käsitelty direktiivin 17 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännöstä, jossa edellytetään, että toimivaltaisella viranomaisella on valtuudet ottaa uhrilta lausunto välittömästi sen jälkeen, kun sille on tehty rikosilmoitus, jos uhri asuu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikos on tehty. Esitutkintalain 7 luvun 2 §:n mukaan asianomistaja, jolla ilmeisesti ei ole tutkittavaa asiaa selventäviä tietoja, voidaan jättää esitutkinnassa kuulustelematta, jos hän on rikosilmoituksen tehdessään tai muussa yhteydessä ilmoittanut syytteestä päättämistä ja oikeudenkäyntiä varten tarvittavat seikat. Lisäksi esitutkintalain 7 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla asianomistaja saa antaa lausumansa asiamiehen välityksellä taikka puhelimitse tai muulla tiedonsiirtovälineellä, jos tutkija katsoo, ettei siitä aiheudu haittaa ja ettei se vaaranna tutkinnan luotettavuutta. Säännösten voidaan katsoa täyttävän artiklan 1 kohdan a alakohdan vaatimuksen siitä, että esitutkintaviranomaisen on voitava ottaa uhrilta lausunto välittömästi rikosilmoituksen tekemisen jälkeen. Lainsäädännön täsmentämiseen ei siten tältä osin ole tarvetta.

Direktiivin 17 artiklan 3 kohdan osalta perustellussa lausunnossa on käsitelty sitä, täyttääkö Suomen lainsäädäntö kohdan vaatimukset siltä osin kuin siinä säädetään velvollisuudesta toimittaa "viipymättä" rikosilmoitus sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty. Esitutkintalain 3 luvun 8 §:n 2 momentissa säädetään, että kun asianomistaja ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle toisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueella tehdystä rikoksesta, asianomistajan ilmoitus ja hänen vaatimuksensa on toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos esitutkintaviranomainen ei pykälän 1 momentin mukaisesti tutki rikosta. Edellytyksenä toimittamiselle on lisäksi, että asianomistaja ei ole voinut tehdä ilmoitusta ja esittää vaatimuksiaan tekopaikan valtiossa tai että vakavan rikoksen ollessa kysymyksessä hän ei ole halunnut menetellä niin. Säännös täyttää artiklan 3 kohdan vaatimukset (ks. myös HE 66/2015 vp, s. 28). Koska säännöksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti todeta, että rikosilmoituksen toimittaminen toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle olisi tehtävä viipymättä, säännöstä olisi perusteltua täydentää tältä osin.

3 Tavoitteet

Esityksessä ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus varmistaa nykyistä parempi yhteistyö syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välillä, tehostaa rikosasioiden käsittelyä ja lyhentää rikosten kokonaiskäsittelyaikoja. Tällä tavalla voidaan myös edistää viranomaisten resurssien tehokasta kohdentumista. Esityksellä edistetään valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa mainittuja tavoitteita paljastaa ja selvittää rikoksia tehokkaasti ja tuloksellisesti (s. 43). Esitys liittyy myös oikeusministeriön johdolla valmistettavaan valtioneuvoston selontekoon oikeudenhoidosta, jonka on määrä valmistua 31.10.2022 (OM063:00/2021). Ehdotuksilla on myös tarkoitus tehdä esitutkintalaikiin ja muuhun rikosprosessia koskevaan lainsäädäntöön sellaiset lainsäädäntömuutokset, joiden on katsottu olevan eduskunnan lausumien, erilaisten toimenpidekirjausten, laillisuusvalvontaratkaisuiden ja käytännön toimijoiden kannanottojen johdosta tarpeellisia.

Esityksen tavoitteena on lisäksi panna täytäntöön vuosille 2021–2023 valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyin ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimenpiteet 29 ja 32. Tätä kautta tavoitteena on myös edistää rikosvastuun toteutumista ihmiskaupparikoksissa ja sen lähirikoksissa.

Esityksessä ehdotettavilla muutoksilla on niin ikään tarkoitus parantaa muidenkin haavoittuvassa asemassa olevien rikosten uhrien, kuten lapsien, asemaa rikosprosessissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lapsiin kohdistuvien rikosten prosessien nopeuttaminen

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn nopeuttamiseksi. Esitutkinta olisi toimitettava kiireellisesti, jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja kyseessä olisi epäilystä rikoksesta, joka kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen. Myös syyttäjän tulisi näissä tapauksissa ratkaista kiireellisesti, nostaako hän syytteen. Niin ikään syytteen nostamisen tulisi tapahtua ilman viivytystä. Vastaavasti tuomioistuimessa pääkäsittely olisi asianomistajan ollessa alle 18-vuotias ja rikoksen kohdistuessa edellä mainittuihin oikeushyviin pidettävä viimeistään 30 päivän kuluessa asian vireilletulosta.

Edelleen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi esitutkintalain mukaisen edunvalvojan määräämisen mahdollisuutta muihinkin alle 18-vuotiaisiin lapsiin kuin asianosaisiin. Pykälän terminologiaa selvennettäisiin ja siihen lisättäisiin informatiivinen viittaus holhustoimilain 79 §:ään, jossa säädetään väliaikaisesta edunvalvojan määräämisestä.

Erityisosaamisen turvaaminen

Esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jos esitutkinnassa kohdistetaan alle 18-vuotiaisiin tutkintatoimenpiteitä, olisi voimassa olevaan lakiin sisältyvän tutkintatoimenpiteiden keskittämisedellytyksen lisäksi tutkinnan johto annettava mahdollisuuksien mukaan tällaisiin tehtäviin erityisesti perehtyneille tutkinnanjohtajille. Tarkoituksena on varmistaa riittävä osaaminen alle 18-vuotiaisiin kohdistuvassa esitutkinnassa.

Esitutkintalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevan esitutkinnan keskittämiseksi. Esityksessä ehdotetaan esitutkintalakiin uutta 4 luvun 7 a §:ää, jossa säädettäisiin asianomistajaan kohdistuvien esitutkintatoimenpiteiden ja tutkinnan johdon antamisesta tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille, jos asianomistajan arvioidaan esitutkinnassa olevan erityisen suojelun tarpeessa esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n nojalla tehtävän arvion perusteella.

Tekniikan hyödyntäminen rikosprosessissa

Kuulusteluiden tallentamista ääni- ja kuvatallenteeseen edistettäisiin. Esityksessä ehdotetaan esitutkintalakiin tehtäväksi lisäys, jonka mukaan kuulusteltavan pyytäessä kuulustelutilaisuuden tallentamista, tulisi tilaisuus tallentaa kokonaan tai osittain, ellei se merkittävästi viivytä asian käsittelyä tai siitä aiheudu muuta olennaista haittaa.

Mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa videotallenteeseen tai siihen rinnastettavaan muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin koskemaan seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä, seksuaalipalveluiden ostamista nuorelta, paritusta ja ihmiskauppaa koskevia oikeudenkäyntejä. Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa näiden rikosten asianomistajien asemaa rikosprosessissa ja suojella heitä rikosprosessin aiheuttamilta haitoilta.

Tutkintasuunnitelmat

Esitutkintalakiin otettaisiin uusi säännös tutkintasuunnitelman laatimisesta tarkoituksena lisätä ja edistää tutkintasuunnitelmien käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla rikosprosessissa tehostaen ja nopeuttaen. Voimassa olevassa esitutkintalain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa syyttäjälle, jollei sitä olisi pidettävä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana. Tutkintasuunnitelman tulisi sisältää olennaiset tiedot esitutkinnan toimittamisesta ja sen aikana suoritetavista tutkintatoimenpiteistä ja käytetyistä menettelyistä sekä arvio tutkinnan aikataulusta ja esitutkinnan valmistumisesta. Tutkintasuunnitelmaa tulisi tarpeen mukaan päivittää tutkinnan aikana, jotta sitä koskevat tiedot säilyisivät ajantasaisina. Säännös tutkintasuunnitelmasta lisättäisiin esitutkintalain 3 lukuun, joka sisältää säännökset esitutkinnan toimittamisen yleisistä edellytyksistä. Lisäksi esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä neuvotteluvollisuudesta tutkintasuunnitelmaan liittyvistä kysymyksistä säädetäisiin esitutkintalain 5 luvun 3 §:ssä. Säännös vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa ohjeistusta tutkintasuunnitelmien laatimisesta. Säännöksessä olisi voimassa olevaa ohjeistusta vastaavaa joustavuutta, mikä muun muassa mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan syyttäjän ja poliisin välillä siitä, milloin tutkintasuunnitelmaa ei olisi tarpeen tehdä. Säännöksen kirjaamista lakiin on pidetty perusteltuna paitsi tutkintasuunnitelmien käytön edistämiseksi nykyohjeistusta vastaavalla tavalla, myös siksi, että asia voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon esimerkiksi tietojärjestelmiä uudistettaessa.

Yhteistyövelvollisuus

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuutta koskevaan esitutkintalain 5 luvun 3 §:ään tarkoituksena lisätä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä yhteistyötä ja syyttäjän aktiivista roolia esitutkinnan aikana. Säännökseen koottaisiin ne keskeiset asiat, joista esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulisi neuvotella esitutkinnan aikana.

Säännökseen lisättäisiin uutena velvollisuutena tutkinnanjohtajalle neuvotella syyttäjän kanssa siitä, mitä asian valmisteleminen syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten edellyttää niissä tutkinnoissa, joissa esitutkintaviranomainen on ilmoittanut syyttäjälle tutkittavaksi tulleesta rikoksesta. Pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti säädettäisiin, että näissä tilanteissa tutkinnanjohtajan olisi lisäksi ennen tutkinnan päättämistä neuvoteltava syyttäjän kanssa siitä, onko asia selvitetty riittävästi 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tutkintasuunnitelman laatimisesta säädettäisiin esitutkintalain 3 luvun 3 a §:ssä. Yhteistyövelvollisuutta koskevaan säännökseen lisättäisiin esitutkintaviranomaisen ja syyttäjälle velvoite neuvotella tutkintasuunnitelman sisältöön liittyvistä kysymyksistä. Edellä selostetun mukaisesti tutkintasuunnitelmasta ehdotetaan otettavaksi säännös esitutkintalain 5 luvun 3 §:ään.

Voimassa olevassa esitutkintalain 10 luvun 1 §:ssä säädetään loppulausuntomenettelyä, josta vastaa esitutkintaviranomainen. Loppulausuntomenettelyyn liittyvä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välinen yhteistyövelvoite ehdotetaan siirrettäväksi yhteistyövelvollisuutta koskevaan esitutkintalain 5 luvun 3 §:n säännökseen. Sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi syyttäjän kuulemisen sijasta siten, että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulisi tarvittaessa neuvotella loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta. Kuten nykyisinkin, loppulausuntoa ei tarvitsisi aina pyytää, mutta olisi tärkeää, että erityisesti epäselvissä tapauksissa esitutkintaviranomainen arvioisi yhdessä syyttäjän kanssa loppulausuntomenettelyn tarpeellisuutta. Sääntelyä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että jos loppulausuntomenettelyä käytetään, tulisi esitutkintaviranomaisen aina neuvotella syyttäjän kanssa loppulausuntopyynnön sisällöstä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä sekä mahdollisesta tarpeesta esitutkinnan täydentämiseen annetun loppulausunnon johdosta. Säännöksellä pyritään lisäämään syyttäjän aktiivista osallistumista esitutkinnan loppuvaiheeseen ja loppulausuntomenettelyn käyttöön ja sen johdosta arvioitavien kysymysten käsittelyyn. Tavoitteena on edistää loppulausuntomenettelyn käyttöä ja sen tarkoituksenmukaista hyödyntämistä rikosprosessia tehostavalla ja nopeuttavalla tavalla.

Säännökseen ehdotettavien muutosten tarkoituksena olisi lisätä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä vuoropuhelua esitutkinnan aikana ja edistää syyttäjän aktiivista

osallistumista erityisesti tutkintasuunnitelman laatimiseen ja loppulausuntomenettelyyn sekä yleisellä tasolla esitutinnan toimittamiseen liittyviin kysymyksiin. Tällä tavoin edistettäisiin sitä, että esitutkintaviranomaisen tiedossa on seikat, joita tutkinnalta edellytetään syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten. Keskeisenä tavoitteena on tutkinnan turvaaminen ripeästi ja laadukkaasti, jotta rikosasia saadaan tehokkaasti selvitettyä ja käsiteltyä myös esitutkinta- ja syyteharkintavaiheen jälkeisessä oikeudenkäynnissä. Sääntelyllä pyritään muun muassa vähentämään käsittelyä pitkittäviä lisätutkintapyyntöjä oikeudenkäyntivaiheen aikana.

Loppulausuntomenettely

Esitutkintalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että loppulausuntopyyntö olisi aina yksilöitävä. Tällä pyritään parantamaan loppulausuntojen laatua ja niiden hyödynnettävyyttä esitutinnan mahdolliseen täydentämiseen liittyvässä arvioinnissa ja syyteharkinnassa sekä myös mahdollisen pääkäsittelyn valmistelussa. Tällä voitaisiin myös edistää asianosaisten ja heidän avustajiensa halukkuutta loppulausuntojen antamiseen. Loppulausunnon pyytämistä ja sen mahdollisesti edellyttämiä toimenpiteitä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiasta päättäisi tutkinnanjohtaja yhteistyössä syyttäjän kanssa. Säännökseen ehdotetaan lisäksi lisättäväksi viittaus esitutkintalain 5 luvun 3 §:ään, johon siirrettäisiin tarkempi sääntely esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä neuvotteluvollisuudesta loppulausuntomenettelyssä.

Ehdotuksilla tavoiteltavien hyötyjen aikaansaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän käytössä olisi yhteinen sähköinen alusta tietojenvaihtoa varten. Rikosasioiden käsittelyketjun eri toimijoiden käytössä olevien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen on muutoinkin rikosprosessin sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta välttämätöntä.

Sovittelun käytön lisääminen

Esitutkintalain epäillylle ja asianomistajalle tehtäviä ilmoituksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi velvollisuus sovittelusta ilmoittamiseen. Tarkoituksena olisi edistää asianosaisten tietoisuutta sovittelumahdollisuudesta.

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

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

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla tehostettaisiin rikosprosesseja ja lyhennettäisiin rikosten kokonaiskäsitelyaikoja sekä edistettäisiin viranomaisten resursien tehokasta kohdentumista. Rikosten käsittelyaikojen lyhentyminen parantaisi myös rikosprosessin osapuolten oikeusturvaa.

Lapsiin kohdistuviin rikosasioihin liittyvät lainsäädäntömuutokset tehostaisivat erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyä ja parantaisivat tällä tavalla lapsiuhrien asemaa rikosprosessissa. Kuulustelutalouksien tallentamista ääni- ja kuvataallenteelle koskevalla lainsäädäntömuutoksella edistettäisiin oikeusturvan toteutumista. Tutkinnan keskittämistä riittävän osaaville esitutkintavirkkamiehille koskevat lainsäädäntömuutokset parantaisivat lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien uhrien asemaa rikosprosessissa. Esityksellä myös edistettäisiin rikosvastuun tehokasta toteutumista ihmiskaupparikoksissa ja sen lähirikoksissa sekä parannettaisiin näiden rikosten uhrien suojelua mahdollistamalla näissä asioissa esitutkintatallenteen hyödyntäminen oikeudenkäynnissä.

Tutkintasuunnitelmia, yhteistyövelvollisuutta ja loppulausuntomenettelyä koskevilla lainsäädäntömuutoksilla parannettaisiin esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien välistä yhteistyötä, vähennettäisiin prosessissa tapahtuvia viivästyksiä, parannettaisiin tutkintamateriaalin laatua, edistettäisiin syyteharkintavaihetta ja helpotettaisiin tuomioistuinten valmistelutyötä.

Ns. putkakuolemiin ja poliisin voimankäyttötilanteisiin liittyvällä lainsäädäntömuutoksella selkiytettäisiin syyttäjän roolia tutkinnanjohtajana näissä tutkinnoissa sekä vältettäisiin turhaa ja päällekkäistä työtä kahden tutkinnanjohtajan arvioidessa samaa

asiaa. Poliisin voimankäyttötilanteisiin liittyvällä ilmoitusvelvollisuuden säätämällä ei muutettaisi asiantilaa nykyisestä, mutta nostettaisiin säännös lain tasolle viranomaisten ohjeistuksesta.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksillä tehostettaisiin rikosasioiden käsittelyä ja edistettäisiin yhteistyötä syyttäjän sekä esitutkintaviranomaisten välillä. Aikaisemmin mainitussa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa moniviranomaisyhteistyö tuodaan esiin keskeisenä palvelujen voimavarana. Selonteossa muun muassa todetaan, että rikosten esitutkinasta rangaistusten täytäntöönpanoon yltävän rikosprosessiketjun aikaisempien vaiheiden toimijoiden resurssit ja tuloksellisuus vaikuttavat suoraan ketjussa seuraavina olevien toimintaan. Käsittelyaikojen pidentyminen nähdään keskeisenä rikosvastaun toteuttamista heikentävänä tekijänä niin esitutkintaviranomaisten kuin syyttäjälaitoksenkin toiminnassa (s. 24). Tavoitteeksi asetetaan käsittelyn nopeuttaminen varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisin kesken. Lisäksi viitataan oikeusministeriön asettamaan työryhmään ja tutkimushankkeeseen esitutkintayhteistyön toimivuudesta (s. 43). Muina prioriteetteina mainitaan muun muassa ihmiskaupan vastaiset toimet sekä lapsiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kohdistuvien rikosten paljastamisen ja selvittämisen edistäminen. Tässä esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä edistettäisiin siten sisäisen turvallisuuden selonteossa asetettuja tavoitteita paljastaa ja selvittää rikoksia tehokkaasti ja tuloksellisesti. Esitys liittyy myös oikeusministeriön johdolla valmisteltavaan valtioneuvoston selontekoon oikeudenhoidosta, jonka on määrä valmistua 31.10.2022.

Esityksessä on jatkotyöstetty rikosketjun Lean-raportissa mainittuja suosituksia tehostaa rikosasioiden käsittelyä Lean-periaatteiden pohjalta. Jäljempänä todetun mukaisesti esityksessä ehdotetut toimenpiteet kuitenkin lisäksi lyhyellä aikavälillä erityisesti esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien työmäärää nykyisestä. Viranomaisyhteistyön vahvistamisella rikostutkintavaiheessa olisi kuitenkin mahdollista tehostaa rikosten esitutkintaa sekä lyhentää syyteharkinta-aikoja ja vähentää tarvetta lisätutkinnoille tuomioistuinvaiheessa. Kokonaisuutena ehdotukset edistäisivät valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoitoon liittyviä tavoitteita viranomaisyhteistyön vahvistamisesta ja rikosasioiden käsittelyn kokonaiskeston lyhentämisestä.

Taloudelliset vaikutukset

Seuraavassa esitetään alustavia arvioita mietinnössä ehdotettujen toimenpiteiden kustannusvaikutuksista rikosprosessiketjun toimijoiden hallinnonalalle. Arviot tarkentu-

vat valmistelun edetessä ja niistä aiheutuvaan lisäresursointitarpeeseen otetaan normaaliin tapaan kantaa tulevien valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisia määrärahoja koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Esitutkintaviranomaiset

Esitutkintaviranomaisilla on selkeä yhteinen lisäresurssintarve. Ottaen huomioon poliisin asiamäärät suhteessa Tulliin ja Rajavartiolaitokseen, ei Tullin ja Rajavartiolaitoksen resurssitarpeita ole tässä erikseen tuotu esiin, koska niillä ei olisi merkittävää vaikutusta kokonaisuvaan.

Säännösehdotukset tuovat parannuksia laadullisesti ja ajallisesti rikosprosessiin kokonaisuutena arvioiden. Kuitenkin osa ehdotuksista aiheuttaa esitutkintaviranomaiselle uusia velvoitteita, jotka edellyttävät lisäresursseja toteutuakseen.

Putkakuolemia koskevasta muutoksesta ei aiheudu poliisille kustannusvaikutuksia; tutkinnan suorittaa edelleen poliisin tutkijat, vaikka tutkinnanjohtajuus siirtyy.

Kirjallisen tutkintasuunnitelman nykyistä laajempi käyttöönotto tarkoittaa työmäärän lisäämistä poliisilla, koska jokainen tutkintasuunnitelma edellyttää erillistä suunnittelua ja mm. eri järjestelmistä tehtävää tiedon siirtämistä word-lomakkeelle. Säännös vastaa pitkälti jo nykyistä viranomaisten ohjeistusta. Tutkintasuunnitelmia ei kuitenkaan osin resurssisyyistä laadita ohjeistuksen edellyttämällä tavalla. Tutkintasuunnitelman laatiminen on pääosin poliisin vastuulla. Tutkintasuunnitelman laatiminen ja kirjaaminen erilliselle dokumentille on keskimäärin tunnin työ. Tarve päivittää tutkintasuunnitelmaa tutkinnan aikana riippuu paljon jutun luonteesta; joskus päivitettävää ei juuri ole, mutta osa jutuista vaatii lähes päivittäistä muokkaamista.

Arvioitaessa tutkintasuunnitelmasta tulevia resurssivaikutuksia poliisille tulee tarkastella niitä rikoksia, joista esitutkintaviranomainen ilmoittaa syyttäjälle ja joista on tarve tehdä myös tutkintailmoitus. Jäljempänä tuodaan esiin arvioita niiden tapausten määrästä, joissa tutkintasuunnitelma todennäköisesti tulisi tehtäväksi. Rikoksia, joissa on epäiltynä poliisimies, on noin 1.000 vuodessa, jolloin tutkintasuunnitelman laatimisesta on arvioitu aiheutuvan vähintään 1.000 tunnin lisätyö. Kiinniotetuista ja pidätyistä, joiden osalta harkitaan vangitsemista tai matkustuskieltoa, tulee tehdä ilmoitus syyttäjälle. Poliisilla on vuodessa lähes 30.000 kiinniotettua, joista esitetään vangittavaksi yli 2.000 henkilöä. Näiden lisäksi on vangitsemisen jälkeen matkustuskieltoon asetettuja henkilöitä. Pelkästään vangittujen osalta on arvioitu, että tehtäväksi tulisi vähintään 2 000 tutkintasuunnitelmaa. Lisäksi tutkintasuunnitelman päivittäminen on työlästä arviolta 25 %:ssa jutuista vieden vähintään saman ajan kuin tutkintasuunnitel-

man laatiminen. Sen lisäksi voidaan arvioida, että tutkintasuunnitelma tulisi tehdä vuodessa noin 7.500 lapsiin kohdistuvassa väkivaltarikoksessa ja noin 2.800 seksuaalirikoksessa. Näissä jutuissa tutkintasuunnitelman laatimisen lisäksi suunnitelmaa päivitetään vähintään kolmessa erillisessä vaiheessa, jolloin kukin päivittämiskerta vie arviolta 0,5 tuntia. Siten yhteensä tutkintasuunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä aiheutuisi edellä mainituissa rikoksissa noin 18 henkilötyövuoden lisäresurssitarve.⁵¹ On myös otettava huomioon, että laajoissa ja vaativissa asioissa, kuten Vastaamo-juttu, tutkintatoimien suunnittelu (mm. tekijän löytäminen ja laajojen asianomistajatielojen kirjaaminen) ja tutkintasuunnitelman laatiminen vie tavallista enemmän resursseja. Yhteenvedona on arvioitu, että tutkintasuunnitelman nykykäytäntöä laajempi käyttöönotto vaatisi poliisille lisäresursseja yhteensä noin 20 henkilötyövuotta.

Edellä tarkoitetut laskelmat perustuvat tämän hetkiseen tilanteeseen ja käytössä oleviin järjestelmiin. On mahdollista, että tutkintasuunnitelman laatiminen helpottuu tulevaisuudessa ja työmäärä vähenee, kun tutkintasuunnitelma saataisiin sisällytettyä poliisin käyttöön tulevaan Vitja-järjestelmään. Vitja-järjestelmä on kuitenkin vielä kehitteillä eikä ole varmaa tietoa sen käyttöönottoaikataulusta (olettavasti vuosien 2024–2025 vaihteessa), joten varmaa tietoa sen vaikutuksista ei vielä ole. Tutkintasuunnitelman sisällyttämisen Vitja-järjestelmään on katsottu edellyttävän, että asiasta säädetään laissa.

Loppulausuntomenettelyyn liittyvillä säännösehdoituksilla ei ole todennäköisesti merkittäviä resurssivaikutuksia poliisille, vaikkakin ehdotettavat muutokset voivat ainakin muutosten käyttöönottovaiheessa hidastaa jossain määrin tutkinta-aikaa esitutkintavaiheen lopussa. Muutokset lisäävät joka tapauksessa poliisin esitutkintayhteistyötä syyttäjän kanssa. Tehokas loppulausuntomenettelyn käyttö voi myös vähentää poliisin työmäärää, jos sillä pystytään vähentämään esitutkinnan päättämisen jälkeen tehtäviä lisätutkintoja.

Sekä tutkintasuunnitelmaan että loppulausuntomenettelyyn liittyvien säännösten toimivuutta voitaisiin merkittävästi edistää, jos syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen käytössä olisi yhteinen sähköinen alusta tiedonvaihtoa varten. Tämä olisi tärkeää esitutkintayhteistyön edistämiseksi muutoinkin. Jos esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän käytössä olisi yhteinen sähköinen alusta tiedonvaihtoa varten, se helpottaisi tutkinta-

⁵¹ Poliisimiehen ollessa epäiltynä tutkintasuunnitelman laatiminen vie 1.000 tuntia, vangittavaksi esitettyjen osalta laatiminen ja päivittäminen vie 2.500 tuntia, lapsiin kohdistuvien seksuaali- ja väkivaltarikosten osalta laatiminen vie 10.300 tuntia ja päivittäminen kolmessa vaiheessa yhteensä 1,5 tuntia x 10.300 (yhteensä 25.750 tuntia). Näin ollen arvioitu tuntityömäärä on yhteensä 29.250 tuntia, mikä vastaa noin 17,8 henkilötyövuotta (henkilötyövuosien laskemisessa käytetään kaavaa henkilötyötunnit / 1640).

suunnitelmien laatimista ja niiden päivittämistä ja sitä kautta pitkällä tähtäimellä tehostaisi toimintaa. Tämän voidaan arvioida säästävän työvaiheisiin liittyviä kustannuksia. Tässä esityksessä ei ole ollut mahdollista arvioida tehokkaan esitutkintayhteistyön edellyttämien tietojärjestelmämuutosten kustannusvaikutuksia. Rikosprosessiketjuun osallistuvien toimijoiden käytössä olevien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen olisi ehdotuksilla tavoiteltavien tuottavuushyötyjen aikaansaamiseksi välttämätöntä.

Poliisilla oli kiireellisesti tutkittavana vuosina 2020–2021 yhteensä yli 35.000 tapausta, joissa rikoksesta epäilty on ollut alle 18-vuotias. Poliisilla ei ole suoraan saatavissa tilastoja tapauksista, joissa asianosainen on ollut alaikäinen. Laskelmien mukaan kiireellisyyttä koskevien ehdotettujen säännösmuutosten mukaisia juttuja, joissa rikoksesta epäilty on yli 18-vuotias ja uhri alle 18-vuotias, oli vuosina 2020–2021 noin 5.500 vuodessa. Laskelmassa tulee huomioida erityisesti lapsia koskevien internetiä hyväksi käyttäen tehtyjen rikosten määrän kasvu Suomessa ja Euroopassa. Nämä kiireellisyysvaatimuksen piirissä olevat, lapsia koskevat tutkinnat ovat sisällöltään erilaisia, ja keskimääräisesti arvioiden yksi tutkija pystyy hoitamaan tällaisia, osittain erityisosaamista vaativia juttuja noin sata vuodessa. Kiireellisyysvelvoitteet pyritään hoitamaan uudelleenjärjestelyin, mutta on arvioitu, että velvoitteiden toteuttaminen ilman riskiä muiden rikosten tutkinnan tai muiden velvoitteiden (esimerkiksi pakkokeinot) viivästyttämisestä ei ole mahdollista ilman resurssilisäyksiä. Kaiken kaikkiaan on arvioitu, että velvoitteista aiheutuisi noin 18 henkilötyövuoden lisäresurssitarve. Poliisin tietojärjestelmät eivät tällä hetkellä tue ehdotettuja muutoksia. Myös tietojärjestelmämuutokset tulee huomioida, jotta vaaditut tehtävät voidaan hoitaa. Järjestelmämuutosten resurssivaikutuksia ovat tämänhetkisten arvioiden mukaan 10.000–50.000 euron välillä, mutta tarkemmin kuluja on vaikea vielä arvioida.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden mukaan lapsirikostutkinnassa tutkinnan johto tulee mahdollisuuksien mukaan antaa näihin asioihin erityisesti perehtyneille tutkinnanjohtajille. Lisäksi ehdotetaan, että erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevissa asioissa asianomistajaan kohdistuvat tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto tulee mahdollisuuksien mukaan antaa näihin asioihin erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Näihin tehtäviin tulisi siten nimetä vaatimukset täyttävät tutkinnanjohtajat, minkä on arvioitu edellyttävän 24 henkilötyövuoden lisäresurssia. Tämä arvio perustuu Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella vuoden 2021 aikana tehtyyn selvitykseen, jossa lähdettiin toteuttamaan Barnahus-hankkeen mukaista ehdotusta lapsirikostutkinnan keskittämiseksi yhteen ryhmään, huomioiden kaikkien poliisilaitosten vastaava tarve. Mikäli tutkinnanjohtajat nimetään nykyisillä resursseilla, aiheutuu siitä väistämättä viivästyksiä muiden asioiden hoitamiseen, mikä ei ole toivottavaa.

Esityksessä kuulustelujen videointiin ehdotettujen muutosten resurssivaikutuksia on vaikea arvioida. Kuulustelujen määrästä ei ole tilastotietoa. Vuoden aikana tehdään arviolta 1,5 miljoonaa kuulustelua. Kuulustelun videoinnin tallennuskalusto vaatii erillisen tilan. Kaikissa poliisilaitoksissa ei vielä pystytä toteuttamaan erillisiä kuulusteluhuoneita eikä toimitilat myöskään mahdollista valmiutta kaikissa tapauksissa videointiin. Myöskään yhdenmukaista teknistä laitteistoa ei ole käytössä. Esimerkiksi lasten kuulusteluun käytettävän laitteiston hankintahinta on 25.000 euroa lisättynä tilan kuluksilla. Kustannusvaikutuksia videointiin liittyvistä ehdotuksista arvioidaan tarkemmin jatkovalmistelussa.

Videointia koskevat muutokset vaikuttavat tallennustilaa ja Tuvea koskeviin vaatimuksiin. Videokuulusteluhuoneessa kuvattu 50 minuutin lasta koskeva kuulustelu vie tallennustilaa 1,1 gigatavua. Jos kaikki kuulustelut (arviolta 1,5 miljoonaa kuulustelua) videoitaisiin, niiden sisältämän datan säilytyksestä aiheutuisi yhteensä yli 4 miljoonan euron kustannus vuositasona. Datan kertymän siirtymää tuleville vuosille ei ole otettu huomioon. On vaikea arvioida, kuinka paljon kuulusteluja videoitaisiin jatkossa, mutta todennäköisesti ainakin epäiltyjen osalta määrä kasvaa. Jos videoitavien kuulustelujen määrä kasvaisi esimerkiksi 20 %, olisi sen arvioitu kustannusvaikutus yli 800.000 euroa vuodessa. Lisäksi kustannuksia aiheutuu materiaalin arkistoinnista ja säilyttämisestä.

Syyttäjälaitos

Osa esitutkintalakiin ehdotettavista säännöksistä merkitsee valtakunnansyyttäjän antamassa ohjeistuksessa tavoitellun menettelyn siirtämistä lain tasolle suoraan syyttäjiä velvoittavaksi. Käytännössä voimassa olevien ohjeiden mukaisia toimintamalleja on osin resurssisyyistä pystytty toteuttamaan vain vähäisiltä osin. Säännösehdoitusten sisältämästä joustavuudesta huolimatta muutoksista aiheutuu syyttäjiille uusia lakisääteisiä velvoitteita, jotka edellyttävät toteutuakseen resurssilisäyksiä.

Putkakuolematapauksissa toimitettavasta syyttäjäjohtoisesta esitutkinnasta kaikissa poliisin palveluksessa olevien henkilöiden osalta arvioidaan aiheutuvan vuosittain noin 10–20 syyttäjätutkintajohtoisien asian lisäys. Säännösmuutoksesta aiheutuu arviolta 0,5 henkilötyövuoden kustannusvaikutus.

Vastuu tutkintasuunnitelman laatimisesta ja päivittämisestä on esitutkintaviranomaisella, jolle aiheutuu myös pääosa työmäärästä. Kirjallisten tutkintasuunnitelmien määrän lisäämisellä ja syyttäjän nykyistä merkittävemmän esitutkintavaiheen työpanoksen arvioidaan tehostavan yksittäisen asian esitutkintatoimia ja tuovan lisäarvoa esitutkintaan. Syyttäjältä edellytettävän työpanoksen kokonaismäärä on suoraan verrannollinen siihen, kuinka paljon esitutkintaviranomaisilla on mahdollisuus käyttää resursseja

tutkintasuunnitelmaan ja esitutkintayhteistyöhön. Rikosasialle määrätään syyttäjä esitutkintalaissa säädetyn ennakoilmoituksen johdosta. Tavanomaista vaativammassa jutussa ennakoilmoituksen tulisi sisältää alustava tutkintasuunnitelma, jotta asian vaativuus ja tarvittava ajankäyttö voidaan huomioida jo juttua jaettaessa. Syyttäjä osallistuu tutkintasuunnitelman kehittämiseen heti jutun saatuaan. Tarvittaessa syyttäjä voidaan alustavasti määrätä asiaan jo ennen esitutkinnan aloittamista arvioimaan tutkintasuunnitelmaa siltä varalta, että esitutkinta asiassa aloitetaan. Tutkintasuunnitelman laatimiseen ja esitutkintaan aikaisempaa aktiivisemmasta osallistumisesta arvioidaan aiheutuvan Syyttäjälaitokselle noin puolet poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten esitutkintaan kohdistamasta lisäpanostuksesta. Mikäli esitutkintaviranomaisten arvioidaan tarvitsevan säännösmuutosten toteuttamiseksi 20 henkilötyövuotta, arvioidaan Syyttäjälaitokselle aiheutuvan noin 10 henkilötyövuoden kustannus.

Syyttäjän nykyistä merkittävämmän loppulausuntovaiheen osallistumisen arvioidaan tehostavan yksittäisen asian esitutkintoa ja tuovan lisäarvoa esitutkintaan. Tällä arvioidaan säästettävän voimavaroja rikosasioiden kokonaiskäsittelyssä ja erityisesti käräjäoikeuden valmisteluvaiheessa. Lisäksi arvioidaan aiheutuvan positiivisia kokonaisvaikutuksia myös Syyttäjälaitokselle ja esitutkintaviranomaisille, koska yhteistyötä tehostamalla ja syyttäjän juridista asiantuntemusta hyödyntämällä loppulausuntovaiheessa edistettäisiin syyteharkintaa palvelevien seikkojen yksilöintiä ja jäsentelyä myöhempää pääkäsittelyä ja asiassa tarvittavaa todistelua silmällä pitäen. Loppulausuntopyyntöjen määrän lisäämisen, pyyntöjen yksilöintivaatimuksen ja asiassa tehtävän esitutkintayhteistyön arvioidaan aiheuttavan Syyttäjälaitokselle yhden henkilötyövuoden kustannuksen.

Syyttäjälaitoksessa oli vuonna 2020 yhteensä 5.100 rikosasiaa, joissa epäilty oli täysi-ikäinen ja asianomistaja alle 18-vuotias (yhdeällä rikosasialla voi olla useampi rikosnimike ja useampi epäiltynä ja/tai asianomistaja). Vuosina 2015–2019 näiden rikosasioiden määrät ovat vaihdelleet välillä 4.000–4.500. Työryhmässä ehdotetun rajauksen mukaisia rikosasioita oli vuonna 2020 noin 4.000 asiaa, jolloin kiireellisyysvaatimuksen ulkopuolelle jäi noin 1.100 rikosasiaa. Vuosina 2015–2019 kiireellisyysvaatimukseen piiriin kuului 3.200–3.600 alaikäisten rikosasiaa. Viimeisen viiden vuoden ajalla ei ole merkittävää vaihtelua alaikäisiin asianomistajiin kohdistuvien rikosten eri rikoslajeissa. Asiamäärät ovat kaikkiaan nousseet mainitulla ajalla, kuten on myös Syyttäjälaitokseen saapuneiden kaikkien asioiden määrä noussut vastaavasti. Alle 18-vuotiaita asianomistajia koskevan rikosasian käsittelyn kiireellisyyttä ja määräaikoja koskevat säännösehdotukset eivät suoraan aiheuta kustannusvaikutuksia Syyttäjälaitokselle. Käytännössä erilaisia kiireellisyysperusteita on jo lukuisia ja niitä joudutaan Syyttäjälaitoksessa priorisoimaan. Uuden kiireellisyysveloitteen täysimääräiseen toteuttamisessa on haasteita. Käräjäoikeudelle asetettava 30 päivän määräaika pääkäsittelylle asian vireille tulosta sitoo Syyttäjälaitoksen työpanosta muista rikosasioista näiden asioiden hoitamiseen ja aiheuttaa viiveitä muiden rikosasioiden hoitamiseen.

Mikäli esitetty kiireellisyysvelvoite toteutetaan kärjäoikeusvaiheen osalta täysimääräisenä ilman muiden rikosasioiden käsittelyn viivästymistä, edellyttää se vaikeasti arvioitavaa lisäresurssia. Kokonaisuutena Syyttäjälaitoksen resurssitarpeiden voidaan arvioida vastaavan pitkälti kärjäoikeuksille aiheutuvaa muutaman henkilötyövuoden lisäresurssia.

Pitkällä tähtäimellä mietinnössä ehdotetuilla muutoksilla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia Syyttäjälaitoksen toiminnan tehokkuuteen. Onnistuminen kuitenkin edellyttää, että ehdotetut säännösmuutokset saadaan järkevällä ja tehokkaalla tavalla jalkautettua käytäntöön. Keskeistä on myös se, että esitutkintaviranomaisten ohella keskeiset sidosryhmät, erityisesti avustajat ja tuomioistuimet, omaksuvat ehdotetun hienosäädön rikosprosessin ajattelumalliin, jossa tuomioistuinvaihetta valmistelevat toimenpiteet aidosti aikaistuvat ja saavat entistä enemmän neuvottelevia sävyjä.

Esitutinnan nykyistä jäsentyneemmällä ja aikataulutetummalla toteutuksella sekä syyttäjän oikeudellisen ja strategisen roolin lisäämisellä esitutkintavaiheessa voidaan kokonaisvaltaisesti tehostaa rikosasioiden käsittelyä ja lyhentää käsittelyaikoja. Sama vaikutus on esitutinnan ja syyteharkinnan limittymisellä sekä asianosaisten oikeudellisten avustajien osallistumisella rikosasioiden käsittelyyn nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Tehokkaalla yhteistyöllä voitaisiin nykyistä laadukkaammin ja kansalaisten yhdenvertaisuus huomioon ottaen edistää rikosvastuun toteutumista.

Tuomioistuimet

Vuosittain kärjäoikeuksissa tulee vireille noin 60.000 rikosasiaa. Osa näistä on jo nykyisellään säänneltyä käsiteltäviksi kiireellisinä siten, että pääkäsittely on pidettävä tietyn määräajan kuluessa syytteen nostamisesta tuomioistuimessa (ROL 5 luku 13 §). Käytännössä selvän enemmistön näistä kiireellisen käsittelyn tilanteista on muodostanut tutkintavankina olevien asiat sekä asiat, joissa vastaajana on alle 18-vuotias.

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan vastaavanlaisen kiireellisyyden säätämistä koskemaan myös tietyntyyppisiä rikosasioita, joissa asianomistaja on alle 18-vuotias. Kuten alaikäisten vastaajien osalta, myös alaikäisten asianomistajien kohdalla pääkäsittely kärjäoikeudessa olisi ehdotuksen mukaisesti pidettävä 30 päivän kuluessa syytteen nostamisesta. Ehdotettu muutos on periaatteellisesti tärkeä.

Työryhmässä esiteltyjen tilastojen perusteella voidaan todeta, että alaikäisiä asianomistajia – ehdotetun uuden sääntelyn sisältämän rajauksen mukaisesti – olisi kolmen viime vuoden osalta ollut pyöreästi 2.000 vuodessa. Toisaalta niitä rikosasioita,

joissa joku asianomistajista on ollut alaikäinen, on tilastojen mukaan ollut viime vuosina keskimäärin noin 1.500, mikä selittyy sillä, että samaan syytekokonaisuuteen on voinut liittyä useampi alaikäinen.

Tilastojen valossa alaikäisyyden perusteella kiireellisinä käsiteltävät asiat tulisivat jatkossa suurin piirtein kaksinkertaistumaan (alaikäiset vastaajat ja alaikäiset asianomistajat).

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että kysymys ei ole rikosasioiden määrän kasvusta edellä mainituilla juttumäärillä, vaan rikosasioiden sisäisen käsittelyjärjestyksen muuttamisesta.

Ehdotetun uuden priorisointiperusteen mukanaan tuomia taloudellisia vaikutuksia on mahdoton laskea tarkasti. Vaikutusten arvioinnissa voidaan joka tapauksessa huomioida se, että lisääntynyt kiireellisenä hoidettava juttujen määrä edellyttää tuomioistuimilta jatkuvaa varautumista. Kiireellisesti käsiteltävien asioiden saapumisesta ei pystytä yleensä kovin tarkasti ennakoimaan ja tämä vaikuttaa tuomioistuimen toimintaan kahdella tavalla. Tuomioistuimien voi varautua kiireellisiin asioihin ennakoimalla niin, että tietty osa tuomioistuimen resursseista varataan näiden asioiden käsittelyyn, vaikka tiedossa ei ole milloin tällaisia asioita tulee vireille. Vaihtoehtoisesti tuomioistuimen työ voidaan suunnitella ilman tällaista ennakkovarautumista ja kiireellisten asioiden saapumiseen reagoidaan muuttamalla tehtyjä suunnitelmia siirtämällä muiden asioiden käsittelyä myöhemmäksi. Kumpikin vaikutustapa aiheuttaa jonkin verran resurssihukkaa tuomioistuimissa. Hukan määrää voidaan kuitenkin pienentää pyrkimällä mahdollisimman hyvään ennakoitavuuteen ja tässä olennaiseksi nousee syyttäjiltä jo ennen asioiden vireilletuloa saatava ennakkoinformaatio. Muutoinkin yhteistyöllä syyttäjien ja asianajajien kanssa on keskeinen merkitys kiireellisesti käsiteltävien käsittelyn onnistumiseen.

Aikaisempaa suurempaan kiireellisiin asioihin varautuminen sitoo jossain määrin tuomioistuinten resursseja. Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun muutoksen vaatimat lisäresurssit voidaan arvioida muutamaksi henkilötyövuodeksi.

Muut mietinnössä ehdotetut muutokset vaikuttavat tuomioistuimiin lähinnä välillisesti. Jos niiden osalta muutostavoitteet saavutetaan suunnitellulla tavalla, voi tällä olla positiivista vaikutusta tuomioistuimiin erityisesti asian aikaisempaa paremman jäsenyneisyyden osalta. Tuomioistuinten näkökulmasta parannukset rikosketjun aiemmassa vaiheessa voivat toteutuessaan kompensoida osittain tai kokonaan edellä arvioidun lisäresurssitarpeen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Mietinnössä ehdotettavat muutokset perustuvat pitkälti Lean-raportissa, asiantuntija-kuulemisissa, ihmiskaupan vastaisessa toimintaohjelmassa, työryhmän toimikauden aikana toteutetuissa selvityksissä ja laillisuusvalvonnassa tehtyihin havaintoihin. Esi-tyksessä ei ole pohdittu mahdollisia muutostarpeita rikosasioiden käsittelystä vastaavien viranomaisten asemaan tai toimivaltuuksiin. Erilaisia sääntelyvaihtoehtoja on pyritty tarpeen mukaan kuvaamaan nykytilan kuvauksessa kulloistakin muutettavaksi ehdotettavaa säännöstä koskevassa osiossa.

Rikosprosesseja voidaan työryhmän arvion mukaan tehostaa useissa tapauksissa muillakin toimenpiteillä kuin muuttamalla lainsäädäntöä. Näitäkin toimenpiteitä on käsitelty kunkin aiheen kohdalla nykytilan kuvauksen ja arvion yhteydessä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

Tässä jaksossa on selvitetty Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden, Saksan ja Viron lainsäädäntöä eräiden työryhmän työn kannalta merkityksellisten kysymysten osalta. Jäljempänä mainittujen teemojen lisäksi oikeusvertailua on tehty Antti Tapanilan toteuttamassa selvityksessä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta (liite 2).

Jäljempänä mainittujen teemojen lisäksi vertailumaista on selvitetty rikosprosessin kestoa koskevia tietoja. Saatavilla on kuitenkin ainoastaan ollut tilastotietoa rikosprosessin vaiheiden keskimääräisestä kestosta kyseissä maissa. Sen lisäksi järjestelmien erot vaikeuttavat tietojen vertailtavuutta. Näiden syiden vuoksi mietintöön ei ole sisällytetty tietoja vertailumaiden rikosprosessin kestosta.

5.2.1 Syyttäjän asema esitutkinnassa

Ruotsi

Ruotsissa esitutkintaa johtaa pääsääntöisesti syyttäjä, ellei kysymyksessä ole luonteeltaan yksinkertainen rikos. Syyttäjä tai poliisi voi päättää esitutinnan aloittamisesta Ruotsin oikeudenkäymiskaaren (Rättegångsbalk⁵², RB) 23 luvun 3 §:n mukaan. Jos esitutinnan on aloittanut poliisi, eikä kyseessä ole yksinkertainen rikos, syyttäjä ottaa sen johdettavakseen heti, kun rikosasiassa voidaan nimetä epäilty. Sitä, milloin kyseessä on yksinkertainen rikosasia, ei määritellä laissa, vaan ylimmän syyttäjäviranomaisen ja poliisiviranomaisen määräyksissä ja suuntaviivoissa. Syyttäjä johtaa esitutkintaa myös muissa tapauksissa, jos se erityisistä syistä on perusteltua (RB 23 luku 3 §). RB 23 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan kun esitutkintaa johtaa syyttäjä, hän voi käyttää siinä apunaan poliisiviranomaista. Syyttäjä voi myös määrätä poliisimiehen suorittamaan esitutkintaan kuuluvan toimenpiteen, jos se on toimenpiteen luonne huomioon ottaen tarkoituksenmukaista.

Tanska

Rikosten tutkimisesta vastaa Tanskassa poliisi (lov om politiets virksomhed, 2 §). Syyttäjien ja poliisin tehtävistä, organisaatiosta ja yhteistyöstä säädetään tarkemmin oikeudenhoitolaissa (lov om rettens pleje⁵³). Tanska on jaettu 12 poliisipiiriin, joiden yhteydessä useimmat syyttäjät toimivat. Poliisipiirin päällikkö (politidirektør) on samalla kyseisen syyttäjäjyksikön johtaja. Poliisipiirien toimintaa valvovat valtionsyyttäjien toimistot, ja ylin viranomainen syyttäjäorganisaatiossa on valtakunnansyyttäjän toimisto (99 §).

Oikeudenhoitolain 96 §:n mukaan syyttäjien tehtävänä on yhteistyössä poliisin kanssa nostaa ja ajaa syytteitä kyseisessä laissa säädetyn mukaisesti. Syyttäjinä toimivat oikeudenhoitolain 95 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä (rigsadvokat), alueelliset syyttäjät (statsadvokat) ja poliisipiirien päälliköt (politidirektør). Syytteen nostamisesta päättävät pääsääntöisesti poliisipiirien päälliköt (719 §). Tanskassa syyttäjillä on valvova rooli suhteessa poliisiin. Alueelliset syyttäjät valvovat poliisipiirien toimintaa rikosasioiden käsittelyssä ja käsittelevät valitukset, jotka koskevat poliisijohtajien tekemiä päätöksiä (101 §:n 2 momentti).

⁵² Rättegångsbalk (1942:740).

⁵³ Lov om rettens pleje (LBK nr 938 10.9.2019).

Syytteen ajamisesta tuomioistuimessa vastaava taho määräytyy oikeusasteen mukaan. Lain 103 §:n mukaan alioikeudessa (byrette) syytteen ajavat lähtökohtaisesti poliisipiirien päälliköt tai heidän palveluksessaan olevat syyttäjät (offentlige anklagere). Toisen asteen tuomioistuimessa (landsret) syytteen ajavat alueelliset syyttäjät (101 §) ja korkeimmassa oikeudessa (højesteret) valtakunnansyyttäjä (99 §).

Alankomaat

Alankomaissa syyttäjä vastaa siitä, että poliisi tutkii epäillyn rikoksen asianmukaisesti. Syyttäjällä on myös toimivalta antaa poliisille määräyksiä. Poliisi vastaa käytännön tutkinnasta, mutta erityisesti laajoissa tutkinnoissa syyttäjä on aktiivisesti mukana ja suunnittelee yhdessä poliisin kanssa tutkintastrategiaa. Pakkokeinojen käyttämiseksi lupaa haetaan yleisimmin tuomioistuimelta. Useissa tapauksissa poliisin tulee myös saada syyttäjältä lupa esitutkintatoimenpiteen suorittamiseen. Syytteen nostamisesta ja ajamisesta vastaa syyttäjä.

Rikosten tutkimisesta ja syyttämisestä sekä poliisin ja syyttäjän toimivallasta säädetään tarkemmin rikosprosessilain⁵⁴ toisen osion 1–3 luvuissa 140–159 §:issä.

Saksa

Saksassa syyttäjällä on velvollisuus käynnistää tutkinta heti, kun hänen tietoonsa tulee mahdollinen rikos, joka ei ole asianomistajarikos (rikosprosessilain⁵⁵ 160 §). Syyttäjä voi päättää rikosasiasta tiedon saatuaan, suorittaako hän tutkintaa itse, tai vaatia poliisia tekemään sen (160 §). Syyttäjä voi pyytää apua asian selvittämisessä lain 161 §:n mukaan poliisin lisäksi miltä tahansa muulta viranomaiselta. Poliisilla on velvollisuus lähettää syyttäjälle kaikki heillä olevat tiedot viivytyksettä (163 §). Poliisin tulee noudattaa syyttäjän vaatimuksia ja määräyksiä asian tutkinnassa. Käytännössä syyttäjien toimintatavat voivat poiketa Saksassa osavaltioittain, sillä syyttäjiä koskevat tarkemmat määräykset ja ohjeet ovat osavaltiokohtaisia.

Viro

Virossa syyttäjä johtaa oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta (kohtueelne menetlus), varmistaa tutkinnan lainmukaisuuden ja tehokkuuden sekä ajaa syytteen tuomioistuimessa rikosprosessilain⁵⁶ 30 §:n mukaisesti. Syyttäjällä on toimivalta toisaalta myös

⁵⁴ Wetboek van Strafvordering (BWBR0001903).

⁵⁵ Strafprozeßordnung – StPO (7.4.1987).

⁵⁶ Kriminaalmenetluse seadustik (RT I 2003, 27, 166).

suorittaa prosessuaalisia toimenpiteitä, jos tarpeellista, sekä mm. antaa määräyksiä tutkintaa suorittaville viranomaisille, olla läsnä tutkintatoimenpiteiden suorittamisessa ja tulla tarvittaessa väliin sekä päättää esitutkinta (rikosprosessilain 213 §). Tutkintaa suorittavat viranomaiset on määritelty erikseen; näitä ovat mm. poliisi ja rajavartiolaitos. Tutkintaa suorittavat viranomaiset toteuttavat esitutkintatoimenpiteitä itsenäisesti, ellei toimenpiteen suorittamisen edellytyksenä ole tuomioistuimen antama lupa taikka syyttäjän antama lupa tai määräys (212 §). Toimenpiteitä, joista syyttäjä päättää, ovat mm. eräät pakkokeinot, kuten säilöön ottaminen (131 §) ja tarkkailutoimien aloittaminen (126 §).

5.2.2 Syyttäjän mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin etäyhteydellä

Ruotsi

Syyttäjä voi osallistua etäyhteydellä Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 5 luvussa säädetyn mukaisesti. RB 5 luvun 10 §:n mukaan tuomioistuin voi päättää, että istuntoon osallistuva osallistuu ääniyhteyden tai ääni- ja kuvayhteyden välityksellä. Puheenjohtaja päättää asiasta. Arvioinnissa otetaan huomioon pykälässä mainitut seikat, kuten kustannukset tai haitat, joita oikeuteen saapumisesta aiheutuisi. Myös katselmus voidaan tuomioistuimen päätöksellä toteuttaa ääniyhteyden tai ääni- ja kuvayhteyden välityksellä (RB 5 luku 11 §). Oikeudenkäynnissä henkilöiden katsotaan olevan henkilökohtaisesti läsnä, jos he ovat läsnä etäyhteyden avulla.

Ruotsin syyttäjälaitos on antanut syyttäjille etäyhteydellä osallistumiseen liittyvää ohjeistusta. Ohjeistusta annettiin aikoinaan, koska haluttiin edistää uusien tekniikoiden hyödyntämistä. Ohjeen mukaan lähtökohtana tulisi rutiininomaisissa asioissa olla videoyhteydellä osallistuminen teknisten edellytysten salliessa ja kun näin voidaan saada ajankäytöllisiä hyötyjä. Syyttäjiä ohjeistetaan lisäksi pyytämään osallistua puhelinyhteyden välityksellä, kun se arvioidaan soveliaaksi. Syyttäjän on tarvittaessa ilmoitettava vangitsemisvaatimuksissa, haastehakemuksissa, valituksissa ja vastauksissa, tulisiko syyttäjän ja nimettyjen kuulusteltavien osallistua istuntoon puhelin- tai videoyhteyden välityksellä. Todistajia ei kuitenkaan tulisi pyytää kuultaviksi puhelinyhteydellä. Kun harkitaan etäosallistumisen soveltuvuutta, syyttäjän olisi erityisesti harkittava, onko tällainen läsnäolo omiaan haittaamaan prosessin laatua ja voidaanko

sitä pitää oikeusturvan kannalta riittävänä. Syyttäjän etäosallistuminen tapahtuu syyttäjänvirastojen yleensä tätä tarkoitusta varten varustetuista huoneista.⁵⁷ Saatujen tietojen mukaan etäyhteyksiä hyödynnetään Ruotsissa paljon eikä erityisiä ongelmia ole tullut esille.

Tanska

Syyttäjän mahdollisuutta osallistua etäyhteydellä oikeudenkäyntiin sääntelee oikeudenhoitolain 748 a ja 748 b §. Syyttäjän mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin videoyhteydellä riippuu siitä, osallistuuko syytetty henkilökohtaisesti tai videoyhteydellä vai osallistuuko hän käsittelyyn lainkaan. Lisäksi mahdollisuus riippuu siitä, onko kyseessä vangitsemista koskeva käsittely vai muu oikeudenkäynti. Tanskassa syyttäjäviranomainen (rigsadvokaten) on antanut ohjeistusta videoyhteyden käyttämiseen oikeudenkäynnissä.⁵⁸

Jos kyseessä on vangitsemisasian käsittely ja vastaaja osallistuu käsittelyyn henkilökohtaisesti, myös syyttäjän tulee osallistua käsittelyyn henkilökohtaisesti (oikeudenhoitolain 748 b §). Jos vastaaja osallistuu käsittelyyn videoyhteydellä tai ei osallistu siihen lainkaan, syyttäjä voi lähtökohtaisesti osallistua oikeudenkäyntiin videoyhteydellä. Tuomioistuin voi kuitenkin poikkeuksellisesti päättää, että syyttäjän on osallistuttava käsittelyyn henkilökohtaisesti (oikeudenhoitolaki 748 b §).

Jos kyseessä on muu oikeudenkäynti, tuomioistuin voi lähtökohtaisesti sallia syyttäjän osallistumisen käsittelyyn videoyhteydellä, jos tuomioistuin katsoo sen olevan perusteltua eikä syytetty osallistu henkilökohtaisesti oikeudenkäyntiin (oikeudenhoitolain 748 a §). Jos syytetty ei ole läsnä oikeudenkäynnissä henkilökohtaisesti eikä videoyhteyden välityksellä, tuomioistuin voi sallia syyttäjän osallistua videoyhteyden välityksellä tiettyihin oikeuden istuntoihin, kuten ensimmäisen oikeusasteen valmisteluistuntoon (oikeudenhoitolain 848 §). Syyttäjä ei kuitenkaan voi osallistua videoyhteydellä ensimmäisen oikeusasteen pääkäsittelyyn eikä valitusasian pääkäsittelyyn. Tanskasta saatujen tietojen mukaan tämän rajauksen myötä mahdollisuudella osallistua videoyhteydellä onkin käytännössä syyttäjille varsin pieni merkitys.

⁵⁷ En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol. Den nya lagstiftningen och några rekommendationer om tillämpningen. Promemoria. RättsPMb 2008:10, Åklagarmyndigheten, s. 21–27.

⁵⁸ Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Brug af videolink i retsmøder. CIR1H nr 9388 af 01/05/2019.

Lisäksi 2021 voimaan tulleella lainsäädäntömuutoksella oikeudenhoitolain 748 a §:ään lisättiin 4 momentti, jonka myötä oikeudenhoitolain 69–74 lukujen mukaiset oikeudenkäynnit pidetään lähtökohtaisesti videoyhteydellä taikka käsitellään kirjallisesti, jos asian olosuhteet muutoin niin edellyttävät ja se katsotaan perustelluksi. Tästä voidaan poiketa, jos tuomioistuin ei pykälässä tarkemmin säädetyn perustein katso aiheelliseksi suorittaa oikeudenkäyntiä videoyhteydellä. Oikeudenhoitolain 69–74 luvuissa säädetään eräistä pakkokeinoista, kuten pidätyksistä, takavarikoista, säilöönotoista sekä henkilöön kohdistuvasta etsinnästä.

Alankomaat

Alankomaissa syyttäjän tulee olla läsnä oikeudenkäynnissä. Lainsäädäntöä etäyhteydellä osallistumisesta oikeudenkäyntiin ei ole, mutta maassa on omaksuttu tietty käytännön järjestely covid-19 pandemian aikana. Siinä etäyhteydellä osallistuminen on tehty mahdolliseksi tietyissä tilanteissa. Jos syyttäjällä ei ole mahdollisuutta saapua oikeudenkäyntiin koronavirustartunnan vuoksi, on etäyhteydellä osallistuminen mahdollista sillä edellytyksellä, että paikan päälle oikeudenkäyntiin lähetetään kuitenkin toinen syyttäjä sijaiseksi, vaikka hänelle ei kuulukaan varsinaisia tehtäviä oikeudenkäynnissä (järjestelyä kutsutaan termillä ”robe-filling”).

Saksa

Saksassa syyttäjän tulee olla paikan päällä läsnä oikeudenkäynnissä. Osallistuminen etäyhteydellä ei siis ole mahdollista. Asiaa koskeva säännös on Saksan rikosprosessilain 6 luvun 226 §, jonka mukaan pääkäsittely on toimitettava tuomioistuimeen kutsuttavien sekä syyttäjän toimiston ja kirjaajan yhtäjaksoisesti läsnä ollessa.

Viro

Viron rikosprosessilaisissa ei nimenomaisesti säädetty etäosallistumisen mahdollisuudesta ennen Covid-19 pandemian alkua, mutta tuomioistuimien käytännössä lain tulkittiin kuitenkin mahdollistavan etäosallistuminen. Pandemian aikana lakia muutettiin. Nykyisen lain 69 §:n mukaan asian käsittelevä elin voi järjestää kuulemisen etäyhteydellä, jos kuuleminen henkilökohtaisesti läsnäollessa on vaikeaa tai kohtuuttoman vaativaa tai jos tämä on tarpeellista henkilön oikeuksien suojelemiseksi. Lain 236, 246 ja 259 §:ssä säädetään syyttäjän, vastaajan ja hänen puolustajansa sekä uhrin kutsumisesta ja osallistumisesta valmisteluistuntoon alioikeudessa sekä oikeudenkäyntiin vaihtoehtoisissa menettelyissä ja sovintomenettelyissä. Niissä säädetyn mukaisesti tuomioistuin voi järjestää oikeudenkäynnin osapuolten osallistumisen oikeudenkäyntiin teknisellä yhteydellä 69 §:n edellytysten mukaisesti. Lain 269 §:ssä säädetään

vastaajan osallistumisesta rikosasian käsittelyyn alioikeuksissa. Pykälän 2 momentissa säädetään rikosasian käsittelystä syytetyn poissa ollessa. Momentin 4 kohdan mukaan käsittely on mahdollista, jos syytettyä on vaikeaa saada tuomioistuimeen ja hän voi osallistua käsittelyyn 69 §:n vaatimukset täyttävin teknisin ratkaisuin ja tuomioistuin on vakuuttunut että hänen puolustautumismahdollisuutensa ovat turvatut. Lain 334 §:ssä säädetään oikeudenkäynnin osapuolten osallistumisesta toisen asteen tuomioistuimen käsittelyyn teknisen yhteyden välityksellä. Pykälän mukaan tuomioistuin voi järjestää näin osallistumisen 69 §:n edellytysten mukaisesti.

Vaikka rikosprosessilaissa ei suoranaisesti säädetä syyttäjään mahdollisuudesta osallistua pääkäsittelyyn etäyhteydellä yleisessä prosessissa alioikeuksissa vastaavasti kuin muiden oikeudenkäynnin osapuolten osalta, tuomioistuimet hyväksyvät tämän yleisesti Viron viranomaisilta saadun tiedon mukaan.

5.2.3 Adheesioperiaate

Ruotsi

Syyteeseen liittyvät vahingonkorvausvaatimukset ajetaan syyttäjän toimesta ja asianomistajan vaatimuksesta samoin perustein kuin Suomessa. Jos asia on yleisen syyteen alainen, syyttäjä on velvollinen asianomistajan vaatimuksesta ajamaan tämän yksityisoikeudellisia vaatimuksia, jos se ei aiheuta huomattavaan haittaa ja vaatimus ei ole perusteeton (RB 22 luku 2 §). Asianomistajan vaatimuksen ei tarvitse olla täysin sidottu syyttäjän esittämään tapahtumankuvaukseen – riittävää on, että vahingonkorvausvaade liittyy epäillyn tekemään rikokseen. Asianomistaja voi siten tarkentaa tai vaihtaa vahingonkorvausperusteita prosessin aikana. RB 22 luvun 5 §:n mukaan tuomioistuin voi erottaa yksityisoikeudellisen vaatimuksen rikosasiasta erilliseen prosessiin, jos asioiden käsittely yhdessä johtaisi huomattavaan haittaan prosessin etenemiselle.

Tanska

Tanskan oikeudenhoitolain 89 luvun 991 §:n 2 momentin mukaan syyttäjän tulee ajaa rikoksella aiheutettuja yksityisoikeudellisia vaatimuksia asianomistajan niin vaatiessa, ellei se aiheuta merkittävää vaivaa. Pykälän 3 momentin mukaan vahinkojen perusteiden tulee käydä ilmi syytteestä sekä esitetystä todistelusta. Tuomioistuin voi missä tahansa vaiheessa samoin päättää kieltää yksityisoikeudellisten saatavien ajamisen, mikäli sen arvion mukaan asian käsittely aiheuttaa merkittävää vaivaa rikosasian käsittelylle (991 §:n 3 momentti).

Alankomaat

Alankomaiden rikosprosessilain mukaan asianomistajalla on mahdollista yhtyä syyttäjän ajamaan rikosasiaan ja saada rikokseen liittyvät korvausvaatimukset syyttäjän ajamiksi. Mikäli syytetty tuomitaan, tuomari päättää onko asianomistajan korvausvaatimus perusteltu ja sen, täytyykö tuomitun maksaa korvaus asianomistajalle. Asianomistaja voi myös päättää ajaa korvausvaatimustaan erillisenä riita-asiana. Vaaditulle korvaussummalle ei ole laissa asetettu ylärajaa, mutta korvausperusteen tulee olla sillä tavalla selvä, että se voidaan käsitellä rikosasian yhteydessä ilman ongelmia.

Saksa

Adheesiosta säädetään Saksan rikosprosessilain 2 ja 3 luvuissa. Rikosprosessilain 403 §:n mukaan vahinkoa kärsinyt tai hänen perillisensä voi rikosoikeudenkäynnissä nostaa rikoksesta johtuvan yksityisluontoisen vaatimuksen syytettyä vastaan, jos vaatimus kuuluu yleisten tuomioistuinten toimivaltaan eikä ole vielä vireillä toisessa tuomioistuimessa. Lain 395 §:n mukaan tämä tapahtuu yhtymällä syyttäjän kanteeseen.

Viro

Virossa noudatetaan adheesioperiaatetta. Tämä ilmenee suoraan Viron rikosprosessilain asianomistajan oikeuksia koskevasta 38 §:stä. Sen mukaan uhrilla on oikeus laittaa vireille yksityisoikeudellinen vaatimus tutkintaa suorittavan viranomaisen tai syyttäjän välityksellä. Lain 225 §:n mukaan prosessin osapuolet voivat tehdä pyyntöjä syyttäjälle 10 päivän ajan saatuaan asian asiakirjat tietoonsa. Jos syyttäjä kieltäytyy vaatimuksen ajamisesta, tästä tulee antaa päätös.

5.2.4 Preklusio rikosasioissa

Ruotsi

Ruotsissa ei ole preklusiota rikosasioissa. Näin ollen osapuolet voivat vapaasti esittää uutta todistusaineistoa missä tahansa prosessin vaiheessa. Asiaa arvioitiin viimeksi vuonna 2019. Tuolloin julkaistun mietinnön mukaan rikosasioissa ei tule ottaa käyttöön preklusiota. Tätä perusteltiin sillä, että syytetyllä on oikeus pysyä passiivisena rikosasian käsittelyssä ilman, että passiivisuudesta prosessuaalisesti rangaistaan myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi siten, että mahdollisuuksia esittää uusia seikkoja rajoitettaisiin. Epäilyllä on lisäksi aina oikeus muuttaa kantaansa ilman, että

siitä prosessuaalisesti rangaistaisiin. On myös yleisesti ottaen vahvoja oikeusturvavasyitä sen tueksi, että syytetyn tulee voida esittää kaikki haluamansa aineisto ilman muodollisia esteitä. Näistä syistä mietinnössä katsottiin, että oikeusturvavasyyt rajoittavat mahdollisuutta ottaa käyttöön säännöksiä, jotka estäisivät syytettyä esittämästä uusia väitteitä, vetoamasta uusiin todisteisiin tai esittämästä uusia vaatimuksia oikeudenkäynnissä.⁵⁹

Tanska

Tanskassa ei ole preklusiota rikosasioissa. Uusia todisteita voidaan esittää myös hovioikeudessa rikosprosessilain 922 §:n mukaisesti.

Alankomaat

Alankomaissa syyttäjä esittää todisteet ja todisteluteemat lähtökohtaisesti haastehakemuksessa. Jos syyttäjä esittää uutta todistelua vasta pääkäsittelyvaiheessa, voi vastaaja valittaa todisteiden esittämisaikankohdan myöhäisyydestä, jonka perusteella tuomari tekee ratkaisun mahdollisesta preklusiosta. Tämän päätöksen tekemisessä huomioidaan, olisiko todistusaineistoa voitu esittää aikaisemmin, onko todistusaineistolla painoarvoa asian ratkaisussa ja onko vastapuolella aitoa mahdollisuutta vastata asianmukaisesti esitettyyn uuteen todisteluun. Harkinnassa otetaan huomioon myös uuden todisteluaineiston määrä. Alankomaiden oikeudenkäymiskaaren 414 §:n mukaan kaikki prosessin osapuolet voivat esittää uutta todistelua myös valitusvaiheessa.

Saksa

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 todistelua esitetään liian myöhään.

⁵⁹ Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg. SOU 2019:38, s. 369–371.

Viro

Virossa ei ole preklusiota rikosasioissa. Sen sijaan rikosprosessilain 302 §:n mukaan uutta rikosasian selvittämiseksi tarpeellista todistelua voidaan esittää vielä käsittelyn lopussakin.

6 Säännöskohtaiset perustelut

6.1 Esitutkintalaki

2 luku Esitutkintaan osalliset

4 §. Erityiset tutkintajärjestelyt. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan tilanteessa, jossa tutkinta on aloitettu kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta kuolemasta syyttäjälle tehdyn ilmoituksen perusteella, esitutkintaa johtaisi syyttäjä riippumatta siitä, onko epäilty poliisimies. Syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana asioissa, joissa epäillään poliisimiestä tai muuta poliisin palveluksessa olevaa henkilöä, kuten vartijaa tai hoitohenkilökuntaa. Kyse voisi siten olla tutkinnasta, jossa alun perin on ollut epäilty poliisimies ja myös muu epäilty, kuten vartija tai poliisin palveluksessa oleva hoitohenkilökuntaan kuuluva työntekijä, vaikka poliisimiehen osalta esitutkintaa ei aloitettaisi tai se päättyisi. Syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana myös niissä tapauksissa, joissa alun perin epäilty on ainoastaan muu epäilty, kuten vartija tai hoitohenkilökuntaan kuuluva. Valtaosassa putkakuolemia tulee lähtökohtaisesti arvioitavaksi sekä poliisimiesten että vartijoiden toiminta, joten olisi tarkoituksenmukaista, että arvioinnin tekisi sama viranomainen. Säännöksen tavoitteena on lisäksi välttää epäselvyyksiä ja päällekkäistä työtä tilanteessa, jossa samaa tapahtumainkulkua arvioi kaksi eri tutkinnanjohtajaa.

Syyttäjän toimiminen tutkinnanjohtajana kaikissa putkakuolemien esitutkinnoissa on perusteltua paitsi käytännön työn järjestämiseen ja työn tehokkuuteen liittyvistä syistä myös putkakuolemien tutkinnan uskottavuuden ja puolueettomuuden vahvistamiseksi, kun tutkintaa johtaisi aina poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen.

3 luku Esitutinnan toimittamisen yleiset säännökset

3 a §. Tutkintasuunnitelma. Lukuun lisättävä uusi pykälä koskisi tutkintasuunnitelman laatimista. Pykälän mukaan esitutkintaviranomaisen tulisi laatia kirjallinen tutkintasuunnitelma niistä rikoksista, joista esitutkintaviranomaisen tulee 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa syyttäjälle, jolle sitä olisi pidettävä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana. Tutkintasuunnitelman tulisi sisältää olennaiset tiedot esitutkinnan toimittamisesta ja sen aikana suoritettavista tutkintatoimenpiteistä ja käytettävistä menettelyistä sekä arvio tutkinnan aikataulusta ja esitutkinnan valmistumisesta. Tutkintasuunnitelmaa tulisi tarpeen mukaan päivittää tutkinnan aikana.

Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa esitutkintalaissa. Valtakunnansyyttäjä ja Poliisihallitus ovat kuitenkin antaneet ohjeistuksen tutkintasuunnitelman laatimisesta. Yleisperusteluista ilmenevin tavoin ohjeistuksesta huolimatta tutkintasuunnitelmia ei kuitenkaan käytetä ohjeistuksessa tarkoitettussa laajuudessa eivätkä sille asetetut tavoitteet täysin toteudu. Säännöksen tarkoituksena olisi lisätä ja edistää tutkintasuunnitelmien käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla rikosprosessia tehostaen ja nopeuttaen. Lainmuutos edellyttäisi tuekseen esitutkintaviranomaisille ja syyttäjille annettavaa ohjeistusta ja koulutusta, jotta muutoksella saavutettaisiin tarkoitusta vastaavat hyödyt.

Tutkintasuunnitelman laatimisen tarkoitus olisi esitutkinnan alusta lähtien järkevöittää ja aikatauluttaa asian tutkintaa ja tuottaa ajantasaista tietoa tutkintaprosessin eri vaiheista ja sen aikana suoritettavista toimenpiteistä aikatauluineen tutkinnanjohtajan ja tutkijoiden lisäksi syyttäjän käyttöön sekä tutkinnan loppuvaiheessa myös tuomioistuimelle mahdollisen pääkäsittelyn valmistelemiseksi ja ennakoimiseksi. Tutkintasuunnitelma tulisi laatia tiiviissä yhteistyössä syyttäjän kanssa. Syyttäjä on mukana rikosprosessin kaikissa vaiheissa aina esitutkinnasta jutun ajamiseen kaikissa oikeusasteissa, minkä vuoksi syyttäjällä on keskeinen asema sen edistämiseksi, että rikosasian käsittely kokonaisuutena on sujuvaa ja tehokasta. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän asian valmistelemiseen ja tutkintasuunnitelman sisältöön liittyvästä neuvottelusta säädetäisiin esitutkintalain 5 luvun 3 §:ssä tarkemmin.

Ehdotettava säännös koskisi rikoksia, joista esitutkintaviranomaisen tulee 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa syyttäjälle. Valtakunnansyyttäjän ja Poliisihallituksen antamassa ohjeistuksessa on määritelty ne rikokset ja tapaukset, joissa tutkinnan aloittamisesta tulee ilmoittaa syyttäjälle. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva listaus käsittää 22 kohtaa. Pääasiassa kyse on vakavammista rikoksista (vähimmäisrangaistus 4 kuukautta vankeutta), pakkokeinoja tai muita erityisiä toimenpiteitä, kuten syyte-neuvottelu käsittävistä tutkinnoista, taikka oikeudellisia ongelmia tai muita erityispiirteitä sisältävistä tutkinnoista. Tutkintasuunnitelmaa ei kuitenkaan olisi tarpeen laatia, jos sitä olisi asian laatu ja laajuus huomioon ottaen pidettävä asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että tutkintasuunnitelmaa ei olisi tarkoituksenmukaista eikä tarpeen laatia yksinkertaisissa tai näytöltään selvissä asioissa, joita on määrällisesti suuri osa rikostutkinnoista. Olennaista olisikin tunnistaa ne tutkinnot, joissa syyttäjän kanssa jo esitutkinnan alkuvaiheesta lähtien tehtävällä yhteistyöllä olisi saavutettavissa hyötyä tutkinnan tehostumisen ja sitä seuraavien prosessivaiheiden nopeutumisen kannalta. Tutkintasuunnitelmasta olisi hyötyä erityisesti laajoissa ja vaativissa rikosasioissa, oikeudellisia ongelmia tai kansainvälisiä liityntöjä sisältävissä tutkinnoissa sekä muissa tutkinnoissa, joissa syyttäjän juridiselle osaamiselle olisi erityinen tarve. Tutkintasuunnitelman tarkoituksena ei olisi viivästyttää tutkintaa, vaan luoda edellytykset esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän hy-

välle yhteistyölle ja nopeuttaa sekä tehostaa rikosprosessia kokonaisuudessaan. Rikoksesta ilmoitettaessa olisi tarkoituksenmukaista epäselvissä tapauksissa neuvotella syyttäjän kanssa tutkintasuunnitelman laatimisen tarpeellisuudesta.

Tutkintasuunnitelmaan tulisi kirjata asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta olennaiset tiedot tutkittavista rikoksista, esitutinnan toimittamisesta ja tutkinnassa selvitettävistä seikoista sekä tarvittavasta näytöstä. Tutkintasuunnitelmaan tulisi kirjata esitutinnan aikana suoritettavat tutkintatoimenpiteet ja käytettävät pakkokeinot sekä käytettävät muut menettelyt, kuten syyteneuvottelu tai sovittelu, tai esimerkiksi oikeusapupyynnöllä hankittavan todistelun tai rikoksenteelijän luovuttamista koskevien pyyntöjen tarpeellisuus. Tutkintasuunnitelmassa olisi olennaista tunnistaa myös asiaan liittyvät oikeudelliset ongelmat ja tarpeet tutkinnan mahdolliselle rajaamiselle tai suuntaamiselle. Lisäksi tutkintasuunnitelmassa tulisi ennakoida mahdollisen loppulautsuntomenettelyn tarpeellisuus ja sille varattava aika esitutinnan loppuvaiheessa. Tutkintasuunnitelmaan ei olisi tarkoitus kirjata esitutkintaviranomaisen salaisena pidettäviä tutkinnan taktisia tai teknisiä tietoja vaan lähinnä pääkohdat ja aikataulu tutkintaprosessin etenemisestä prosessin jäsentämiseksi syyttäjää ja tutkinnanjohtajaa varten. Tutkintasuunnitelman tulisi kattaa arvio tutkinnan aikataulusta ja esitutkinnan valmistumisesta sekä mahdollisuuksien mukaan aikatauluarviot aina tuomioistuinvaiheeseen saakka. Tämä edistäisi rikosprosessiketjun muiden viranomaisten, kuten syyttäjän ja tuomioistuimen mahdollisuuksia ennakoida asian valmisteluun liittyviä toimenpiteitä. Tutkintasuunnitelmaa tulisi päivittää olennaisilta osin tutkinnan edetessä erityisesti aikataulun, tehtävien toimenpiteiden, kuultavien henkilöiden ja todistelun osalta.

Asianosaisjulkisuudesta esitutkinnassa säädetään esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä, jota koskeva säännös soveltuu myös tutkintasuunnitelmaan. Tutkintasuunnitelma on osa esitutkintamateriaalia, josta asianosaisella on oikeus saada pyynnöstään tieto, jos se on vaikuttanut hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta saada tutkintasuunnitelmaa ennen tutkinnan lopettamista, jos tietojen antamisesta on haittaa asian selvittämiseksi.

8 §. Ulkomailta tehty rikos. Pykälän 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaisella on tietyissä tilanteissa velvollisuus toimittaa asianomistajan rikosilmoitus toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Toimittamisvelvollisuuden edellytykset vastaavat uhridirektiivin 17 artiklan 3 kohdan vaatimuksia (HE 66/2015 vp, s. 28) eikä niitä ehdoteta muutettaviksi. Momenttia täydennettäisiin kuitenkin lisäämällä siihen uhridirektiivin 17 artiklan 3 kohdan vaatimus siitä, että edellytysten täyttyessä rikosilmoituksen toimittaminen toisen jäsenvaltion viranomaiselle olisi tehtävä viipymättä.

11 §. Esitutinnan toimittamisaika. Pykälää täydennettäisiin alaikäisiä asianomistajia koskevalla säännöksellä. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin esitutinnan toimittamisesta kiireellisesti, jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen. Säännös koskisi asianomistajia, jotka ovat alle 18-vuotiaita esitutkintatoimenpiteen suorittamisen aikaan. Säännöksen soveltamisen kannalta henkeen tai terveyteen kohdistuviin rikoksiin on katsottava kuuluvan rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädettyjen rikostyyppien lisäksi rikoslain 31 luvussa rangaistavaksi säädetty rikostyyppit. Esitutkintatoimenpiteet olisi näissä tilanteissa toimitettava mahdollisimman kiireellisesti ottaen kuitenkin huomioon esitutkinnalle asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Yleisperusteluissa esitetyin perustein rikosprosessin mahdollisimman nopea eteneminen on näihin oikeushyviin kohdistuvien rikosten asianomistajien kannalta erityisen tärkeää.

Nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi.

4 luku Esitutkintaperiaatteet ja esitutkintaan osallistuvien oikeudet

7 §. Lasten kohtelu esitutkinnassa. Voimassa olevan pykälän soveltamisalaan kuuluvat epäillyn lisäksi esitutkinnassa kuultavat asianomistajat ja todistajat (HE 222/2010 vp, s. 198). Pykälän 2 momentin mukaan alle 18-vuotiaisiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Momenttia ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös tutkinnan johtoa. Jatkossa jos esitutkinnassa alle 18-vuotiaisiin kohdistetaan tutkintatoimenpiteitä, olisi myös tutkinnan johto mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkinnanjohtajille. Tarkoitus olisi, että jos esitutkinnassa alle 18-vuotiaisiin kohdistetaan tutkintatoimenpiteitä, sekä tällaiset esitutkintatoimenpiteet että tutkinnan johto olisi mahdollisuuksien mukaan annettu tähän tehtävään erityisesti perehtyneille esitutkintavirkamiehille. Kyse ei kuitenkaan olisi ehdottomasta erikoistuneita tutkinnanjohtajia koskevasta velvollisuudesta. Erityistä perehtyneisyyttä voidaan saada sekä koulutuksen että käytännössä hankitun kokemuksen kautta.

7 a §. Erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevan esitutinnan keskittäminen. Uudessa pykälässä säädettäisiin esitutkinnan keskittämisestä tilanteissa, joissa asianomistajan arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa. Pykälässä säädettäisiin erityisen suojelun tarpeessa olevien asianomistajien osalta tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnanjohton keskittämisestä vastaavalla tavalla kuin 4 luvun 7 §:ssä säädetään lapsia koskevan esitutkinnan osalta. Jatkossa jos esitutkinnassa asianomistajan 11 luvun 9 a §:n nojalla arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa, asianomistajaan kohdistuvat tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille.

Asianomistajan henkilökohtaisen arvioinnin tarkoituksena on asianomistajan haavoittuvuuden ja erityisen suojelun tarpeen tunnistaminen sekä asianomistajan mahdollisesti tarvitsemien erityistoimenpiteiden määrittäminen. Henkilökohtainen arviointi liittyy EU:n uhridirektiiviin (2021/29/EU), jossa erityissuojelun tarpeessa olevalla uhrilla tarkoitetaan henkilöä, joka on erityisen altis toissijaiselle ja toistuvalla uhriksi joutumiselle, pelottelulle ja kostotoimille (22 artiklan 1 kohta). Arvioinnissa huomioitavia seikkoja ovat asianomistajan henkilökohtaiset ominaisuudet, kuten ikä, sukupuoli, terveydentila ja suhde rikosentekijään (direktiivin johdanto-osan 56 resitaali). Arvioinnissa on otettava huomioon myös rikostyyppi ja rikoksen teko-olosuhteet. Rikostyypeistä erityisen suojelun tarpeen voi aiheuttaa etenkin seksuaalinen väkivalta tai hyväksikäyttö, läheisväkivalta, sukupuoleen perustuva väkivalta, viharikos, ihmiskauppa, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset ja terrorismirikokset. Arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota asianomistajaan, joka on erityisen haavoittuvainen johdantuen suhteestaan tai riippuvuudestaan rikosentekijään sekä asianomistajaan, jolle on rikoksen vakavuuden johdosta aiheutunut huomattavaa vahinkoa tai johon kohdistuneen rikoksen motiivi on asianomistajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuva syrjintä tai ennakkoluulo. Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsiin ja vammaisiin (22 artiklan 3 kohta). Suojelutarpeen arvioinnin toteuttaminen perustuu Poliisihallituksen ohjeistukseen ja sisäministeriön julkaisemaan käsikirjaan suojelutarpeen arvioinnista (sisäministeriön julkaisu 14/2016).

Tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnan keskittämällä erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevassa esitutkinnassa voidaan varmistaa, että haavoittuvassa asemassa olevalle asianomistajalle ei aiheudu rikosprosessista lisäkärsimyksiä sekä turvata esitutkinnan tehokas toteutuminen.

Eryistä perehtyneisyyttä voidaan saada sekä koulutuksen että käytännössä hankitun kokemuksen kautta. Kyse ei olisi ehdottomasta erikoistuneita esitutkintavirkamiehiä koskevasta velvollisuudesta. Esitutkintaviranomaisten perusammattitaitoon kuuluu myös kyky tarvittaessa hoitaa laadultaan erilaisia asioita.

8 §. Edunvalvojan määrääminen lapselle. Pykälässä käytettyjä käsitteitä muutettaisiin siten, että jatkossa edunvalvojan määräämisen sijasta käytettäisiin ilmaisua edunvalvojan määrääminen lapselle huoltajan tai muun edustajan sijaiseksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa käytetyn terminologian mukaisesti. Muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa lainsäädännön käsitteitä, eikä sillä ole tarkoitus asiallisesti muuttaa nykytilaa.

Pykälän soveltamisalaa laajennettaisiin myös muihin alle 18-vuotiaisiin lapsiin kuin asianosaisiin. Siten pykälän 1 momentissa mainittaisiin jatkossa myös muut alle 18-vuotiaat kuulusteltavat. Muutos olisi tarpeellinen lähinnä niitä tilanteita varten, joissa todistajana kuulusteltavan alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja

on esitutkinnan kohteena olevassa asiassa epäillyn asemassa eikä voi siten toimia puolueettomasti kuulusteltavan edunvalvojana.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin informatiivinen viittaus holhustoimilain 79 §:ään, jossa säädetään väliaikaisesta edunvalvojan määräämisestä. Lisäyksellä pyrittäisiin vain selkiyttämään tilanteita, joissa edunvalvojamääräys tarvitaan kiireellisesti. Viittauksella ei ole tarkoitus asiallisesti muuttaa nykytilaa.

16 §. Ilmoitus epäillyn oikeuksista. Pykälässä säädetään epäillyn oikeuksista ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentissa luetellaan oikeudet, joista rikoksesta epäillylle on ilmoitettava. Momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jossa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa epäillylle myös mahdollisuudesta sovitteluun rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005) säädetyillä edellytyksillä. Nykyisin poliisi- tai syyttäjäviranomaisen velvollisuudesta tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sovittelusta ja ohjata heidät sovitteluun säädetään sovittelulain 13 §:ssä. Ehdotetun lisäyksen tarkoituksena olisi lisätä tietoisuutta sovittelusta ja edistää asioiden ohjautumista sovitteluun. Muita oikeuksista ilmoittamista koskevia pykälässä säädettyjä edellytyksiä ei ole tarkoitus muuttaa.

18 §. Ilmoitus asianomistajan oikeuksista. Pykälässä säädetään asianomistajan oikeuksista ilmoittamisesta. Pykälään lisättäisiin uusi 10 kohta, jossa säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa asianomistajalle myös mahdollisuudesta sovitteluun rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005) säädetyillä edellytyksillä. Nykyisin poliisi- tai syyttäjäviranomaisen velvollisuudesta tiedottaa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille sovittelusta ja ohjata heidät sovitteluun säädetään sovittelulain 13 §:ssä. Ehdotetun lisäyksen tarkoituksena olisi lisätä tietoisuutta sovittelusta ja edistää asioiden ohjautumista sovitteluun. Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa muita oikeuksista ilmoittamista koskevia pykälässä säädettyjä edellytyksiä.

5 luku Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

1 §. Ilmoitus syyttäjälle. Syyttäjälle ilmoitettaviin asioihin lisättäisiin ne tapaukset, joissa henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa velvoitetta. Valtakunnansyyttäjän yleisessä ohjeessa VKS:2020:1 ohjeistetaan poliisia ottamaan yhteyttä toimivaltaiseen, tutkinnanjohtajana toimivaan syyttäjään, mikäli joku on kuollut tai loukkaantunut vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena. Myös Poliisihallitus on antanut vastaavan ohjeistuksen. Yleisen edun ja tapahtumaan osallisten henkilöiden oikeusturvan kannalta sekä myös kansalaisten poliisia kohtaan tuntemuksen luottamuksen säilyttämiseksi on tärkeää, että poliisin voimankäytön asianmukaisuus selvitetään perusteellisesti, ja esitutkinnan aloittamista arvioi poliisiorganisaation ulkopuoli-

nen viranomainen. Näin myös vahvistettaisiin näihin tapauksiin liittyvän tutkinnan uskottavuutta ja puolueettomuutta. Vastaavasti myös kuolemasta, joka on tapahtunut poliisin säilytystilassa tai muuten poliisin valvonnassa vapautensa menettäneenä (ns. putkakuolemat), tulee ilmoittaa syyttäjälle kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan. On siten perusteltua säätää ilmoitusvelvollisuudesta lain tasolla valtakunnansyyttäjän ja Poliisihallituksen ohjeistuksen sijaan. Säännöstä ei tässä yhteydessä esitetä ole tarpeen laajennettavaksi koskemaan muiden esitutkintaviranomaisten vastaavia voimankäyttötilanteita. Näissä tilanteissa tutkinnan suorittaa jo ulkopuolisena tahona poliisi, jolloin muutoksella ei olisi tutkinnan uskottavuuden tai puolueettomuuden kannalta yhtä painavia perusteita kuin poliisin voimankäyttötilanteissa.

3 §. Yhteistyövelvollisuus. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuutta koskevaa säännöstä muutettaisiin siten, että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä yhteistyötä ja vuoropuhelua lisättäisiin ja syyttäjälle säädettäisiin nykyistä aktiivisempi rooli esitutkinnan aikana. Säännökseen koottaisiin ne keskeiset asiat, joista esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulisi neuvotella esitutkinnan aikana. Säännöksen tarkoituksena olisi edistää syyttäjän aktiivista osallistumista erityisesti tutkintasuunnitelman laatimiseen ja loppulausuntomenettelyyn sekä yleisellä tasolla esitutkinnan toimittamiseen, jotta esitutkintaviranomaisen tiedossa olisi ne seikat, joita tutkinnalta edellytetään syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten.

Pykälän 1 momenttiin tutkinnanjohtajalle lisättäisiin velvollisuus neuvotella syyttäjän kanssa siitä, mitä asian valmisteleminen syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten edellyttäisi niissä tutkinnoissa, joissa esitutkintaviranomainen on ilmoittanut syyttäjälle tutkittavaksi tulleesta rikoksesta. Syyttäjän tulisi tuoda tutkinnan käyttöön oma asiantuntemuksensa siitä, mitä asian valmisteleminen tutkinnassa syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä ajatellen edellyttää. Pääosin voimassa olevaa lakia vastaavasti säädettäisiin, että näissä tilanteissa tutkinnanjohtajan olisi lisäksi ennen tutkinnan päättämistä neuvoteltava syyttäjän kanssa siitä, onko asia selvitetty riittävästi 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos asian laatu tai laajuus edellyttää neuvottelua tai jos esitutkinta on tarkoitus päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Voimassa olevan momentin toista virkettä ei asiallisesti muutettaisi muilta osin kuin että syyttäjän kuulemisen sijaan olisi neuvoteltava syyttäjän kanssa. Käytännössä on osoittautunut tarve kuulemismenettelyä aktiivisemmalle syyttäjän osallistumiselle ja syyttäjän juridisen asiantuntemuksen hyödyntämiselle esitutkinnan keskeisissä vaiheissa. Keskeisenä tavoitteena olisi rikosasian käsittelyn tehostaminen ja sujuvoittaminen käsittelyn kaikissa vaiheissa. Esitutkintayhteistyön merkitys korostuu myös pakkokeinojen käyttöä edellyttävissä tilanteissa. Erityisesti salaisia pakkokeinoja käytettäessä tiedonvaihdossa on havaittu ongelmia, joihin osasyynä on se, ettei syyttäjällä ole vastaavaa vai tiolo-oikeutta kuin poliisilla. Vaitiolo-oikeuden sääntelemistä on selvitetty tarkemmin mietinnön liitteenä olevassa raportissa.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulisi neuvotella tutkintasuunnitelman sisältöön liittyvistä kysymyksistä. Tutkintasuunnitelman laatimisesta säädettäisiin esitutkintalain 3 luvun 3 a §:ssä. Jotta tutkintasuunnitelmalla saavutettaisiin sille asetettu tavoite rikosprosessin tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi, edellyttäisi se syyttäjän aktiivista osallistumista tutkintasuunnitelman laatimiseen. Syyttäjän voisi olla tarkoituksenmukaista osallistua esimerkiksi epäiltyjen rikosten teonkuvausten ja tunnusmerkitötekijöiden määrittelyyn sekä asian vaatiman näytön ja käytettävien menettelyjen, kuten syyteneuvottelun, sovittelun ja loppulausuntomenettelyn, arvioimiseen. Syyttäjä voisi tunnistaa mahdollisia oikeudellisia ongelmia sekä riidanalaisia ja riidattomia seikkoja sekä yhteistyössä esitutkintaviranomaisen kanssa arvioida tutkinnan suuntaamista tai rajoittamista tarvittavilta osin. Lisäksi voitaisiin arvioida rikoshyötyyn liittyviä vaatimuksia ja oikeushenkilön rangaistusvastuuseen liittyviä tekijöitä. Tutkintasuunnitelmassa tulisi ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan myös tuleva loppulausuntomenettely sisältöineen ja aikatauluineen. Tutkintasuunnitelman käyttö laissa tarkoitetulla tavalla edellyttäisi syyttäjältä aikaisempaa aktiivisempaa osallistumista ja panostusta asiaan jo esitutkinnan aikana. Vaikka syyttäjän työmäärä muodostuisikin esitutkintavaiheessa suuremmaksi, nopeutaisi se kuitenkin osaltaan syyteharkintavaihetta syyttäjän ollessa jo perehtynyt asiaan ja esitutkintamateriaalin ollessa syyttäjän tarpeiden mukainen. Näin voitaisiin myös välttää syyttäjän pyytämät lisätutkinnat esitutkinnan valmistumisen jälkeen ja siten nopeuttaa asian käsittelyä.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, joka sisältäisi säännöksen loppulausunnon pyytämiseen liittyvästä neuvotteluvollisuudesta. Voimassa olevassa esitutkintalain 10 luvun 1 §:ssä säädetään loppulausuntomenettelystä, josta vastaa esitutkintaviranomainen. Loppulausuntomenettelyä koskevaa säännöstä muutettaisiin jäljempänä selostetun mukaisesti siten, että tutkinnanjohtaja päättäisi loppulausunnon pyytämisestä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä yhteistyössä syyttäjän kanssa. Muutoksella korostettaisiin esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisen yhteistyön ja neuvotteluvollisuuden merkitystä ottaen huomioon asian tärkeys syyttäjän kannalta. Muutoksen tarkoituksena olisi, että syyttäjä osallistuisi aktiivisesti loppulausuntomenettelyyn kokonaisuudessaan ja sitä koskevista toimenpiteistä ja vaiheista neuvoteltaisiin ajantasaisesti syyttäjän kanssa, vaikka muodollisen päätöksen loppulausunnon pyytämisestä tekisi tutkinnanjohtaja. Mikäli tutkinnanjohtaja poikkeuksellisesti päättäisi olla pyytämättä loppulausuntoa, voisi syyttäjä kuitenkin nykytilaa vastaavasti esitutkintalain 5 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla halutessaan määrätä loppulausuntopyynnön tehtäväksi. Nykyisen syyttäjän kuulemisen sijasta esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulisi tarvittaessa neuvotella loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta. Nykykäytäntöä vastaavasti loppulausuntomenettelyä ei kaikissa tilanteissa edellytettäisi, mutta erityisesti epäselvissä tapauksissa esitutkintaviranomaisen tulisi yhteistyössä syyttäjän kanssa arvioida loppulausuntomenettelyn tarpeellisuutta. Jos loppulausuntomenette-

lyä käytetään, tulisi esitutkintaviranomaisen aina neuvotella syyttäjän kanssa loppulausuntopyynnön sisällöstä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä sekä mahdollisesta tarpeesta esitutkinnan täydentämiseen annetun loppulausunnon johdosta. Säännöksellä pyritään lisäämään syyttäjän aktiivista osallistumista esitutkinnan loppuvaiheeseen ja loppulausuntomenettelyn käyttöön ja sen johdosta arvioitavien kysymysten käsittelyyn. Tavoitteena on edistää loppulausuntomenettelyn käyttöä ja sen tarkoituksenmukaista hyödyntämistä rikosprosessia tehostavalla ja nopeuttavalla tavalla. Valtakunnansyyttäjä ja Poliisihallitus voisivat lisäksi antaa tarkempaa käytännön ohjeistusta loppulausuntomenettelyn käytöstä ja siihen liittyvästä esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä neuvotteluvollisuudesta ottaen huomioon muun ohella asian laadun ja vaativuuden yhteistyövelvollisuuden täyttämiseksi tarkoituksenmukaisella ja kustannustehokkaalla tavalla.

Loppulausuntomenettelyllä olisi mahdollista muun muassa kartoittaa rikosasian riidatomat ja riidanalaiset seikat sekä varmistaa osapuolten näkemys asian selvittämisen ja todistelun riittävydestä, joiden perusteella voitaisiin toteuttaa mahdollisesti tarvittavat lisätutkinnat jo esitutkintavaiheen aikana. Näin voitaisiin aikaistaa nykyään usein vasta syyteharkintavaiheessa tai jopa pääkäsittelyssä tapahtuva osapuolten välinen keskustelu ja puolustuksen esittämät lisätutkintapyynnöt, jotka viivästyttävät asian käsittelyä, aiheuttavat turhia kustannuksia ja saattavat johtaa jopa pääkäsittelyn peruuttamiseen. Vaikka loppulausuntomenettely pitkittää hieman esitutkintavaihetta ja edellyttää sekä syyttäjältä että asianosaisilta panostusta asiaan perehtymiseen, säästää se kuitenkin aikaa ja resursseja asian käsittelyn myöhemmissä vaiheissa kaikilta rikosprosessiketjun viranomaisilta ja on myös asianosaisten edun mukaista. Yksinään loppulausuntojen pyytäminen aikaisempaa useammin, yksilöityjen kysymysten esittäminen tai syyttäjän osallistuminen prosessiin aikaisempaa aktiivisemmin ei ole riittävä loppulausuntomenettelylle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, jos loppulausuntoja ei anneta tai ne ovat sisällöltään puutteellisia. Loppulausuntomenettelyn vaikuttavuus edellyttää, että erityisesti epäillyn puolustus ja myös muut asianosaiset vastaavat aktiivisesti pyyntöihin ja esittävät lausunnoissaan vastaukset yksilöityihin kysymyksiin sekä perustellut kannanotot ja näkemyksensä. Vasta näiden yksilöityjen ja perusteltujen loppulausuntojen perusteella esitutkintaviranomainen voi yhteistyössä syyttäjän kanssa arvioida tutkinnan ja näytön riittävyttä ennen esitutkinnan päättämistä. Asian käsittelyn jäsentäminen, asianosaisten näkemysten tiedustelu ja todistelun kartoittaminen tuomioistuimen toimesta valmisteluistunnossa, pääkäsittelyn valmistelussa tai vasta pääkäsittelyssä pitkittää prosessia, eikä siinä vaiheessa useinkaan pystytä enää tehokkaasti korjaamaan prosessin aikaisempien vaiheiden virheitä tai viivästyksiä.

On tärkeää, että loppulausuntomenettelyyn ja esitutkintamateriaaliin perehtymiseen varataan riittävästi aikaa, jotta loppulausunnossa on mahdollista esittää asianosaisten

kannalta relevanttien seikkojen lisäksi tarvittavat lisätutkintapyynnöt. Syyttäjällä on paras käsitys asian vaatimasta todistelusta ja tutkinnan riittävydestä syyteharkintaa ja asian tuomioistuinkäsittelyä ajatellen. Tästä syystä on perusteltua velvoittaa syyttäjä osallistumaan yhteistyössä esitutkintaviranomaisen kanssa loppulausuntopyynnön laatimiseen, pyynnön sisällön arvioimiseen sekä sen arvioimiseen, antavatko saadut loppulausunnot aiheetta täydentää tutkintaa Näin olisi mahdollista saada kärjäoikeuden käsittelyyn nykyistä valmiimpi kokonaisuus ja edistää asian tehokasta ja nopeaa käsittelyä.

9 luku Esitutkinta-aineisto

3 §. Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen. Pykälässä säädetään kuulustelutilaisuuden tallentamisesta ääni- ja kuvatallenteeseen. Esitutkintaviranomaisella on jo nykyisin velvollisuus tallentaa kuulustelutilaisuus 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. Pykälää täydennettäisiin kuulustelutilaisuuden tallentamista kuulusteltavan pyytäessä koskevalla säännöksellä. Jatkossa kuulustelutilaisuus olisi kuulusteltavan pyytäessä tallennettava kokonaan tai osittain, ellei se merkittävästi viivytä asian käsittelyä tai siitä aiheudu muuta olennaista haittaa. Myös kuulusteltavan avustaja voisi pyytää tallentamista kuulusteltavan sijasta. Kuulustelutilaisuuden tallentaminen edellyttäisi, että se ei merkittävästi viivytä asian käsittelyä eikä siitä aiheudu muuta olennaista haittaa. Tällaisesta tilanteesta voi esimerkiksi olla kyse, jos kuulustelu on mahdotonta toiminnallisten tai käytännön rajoitteiden, kuten kuulustelutilaisuuden tallentamista varten suunniteltujen tilojen tai laitteiden puutteiden takia. Kyse voi myös olla esimerkiksi tarpeesta saada kuulustelu toteutettua kiireellisesti, minkä tallentamisen toteuttaminen estäisi. Lähtökohtaisesti tallenteeseen otettua kuulustelukertomusta ei tarvitsisi purkaa sanatarkasti kirjalliseen muotoon. Joissakin tapauksissa tämä saattaa olla tarpeen esimerkiksi syyteharkintaa varten.

4 §. Kuulustelutilaisuuden tallentaminen todisteena käyttämistä varten. Pykälässä säädetään kuulustelutilaisuuden tallentamisesta todisteena käyttämistä varten eräissä tilanteissa. Sen mukaan esitutkinnassa asianomistajan ja todistajan kuulustelu on tallennettava ääni- ja kuvatallenteeseen, jos kuulustelukertomusta on tarkoitus käyttää todisteena oikeudenkäynnissä eikä kuulusteltavaa tämän nuoren iän tai henkisen toiminnan häiriintyneisyyden vuoksi todennäköisesti voida kuulla henkilökohtaisesti aiheuttamatta haittaa kuulusteltavalle. Pykälä liittyy siihen, että tällaista tallennetta voidaan käyttää todisteena tuomioistuimessa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ssä säädetyillä edellytyksillä, jos syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää kuultavalle kysymyksiä. Tällöin esitutkintavaiheen kuuleminen korvaa henkilön kuulemisen oikeudenkäynnissä.

Pykälän 4 momentissa säädetään pykälän soveltumisesta myös silloin, kun kyse on 15–17-vuotiaasta erityisen suojelun tarpeessa olevasta asianomistajasta tai eräiden seksuaalirikosten asianomistajasta. Kyseisen momentin 2 ja 3 kohtaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan eräitä muita seksuaalirikoksia ja ihmiskauppaa. Muutos liittyy jäljempänä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momenttiin ehdotettuihin muutoksiin. Pykälässä oleva sääntely olisi johdonmukaisuussyistä perusteltua laajentaa koskemaan kyseisessä pykälässä mainittuja asianomistajia. Tarkemmin viitataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin perusteluihin.

Sääntelyn soveltamisen kannalta on huomattava, että se voi johtaa ongelmallisiin tilanteisiin näytön arvioinnissa. Ongelmat voivat käytännössä liittyä siihen, että asianomistajalle esitettävien lisäkysymysten tarve voivat täsmentyä vasta myöhemmässä vaiheessa, eikä asianomistajalla välttämättä ole aina riittäviä edellytyksiä arvioida todistamisesta kieltäytymisen merkitystä. Lisäksi erityisesti seksuaalirikoksissa osapuolten kertomukset ovat keskeinen osa näyttöä, jolloin riskinä on, että henkilökohtaisesta kuulemisesta kieltäytyminen vaikuttaa epäsuotuisasti asian ratkaisuun. Vastaajan oikeusturvan kannalta tallennettuun kertomukseen vetoaminen ei myöskään saa alenuttaa näyttökynnystä rikosasiassa. Tämän vuoksi esitutkinnassa on tärkeää huolehtia vastakuulusteluoikeuden riittävästä ja asianmukaisesta toteutumisesta ja varmistaa, että asianomistajalle tehdään selkoa niistä riskeistä, joita näytön jättäminen tallenteen varaan saattaa aiheuttaa (HE 46/2014 vp, s. 147 ja LaVM 19/2014 vp, s. 4–5).

10 luku Esitutinnan päättäminen

1 §. Loppulausunto. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa lakia.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että loppulausuntopyyntö olisi aina yksilöitävä. Muilta osin säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Muutoksella pyritään parantamaan loppulausuntojen laatua ja niiden hyödynnettävyyttä esitutinnan mahdolliseen täydentämiseen liittyvässä arvioinnissa ja syyteharkinnassa sekä myös mahdollisen pääkäsittelyn valmistelussa. Pyyntöön yksilöintivaatimus pakottaisi laatijan arvioimaan loppulausunnon tavoitteita tarkemmin; mihin seikkoihin ja kysymyksiin olisi tarpeen saada asianosaisten kannanotto. Näin yksilöinnillä voitaisiin myös edistää asianosaisten ja heidän avustajiensa halukkuutta loppulausuntojen antamiseen, kun olisi mahdollista vastata selkeisiin kysymyksiin. Lisäksi 2 momentin viimeistä lausetta tarkennettaisiin. Muutoksella pyritään selkeyttämään esitutkintaviranomaisen tekemää harkintaa siitä, voidaanko esitutkinta päättää, kun loppulausunto asiassa on saatu, vai antaako lausunto aihetta esitutkinnan täydentämiseen.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että tutkinnanjohtaja päättäisi loppulausunnon pyytämisestä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä yhteistyössä syyttäjän kanssa. Lisäyksen tarkoituksena on painottaa yhteistyön merkitystä erityisesti

loppulausuntovaiheessa, jotta se palvelisi syyteharkintaa ja sitä seuraavaa oikeudenkäyntivaihetta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Kun päätös loppulausunnon pyytämisestä ja loppulausuntomenettelyssä selvitettävät asiat edellytettäisiin valmisteltavaksi yhteistyössä syyttäjän kanssa, syyttäjän juridisen asiantuntemuksen hyödyntämistä voitaisiin edistää esimerkiksi keskeisissä epäillyn rikoksen teonkuvaukseen liittyvissä kysymyksissä sekä riidattomien ja riitaisten kysymysten selvittämisessä. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin myös viittaus esitutkintalain 5 luvun 3 §:ään ehdotettuun säännökseen esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä neuvottelovelvollisuudesta loppulausuntomenettelyssä. Kuten edellä on todettu, mainitussa säännöksessä ei olisi ehdotonta edellytystä neuvotella loppulausuntomenettelyn tarpeellisuudesta, koska selvissä tapauksissa sille ei ole nähty tarvetta. Olennaista olisi, että asiasta on yhteisymmärrys syyttäjän ja tutkinnanjohtajan kesken.

6.2 Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa

1 luku Syyteoikeudesta ja syyteharkinnasta

8 a §. Pykälää täydennettäisiin alaikäisiä asianomistajia koskevalla säännöksellä. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin syyteratkaisun tekemisestä ja syytteen nostamisesta asianomistajan ollessa alle 18-vuotias, jos epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapautteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen. Säännöksen soveltamisen kannalta henkeen tai terveyteen kohdistuviin rikoksiin on katsottava kuuluvan rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädettyjen rikostyyppien lisäksi rikoslain 31 luvussa rangaistavaksi säädetty rikostyyppit. Näissä tapauksissa syyttäjän olisi kiireellisesti ratkaistava, nostaako hän syytteen. Myös syyte olisi nostettava ilman viivytystä. Säännös koskisi asianomistajia, jotka ovat alle 18-vuotiaita toimenpiteen suorittamisen aikaan. Sääntely vastaisi 2 momentissa rikoksesta epäiltyjen osalta säädettyä sillä erotuksella, että ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi vain, kun kyse on säännöksessä mainittuun oikeushyvään kohdistuvasta rikoksesta.

5 luku Syytteen vireillepanosta

13 §. Pykälää täydennettäisiin alaikäisiä asianomistajia koskevalla säännöksellä. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin pääkäsitteilyn järjestämisestä asianomistajan ollessa alle 18-vuotias, jos epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapautteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen. Henkeen tai terveyteen kohdistuviin rikoksiin on katsottava kuuluvan rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädettyjen rikostyyppien lisäksi rikos-

lain 31 luvussa rangaistavaksi säädetty rikostyyppit. Säännöksen soveltamisen kannalta määräävää olisi se, minkä ikäinen asianomistaja on, kun asia tulee vireille. Sääntely vastaisi pykälän 2 momentissa rikoksesta epäiltyjen osalta säädettyä sillä erotuksella, että ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi vain, kun kyse on säännöksessä mainittuun oikeushyvään kohdistuvasta rikoksesta.

Nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi.

6.3 Oikeudenkäymiskaari

17 luku Todistelusta

24 §. Pykälän soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan eräitä seksuaalirikoksia sekä ihmiskauppaa. Pykälän 3 momentin 3 kohdassa säädetään kohdassa mainittujen seksuaalirikosten 15–17-vuotiaiden asianomistajien kuulustelua koskevan esitutkintatallenteen hyödyntämisestä todisteena oikeudenkäynnissä, jos asianomistaja ei halua tulla oikeudenkäynnissä kuulluksi. Kohtaa täydennettäisiin niin, että jatkossa se koskisi myös rikoslain 8 a §:n mukaisen seksuaalipalveluiden ostamista nuorelta koskevan rikoksen asianomistajaa, rikoslain 9 ja 9 a §:n mukaisten paritusrikoksen ja törkeän paritusrikoksen asianomistajaa ja rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:n mukaisten ihmiskaupparikoksen ja törkeän ihmiskaupparikoksen asianomistajaa.

Pykälän 3 momentin 4 kohdassa säädetään kohdassa mainittujen seksuaalirikosten täysi-ikäisten asianomistajien kuulustelua koskevan esitutkintatallenteen hyödyntämisestä todisteena oikeudenkäynnissä, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa. Kohtaa täydennettäisiin niin, että jatkossa se koskisi myös rikoslain 20 luvun 8 §:n mukaisen seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikoksen asianomistajaa, rikoslain 20 luvun 8 a §:n mukaisen seksuaalipalveluiden ostamista nuorelta koskevan rikoksen asianomistajaa, rikoslain 9 ja 9 a §:n mukaisten paritusrikoksen ja törkeän paritusrikoksen asianomistajaa ja rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:n mukaisten ihmiskaupparikoksen ja törkeän ihmiskaupparikoksen asianomistajaa.

Ehdotettujen pykälän 3 momentin 3 ja 4 kohdan soveltamisalan muutosten erona on, että 3 kohdassa mainittujen rikosten lisäksi 4 kohta koskisi jatkossa myös rikoslain 20 luvun 8 §:n mukaista seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikoksen asianomistajaa. Ero on perusteltu siitä syystä, että käytännössä seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttörikos voi tulla rangaistavaksi vain silloin, kun rikoksen kohteena on täysi-ikäinen henkilö.

Pykälässä asetetut muut edellytykset esitutkintatallenteen hyödyntämiselle säilyisivät nykyisen mukaisina. Alle 18-vuotiaiden osalta riittävää olisi, että asianomistaja ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi. Täysi-ikäisten asianomistajien osalta tallenteen käyttämisen edellytyksenä olisi yhä asianomistajan terveyden vaarantuminen tai asianomistajalle aiheutuva muu vastaava haitta. Tällainen haitta voi olla tuomioistuinkuulemisesta aiheutuva muu kuin sairaudeksi luettava psyykkisen tilan häiriintyminen, joka vaikeuttaa merkittävästi asianomistajan mahdollisuuksia elää normaalia elämää ja joka ilmenee esimerkiksi vakavana keskittymiskyvyn puutteena tai pelkotilana.

Pykälään liittyy esitutkintalain 9 luvun 4 §, jota on edellä esitetty muutettavaksi.

6.4 Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa

6 §. Henkilöllisyyden määrääminen salassa pidettäväksi. Pykälässä säädetään henkilöllisyyden salassa pitämisestä tietyissä asioissa. Pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla tuomioistuin voi nykyisin määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluontoista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa. Kohtaa laajennettaisiin koskemaan myös tällaisiin rikosasioihin liittyviä hakemusasioita. Käytännössä on ilmennyt tilanteita, joissa säännöksessä mainittuun arkaluontoiseen rikosasiaan liittyen on rikosasian asianomistajan henkilöllisyys saattanut tulla julkiseksi käsiteltäessä tuomioistuimessa tällaiseen rikosasiaan liittyvää hakemusasiasiaa, kun mahdollisuus henkilöllisyyden salassa pitoa koskevan määräyksen antamiseen koskee nykyisen säännöksen mukaan vain rikosasioita. Kyse voi esimerkiksi olla edunvalvojan tai avustajan määräämistä koskevasta hakemuksesta.

Arvioitaessa henkilöllisyyden salassa pitoa koskevan määräyksen antamista hakemusasiassa olisi arvioitava sitä rikosasiaa, johon hakemusasia liittyy. Rikosasioita, jotka koskevat erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, ovat lähinnä rikoslain 20 luvussa säädettyt seksuaalirikokset. Asianomistajan henkilöllisyyden määrääminen salassa pidettäväksi ei ole tarkoitettu automaattisesti tehtäväksi säännöksen kattamissa rikosasioissa, vaan se edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Harkinnassa on otettava huomioon esimerkiksi tiedon julkisuudesta asianomistajalle aiheutuva haitta verrattuna tapauskohtaiseen vaatimukseen oikeudenkäynnin julkisuudesta.

24 §. Ratkaisun määrääminen salassa pidettäväksi. Pykälässä säädetään ratkaisun määräämisestä salassa pidettäväksi tietyiltä osin. Pykälän 2 momentissa on säädetty vastaavista poikkeuksista asianosaisten henkilöllisyyden julkisuudesta kuin lain

6 §:ssä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan nojalla tuomioistuin voi nykyisin määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluontoista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa. Vastaavasti kuin lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa ehdotetaan jatkossa säädettäväksi mahdollisuudesta määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyys myös tällaiseen rikosasiaan liittyvässä hakemusasiassa, olisi salassa pidosta jatkossa mahdollista määrätä myös hakemusasiassa annetun ratkaisun osalta niistä syistä, joita on selostettu tarkemmin lain 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kyse voi esimerkiksi olla edunvalvojan tai avustajan määräämistä koskevasta hakemuksesta.

Arvioitaessa henkilöllisyyden salassa pitoa koskevan määräyksen antamista hakemusasiassa olisi arvioitava sitä rikosasiaa, johon hakemusasia liittyy. Rikosasioita, jotka koskevat erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, ovat lähinnä rikoslain 20 luvussa säädetyt seksuaalirikokset. Asianomistajan henkilöllisyyden salaamisesta oikeuden perustietona lain 6 §:n nojalla ei kuitenkaan automaattisesti seuraisi, että henkilöllisyys tulisi salata myös osana ratkaisua. Molemmat ratkaisut tehtäisiin toisiinsa nähden itsenäisesti, mutta selvää on, että jos henkilöllisyyden salaaminen on katsottu 6 §:n nojalla tarpeelliseksi, on salaaminen pääsääntöisesti tarpeen myös tuomioistuimen ratkaisussa.

7 Lakia alemman asteisen sääntely ja ohjeistus

Tutkintasuunnitelmaa koskevaan esitutkintalain 3 luvun 3 a §:n säännökseen liittyen työryhmässä arviointiin lisäksi lakia alemman asteisen sääntelyn tarpeellisuutta. Erityisesti arviointiin tarvetta säätää tarkemmin tutkintasuunnitelman rakenteesta ja sisällystä. Tätä koskeva säännös olisi voitu sijoittaa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 lukuun, jossa säädetään esitutkinnasta. Työryhmä piti kuitenkin parempana jättää tutkintasuunnitelmaa koskevan tarkemman sääntelyn viranomaisohjeistuksen varaan. Työryhmässä ei nähty tarkoituksenmukaiseksi luoda tutkintasuunnitelmasta kaikissa tapauksissa yhteäisen määrämuotoista, vaan jättää esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle tapauskohtaista muun muassa jutun laadusta ja laadusta johtuvaa soveltamisen varaa.

Muilta osin ei ilmennyt tarvetta muuttaa lakia alemman asteisen sääntelyn sisältöä. Viranomaistoimintaa koskevan ohjeistuksen muutostarpeista on lausuttu yllä kussakin asiayhteydessä erikseen.

8 Voimaantulo

Tarkoituksena on, että ehdotetut lait tulevat pääosin voimaan 1.1.2024. Estettä ei ole sille, että lakiehdotukset, joilla ei arvioida olevan vaikutuksia valtiontalouden kehyspäätöksiin, eikä vuoden 2023 valtion talousarvioon, voisivat tulla voimaan jo vuoden 2023 aikana. Voimaantuloajankohta täsmentyy jatkovalmistelun aikana. Voimaantuloajankohtaa arvioitaessa on otettu huomioon esitysten mukaiset viranomaistoiminnan muutokset ja tähän liittyen myös ehdotettavien lainsäädäntömuutosten edellyttämän riittävän viranomaiskoulutuksen järjestäminen valtakunnallisesti.

Niiden muutosehdotusten osalta, jotka koskevat lapsirikostutkinnassa tutkinnan johdon keskittämistä ja erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevassa esitutkinnassa tutkintatoimenpiteiden ja tutkinnan johdon keskittämistä riittävän osaa-ville esitutkintavirkamiehille, on koulutuksen toteuttamisessa otettava huomioon riittä-vän pitkä siirtymäaika siten, että Poliisiammattikorkeakoulu pystyy toteuttamaan kou-lutuksen eri tutkintotasoilla ja yhdistämään poliisin tutkintokoulutuksen (AMK ja YAMK) sisällöt tarkoituksenmukaisella tavalla poliisin täydennyskoulutuksiin. Lakiin tulee säätää koulutuksen laatimista ja toteuttamista koskeva kolmen vuoden siirtymä-aika lainmuutoksen voimaantulosta lukien. Koulutuksen toteuttaminen edellyttää tut-kintokoulutusten (AMK ja YAMK) muuttamista. Koulutus kohdentuu suureen määrään, yli tuhanteen virkamieheen. Koulutuksen toteuttaminen riittävän syvällisesti yksittäisen virkamiehen näkökulmasta edellyttää koulutuksen jaksottamista riittävän pitkälle ajalle. Koulutuksen toteuttaminen edellyttää lisäksi, että koulutuksen jälkeen virkamie-hellä on tosiasiallisesti riittävän korkea osaaminen haavoittuvassa asemassa olevien asianomistajien asioiden tutkinnassa ja tutkinnanjohtamisessa kuin myös tällaisten henkilöiden kohtaamisessa valvonta- ja hälytystehtävissä.

9 Toimeenpano ja seuranta

Työryhmän mietintö lähetetään mietinnön julkaisun jälkeen lausuntokierrokselle, jolla saatavat lausunnot otetaan huomioon harkittaessa esityksen jatkovalmistelussa tarvetta tehdä muutoksia mietinnössä esitettyyn luonnokseen hallituksen esitykseksi. Ehdotetun lainsäädännön toimivuutta on tärkeää seurata sen varmistamiseksi, että ehdotuksilla saavutetaan niillä tavoitellut vaikutukset.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriössä on edellä viitatuin tavoin asetettu 1.9.2020 pakkokeinolain muutostarpeita tarkasteleva työryhmä (OM058:00/2020), jossa tarkasteltiin pakkokeinolain muutostarpeita ja valmisteltiin tarvittavat lainsäädäntömuutokset pakkokeinolakiin ja muuhun lainsäädäntöön. Erityisesti syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevan ehdotuksen osalta esityksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon myös kyseisen työryhmän ehdotukset, sillä asialla on yhteys kysymykseen siitä, tulisiko esitutkintaviranomaisen ilmoittamisvelvollisuudesta pakkokeinojen käytöstä syyttäjälle säätää pakkokeino-laissa. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2021.

Oikeusministeriössä on 11.4.2019 asetettu työryhmä valmistelemaan seksuaalirikoksia koskevan rikoslain 20 luvun kokonaisuudistusta (OM007:00/2019). Työryhmän mietintö on luovutettu 7.7.2020 ja hallituksen esitys annettu 17.2.2022 (HE 13/2022 vp). Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutoksia myös esitutkintalain 9 luvun 4 §:ään ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ään, joten nämä mahdolliset tulevat muutokset tulee ottaa huomioon tämän hankkeen jatkovalmistelussa, kun eduskunta on saanut käsiteltävä hallituksen esityksen. Sen lisäksi tässä hankkeessa mainittuihin pykäliin tehtävissä muutoksissa on otettava huomioon ne mahdolliset tulevat muutokset, jotka koskevat seksuaalirikoksia koskevaa rikoslain 20 lukua.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan, että mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa videotallenteeseen tai muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin nykyisestä. Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvautun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaaleen d kohdan mukaan rikoksesta syytetyllä on oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat. Kuva- ja äänitallenteen käyttäminen todisteena kuulematta sen antanutta henkilöä oikeudenkäynnissä rajoittaa tätä oikeutta.

Ehdotuksessa mahdollisuus esitutkinnassa kuva- ja äänitallenteeseen tallennetun kuulustelun hyödyntämiseen todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin koskemaan ihmiskaupan (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §) ja tiettyjen ihmiskaupan lähirikosten asianomistajia. Ehdotus koskee ihmiskaupan lisäksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä (rikoslain 20 luvun 8 §), seksuaalipalveluiden ostamista nuorelta (rikoslain 20 luvun 8 a §) ja paritusta (rikoslain 20 luvun 9 ja 9 a §).

Todistelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä mahdollisuus käyttää esitutkinnassa tallennettua kertomusta todisteena oikeudenkäynnissä laajennettiin koskemaan täysi-ikäisiä raiskaus-, pakottamis- tai hyväksikäyttörikoksen (rikoslain 20 luvun 1–7 §) asianomistajia. Ehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että sääntelyyn, jossa kuulustelu-oikeutta pääkäsitelyssä rajoitetaan, tulee lähtökohtaisesti suhtautua erittäin pidättyvästi (PeVL 39/2014 vp, s. 3). Hallituksen esityksessä ehdotusta perusteltiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä, jonka mukaan menettelyyn oli hyväksyttävä syy ottaen huomioon seksuaalirikoksia koskevien oikeudenkäyntien erityispiirteet ja tarve suojella asianomistajaa. Ratkaisukäytäntöä on selostettu tarkemmin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 39/2014 vp, s. 3–4 sekä edellä jaksossa 2.2.3. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin hyväksyttävänä hallituksen esityksessä mainituilla uhrin suojelemiseen liittyvillä perusteilla (HE 46/2014 vp, s. 84–85) esityksessä ehdotettujen seksuaalirikosten asettamista erityisasemaan myös tilanteissa, joissa asianomistaja on kuulusteluhetkellä täysi-ikäinen.

Paritus, seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö ja seksuaalipalveluiden ostaminen nuorelta ovat seksuaalirikoksia, joihin liittyy vastaavia asianomistajan haavoittuvuuteen ja asianomistajan suojaamisen tarpeeseen liittyviä erityisiä näkökohtia kuin niihin seksuaalirikoksiin, joissa voimassa olevan lain mukaan on sallittua käyttää

esitutkinnassa tallennettua kertomusta todisteena oikeudenkäynnissä. Ihmiskauppaan liittyy usein pitkäkestoista psykologista vallankäyttöä ja asianomistaja on sen vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa silloinkin, kun ihmiskauppaan ei liity seksuaalista hyväksikäyttöä. Esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa täysi-ikäisiä seksuaalirikoksen asianomistajia koskevaa sääntelyä vastaavasti, että menettely olisi sallittu vain, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi asianomistajan terveyden tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyn mukaisesti menettelyä voitaisiin siten käyttää vain, jos asianomistajan kuulemiselle oikeudenkäynnissä olisi este.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetut säännökset eivät olisi ongelmallisia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta. Lait voidaan siten hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta olisi kuitenkin perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUKSET

Laki

esitutkintalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 8 §:n 2 momentti, 4 luvun 7 §:n 2 momentti, 8 §, 16 §:n 1 momentin 6 kohta ja 18 §:n 9 kohta, 5 luvun 1 §:n 1 momentti ja 3 §, 9 luvun 3 § ja 4 §:n 4 momentin 2 ja 3 kohta sekä 10 luvun 1 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 luvun 4 §:n 1 momentti laissa 988/2016, 4 luvun 8 § osaksi laissa 1148/2019, 5 luvun 1 §:n 1 momentti laissa 988/2016 sekä 9 luvun 4 §:n 4 momentin 2 ja 3 kohta laissa 487/2019 sekä

lisätään 2 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 988/2016, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 3 lukuun uusi 3 a §, 3 luvun 11 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 4 lukuun uusi 7 a §, 4 luvun 16 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 322/2019, uusi 7 kohta sekä 4 luvun 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 10/2016, uusi 10 kohta seuraavasti:

2 luku

Esitutkintaan osalliset

4 §

Erityiset tutkintajärjestelyt

Syyttäjä johtaa esitutkintaa, kun tutkinta on aloitettu kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta kuolemasta syyttäjälle tehdyn ilmoituksen perusteella riippumatta siitä, onko epäilty poliisimies.

3 luku

Esitutkinnan toimittamisen yleiset säännökset

3 a §

Tutkintasuunnitelma

Esitutkintaviranomaisen tulee laatia kirjallinen tutkintasuunnitelma niistä rikoksista, joista esitutkintaviranomaisen tulee 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoittaa syyttäjälle, jollei sitä ole pidettävä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asian selvittämisen

ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana. Tutkintasuunnitelman tulee sisältää olennaiset tiedot tutkittavista rikoksista, esitutinnan toimittamisesta ja sen aikana suoritettavista tutkintatoimenpiteistä ja käytettävistä menettelyistä sekä arvio tutkinnan aikataulusta ja esitutinnan valmistumisesta. Tutkintasuunnitelmaa tulee tarvittaessa päivittää tutkinnan aikana.

8 § Ulkomailla tehty rikos

Kun asianomistaja ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle toisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueella tehdystä rikoksesta, asianomistajan ilmoitus ja hänen vaatimuksensa on viipymättä toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos esitutkintaviranomainen ei 1 momentin mukaisesti tutki rikosta. Edellytyksenä toimittamiselle on lisäksi, että asianomistaja ei ole voinut tehdä ilmoitusta ja esittää vaatimuksiaan tekopaikan valtiossa tai että vakavan rikoksen ollessa kysymyksessä hän ei ole halunnut menetellä niin.

11 § Esitutinnan toimittamisaika

Esitutkinta on toimitettava kiireellisesti, jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen.

4 luku Esitutkintaperiaatteet ja esitutkintaan osallistuvien oikeudet

7 § Lasten kohtelu esitutkinnassa

Jos esitutkinnassa alle 18-vuotiaisiin kohdistetaan tutkintatoimenpiteitä, tällaiset tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä.

7 a §**Erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevan esitutkinnan keskittäminen**

Jos esitutkinnassa asianomistajan 11 luvun 9 a §:n nojalla arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa, asianomistajaan kohdistuvat tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille.

8 §**Edunvalvojan määrääminen lapselle huoltajan tai muun edustajan sijaiseksi**

Tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle tai muulle kuulusteltavalle esitutkintaa varten edunvalvoja valvomaan huoltajan, edunvalvojan tai muun laillisen edustajan sijasta lapsen etua asiassa, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja tai muu edustaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta. Tutkinnanjohtajan on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan määräämisestä. Hakemuksen voi tehdä myös syyttäjä, holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 84 §:ssä tarkoitettu holhousviranomainen tai sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin (*sosiaaliviranomainen*). Edunvalvojan määräys on voimassa sen rikosasian käsittelyn loppuun asti, jonka esitutkintaa varten määräys on annettu.

Edunvalvojan määräämisestä aiheutuneet kustannukset sekä edunvalvojan palkkio ja kustannukset maksetaan valtion varoista. Muuten edunvalvonnassa noudatetaan soveltuvin osin holhoustoimesta annetun lain säännöksiä. Väliaikaisen määräyksen antamisesta säädetään holhoustoimesta annetun lain 79 §:ssä.

16 §**Ilmoitus epäillyn oikeuksista**

Kun henkilölle ilmoitetaan, että häntä epäillään rikoksesta, hänelle on viipymättä ja viimeistään ennen hänen kuulemistaan ilmoitettava:

- 1) oikeudesta käyttää valitsemaansa avustajaa;
- 2) oikeudesta puolustajaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:ssä säädetyillä edellytyksillä;
- 3) oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja avustajaan oikeusapulaissa (257/2002) säädetyillä edellytyksillä;
- 4) oikeudesta saada tieto rikoksesta, josta häntä epäillään, sekä tieto rikosepäilyä koskevista muutoksista;
- 5) oikeudesta tulkkaukseen sekä olennaisten asiakirjojen käännöksiin siten kuin 13 §:ssä, pakkokeinolain 2 luvun 16 §:ssä ja 3 luvun 21 §:ssä sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädetään;

- 6) oikeudesta vaieta ja olla muutoinkin myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen-;
- 7) mahdollisuudesta sovitteluun rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005) säädetyillä edellytyksillä.

18 §

Ilmoitus asianomistajan oikeuksista

Esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle ilman aiheetonta viivytystä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen:

- 1) käytettävissä olevista tukipalveluista;
- 2) oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenkilöön oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädetyillä edellytyksillä;
- 3) oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja avustajaan oikeusapulaissa säädetyillä edellytyksillä;
- 4) oikeudesta tulkkaukseen sekä olennaisten asiakirjojen käännöksiin 13 §:ssä ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädetyillä edellytyksillä;
- 5) oikeudesta esittää yksityisoikeudellinen vaatimus syyteasian yhteydessä sekä mahdollisuudesta siihen, että syyttäjä ajaa vaatimusta, jos oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät;
- 6) käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta;
- 7) oikeudesta saada tieto päätöksestä, joka koskee esitutkinnan toimittamatta jättämistä, lopettamista tai päättämistä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi taikka syyttämättä jättämistä;
- 8) asian selvittämiseksi tuomioistuimeen kutsutun asianomistajan oikeudesta korvaukseen valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetussa laissa (666/1972) säädetyillä edellytyksillä;
- 9) oikeudesta saada tieto asian käsittelystä, tuomioistuinkäsittelyn ajasta ja paikasta sekä rikosasiassa annetusta tuomiosta-;
- 10) mahdollisuudesta sovitteluun rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa säädetyillä edellytyksillä.

5 luku

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

1 §

Ilmoitus syyttäjälle

Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annettussa laissa säädettyssä menettelyssä. Syyttäjälle tulee ilmoittaa, mikäli henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

3 §

Yhteistyövelvollisuus

Esitutkintaviranomaisen tulee asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla ilmoittaa syyttäjälle esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten. Jos esitutkintaviranomainen on ilmoittanut tutkittavaksi tulleesta rikoksesta syyttäjälle, tutkinnanjohtajan on neuvoteltava syyttäjän kanssa siitä, mitä asian valmisteleminen syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten edellyttää. Näissä tilanteissa tutkinnanjohtajan on ennen esitutkinnan päättämistä neuvoteltava syyttäjän kanssa siitä, onko asia selvitetty riittävästi 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos asian laatu tai laajuus edellyttää neuvottelua tai jos esitutkinta on tarkoitus päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Pakkokeinojen käyttöön liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään pakkokeinolaissa.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella tutkintasuunnitelman sisältöön ja muista esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee tarvittaessa neuvotella loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella myös loppulausuntopyynnön sisällöstä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä sekä mahdollisesta tarpeesta esitutkinnan täydentämiseen annetun loppulausunnon johdosta.

Syyttäjän on muutenkin kuin 1–3 momentissa tarkoitetulla tavalla tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia selvitetään 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

9 luku

Esitutkinta-aineisto

3 §

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen

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. Kuulusteltavan pyytäessä on kuulustelutilaisuus tallennettava kokonaan tai osittain, ellei se merkittävästi viivytä asian käsittelyä tai siitä aiheudu muuta olennaista haittaa. Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava kuulusteltavalle.

4 §

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen todisteena käyttämistä varten

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään kuulustelusta ja sen tallentamisesta, sovelletaan myös:

- 2) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 15–17-vuotiaaseen asianomistajaan, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi;
- 3) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 18 vuotta täyttäneeseen asianomistajaan, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

10 luku

Esitutkinnan päättäminen

1 §

Loppulausunto

Loppulausuntopyyntö on yksilöitävä. Loppulausunnon antamista varten on varattava aikaa niin, että lausunnon antaja ehtii riittävästi perehtymään asiaan ja että asian käsittelyä

ei kuitenkaan tarpeettomasti viivytetä. Esitutkintaviranomaisen on loppulausunnon saatuaan harkittava, voidaanko esitutkinta päättää vai antaako lausunto aihetta esitutkinnan täydentämiseen.

Tutkinnanjohtaja päättää yhteistyössä syyttäjän kanssa loppulausunnon pyytämisestä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä neuvotteluelvollisuudesta loppulausuntomenettelyyn liittyen säädetään 5 luvun 3 §:ssä.

Laki

oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 a §:n ja 5 luvun 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 8 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 647/2003 ja osaksi laissa 670/2014, uusi 3 momentti, sekä 5 luvun 13 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 243/2006, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

1 luku

Syyteoikeudesta ja syyteharkinnasta

8 a §

Jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen, syyttäjän on kiireellisesti ratkaistava, nostaako hän syytteen. Myös syyte on nostettava ilman viivytystä.

5 luku

Syytteen vireillepanosta

13 §

Jos rikosasian asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen, pääkäsittely on pidettävä viimeistään 30 päivän kuluessa rikosasian vireilletulosta. Jos pääkäsittely peruutetaan, uusi pääkäsittely on pidettävä 30 päivän kuluessa päivästä, jona pääkäsittely oli tarkoitus toimittaa.

Laki

oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohta, sellaisena kuin ne ovat laissa 489/2019, seuraavasti:

17 luku

Todistelusta

24 §

Seuraavien esitutkinnassa videotallenteeseen tai siihen rinnastettavaan muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua voidaan kuitenkin käyttää todisteena, jos syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää kuulusteltavalle kysymyksiä:

3) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 15–17-vuotias asianomistaja, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi;

4) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 18 vuotta täyttänyt asianomistaja, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

Laki

oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 6 ja 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 6 §:n 1 momentin 1 kohta sekä 24 §:n 2 momentin 1 kohta, seuraavasti:

6 §

Henkilöllisyyden määrääminen salassa pidettäväksi

Tuomioistuimien voi määrätä salassa pidettäväksi:

1) asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa, tai tällaiseen rikosasiaan liittyvässä hakemusasiassa; taikka

24 §

Ratkaisun määrääminen salassa pidettäväksi

Ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat tällöinkin julkisia. Jollei kyseinen asianosainen toisin pyydä, tuomioistuimien voi kuitenkin määrätä pidettäväksi salassa:

1) asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, jos rikosasia koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa, tai tällaiseen rikosasiaan liittyvässä hakemusasiassa; taikka

LAGFÖRSLAG

Lag

om ändring av förundersökningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i förundersökningslagen (805/2011) 3 kap. 8 § 2 mom., 4 kap. 7 § 2 mom., 8 §, 16 § 1 mom. 6 punkten och 18 § 9 punkten, 5 kap. 1 § 1 mom. och 3 §, 9 kap. 3 § och 4 § 4 mom. 2 och 3 punkten samt 10 kap. 1 § 2 och 3 mom., av dem 2 kap. 4 § 1 mom. sådant det lyder i lag 988/2016, 4 kap. 8 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1148/2019, 5 kap. 1 § 1 mom. sådant det lyder i lag 988/2016 och 9 kap. 4 § 4 mom. 2 och 3 punkten sådana de lyder i lag 487/2019 samt

fogas till 2 kap. 4 §, sådan den lyder i lag 988/2016, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., till 3 kap. en ny 3 a §, till 3 kap. 11 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till 4 kap. en ny 7 a §, till 4 kap. 16 § 1 mom., sådant det lyder i lag 322/2019, en ny 7 punkt samt till 4 kap. 18 §, sådan den lyder i lag 10/2016, en ny 10 punkt som följer:

2 kap.

Vilka som deltar i förundersökning

4 §

Särskilda undersökningsarrangemang

Åklagaren leder förundersökningen, om undersökningen har inletts på grundval av en anmälan till åklagaren om ett dödsfall som avses i 7 § 3 mom. i lagen om utredande av dödsorsak (459/1973), oberoende av om den misstänkte är en polisman.

3 kap.

Allmänna bestämmelser om hur förundersökning ska genomföras

3 a §

Undersökningsplan

Förundersökningsmyndigheten ska göra upp en skriftlig undersökningsplan för sådana brott som förundersökningsmyndigheten enligt 5 kap. 1 § 1 mom. ska underrätta åklagaren om, om det inte med hänsyn till ärendets art och omfattning ska anses vara onödigt med tanke på utredningen av ärendet och åtalsprövningen. Undersökningsplanen ska in-

nehålla väsentliga uppgifter om de brott som undersöks, genomförandet av förundersökningen och de undersökningsåtgärder som ska vidtas och de förfaranden som ska användas medan förundersökningen pågår samt en uppskattning av tidtabellen för undersökningen och av när förundersökningen har blivit klar. Undersökningsplanen ska vid behov uppdateras medan undersökningen pågår.

8 §

Brott som har begåtts utomlands

När en målsägande anmäler ett brott som har begåtts i en annan medlemsstat i Europeiska unionen till förundersökningsmyndigheten, ska målsägandens anmälan och yrkanden utan dröjsmål sändas till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där brottet begicks, om inte förundersökningsmyndigheten undersöker brottet enligt 1 mom. För att målsägandens anmälan och yrkanden ska sändas förutsätts det dessutom att målsäganden inte har kunnat göra anmälan och framställa sina yrkanden i den stat där gärningen begicks eller att han eller hon i fråga om ett allvarligt brott inte har velat förfara så.

11 §

Hur snart förundersökning ska göras

Förundersökning ska göras skyndsamt, om målsägande inte har fyllt 18 år och det misstänkta brottet riktar sig mot målsägandens liv, hälsa, integritet, frid, heder, frihet eller sexuella självbestämmanderätt.

4 kap.

Förundersökningsprinciperna och rättigheterna för dem som deltar i förundersökning

7 §

Bemötande av barn vid förundersökning

Om det vid förundersökningen vidtas undersökningsåtgärder som gäller en person som inte har fyllt 18 år, ska undersökningsåtgärderna och ledningen av undersökningen i möjligaste mån utföras av utredare och undersökningsledare som är särskilt förtrogna med denna uppgift. Förundersökningsmyndigheten ska vid behov rådfråga en läkare eller någon annan sakkunnig om huruvida en person som inte har fyllt 18 år kan utsättas för undersökningsåtgärder.

7 a §**Koncentrering av förundersökningen av målsägande i behov av särskilt skydd**

Om målsägande vid förundersökningen med stöd av 11 kap. 9 a § bedöms vara i behov av särskilt skydd, ska de undersökningsåtgärder som gäller målsäganden och ledningen av undersökningen i möjligaste mån utföras av utredare och undersökningsledare som är särskilt förtroga med denna uppgift.

8 §**Förordnande av intressebevakare för barn till ställföreträdare för vårdnadshavaren eller någon annan företrädare för barnet**

När det gäller en part eller någon annan som ska förhöras och som inte har fyllt 18 år ska domstolen förordna en intressebevakare för förundersökningen som i stället för vårdnadshavaren, intressebevakaren eller någon annan laglig företrädare bevakar barnets intresse i ärendet, om det finns grundad anledning att anta att vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare inte opartiskt kan bevaka barnets intresse i ärendet och om det inte är klart onödigt att förordna en intressebevakare. Undersökningsledaren ska vid behov hos domstolen ansöka om att en intressebevakare ska förordnas. Ansökan kan också göras av åklagaren, den förmyndarmyndighet som avses i 84 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) eller ett i 6 § 1 mom. i socialvårdslagen (710/1982) avsett organ (*socialmyndighet*). Ett intressebevakarförordnande gäller tills handläggningen av det brottmål upphör i fråga om vars förundersökning förordnandet har getts.

De kostnader som uppstår vid förordnandet av intressebevakare samt intressebevakarens arvode och kostnader ersätts av statens medel. I fråga om intressebevakning iakttas i övrigt lagen om förmyndarverksamhet i tillämpliga delar. Bestämmelser om meddelande av interimistiskt förordnande finns i 79 § i lagen om förmyndarverksamhet.

16 §**Underrättelse om den misstänktes rättigheter**

När en person underrättas om att han eller hon är misstänkt för brott ska personen utan dröjsmål och senast innan han eller hon hörs underrättas om sin rätt

- 1) att anlita ett biträde som han eller hon själv väljer,
- 2) att under de förutsättningar som anges i 2 kap. 1 § i lagen om rättegång i brottmål få en försvarare,
- 3) att under de förutsättningar som anges i rättshjälpslagen (257/2002) få kostnadsfri rättshjälp och kostnadsfritt biträde,
- 4) att få information om det brott som han eller hon är misstänkt för och om ändringar som gäller brottsmisstanken,

- 5) till tolkning samt översättning av väsentliga handlingar så som föreskrivs i 13 §, i 2 kap. 16 § och 3 kap. 21 § i tvångsmedelslagen samt i 6 a kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål,
- 6) att tiga och att också annars låta bli att medverka till utredningen av sitt brott,
- 7) möjligheten till medling under de förutsättningar som anges i lagen om medling vid brott och i vissa tvister (1015/2005).

18 §

Underrättelse om målsägandens rättigheter

Förundersökningsmyndigheten ska utan ogrundat dröjsmål, i den omfattning det är behövligt i synnerhet med beaktande av omständigheter som hänför sig till målsägandens person och brottets natur, underrätta en målsägande om

- 1) de stödtjänster som står till buds,
- 2) rätten att under de förutsättningar som anges i 2 kap. i lagen om rättegång i brottmål få ett rättegångsbiträde eller en stödperson,
- 3) rätten att under de förutsättningar som anges i rättshjälpslagen få kostnadsfri rättshjälp och kostnadsfritt biträde,
- 4) rätten till tolkning och till översättning av väsentliga handlingar på de villkor som anges i 13 § samt i 6 a kap 3 § i lagen om rättegång i brottmål,
- 5) rätten att framställa ett privaträttsligt anspråk i samband med åtalet samt om möjligheten till att åklagaren driver anspråket, om det finns förutsättningar för det enligt 3 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål,
- 6) de medel som står till buds för att skydda målsäganden för ett hot mot hälsan eller säkerheten,
- 7) rätten att få information om ett beslut om att en förundersökning inte görs, att den läggs ned eller att den avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning eller ett beslut om åtalseftergift,
- 8) rätten för en målsägande som kallats till domstol för utredningen av ärendet att få ersättning under de förutsättningar som anges i lagen om bestridande av bevisningskostnader med statens medel (666/1972),
- 9) rätten att få information om handläggningen av ärendet, om tiden och platsen för domstolshandläggningen och om domen i ett brottmål,
- 10) möjligheten till medling under de förutsättningar som anges i lagen om medling vid brott och i vissa tvister.

5 kap.

Förundersökningssamarbete mellan förundersökningsmyndigheter och åklagare

1 §

Underrättelse till åklagaren

Förundersökningsmyndigheten ska genast underrätta åklagaren om ett ärende där den som är misstänkt för brott är en polisman, om inte ärendet behandlas i ett förfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot. Åklagaren ska underrättas om en person har avlidit eller allvarligt skadats i en situation där en polisman har använt maktmedel. Åklagaren ska dessutom underrättas om ett brott som har kommit för undersökning, när förundersökningsmyndigheterna och åklagarmyndigheterna tillsammans utifrån sina befogenheter har beslutat att brottet ska omfattas av underrättelseskyldigheten eller om åklagaren har begärt underrättelse om brottet.

3 §

Samarbetsskyldighet

Förundersökningsmyndigheten ska så som ärendets art eller omfattning förutsätter underrätta åklagaren om omständigheter som hänför sig till förundersökningen och förundersökningsåtgärderna och om undersökningens framskridande i övrigt. Om förundersökningsmyndigheten har underrättat åklagaren om ett brott som har kommit för undersökning, ska undersökningsledaren diskutera med åklagaren om vad beredningen av ärendet för åtalsprövning och rättegång kräver. I sådana situationer ska undersökningsledaren innan förundersökningen avslutas diskutera med åklagaren om ärendet har utretts tillräckligt väl enligt vad som föreskrivs i 1 kap. 2 §, om ärendets art och omfattning kräver överläggning eller när det är meningen att förundersökningen avslutas utan att ärendet överlämnas till åklagaren. Bestämmelser om skyldigheten att underrätta om användning av tvångsmedel finns i tvångsmedelslagen.

Förundersökningsmyndigheten och åklagaren ska diskutera frågor om innehållet i undersökningsplanen och andra frågor om hur förundersökningssamarbetet ska ordnas.

Förundersökningsmyndigheten och åklagaren ska vid behov diskutera behovet av en begäran om avslutande utsaga. Förundersökningsmyndigheten och åklagaren ska också diskutera innehållet i en begäran om avslutande utsaga och de åtgärder som den eventuellt kräver samt ett eventuellt behov att komplettera förundersökningen med anledning av en avslutande utsaga.

Åklagaren ska även på andra sätt än de som avses i 1–3 mom. efter behov medverka i förundersökningen för att säkerställa att ärendet utreds så som avses i 1 kap. 2 §.

9 kap.

Förundersökningsmaterial

3 §

Ljud- och bildupptagning av förhör

Ett förhör får helt och hållet eller till en del spelas in som en ljud- och bildupptagning. Hela förhöret eller en del av det ska spelas in, om det med beaktande av ärendets art eller omständigheter som gäller den person som förhörs är befogat för att det sätt på vilket förhöret har hållits, det som har hänt under förhöret eller den förhördes berättelse ska kunna verifieras i efterhand. När den som ska förhöras begär det ska förhöret spelas in helt eller delvis, om det inte avsevärt fördröjer behandlingen av ärendet eller medför någon annan väsentlig olägenhet. Före inspelningen ska den som ska förhöras underrättas om den.

4 §

Inspelning av förhör för att användas som bevis

Vad som föreskrivs ovan i denna paragraf om förhör och inspelning av förhör ska också tillämpas på

2) en målsägande i åldern 15–17 år i ett sexualbrott som avses i 20 kap. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8 a, 9 eller 9 a § i strafflagen eller i människohandel eller grov människohandel som avses i 25 kap. 3 eller 3 b § i strafflagen när denne inte vill infinna sig för att höras vid rättegången,

3) en målsägande som fyllt 18 år i ett sexualbrott som avses i 20 kap. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8, 8 a, 9 eller 9 a i strafflagen eller i människohandel eller grov människohandel som avses i 25 kap. 3 eller 3 b § i strafflagen när hörande under rättegången skulle äventyra målsägandens hälsa eller orsaka motsvarande betydande skada.

10 kap.

Avslutande av förundersökning

1 §

Avslutande utsaga

Begäran om avslutande utsaga ska preciseras. Det ska avsättas så mycket tid för utsagan att den som ska lämna den hinner sätta sig in i ärendet i tillräckligt hög grad och utan att

behandlingen för den skull drar ut på tiden onödigt mycket. Efter att ha fått den avslutande utsagan ska förundersökningsmyndigheten pröva om förundersökningen kan avslutas eller om förundersökningen måste kompletteras på grund av den.

Undersökningsledaren ska i samarbete med åklagaren besluta om avslutande utsaga begärs eller inte och vilka åtgärder den eventuellt föranleder. Bestämmelser om överläggningsskyldigheten mellan förundersökningsmyndigheten och åklagaren i samband med förfarandet med avslutande utsaga finns i 5 kap. 3 §.

Lag

om ändring av 1 kap. 8 a § och 5 kap. 13 § i lagen om rättegång i brottmål

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 1 kap. 8 a § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997), sådan den lyder i lag 647/2003 och delvis ändrad i lag 670/2014, ett nytt 3 mom., samt till 5 kap. 13 §, sådan den lyder i lag 243/2006, ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom. som följer:

1 kap.

Om åtalsrätt och åtalsprövning

8 a §

Om målsäganden inte har fyllt 18 år och det misstänkta brottet riktar sig mot målsägandens liv, hälsa, integritet, frid, heder, frihet eller sexuella självbestämmanderätt, ska åklagaren skyndsamt avgöra om han eller hon väcker åtal. Även åtalet ska väckas utan dröjsmål.

5 kap.

Om väckande av åtal

13 §

Om målsäganden i ett brottmål inte har fyllt 18 år och det misstänkta brottet riktar sig mot målsägandens liv, hälsa, integritet, frid, heder, frihet eller sexuella självbestämmanderätt, ska huvudförhandlingen hållas senast inom 30 dagar efter det att brottmålet blev anhängigt. Om huvudförhandlingen ställs in ska ny huvudförhandling hållas inom 30 dagar från den dag då huvudförhandlingen skulle ha hållits.

Lag
om ändring av 17 kap. 24 § i rättegångsbalken

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i rättegångsbalken 17 kap. 24 § 3 mom. 3 och 4 punkten, sådana lyder i lag 489/2019, som följer:

17 kap.

Om bevisning

24 §

När det gäller följande personer får förhör som vid förundersökningen har videobandats eller lagrats genom någon annan jämförbar bild- och ljudupptagning dock åberopas som bevis, om den åtalade har getts behörig möjlighet att ställa frågor till den förhörde:

3) en målsägande i åldern 15–17 år i ett sexualbrott som avses i 20 kap. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8 a, 9 eller 9 a § i strafflagen eller i människohandel eller grov människohandel som avses i 25 kap. 3 eller 3 b § i strafflagen, när denne inte vill infinna sig för att höras vid rättegången,

4) en målsägande som fyllt 18 år i ett sexualbrott som avses i 20 kap. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8, 8 a, 9 eller 9 a § i strafflagen eller i människohandel eller grov människohandel som avses i 25 kap. 3 eller 3 b § i strafflagen, när hörande under rättegången skulle äventyra målsägandens hälsa eller orsaka motsvarande betydande skada.

Lag

om ändring av 6 och 24 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) 6 § 1 mom. 1 punkten och 24 § 2 mom. 1 punkten som följer:

6 §

Sekretess för uppgifter om identitet

Domstolen kan förordna om hemlighållande av

1) målsägandens identitet i brottmål som gäller omständigheter av synnerligen känslig natur i målsägandens privatliv, eller i ett ansökningsärende som hänför sig till ett sådant brottmål, eller

24 §

Förordnande om sekretess för ett avgörande

Domslutet och de tillämpade lagrummen är dock också i ett sådant fall offentliga. Om inte parten i fråga begär något annat, kan domstolen dock meddela ett sekretessförordnande i fråga om

1) målsägandens identitet i ett brottmål, om brottmålet gäller omständigheter av synnerligen känslig natur i målsägandens privatliv, eller i ett ansökningsärende som hänför sig till ett sådant brottmål, eller

RINNAKKAISTEKSTIT

1.

Laki

esitutkintalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 8 §:n 2 momentti, 4 luvun 7 §:n 2 momentti, 8 §, 16 §:n 1 momentin 6 kohta ja 18 §:n 9 kohta, 5 luvun 1 §:n 1 momentti ja 3 §, 9 luvun 3 § ja 4 §:n 4 momentin 2 ja 3 kohta sekä 10 luvun 1 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 luvun 4 §:n 1 momentti laissa 988/2016, 4 luvun 8 § osaksi laissa 1148/2019, 5 luvun 1 §:n 1 momentti laissa 988/2016 sekä 9 luvun 4 §:n 4 momentin 2 ja 3 kohta laissa 487/2019 sekä

lisätään 2 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 988/2016, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, 3 lukuun uusi 3 a §, 3 luvun 11 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, 4 lukuun uusi 7 a §, 4 luvun 16 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 322/2019, uusi 7 kohta sekä 4 luvun 18 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 10/2016, uusi 10 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

Esitutkintaan osalliset

Esitutkintaan osalliset

(uusi)

4 §

Erityiset tutkintajärjestelyt

Syyttäjä johtaa esitutkintaa, kun tutkinta on aloitettu kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta kuolemasta syyttäjälle tehdyn ilmoituksen perusteella riippumatta siitä, onko epäiltyä poliisimies.

3 luku

3 luku

Esitutkinnan toimittamisen yleiset säännökset

Esitutkinnan toimittamisen yleiset säännökset

(uusi)

3 a §

Tutkintasuunnitelma

Esitutkintaviranomaisen tulee laatia kirjallinen tutkintasuunnitelma niistä rikoksista, joista esitutkintaviranomaisen tulee 5 luvun 1

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

Ulkomailla tehty rikos

Kun asianomistaja ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle toisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueella tehdystä rikoksesta, asianomistajan ilmoitus ja hänen vaatimuksensa on toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos esitutkintaviranomainen ei 1 momentin mukaisesti tutki rikosta. Edellytyksenä toimittamiselle on lisäksi, että asianomistaja ei ole voinut tehdä ilmoitusta ja esittää vaatimuksiaan tekopaikan valtiossa tai että vakavan rikoksen ollessa kysymyksessä hän ei ole halunnut menetellä niin.

(uusi)

8 §

Ulkomailla tehty rikos

§:n 1 momentin mukaan ilmoittaa syyttäjälle, jollei sitä ole pidettävä asian laatu ja laajuus huomioon ottaen asian selvittämisen ja syyteharkinnan kannalta tarpeettomana. Tutkintasuunnitelman tulee sisältää olennaiset tiedot tutkittavista rikoksista, esitutkinnan toimittamisesta ja sen aikana suoritettavista tutkintatoimenpiteistä ja käytettävistä menettelyistä sekä arvio tutkinnan aikataulusta ja esitutkinnan valmistumisesta. Tutkintasuunnitelmaa tulee tarvittaessa päivittää tutkinnan aikana.

Kun asianomistaja ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle toisen Euroopan unionin jäsenvaltion alueella tehdystä rikoksesta, asianomistajan ilmoitus ja hänen vaatimuksensa on *viipymättä* toimitettava sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella rikos on tehty, jos esitutkintaviranomainen ei 1 momentin mukaisesti tutki rikosta. Edellytyksenä toimittamiselle on lisäksi, että asianomistaja ei ole voinut tehdä ilmoitusta ja esittää vaatimuksiaan tekopaikan valtiossa tai että vakavan rikoksen ollessa kysymyksessä hän ei ole halunnut menetellä niin.

11 §

Esitutkinnan toimittamisaika

Esitutkinta on toimitettava kiireellisesti, jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen.

4 luku

Esitutkintaperiaatteet ja esitutkintaan osallistuvien oikeudet

7 §

Lasten kohtelu esitutkinnassa

Alle 18-vuotiaisiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä.

(uusi)

8 §

Edunvalvojan määrääminen lapselle

Tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle esitutkintaa varten edunvalvoja, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja, *edunvalvoja tai muu laillinen* edustaja ei voi puolueettomasti valvoa asianosaisen etua *asiassa* ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta. Tutkinnanjohtajan on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan määräämisestä. Hakemuksen voi tehdä myös syyttäjä, holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 84 §:ssä tarkoitettu holhousviranomainen tai sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin (*sosiaaliviranomainen*). Edunvalvojan määräys on voimassa sen rikosasian käsittelyn loppuun asti, jonka esitutkintaa varten määräys on annettu.

4 luku

Esitutkintaperiaatteet ja esitutkintaan osallistuvien oikeudet

7 §

Lasten kohtelu esitutkinnassa

Jos esitutkinnassa alle 18-vuotiaisiin kohdistetaan tutkintatoimenpiteitä, tällaiset tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa tutkintatoimenpiteitä.

7 a §

Erityisen suojelun tarpeessa olevia asianomistajia koskevan esitutkinnan keskittäminen

Jos esitutkinnassa asianomistajan 11 luvun 9 a §:n nojalla arvioidaan olevan erityisen suojelun tarpeessa, asianomistajaan kohdistuvat tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille.

8 §

Edunvalvojan määrääminen lapselle huoltajan tai muun edustajan sijaiseksi

Tuomioistuimen on määrättävä alle 18-vuotiaalle asianosaiselle *tai muulle kuulusteltavalle* esitutkintaa varten edunvalvoja *valvomaan huoltajan, edunvalvojan tai muun laillisen edustajan sijasta lapsen etua asiassa*, jos on perusteltua syytä olettaa, että huoltaja tai muu edustaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua ja jos edunvalvojan määrääminen ei ole selvästi tarpeetonta. Tutkinnanjohtajan on tarvittaessa tehtävä tuomioistuimelle hakemus edunvalvojan määräämisestä. Hakemuksen voi tehdä myös syyttäjä, holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 84 §:ssä tarkoitettu holhousviranomainen tai sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin (*sosiaaliviranomainen*). Edunvalvojan määräys on voimassa sen rikosasian käsittelyn

Edunvalvojan määräämisestä aiheutuneet kustannukset sekä edunvalvojan palkkio ja kustannukset maksetaan valtion varoista. Muuten edunvalvonnassa noudatetaan soveltuvin osin holhoustoimesta annetun lain säännöksiä.

16 §

Ilmoitus epäillyn oikeuksista

Kun henkilölle ilmoitetaan, että häntä epäillään rikoksesta, hänelle on viipymättä ja viimeistään ennen hänen kuulemistaan ilmoitettava:

- 1) oikeudesta käyttää valitsemaansa avustajaa;
- 2) oikeudesta puolustajaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:ssä säädetyillä edellytyksillä;
- 3) oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja avustajaan oikeusapulaissa (257/2002) säädetyillä edellytyksillä;
- 4) oikeudesta saada tieto rikoksesta, josta häntä epäillään, sekä tieto rikosepäilyä koskevista muutoksista;
- 5) oikeudesta tulkkaukseen sekä olennaisten asiakirjojen käännöksiin siten kuin 13 §:ssä, pakkokeinolain 2 luvun 16 §:ssä ja 3 luvun 21 §:ssä sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädetään;
- 6) oikeudesta vaieta ja olla muutoinkin myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen.

18 §

Ilmoitus asianomistajan oikeuksista

Esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle ilman aiheetonta viivytystä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen:

- 1) käytettävissä olevista tukipalveluista;

loppuun asti, jonka esitutkintaa varten määräys on annettu.

Edunvalvojan määräämisestä aiheutuneet kustannukset sekä edunvalvojan palkkio ja kustannukset maksetaan valtion varoista. Muuten edunvalvonnassa noudatetaan soveltuvin osin holhoustoimesta annetun lain säännöksiä. *Väliaikaisen määräyksen antamisesta säädetään holhoustoimesta annetun lain 79 §:ssä.*

16 §

Ilmoitus epäillyn oikeuksista

Kun henkilölle ilmoitetaan, että häntä epäillään rikoksesta, hänelle on viipymättä ja viimeistään ennen hänen kuulemistaan ilmoitettava:

- 1) oikeudesta käyttää valitsemaansa avustajaa;
- 2) oikeudesta puolustajaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:ssä säädetyillä edellytyksillä;
- 3) oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja avustajaan oikeusapulaissa (257/2002) säädetyillä edellytyksillä;
- 4) oikeudesta saada tieto rikoksesta, josta häntä epäillään, sekä tieto rikosepäilyä koskevista muutoksista;
- 5) oikeudesta tulkkaukseen sekä olennaisten asiakirjojen käännöksiin siten kuin 13 §:ssä, pakkokeinolain 2 luvun 16 §:ssä ja 3 luvun 21 §:ssä sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädetään;
- 6) oikeudesta vaieta ja olla muutoinkin myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen;
- 7) mahdollisuudesta sovitteluun rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005) säädetyillä edellytyksillä.

18 §

Ilmoitus asianomistajan oikeuksista

Esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava asianomistajalle ilman aiheetonta viivytystä siinä laajuudessa kuin se on erityisesti asianomistajan henkilöön liittyvät seikat ja rikoksen laatu huomioon ottaen tarpeen:

- 1) käytettävissä olevista tukipalveluista;

2) oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenkilöön oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädettyillä edellytyksillä;

3) oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja avustajaan oikeusapulaissa säädettyillä edellytyksillä;

4) oikeudesta tulkkaukseen sekä olennaisten asiakirjojen käännöksiin 13 §:ssä ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädettyillä edellytyksillä;

5) oikeudesta esittää yksityisoikeudellinen vaatimus syyteasian yhteydessä sekä mahdollisuudesta siihen, että syyttäjä ajaa vaatimusta, jos oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät;

6) käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta;

7) oikeudesta saada tieto päätöksestä, joka koskee esitutinnan toimittamatta jättämistä, lopettamista tai päättämistä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi taikka syyttämättä jättämistä;

8) asian selvittämiseksi tuomioistuimeen kutsutun asianomistajan oikeudesta korvaukseen valtion varoista maksettavista todistelukulunnuksista annetussa laissa (666/1972) säädettyillä edellytyksillä;

9) oikeudesta saada tieto asian käsittelystä, tuomioistuinkäsittelyn ajasta ja paikasta sekä rikosasiassa annetusta tuomiosta.

2) oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenkilöön oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädettyillä edellytyksillä;

3) oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja avustajaan oikeusapulaissa säädettyillä edellytyksillä;

4) oikeudesta tulkkaukseen sekä olennaisten asiakirjojen käännöksiin 13 §:ssä ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 a luvun 3 §:ssä säädettyillä edellytyksillä;

5) oikeudesta esittää yksityisoikeudellinen vaatimus syyteasian yhteydessä sekä mahdollisuudesta siihen, että syyttäjä ajaa vaatimusta, jos oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun 9 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät;

6) käytettävissä olevista keinoista asianomistajan suojelemiseksi terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta uhalta;

7) oikeudesta saada tieto päätöksestä, joka koskee esitutinnan toimittamatta jättämistä, lopettamista tai päättämistä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi taikka syyttämättä jättämistä;

8) asian selvittämiseksi tuomioistuimeen kutsutun asianomistajan oikeudesta korvaukseen valtion varoista maksettavista todistelukulunnuksista annetussa laissa (666/1972) säädettyillä edellytyksillä;

9) oikeudesta saada tieto asian käsittelystä, tuomioistuinkäsittelyn ajasta ja paikasta sekä rikosasiassa annetusta tuomiosta;

10) mahdollisuudesta sovitteluun rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa säädettyillä edellytyksillä.

5 luku

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

1 § (18.11.2016/988)

Ilmoitus syyttäjälle

Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimi-

5 luku

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyö

1 § (18.11.2016/988)

Ilmoitus syyttäjälle

Esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä. Syyttäjälle tulee ilmoittaa, mikäli henkilö on kuollut tai vakavasti loukkaantunut tilanteessa, jossa poliisimies on käyttänyt voimakeinoja. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta

vallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäväviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

3 §

Yhteistyövelvollisuus

Esitutkintaviranomaisen tulee asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla ilmoittaa syyttäjälle esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten. Jos esitutkintaviranomainen on ilmoittanut tutkittavaksi tulleesta rikoksesta syyttäjälle, tutkinnanjohtajan on ennen esitutkinnan päättämistä kuultava syyttäjää siitä, onko asia selvitetty riittävästi 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos asian laatu tai laajuus edellyttää kuulemista tai jos esitutkinta on tarkoitus päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Pakkokeinojen käyttöön liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään pakkokeino-laissa.

Syyttäjän on tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia selvitetään 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

3 §

Yhteistyövelvollisuus

Esitutkintaviranomaisen tulee asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla ilmoittaa syyttäjälle esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten. Jos esitutkintaviranomainen on ilmoittanut tutkittavaksi tulleesta rikoksesta syyttäjälle, *tutkinnanjohtajan on neuvoteltava syyttäjän kanssa siitä, mitä asian valmisteleminen syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten edellyttää. Näissä tilanteissa* tutkinnanjohtajan on ennen esitutkinnan päättämistä *neuvoteltava syyttäjän kanssa* siitä, onko asia selvitetty riittävästi 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos asian laatu tai laajuus edellyttää *neuvottelua* tai jos esitutkinta on tarkoitus päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Pakkokeinojen käyttöön liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään pakkokeinolaissa.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella tutkintasuunnitelman sisältöön ja muihin esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee tarvittaessa neuvotella loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta. Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella myös loppulausuntopyynnön sisällöstä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä sekä mahdollisesta tarpeesta esitutkinnan täydentämiseen annetun loppulausunnan johdosta.

Syyttäjän on *muutenkin kuin 1–3 momentissa* tarkoitetulla tavalla tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia selvitetään 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

9 luku

Esitutkinta-aineisto

3 §

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen

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.

4 §

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen todisteena käyttämistä varten

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään kuulustelusta ja sen tallentamisesta, sovelletaan myös:

2) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 7 b §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen 15–17-vuotiaaseen asianomistajaan, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi;

3) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 7 b §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen 18 vuotta täyttäneeseen asianomistajaan, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

9 luku

Esitutkinta-aineisto

3 §

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen

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. *Kuulusteltavan pyytäessä on kuulustelutilaisuus tallennettava kokonaan tai osittain, ellei se merkittävästi viivytä asian käsittelyä tai siitä aiheudu muuta olennaista haittaa.* Tallentamisesta on ennen sen aloittamista ilmoitettava kuulusteltavalle.

4 §

Kuulustelutilaisuuden tallentaminen todisteena käyttämistä varten

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään kuulustelusta ja sen tallentamisesta, sovelletaan myös:

2) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 15–17-vuotiaaseen asianomistajaan, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi;

3) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 18 vuotta täyttäneeseen asianomistajaan, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

10 luku

Esitutkinnan päättäminen

1 §

Loppulausunto

Loppulausuntopyyntö on *tarvittaessa* yksilöitävä. Loppulausunnon antamista varten on varattava aikaa niin, että lausunnon antaja ehtii riittävästi perehtymään asiaan ja että asian käsittelyä ei kuitenkaan tarpeettomasti viivytetä. Esitutkintaviranomaisen on loppulausunnon saatuaan harkittava, antaako lausunto aihetta esitutkinnan täydentämiseen.

Tutkinnanjohtaja päättää loppulausunnon pyytämisestä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä. Tarvittaessa syyttäjää on kuultava loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta ja sisällöstä.

10 luku

Esitutkinnan päättäminen

1 §

Loppulausunto

Loppulausuntopyyntö on yksilöitävä. Loppulausunnon antamista varten on varattava aikaa niin, että lausunnon antaja ehtii riittävästi perehtymään asiaan ja että asian käsittelyä ei kuitenkaan tarpeettomasti viivytetä. Esitutkintaviranomaisen on loppulausunnon saatuaan harkittava, *voidaanko esitutkinta päättää vai* antaako lausunto aihetta esitutkinnan täydentämiseen.

Tutkinnanjohtaja päättää *yhteistyössä syyttäjän kanssa* loppulausunnon pyytämisestä ja sen mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä. *Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä neuvotteluvollisuudesta loppulausuntomenettelyyn liittyen säädetään 5 luvun 3 §:ssä.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 8 a §:n ja 5 luvun 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 8 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 647/2003 ja osaksi laissa 670/2014, uusi 3 momentti, sekä 5 luvun 13 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 243/2006, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Syyteoikeudesta ja syyteharkinnasta

Syyteoikeudesta ja syyteharkinnasta

(uusi)

8 a § (27.6.2003/647)

Jos asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen, syyttäjän on kiireellisesti ratkaistava, nostaako hän syytteen. Myös syyte on nostettava ilman viivytystä.

5 luku

5 luku

Syytteen vireillepanosta

Syytteen vireillepanosta

(uusi)

13 §

Jos rikosasian asianomistaja on alle 18-vuotias ja epäilty rikos kohdistuu asianomistajan henkeen, terveyteen, yksityisyyteen, rauhaan, kunniaan, vapauteen tai seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen, pääkäsittely on pidettävä viimeistään 30 päivän kuluessa rikosasian vireilletulosta. Jos pääkäsittely peruutetaan, uusi pääkäsittely on pidettävä 30 päivän kuluessa päivästä, jona pääkäsittely oli tarkoitus toimittaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohta, sellaisena
 kuin ne ovat laissa 489/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

17 luku

Todistelusta

Todistelusta

24 §

24 §

Seuraavien esitutkinnassa videotallenteseen tai siihen rinnastettavaan muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua voidaan kuitenkin käyttää todisteena, jos syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää kuulusteltavalle kysymyksiä:

Seuraavien esitutkinnassa videotallenteseen tai siihen rinnastettavaan muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua voidaan kuitenkin käyttää todisteena, jos syytetylle on varattu asianmukainen mahdollisuus esittää kuulusteltavalle kysymyksiä:

3) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 7 b §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen 15–17-vuotias asianomistaja, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi;

3) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 15–17-vuotias asianomistaja, joka ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi;

4) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7 tai 7 b §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen 18 vuotta täyttänyt asianomistaja, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

4) rikoslain 20 luvun 1, 2, 4, 5, 6, 7, 7 b, 8, 8 a, 9 tai 9 a §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen tai rikoslain 25 luvun 3 tai 3 b §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan tai törkeän ihmiskaupan 18 vuotta täyttänyt asianomistaja, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi hänen terveytensä tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

4.

Laki

oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 6 ja 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 6 §:n 1 momentin 1 kohta sekä 24 §:n 2 momentin 1 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Henkilöllisyyden määrääminen salassa pidettäväksi

Henkilöllisyyden määrääminen salassa pidettäväksi

Tuomioistuin voi määrätä salassa pidettäväksi:

Tuomioistuin voi määrätä salassa pidettäväksi:

1) asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa; taikka

1) asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa, *tai tällaiseen rikosasiaan liittyvässä hakemusasiassa*; taikka

24 §

24 §

Ratkaisun määrääminen salassa pidettäväksi

Ratkaisun määrääminen salassa pidettäväksi

Ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat tällöinkin julkisia. Jollei kyseinen asianomainen toisin pyydä, tuomioistuin voi kuitenkin määrätä pidettäväksi salassa:

Ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat tällöinkin julkisia. Jollei kyseinen asianomainen toisin pyydä, tuomioistuin voi kuitenkin määrätä pidettäväksi salassa:

1) asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, jos rikosasia koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa; taikka

1) asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, jos rikosasia koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa, *tai tällaiseen rikosasiaan liittyvässä hakemusasiassa*; taikka

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20



LAUSUMA MIETINTÖÖN

20.1.2022

Tuomioistuinviraston täydentävä lausuma rikosprosessin tehostamista koskevan työryhmän mietintöön

Rikosprosessin tehostamista tarkastellut työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti käsitellyt useita rikosprosessiketjun tehostamiseen liittyviä näkökohtia, jotka ovat valikoituneet työryhmän monialaiseen tarkasteluun ennen kaikkea Matti Tolvasen laatiman Lean-raportin¹ pohjalta. Kyseisessä raportissa on nostettu esiin mahdollisia tehostamiskohteita niin esitutkinnassa, syyteharkinnassa kuin rikosasian käsittelyssä oikeudessa.

Työryhmän työn lopputulos vastaa Tuomioistuinviraston kantaa työryhmässä käsiteltyihin asioihin. Tuomioistuinten kannalta erityisen kannatettavia muutosehdotuksia ovat muun muassa mietinnössä ehdotettu tiiviimpi yhteistyövelvollisuus esitutkinnassa, tutkintasuunnitelman käytön edistäminen ja loppulausuntomenettelyn kehittäminen. Näillä muutoksilla on mahdollista parantaa rikosasian jäsenytymistä jo ennen syytteen nostamista. Oikeusvarmuuden kannalta erittäin kannatettava ehdotus on esitutkintakuulustelujen nykyistä laajempi sähköinen tallentaminen.

Työryhmän mietintö sisältää vain yhden merkittävämmän suoraan tuomioistuimiin vaikuttavan ehdotuksen eli alaikäisten asianomistajien rikosasioiden käsittelyn kiireellisyydestä säätämisen. Tässä kysymys ei ole tuomioistuinten toiminnan tehostamisesta vaan asioiden priorisoinnista niin, että tätä asianomistajaryhmää koskevat asiat tulevat käsiteltyä nykyistä nopeammin. Tuomioistuinvirasto pitää tavoitetta lapsiystävällisemmästä oikeudenkäytöstä tärkeänä ja muutos on merkittävä askel alaikäisten rikosten uhrien prosessuaalisten oikeusturvatakeiden parantamiseksi.

Edellä lausutun jälkeen on kuitenkin syytä todeta, että työryhmän työn päättyessä rikosprosessin uudistaminen jää edelleen odottamaan perusteellista tarkastelua. Rikosprosessi on kokonaisuus, jonka osat vaikuttavat toistensa toimintaan. Prosessiin osallistuu useita toimijoita ja se etenee peräkkäisten vaiheiden kautta. Rikosprosessin kehittämisen tavoitteeksi tulee asettaa jäntevä ja johdonmukaisesti etenevä prosessi esitutkinnan aloittamisesta aina lainvoimaiseen ratkaisuun asti. Tämän tavoitteen saavuttaminen ei ole mahdollista kapea-alaisilla toimeksiannoilla tai pistemäisillä parannuksilla.

Tavoitteeksi tulisi asettaa myös se, että oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistä ei tehtäisi samanaikaisesti rinnakkaisissa tai limittäisissä uudistamishankkeissa, koska tämä on omiaan hämärtämään muutosten yhteisvaikutuksia ja aiheuttaa parhaassakin tapauksessa merkittävää koordinoitavien erillisten hankkeiden välillä. Viimeaikaisina esimerkkeinä tällaisista rinnakkaisista hankkeista voidaan mainita nyt päättyvä rikosasioiden käsittelyn tehostaminen LEAN-periaatteiden näkökulmasta, lähestymiskiellon tehostamista koskeva hanke, pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu, sovittelutoimintaa edistävän työryhmä työ ja todistelun videotallentaminen käräjäoikeuksissa.

¹ Oikeusministeriö ja sisäministeriö ovat 4.4.2019 asettaneet professori Matti Tolvasen selvityshenkilöksi arvioimaan rikosketjun toimivuutta sekä poliisin, syyttäjälaitoksen ja käräjäoikeuksien käytäntöjä ja menettelytapoja rikosasioiden käsittelyssä LEAN-periaatteiden näkökulmasta. Raportti on julkaistu 28.1.2020 (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:6)

Kokonaisvaltaisessa tarkastelussa kohteeksi tulisi ottaa rikosprosessin kaikki vaiheet ja eri toimijoiden vastualueet kokonaisuutena. Jos tällaista läpileikkaavaa tarkastelua ei pidetä mahdollisena, tulisi rikosasian tuomioistuinkäsittely vireilletulosta lainvoimaiseen tuomioon kuitenkin ottaa perusteelliseen tarkasteluun.

Rikosprosessin kokonaisvaltaisemmassa kehittämisessä olisi syytä muun ohessa kiinnittää huomiota menettelysäännösten ajantasaistamiseen niin, että voimakkaasti kehittyviä digitaalisia välineitä voitaisiin hyödyntää menettelyn kaikissa vaiheissa ilman tarpeettomia rajoituksia. Oikeudenkäyntilainsäädäntöä on laajemmin uudistettu 1990-luvulla ja sen jälkeen tekninen kehitys on ollut varsin nopeaa. Nykyiset säännökset esimerkiksi tiedoksiantamisesta ja yhteydenpidosta asianosaisiin perustuvat jo vanhentuneisiin käsityksiin viestintävälineistä. Koronapandemia on pakottanut tuomioistuimet hyödyntämään paljon aiempaa laajemmin videoyhteyksien käyttöä istuntojen läpiviennissä. Tämän mahdollistaneet lainmuutokset olivat onneksi tapahtuneet muutamia vuosia aiemmin. Tuolloinkin on kysymys ollut kapearajaisista muutoksista. Onkin todettava, että etäyhteyksien käyttöä koskeva sääntely ei tällä hetkellä muodosta selkeää ja johdonmukaista kokonaisuutta, mitä taas on omiaan johtamaan tulkintaepäselvyyksiin (ks. esim. KKO 2021:91 ja 92). Edelleen voidaan todeta, että ratkaisujen allekirjoittamista, ratkaisutaltioita ja toimituskirjoja koskevat säännökset on laadittu paperiasiakirjojen varassa tapahtuvaa toimintaa varten.

Toisena esimerkkinä uudistuksia kaipaavasta kokonaisuudesta voidaan mainita poissaolokäsittelyjen nykyistä laajempi käyttö ja muut keinot vähentää aiheettomista poissaoloista istunnoista aiheutuvia haittoja.

Tuomioistuinten ja rikosasioiden käsittelyn tilanteen kehittymisestä käräjäoikeuksissa viimeisen kymmenen vuoden aikana voidaan todeta, että käräjäoikeuksissa 2021 vuoden lopussa vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut 57 prosenttia ja yli vuoden vireillä olevien rikosasioiden määrä on enemmän kuin kaksinkertaistunut. Edelleen voidaan todeta, että huomattavan laajoja (yli 25 pääkäsittelypäivää) rikosjuttuja käsitellään nykyään jatkuvasti, kun ne aikaisemmin ovat olleet hyvin poikkeuksellisia. Näiden lukujen perusteella asioiden läpivirtauksessa tuomioistuimissa on parantamisen varaa. Samalla on todettava, että pelkästään menettelyn kehittämällä ei voida kuitenkaan poistaa riittämättömistä henkilöresursseista johtuvia viiveitä.

Toimiva oikeudenkäyntimenettely on edellytys yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien toteutumiselle. Juturuuhkat ja siitä aiheutuvat viiveet ovat kuitenkin tällä hetkellä aivan liian yleisiä. Tilanteen korjaamiseen tarvittavat lisäresurssit olisivat koko valtionalouteen verrattuna vähäisiä, mutta käytännössä lisäresurssien saaminen on osoittautunut varsin hankalaksi. Tämä korostaa entisestään tarvetta pyrkiä niukkojen resurssien mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen. Riittävän laaja-alainen ja ennakkoluuloton menettelyn uudistaminen tarjoaisivat tähän myös mahdollisuuksia.

Johtaja, kehitysosasto

Pasi Kumpula

Erytisasiantuntija

Nina Immonen

Helsingin käräjäoikeuden puolesta yhdyn edellä annettuun lausumaan.

Käräjätuomari

Kirsi Kohonen

Liite 2. Selvitys syyttäjän vaitiolo-oikeudesta

Selvitys syyttäjän vaitiolo-oikeudesta

OTT, kärjätuomari Antti Tapanila

Kysymyksenasettelu

Selvitystehtävässä on keskeisesti kysymys siitä, voidaanko syyttäjälle määritellä lainsäädännössä vaitiolo-oikeutta sellaisista salassapidettävistä tiedoista, jotka on saatu esitutkintavaiheessa ja, joilla voi olla merkitystä syytetyn puolustautumisen kannalta.

Kysymys syyttäjän vaitiolo-oikeudesta on monitahoinen ja sivuaa eräitä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeudenkäyntiin liittyy edellytys menettelyn kontradiktorisuudesta, laajasta asianosaisjulkisuudesta sekä osapuolten prosessuaalisesta yhdenvertaisuudesta (*equality of arms*). Kontradiktorisuus edellyttää, että asianosaista kuullaan oikeudenkäynnissä. Kuulemiseen sisältyy oikeus saada tieto oikeudenkäynnissä esitetystä aineistosta sekä oikeus kommentoida aineistoa. Asianosaisjulkisuus puolestaan tarkoittaa sitä, että asianosaisella on oikeus saada tieto oikeudenkäyntiaineistosta. Tiedonsaantioikeus koskee myös oikeudenkäynnin ulkopuolista aineistoa, jos aineistolla voi olla merkitystä syyteasiassa.¹

Prosessuaalinen yhdenvertaisuus liittyy siihen, että syytetyn puolustuksella pitää olla mahdollisuudet saada tietoa myös asiaan mahdollisesti vaikuttavasta aineistosta, joka on esitutkinnassa saatu hankituksi, mutta rajattu oikeudenkäyntiaineiston ulkopuolelle. Oikeudenkäynnin ulkopuolinen aineisto ei luonnollisesti voi vaikuttaa syyteasian ratkaisuun. Rajaaminen voi perustua esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän arvioon aineiston merkityksellisyydestä. Ulkopuolelle jääneellä aineistolla voi olla merkitystä puolustautumisen kannalta ja ainakin aineisto ilmentää osaltaan asian selvittämisen laajuutta esitutkinnassa. Olennaista on, että syytetyn puolustuksen on voitava itsenäisesti arvioida aineiston merkittävyyttä.²

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta arvioitaessa on otettava huomioon edellä todetut prosessuaaliset periaatteet, jotka saavat tukea perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta sekä artiklan tulkintakäytännöstä. Lähtökohtaolettama selvityksessä on, että perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat vaatimukset eivät kategorisesti estä salassapitoon liittyviä järjestelyitä silloin, kun salassapitojärjestelyille on painava peruste ja salassapito on oikeassa suhteessa puolustuksen tiedonsaantioikeuden kanssa ja menettelyyn liittyy riittävät oikeusturvatakeet.

Nykytila

Lainsäädännössä

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta ja -velvollisuutta on säännelty voimassa olevassa lainsäädännössä seuraavasti.

¹ Ks. Tapanila, Antti ”Kontradiktorisuus syytetyn oikeutena” 2019 s. 21 ja 46.

² Tapanila 2019 s. 56-57.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 23 §:n 1 momentin mukaan ”mitä poliisilain (872/2011) 7 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolovelvollisuudesta ja 5 §:ssä ilmaisuvelvollisuudesta, sovelletaan myös Syyttäjälaitoksen henkilöstöön kuuluvaan.”

Sanotun lainkohdan 2 momentin perusteella ”syyttäjällä on vaitiolo-oikeus poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista, jotka hän on saanut toimiessaan esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna tutkinnanjohtajana.”

Sanotun lainkohdan 3 momentin mukaan ”syyttäjän vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta hänen vahvistaessaan eurooppalaisen tutkintamääräyksen säädetään rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetussa laissa (430/2017).”

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 23 §:n 1 ja 2 momentit sisältävät viittaukset poliisilakiin seuraavasti.

Poliisilain (872/2011) 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ”poliisin henkilöstöön kuuluva virkamies ei saa ilmaista *luottamuksellisesti tietoja antaneen taikka valeostajana tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa*, jos tiedon ilmaiseminen vaarantaisi luottamuksellisesti tietoja antaneen tai valeostajana tai peitehenkilönä toimineen tai hänen läheistensä turvallisuuden. Vaitiolovelvollisuus on voimassa myös, jos henkilöllisyyttä koskevan tiedon ilmaiseminen vaarantaisi jo käynnissä olevan tai tulevan tiedonhankinnan.”³

Poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella ”poliisin henkilöstöön kuuluva ei ole velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteensa aikana *luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa* eikä *salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä*.”

Rikosasioita koskevaa eurooppalaista direktiiviä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun lain (430/2017) 25 §:n 4 momentin mukaan ”kun syyttäjä 22 §:n 1 momentin perusteella saa vahvistettavaksi tutkintamääräyksen, hänen vaitiolovelvollisuuteensa ja vaitiolo-oikeuteensa sovelletaan, mitä säädetään esitutkintaviranomaisen vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta.”

Edellä viitattujen säännösten perusteella voidaan tehdä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta ja -velvollisuudesta seuraavanlaisia havaintoja. Ensinnäkin syyttäjällä on vaitiolovelvollisuus poliisilain 7 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella tietoja antaneen, valeostajan tai peitehenkilön henkilöllisyydestä. Vaitiolovelvollisuudelle on perusteltu syy, joka liittyy tarpeeseen suojata tutkinnassa mukana olleen henkilöllisyyttä. Henkilöllisyyden paljastuminen voisi pahimmillaan johtaa kohdehenkilöön kohdistuvaan uhkaamiseen tai kostotoimenpiteisiin. Henkilöllisyyden paljastuminen voisi olla omiaan estämään rikosten paljastumista, koska esitutkinnassa viranomaista avustanut henkilö ei olisi jatkossa halukas ryhtymään vastaavaan tehtävään tai peitetöihin mukana ollut henkilö ei voisi enää osallistua kyseisen työtehtävän suorittamiseen.

³ Kursivoinnit tässä.

Syyttäjälaitosta koskevaa säännöstä valmisteltaessa ei ole kiinnitetty huomiota *vaitiolo-oikeudesta* aiheutuviin ongelmiin oikeudenkäynnissä (ks. HE 17/2018 s. 29-30). Lakiesitys on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, mutta vaitiolovelvollisuutta koskevassa säännöksessä ei ole todettu ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kanssa (ks. PeVL 25/2018). Jos säännös on siirretty sellaisenaan aikaisemmasta lainsäädännöstä, ei valiokuntakäsittelyssä ole välttämättä selvitetty lain ristiriidattomuutta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Tilaisuus selvittämiseen on joka tapauksessa ollut, koska lakiesitys on käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Syyttäjän vaitiolo-oikeuden ja -velvollisuuden välillä on lainsäädännössä eroa sikäli, että poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentti laajentaa vaitiolomahdollisuuden myös tietoihin, jotka koskevat salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä. Poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentissa mainitaan myös luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyys, mutta lainkohta on sanamuotonsa perusteella päällekkäinen vaitiolovelvollisuutta koskevan poliisilain 7 luvun 1 §:n kanssa.

Jossakin määrin ristiriitainen säännös liittyy eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanoon, sillä kyseisessä tehtävässä toimiessaan syyttäjällä on vastaava vaitiolo-oikeus ja -velvollisuus kuin esitutkintaviranomaisella (syyttäjälaitoksesta annettu laki 23 § 3 mom.). Säännöstä valmisteltaessa ei ole todettu ongelmia tai ristiriitaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa (ks. HE 29/2017 s. 110). Lakiesitys on ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttäviä huomioita ei ole tehty (ks. PeVL 18/2017).

Eurooppalaisen tutkintamääräyksen käsittelemiseen liittyvä vaitiolo-oikeus ja -velvollisuus liittyvät direktiivin täytäntöönpanoon. Rikosasioita koskevasta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin (2014/41/EU) 19 artiklassa edellytetään luottamuksellisuutta, johon liittyy tarve suojata eurooppalaisen tutkintamääräyksen tietojen ja sisällön salassapitoa. Direktiivi asettaa siten vaatimuksia salassapidosta eikä direktiiviä kansallisesti voimaanpantaessa erillislailla (430/2017) ole todettu ristiriitaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Todettakoon selvyiden vuoksi, että syyttäjää tutkinnanjohtajana koskee vaitiolo-oikeus poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Säännöksellä ei ole kuitenkaan oikeudenkäyntiä ajatellen merkitystä. Syyttäjä rinnastetaan salassapidon osalta poliisin henkilökuntaan kuuluvaan eikä tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä suorita syyteharkintaa eikä aja syytettä oikeudessa.

Arvioitaessa syyttäjän vaitiolo-oikeutta laajemmassa kontekstissa on todettava, että lainsäädäntöön sisältyy järjestely, jossa syyttäjällä on velvollisuus pitää salassa keskeinen, syyteasian arviointiin välittömästi liittyvä tieto. Anonyymiä todistelua säädettäessä päädyttiin ratkaisuun, jossa ainoastaan syyteasiaa ajavalla syyttäjällä olisi ollut tieto anonyymin todistajan henkilöllisyydestä. Tarkoitus oli estää edes tuomioistuimen jäseniä saamasta tieto todistajan henkilöllisyydestä.⁴ Lainvalmistelussa ei todettu anonyymin todistelun säätämisen edellyttävän perustuslain säätämisyjärjestystä.⁵ Hallituksen esityksessä on arvioitu anonyymin todistelun merkitystä puolustuksen kannalta suhteessa siihen, miten syyttäjän vaitiolo-oikeus rajoittaisi puolustuksen asemaa.

⁴ HE 46/2014 s. 130-131.

⁵ Ks. HE 46/2014 s. 160-162.

”Perustuslakivaliokunta on jäljempänä lähemmin tarkastelluin tavoin pitänyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten vastaisena, että syyttäjällä olisi vaitiolo-oikeus esimerkiksi siitä, miten todiste on hankittu (PeVL 67/2010 s. 6). Anonyymien todistelun osalta syyttäjällä olisi toisin kuin vastapuolella yleensä tieto anonyymien todistajan henkilöllisyydestä. Tietoa voidaan edellä mainituista syistä pitää välttämättömänä.⁶ Syyttäjällä ei olisi oikeutta paljastaa anonyymien todistajan henkilöllisyyttä, vaan hänellä olisi vaitiolovelvollisuus (1. lakiehdotuksen 17 luvun 21 §:n 2 momentti, 26. lakiehdotus). Ehdotus ei ole tässä suhteessa ongelmallinen.

Kokonaisuutena arvostellen anonyymien todistelun aiheuttamat poikkeamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista olisivat vähäisiä. Anonyymien todistelun soveltamisala olisi laissa tarkasti rajattu ja sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.”⁷

Hallituksen esityksen pohdinta syyttäjän roolista on sinänsä perusteltu. Sen sijaan voidaan problematisoida hallituksen esityksessä ilmaistua näkemystä siitä, että todistajan henkilöllisyyden salassapito olisi jotenkin vähäisempi rajoitus puolustuksen asemaan verrattuna siihen, että syyttäjällä olisi vaitiolo-oikeus teknisistä ja taktisista tutkintamenetelmistä. Todistajan henkilöllisyyden salassapito vaikuttaa välittömästi syytteen tueksi esitettyyn näyttöön ja sen arviointiin, koska puolustus ei tiedä, kuka todistaja on. Tiedossa ei välttämättä ole sekään, miksi todistajalla on jotakin tietoa asiasta.⁸ Henkilöllisyyden salassapito vaikuttaa siten syyteasian ydinsisältöön eli näyttöön.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus puolestaan koskisi tietoja, jotka eivät voi vaikuttaa syyteasiassa mitenkään. Kysymys on ainoastaan siitä, missä laajuudessa puolustuksella on mahdollisuus saada tieto oikeudenkäynnin ulkopuolisesta aineistosta. Voidaan perustellusti argumentoida myös niin, että syyttäjän vaitiolo-oikeus on tarkoin rajattu ja sille on esitettävissä painavat, viime kädessä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuvat perusteet. Poikkeama oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista ei ole ainakaan olennaisempi kuin anonyymien todistelussa, jossa salassapito kohdistuu näytönarvioinnin kannalta keskeiseen tietoon.

Todistelua koskeva lakiesitys käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa eikä esityksessä havaittu perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävää ristiriitaa muutoin kuin siltä osin, että anonyymien todistajan henkilöllisyys oli tarkoitus salata myös syyteasiaa käsittelevän tuomioistuimen

⁶ Välttämättömyydestä on lausuttu hallituksen esityksessä (HE 46/2014 s. 160) seuraavaa: ”Jonkin oikeudenkäyntiin osallistuvan virallistahon on kuitenkin tiedettävä anonyymien todistajan henkilöllisyys. Käytännössä syyttäjän tietoa tarvitaan siihen, että anonyymien todistajan kuuleminen voidaan järjestää. Syyttäjä voi kontrolloida, että oikea henkilöä kuullaan anonyymisti, ja huolehtia siitä, ettei anonyymille todistajalle esitetä henkilöllisyyden paljastavia kysymyksiä ja ettei henkilöllisyys paljastu esimerkiksi todistajan saapuessa istuntoon.”

⁷ HE 46/2014 s. 161.

⁸ Tällainen tilanne oli käsillä sotarikostapauksessa, jossa anonyymiä todistelua käytettiin syytteen tueksi. Tapausta anonyymien todistelun kannalta on arvioitu artikkelissa Tapanila, Antti ”Anonyymi todistaminen käytännössä” *Defensor Legis* 5/2017 s. 727-731. Tapauksessa anonyymien todistajien kertomukset olivat ainoat välitön näyttö osallistumisesta joukkomurhaan, jota syytteet koskivat. Henkilöllisyyden salassapidon merkittävyyden osalta voidaan viitata artikkelissa esitettyyn (s. 732): ”Sotarikosjutussa tuomioistuimella ei ollut muuta tietoa anonyymeistä todistajista kuin heidän kertomansa esitutkinnassa ja oikeudessa, mikä paitsi hankaloitti heille esitettyjen kysymysten kontrollointia, myös vaikeutti kertomusten luotettavuuden arviointia. Tuomioistuimen näkökulmasta asetelmaa voi hieman karrikoidusti kuvata siten, että tyhjästä ilmestyy joukko ihmisiä, jotka väittävät tietyn rikoksen tapahtuneen, mutta heidän taustastaan ei tiedetä oikein mitään eikä kovin paljoa siitäkään, miksi he tietävät rikoksesta jotakin.” Todettakoon vielä, että olen toiminut käräjäoikeudessa syyteasiaa käsitelleen kokoonpanon jäsenenä.

jäseniltä. Tältä osin perustuslakivaliokunta edellytti sääntelyn muuttamista, joka sittemmin on toteutettu. Muutoin perustuslakivaliokunta totesi, että ”anonyymien todistelun aiheuttamat poikkeamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista olisivat kohtuullisen vähäisiä. Anonyymille todistelulle on hallituksen esityksessä esitetty hyväksyttävä päämäärä. Niin ikään valiokunta katsoo, että anonyymien todistelun soveltamisala on laissa riittävän tarkasti rajattu ja sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.”⁹ Perustuslakivaliokunta ei siis kiinnittänyt mitään huomiota todistajan henkilöllisyyden salassapidon vaikutukseen asianosaisjulkisuuteen.

Kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu poliisin vaitiolo-oikeutta jo pidempään, sillä silloisen oikeustieteen liseniaatti Pasi Pölösen kirjassa ”Salaiset pakkokeino” on arvioitu vaitiolo-oikeutta kontradiktorisuuden näkökulmasta. Kysymyksenasettelu on liittynyt siihen, millainen on esitutkintaviranomaisen tai syyttäjän *oikeus* tai *velvollisuus* syytettyä vastaan käytävän rikosasian pääkäsittelyssä ilmaista *esiintuotavan langettavan näytön alkuperä tai lähde?* Tarkasteltavana on ollut vaitiolo-oikeus poliisin taktisista tai teknisistä menetelmistä. Kirjassa on viitattu myös kannanottoihin, joissa on tulkittu säännöksen suojaavan jopa laittomasti toiminutta poliisimestä virkarikosoikeudenkäynnissä, kun virkarikoksesta ei voi seurata kuuden vuoden vankeusrangaistusta.¹⁰

Problematiikka liittyy syyttäjän vaitiolo-oikeuteen sikäli, että poliisilain 7 luvun 4 § määrittelee kuuden vuoden kynnyksen rangaistusasteikossa sille, että tuomioistuin voi määrätä poliisin henkilöstöön kuuluvan ilmaisemaan oikeudenkäynnissä tiedon, josta hänellä on vaitiolo-oikeus. Jos lainsäädännöllisesti päädyttäisiin ratkaisuun, jossa syyttäjän ja poliisin vaitiolo-oikeus ratkaistaisiin samanlaisella tavalla, joudutaan arvioimaan myös Pölösen kirjassa esille nostettua problematiikkaa. Pölönen ei sinänsä ole pitänyt asetelmaa virkarikoksen toteen näyttämisen kannalta ongelmallisena, koska poliisin ammattisalaisuuden käsitettä ei voida tulkinnallisesti laajentaa kattamaan laittomuuksia poliisitoiminnassa.¹¹ Poliisilain 7 luvun 4 §:ssä määritelty kuuden vuoden kynnys rangaistusasteikossa on kuitenkin perusteltavissa myös sikäli, että vastaava rangaistusasteikkoon liittyvä kynnys sisältyy oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistamiskieltoja koskeviin säännöksiin. Tähän nähden ei ole perusteltua asettaa syyttäjän vaitiolo-oikeuden murtamisen kynnystä eri tasolle todistamiskieltoihin verrattuna.

Pölönen on kirjassaan nostanut esille myös toisen kysymyksen, jolla on yhtymäkohta syyttäjän vaitiolo-oikeuteen. Pölönen on kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisimies voi ammattisalaisuuteen vedoten kieltäytyä kertomasta olosuhteista, jolloin salaisen pakkokeinon käyttämiseen ryhdyttiin ja tavasta, millä pakkokeino toteutettiin. Kun syyte koskee rikosta, josta ei voi tuomita kuutta vuotta vankeutta, tuomioistuin ei voi velvoittaa poliisimestä paljastamaan tietoa. Asianmukaisesti toimiessaan esitutkintaviranomainen varautuu tällaiseen tilanteeseen hankkimalla näyttöä myös muilla, avoimilla perusteilla. Toisin sanoen esitutkintaviranomaisen tulisi toimia niin, että tutkittava teko on toteen näytettävissä sellaisella todistelulla, jonka hankkimiseen ei liity salassapidettäviä taustatietoja.¹² Vastaava

⁹ PeVL 39/2014 s. 5-7.

¹⁰ Pölönen 1997 s. 172.

¹¹ Pölönen 1997 s. 173.

¹² Pölönen 1997 s. 173-174.

asetelma realisoitunee myös silloin, jos syyttäjällä olisi poliisin tavoin vaitiolo-oikeus teknisistä ja taktisista tutkintamenetelmistä.

Aikaisempi tulkinta poliisimiehen vaitiolo-oikeudesta oli, että tällä ei katsottu olevan velvollisuutta paljastaa, oliko tutkinnassa käytetty epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä, kuten peitetoimintaa tai valeostoa, jos tiedoilla ei ollut merkitystä syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin kannalta. Tällöin ei myöskään tehty merkintää esitutkimusraporttiin tai kyseisten tutkintamenetelmien käytöstä. Oikeudenkäynnin kannalta ei pidetty ongelmallisena tiedon salaamista, jos tutkintamenetelmää oli käytetty ainoastaan tutkinnan suuntaamiseksi.¹³ Kirjallisuudessa tulkintaa on pidetty voimassa olevan oikeuden vastaisena täsmentämättä, mihin käsitys perustuu.¹⁴ Aikaisempi tulkinta voi aiheuttaa oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden loukkauksen ainakin silloin, jos vaitiolo-oikeus kategorisesti estää epäkonventionaalisten tutkintamenetelmien käytön selvittämisen silloin kun on perusteltua syytä epäillä tutkintaan liittyviä väärinkäytöksiä. Tällaisesta tilanteesta oli kysymys EIT:n ratkaisussa *V. v. Suomi* (2007), jota on tarkasteltu jäljempänä (s. 10).¹⁵

Kotimaisessa oikeuskäytännössä asianosaisjulkisuus esitutkinnassa hankittuun aineistoon on ollut tarkasteltavana tapauksessa KKO 2011:27, joka koski peitetoiminnasta laadittua aineistoa murhatutkinnassa.

Tapauksessa KKO 2011:27 syytetty oli saanut käräjäoikeuden käsittelyn aikana tiedon, että tutkinnassa oli käytetty peitetoimintaa. Käräjäoikeus ei ollut luovuttanut syytetylle aineistoa perustellen ratkaisua tarpeella pitää salassa poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä koskevat tiedot. Käräjäoikeus ei katsonut aineistolla olevan merkitystä oikeudenkäynnissä. Hovioikeus puolestaan määräsi aineistosta luovutettavaksi syytetylle sellaiset otteet, joihin ei sisällynyt tietoa peitetoiminnan suorittaneen henkilöllisyydestä eikä tietoa salassa pidettävistä taktisista ja teknisistä tutkintamenetelmistä.

KKO totesi, että poliisin vaitiolo-oikeutta koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa oli eduskunnan valiokunnissa esitetty eriäviä näkemyksiä oikeudesta salata syytetyltä tieto peitetoiminnan käyttämisestä (kohta 27). Aineiston sisältämistä tiedoista KKO totesi seuraavaa (kohta 36):

”Tässä asiassa luovutettavaksi vaadittu aineisto sisältää siitä saadun selvityksen perusteella tietoja poliisin taktisista ja teknisistä menetelmistä samoin kuin peitetoimintaan osallistuneiden henkilöiden henkilöllisyydestä sekä A:n ja hänen perheensä yksityiselämään kuuluvista seikoista. Asiassa henkilötodistelun perusteella saadun selvityksen mukaan raportissa on joitakin yksityiskohtaisia menetelmä- ja suunnitelmakuvauksia, mutta suuri joukko hajanaisia tietoja, joista muodostuu yleiskuva poliisin peitetoimista.”

Yhteenvedon KKO totesi (kohta 58), että ”yhtäältä vastaajan oikeusturva ja toisaalta poliisin toiminnan kannalta välttämätön taktisten ja teknisten menetelmien salassapito tulee riittävästi turvatuiksi, kun poliisi velvoitetaan antamaan tuomioistuimelle sellaiset otteet materiaalista, joista edellä kuvattu taktisia ja

¹³ HaVM 17/2000 s. 9-10.

¹⁴ Jämsä, Jurkka ”Oikeudelliset todistelunrajoitteet rikosasiassa” 2021 s. 382.

¹⁵ Ks. myös Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko ”Esitutkiminta ja pakkokeinot” 6. uudistettu painos 2020 s. 620-623.

teknisiä menetelmiä koskevat osuudet on poistettu. Peitetoimintaan osallistuneiden ja heidän läheistensä turvallisuuden suojaaminen toteutuu riittävästi, kun heidän henkilöllisyytensä ei paljastu yksilöidysti.”

Tapauksen KKO 2011:27 pohjalta voidaan todeta, että menettelyssä päädyttiin arvioimaan asianosaisjulkisuutta tuomioistuimessa syytetyn vaatimuksesta. Viime kädessä tuomioistuin punnitsi asianosaisjulkisuutta ja salassapitointressejä vastakkain. Ratkaisun lopputulos perustui näiden intressien yhteensovittamiseen, jolloin asianosaisjulkisuuden rajoittamista arvioitiin tapauskohtaisesti ja velvoitettiin esitutkintaviranomainen toimittamaan aineisto tuomioistuimelle siten, että siitä oli peitetty salassapitoa edellyttäneet tiedot. Olennaista tapauksessa oli – suhteuttaen sitä jäljempänä esiteltäviin EIT:n tapauksiin – että salassapidettävää aineistoa ei sellaisenaan toimitettu tuomioistuimeen, vaan ainoastaan esitutkintaviranomaisen laatima ”asianosaisjulkinen versio”.¹⁶ Tapausselostesta käy lisäksi ilmi, että salassapidettyjä asiakirjoja ei esitetty myöskään muille asianosaisille.¹⁷ Mainintaa lienee tulkittava niin, että syytettyä ajava syyttäjä ei ollut tietoinen aineistosta kokonaisuudessaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta asianosaisjulkisuudesta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut toistuvasti tilanteita, joissa oikeudenkäyntiaineistoon on liittynyt salassapitotarpeita, jotka on pitänyt sovittaa yhteen oikeudenkäynnin kontradiktorisuuden sekä muiden prosessuaalisten ihmisoikeuksien kanssa. *Equality of arms* –periaatteen on katsottu edellyttävän muun ohella sitä, että asianosaisella on mahdollisuus riittävästi perehtyä tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttavaan aineistoon ja muuhun selvitykseen.¹⁸ Toisinaan periaatteen toteutumista on jouduttu arvioimaan silloin, kun oikeudenkäynnissä on esitetty sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joita ei voida paljastaa edes asianosaisille. Tällöin olennaista on, riittääkö oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden toteutumiseen, että asiaa ratkaisevalla tuomioistuimella on ollut käytössään myös salassa pidettävä aineisto sillä tavoin, että tuomioistuin on voinut arvioida asian seikkaperäisesti ja tasapuolisesti.¹⁹

Varhemmasta oikeuskäytännöstä on syytä tuoda esille suuren jaoston käsittelemä tapaus *Rowe ja Davis v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2000).

Rowe ja Davis koski kolmen ryöstön sarjaa ja henkirikosta, joista syytettiin valittajia sekä kolmatta henkilöä, jotka sittemmin oli tuomittu teoista pitkälti aihetodisteiden perusteella. Esitutinnan aikana oli luvattu tuntuva vihjepalkkio tutkinnan edistämisestä. Todistajina oli kuultu henkilöitä, joilla ei ollut ollut välittömiä

¹⁶ Jämsä on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota arvioidessaan EIT:n oikeuskäytäntöä ja arvellut, että syyteasiain käsittelevän tuomioistuimen ei pitäisi perehtyä salassapidettävään aineistoon vaan antaa vastaava ”yleispiirteinen editiomääräys kuin tapauksessa KKO 2011:27” (ks. Jämsä 2021 s. 404). Tuomioistuimen rooliin palataan jäljempänä (s. 9). Todettakoon kuitenkin jo tässä vaiheessa, että aineiston salassapittäminen myös tuomioistuimelta mitätöi tuomioistuimen mahdollisuuden arvioida puolueettomana tahona sitä, onko aineistolla relevanssia syyteasiassa. Tällä näkökohdalla on säännönmukaisesti ollut merkitystä EIT:n arvioidessa 6 artiklan vaatimusten toteutumista.

¹⁷ Tapausselosteen kohdasta ”suullinen käsittely” ilmenee, että syyttäjä oli kuultavana suullisessa käsittelyssä. Peitetoiminta-asiakirjoja ei esitetty korkeimmalle oikeudelle eikä muille asianosaisille.

¹⁸ Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti ”Euroopan ihmisoikeussopimus” 6. uudistettu painos 2018 s. 617.

¹⁹ Pellonpää ym. 2018 s. 620.

havaintoja ryöstöjen tekijöistä, vaan todistajat olivat pystyneet kertomaan syytettyjen olinpaikoista tekojen aikana ja siitä, mitä yksi syytetyistä oli todistajalle tunnustanut jälkikäteen (ks. kohdat 16-18). Puolustus oli alioikeudessa vedonnut henkilötodisteluun liittyviin epävarmuustekijöihin ja todistajien mahdollisiin motiiveihin todistaa väärin. Muutoksenhakuvaiheessa syyttäjä pyysi asiakirjojen salaamista, johon muutoksenhakutuomioistuin oli sitten suostunut, vaikka puolustus oli vaatinut vihjepalkkioiden saajien nimien paljastamista (kohdat 24-26). EIT päätyi yksimielisesti vahvistamaan, että 6 artiklan 1 kohtaa oli loukattu.

Tapauksessa *Rowe ja Davis* on arvioitu yleisesti vaatimuksia, joita kontradiktorisuus ja osapuolten yhdenvertaisuus (*equality of arms*) asettavat oikeudenkäyntiaineiston tai oikeudenkäynnin ulkopuolisen aineiston salassapidolle sekä menettelylle, jossa salassapidosta päätetään. Lähtökohta on, että osapuolten on voitava ottaa selkoa ja kommentoida aineistoa, jota vastapuoli esittää (kohta 60). Aineiston asianosaisjulkisuus ei ole kuitenkaan ehdoton oikeus, sillä rikosprosessissa voi olla salassapitoa vaativia intressejä, kuten kansallinen turvallisuus, tarve suojella todistajia sekä pitää salassa poliisin tutkintamenetelmiä. Kuitenkin ainoastaan välttämättömät rajoitukset asianosaisjulkisuudelle ovat sallittavia ja rajoituksia pitää riittävästi kompensoida oikeusturvatakein (kohta 61).

Tapauksessa *Rowe ja Davis* ongelmaksi muodostui, että alioikeudessa ei ollut mitenkään arvioitu asianosaisjulkisuuden rajoitusta, vaan tästä syyttäjä oli päättänyt itsenäisesti. EIT totesi, että syyttäjän arvioita rajoituksen perusteltavuudesta salassapito-intressien turvaamiseksi ei voitu pitää riittävänä. Myöskään muutoksenhakutuomioistuimen käsittely ei riittävästi kompensoinut puutetta, sillä muutoksenhakutuomioistuin arvioi aineiston relevanttiutta oikeudenkäyntiä ajatellen alioikeuden taltioiden perusteella ja niiden tietojen valossa, joita syyttäjä oli antanut muutoksenhakutuomioistuimelle (kohdat 63 ja 65). Tapauksessa *Rowe ja Davis* huomio kiinnittyy myös siihen, että salassapito kohdistui oikeudenkäynnissä esitetyn näytön kannalta relevantteihin seikkoihin eikä salassapidolle näy olleen kovin vakuuttavaa perustetta. Jälkimmäinen näkökohta liittyy anonyymien todistelun edellytyksiin, sillä todistajan henkilöllisyyden salaaminen on mahdollista vain poikkeuksellisesti ja silloin kun salaamiseen on painava, todistajan suojaamiseen liittyvä syy.²⁰

Tapauksen *Rowe ja Davis* tulkintalinjaa on sittemmin noudatettu useissa tapauksissa, jotka ovat koskeneet esitutkinnassa hankitun aineiston asianosaisjulkisuutta.

Tapauksessa *Botmeh ja Alami v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2007) syytteet koskivat osallisuutta pommiattentaattiin. Kysymys oli siitä, oliko tiedusteluraportin tietojen salaaminen puolustukselta loukannut 6 artiklaa. EIT ei vahvistanut loukkausta, sillä tiedusteluraporttia ei ollut myöskään syyttäjän käytössä, aineistosta oli annettu puolustukselle yhteenveto eikä aineistolla ollut merkitystä syyteasian kannalta (kohdat 42-43). Tiedusteluaineistoa oli käsitelty muutoksenhakutuomioistuimessa erillisessä menettelyssä, jossa aineiston relevanssia oli tarkasteltu ja puolustus oli voinut esittää käsityksenä aineistosta (kohta 44).

Tapaus *McKeown v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (2011) koski syytteitä ampuma-aserikoksista terroristisessa tarkoituksessa. Syyttäjä oli pyytänyt tuomioistuimelta esitutkinnassa saadun aineiston salaamista, jota kysymystä oli käsitelty alioikeudessa

²⁰ Ks. edellä s. 4.

ja muutoksenhaussa. Salassapito oli käsitelty tuomioistuimessa eri kokoonpanossa kuin varsinainen syyteasia. EIT ei vahvistanut 6 artiklan loukkausta perustellen ratkaisuaan sillä, että kansallinen tuomioistuin oli arvioinut aineiston merkityksettömäksi oikeudenkäynnissä, salassapitokysymystä oli käsitelty asianmukaisesti ja asia olisi voitu käsitellä oikeudenkäynnin aikana uudelleenkin (kohdat 52-54).

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinja on ollut uudelleen arvioitavana ja täsmennettävänä suuren jaoston tapauksessa *Regner v. Tsekin tasavalta* (2017).

Tapaus *Regner* koski oikeudenkäyntiä hallinto-oikeudessa, jossa oli esitetty puolustushallinnon salassapidettäviä asiakirjoja. Puolustusministeriössä työskennellyttä valittajaa oli pidetty turvallisuusriskinä eikä hän ollut saanut käyttöönsä salassapidettäviä asiakirjoja, jotka oli kuitenkin toimitettu asiaa käsitelleelle kansalliselle tuomioistuimelle. EIT päätyi äänin 10-7 siihen, että 6 artiklan 1 kohtaa ei ollut loukattu.

Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tapausta *Regner* pitkälti samanlaisista lähtökohdista kuin edellä on todettu tapauksen *Rowe ja Davis* kohdalla.²¹ Tapauksesta *Regner* teki hankalan asianosaisjulkisuuden kannalta se, että oikeudenkäynnissä oli kysymys salassapidettävistä asiakirjoista, jotka koskivat asianosaisen turvallisuusselvitystä, eikä kyseisiä asiakirjoja voitu sellaisenaan antaa asianosaisen tai hänen avustajansa käyttöön. EIT katsoi asianosaisjulkisuuden laajaa rajoitusta kompensoivan, että asiaa käsitelleellä tuomioistuimella oli käytössään salassapidettävä aineisto kokonaisuudessaan. EIT arvioi myös salassapidon syitä ja piti niitä asianmukaisina ja painavina. Kansallinen tuomioistuin oli perustellut asianosaisjulkisuuden rajoitusta myös tarpeella estää tiedusteluviranomaisten työmenetelmien ja tietolähteiden paljastuminen sekä ehkäistä mahdollista todistajiin vaikuttamista.²²

Tapausten *Rowe ja Davis* sekä *Regner* perusteella voidaan päätellä verraten tarkoin, miten EIT on arvioinut kontradiktorisuuden ja osapuolten yhdenvertaisuuden rajoittamista salassapitointressien sitä vaatiessa. EIT on pitänyt laajaa asianosaisjulkisuutta myös oikeudenkäynnin ulkopuolisesta aineistosta lähtökohtana, jota voidaan rajoittaa painavien syiden niin vaatiessa ja edellytyksellä, että salassapidosta aiheutuvaa haittaa menettelyllisesti kompensoidaan. Tällaisina kompensoivina tekijöinä on ollut mahdollisuus riitauttaa salassapito tuomioistuimessa, joka on voinut arvioida hallussaan olleen aineiston merkitystä

²¹ “The Court reiterates, moreover, that the entitlement to disclosure of relevant evidence is not an absolute right either. In criminal cases it has found that there may be competing interests, such as national security or the need to protect witnesses at risk of reprisals or keep secret police methods of investigation of crime, which must be weighed against the rights of the party to the proceedings. However, only measures restricting the rights of a party to the proceedings which do not affect the very essence of those rights are permissible under Article 6 § 1. For that to be the case, any difficulties caused to the applicant party by a limitation of his or her rights must be sufficiently counterbalanced by the procedures followed by the judicial authorities ...” (*Regner*, kohta 147).

²² “Accordingly, the Supreme Administrative Court considered, having regard to the need to preserve the confidentiality of the classified documents, that their disclosure could have had the effect of disclosing *the intelligence service’s working methods, revealing its sources of information or leading to attempts to influence possible witnesses*. It explained that it was not legally possible to indicate where exactly the security risk lay or to indicate precisely which considerations underlay the conclusion that there was a security risk, the reasons and considerations underlying the Authority’s decision originating exclusively in the classified information. Accordingly, there is nothing to suggest that the classification of the documents in question was carried out arbitrarily or for a purpose other than the legitimate interest indicated as being pursued.” (*Regner*, kohta 155).

oikeudenkäynnin kannalta sekä salassapitointressejä.²³ Kompensoivana tekijänä on voinut olla, että kansallinen tuomioistuin on luovuttanut syytetyn käyttöön yhteenvedon aineistosta. Merkitystä on ollut myös sillä, kuinka salassapitointressejä on arvioitu kansallisen tuomioistuimen ratkaisun perusteluissa.²⁴

Edellä esiteltyjä ratkaisuja arvioitaessa on otettava huomioon, että asianosaisjulkisuuden rajoittaminen kohdistui tiettyyn asiakirjaan tai aineistoon kokonaisuudessaan, ei yksittäisiin salassapidettäviin tietoihin. Merkille pantavaa on, että tapauksissa pidettiin relevantteina salassapitointresseinä tiedustelua tai rikostutkintaa suorittavien viranomaisten työmenetelmien ja tietolähteiden suojaamista sekä todistajiin kohdistuvan epäasiallisen vaikuttamisen ehkäisemistä. Rikosprosessissa legitiiminä salassapitointressinä voidaan siten pitää esitutkintaviranomaisen teknisiä ja taktisia menetelmiä vastaavasti kuin tietolähteen, valeostajan tai peitehenkilön henkilöllisyyttä. Salassapitoa voidaan usein perustella painavammin silloin, kun asianosaisjulkisuuden rajoitus kohdistuu vain rajattuihin tietoihin eikä aineistoon kokonaisuudessaan, kuten useimmissa EIT:n tapauksissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ja Suomi

Suomea koskeneista EIT:n ratkaisuista on syytä ottaa erikseen esille *V. v. Suomi* (2007), *Natunen v. Suomi* (2009) sekä *Janatuinen v. Suomi* (2009).

Tapauksessa *V.* epäilty oli saanut yhteydenottoja puhelimitse H:lta, joka oli tiedustellut kannabista ostettavaksi. Sitten epäilty oli otettu kiinni hallussaan kannabista ja hän oli saanut syytteen huumausainerikoksista. Oikeudenkäynnin aikana syytetyn puolustaja oli viitannut siihen, että H oli ollut poliisin pidättämänä puhelinsoittojen aikana. Syytetty vaati televalvontatietoja, koska hän vetosi siihen, että oli ryhtynyt tekoon rikosprovokaation seurauksena. Esitutkintaviranomainen pyysi käräjäoikeudessa televalvontatietojen määräämistä salassapidettäviksi, mihin pyyntöön käräjäoikeus oli suostunut. Sitten syyttäjä oli myöntänyt, että H oli ollut puhelujen ajan poliisin hallussa. Syytetty tuomittiin kaikista syytekohtista eli myös siitä, joka oli hänen näkemyksensä mukaan seurausta rikosprovokaatiosta. Syytetty haki kyseiseen kohtaan muutosta hovioikeudesta ja vaati edelleen televalvontatietojen paljastamista. Tällä välin tietopyyntöä koskevaa asiaa oli käsitelty hallinto-oikeudessa, joka oli määrännyt tiedot annettaviksi syytetylle. Hovioikeus hylkäsi valituksen eikä KKO myöntänyt valituslupaa. Sitten esitutkintaa suorittaneita poliisimiehiä syytettiin virkarikoksista rikosprovokaation perusteella. KKO syyksiluki teot, mutta jätti poliisimiehet rangaistukseen tuomitsematta.

EIT kiinnitti huomiota siihen, että syytetty ei ollut voinut osallistua salassapitoasian käsittelyyn. Salaamalla televalvontatiedot poliisi oli estänyt syytettyä selvittämästä epäilyä rikosprovokaatiosta ja varmistamasta epäilyjen todenperäisyyttä. Mihinkään

²³ Pellonpää 2018 s. 621.

²⁴ Ks. *Matanovic v. Kroatia* (2017), jossa syytetyn tietopyyntö oli hylätty perustellen salassapitoa muiden tallenteilla esiintyneiden henkilöiden yksityisyyden suojaamisella, aineiston merkityksettömyydellä syyteasian kannalta sekä tarpeella tuhota aineisto (kohdat 179-180). Salassapidolle ei ollut esitetty riittävän painavia syitä eikä syytetyn oikeuksia ollut riittävästi punnittu suhteessa kansallisen tuomioistuimen ilmoittamiin salassapitointresseihin. Tapauksessa *Leas v. Viro* (2012) kansalliset tuomioistuimet eivät olleet lainkaan perustelleet salassapitoa eikä ilmi tullut sekään, olivatko kansalliset tuomioistuimet tutustuneet salassapidettyyn aineistoon (kohta 87). Molemmissa tapauksissa todettiin 6 artiklan loukkaus.

salassapitointressiin ei ollut vedottu, joka olisi puoltanut televalvontatietojen salassapitoa. Vaadituilla tiedoilla oli huomattavaa merkitystä rikosprovokaation selvittämisessä. EIT totesi vielä, että syyttäjällä tai tuomioistuimilla ei ollut salassapidettyä aineistoa käytettävissään. Syyttäjä ja tuomioistuimet eivät siten pystyneet selvittämään televalvontatietojen relevanttiutta syyteasian kannalta (kohdat 77-78). EIT vahvisti menettelyn loukanneen 6 artiklan 1 kohtaa.

Tapaukset *Natunen* ja *Janatuinen* koskivat tiedonsaantioikeutta esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jota ei ollut nimetty todisteeksi oikeudenkäynnissä. Huumausainerikoksista syytetyt olivat vaatineet saada tutustua esitutkinnassa hankittuihin kuuntelutallenteisiin. Syyttäjä oli kieltäytynyt vedoten muun ohella siihen, että tallenteilla ei ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta ja tallenteet oli jo ehditty hävittämään. EIT kiinnitti huomiota siihen, että muutoksenhakutuomioistuin oli todennut tallenteet syyteasian kannalta merkityksellömiksi, vaikka se ei ollut tutustunut tallenteisiin lainkaan. Esitutkintaviranomaisen arviota aineiston relevanssista ei pidetty riittävänä etenkin kun oli jäänyt epäselväksi, oliko syyttäjä osallistunut lainkaan harkintaan. Molemmissa tapauksissa todettiin 6 artiklan 1 ja 3(b) kohtien loukkaus.

Suomea koskeneet EIT:n tapaukset osoittavat, että asianosaisjulkisuuden rajoittamiselle pitää olla peruste, joka voi liittyä kansalliseen turvallisuuteen, todistajan tai muun rikosprosessin osallisen suojaamiseen tai poliisin teknisten tai taktisten menetelmien salassapitoon. Tapauksista yhdessäkään ei ollut kysymys salassapidosta painavan syyn perusteella vaan siitä, että esitutkintaviranomainen ei syystä tai toisesta ollut halunnut luovuttaa aineistoa ja asiaa käsitellyt tuomioistuin oli hyväksynyt esitutkintaviranomaisen näkemyksen *aineistoon edes tutustumatta*. Tapauksissa oli viime kädessä kysymys lainsäädännön puutteellisuudesta, koska kansallinen lainsäädäntö velvoitti hävittämään oikeudenkäynnin ulkopuolisen aineiston.²⁵

Tapausten perusteella ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, miten tilannetta olisi arvioitu, jos salassapidolle olisi ollut peruste ja perustetta olisi punnittu harkittaessa aineiston asianosaisjulkisuuden laajuutta. Koska tapauksissa oli kysymys televalvonnassa tai telekuuntelussa saadusta aineistosta, on vaikea nähdä, mikä salassapitoperuste olisi edellyttänyt aineiston salassapitoa ainakaan kokonaisuudessaan. Tapauksista *V.*, *Janatuinen* ja *Natunen* ei voida tehdä ainakaan sellaista johtopäätöstä, että vaitiolo-oikeus pitäisi jotenkin kategorisesti rajata ja asianosaisjulkisuus toteuttaa poikkeuksetta kaikkeen esitutkinnassa hankittuun aineistoon.

Tapaukset eivät myöskään osoita, että mahdollinen syyttäjän vaitiolo-oikeus voisi aiheuttaa lisää ongelmia verrattuna siihen, että tieto aineistosta on pelkästään esitutkintaviranomaisella. Tapauksissa syyttäjän tietoisuus ei ollut arvioitavana, koska syyttäjällä ei ilmeisesti ollut tietoa salassapidetystä aineistosta.²⁶ Pikemminkin tapaukset viittaavat siihen, että syyttäjän osallistuminen salassapidon tarpeellisuuden arvioimiseen olisi voinut olla ennemmin

²⁵ *Janatuinen*, kohta 51 ja *Natunen*, kohta 49.

²⁶ Tapauksessa *Janatuinen* syyttäjän tietoisuus aineistosta ei suoraan käy ilmi EIT:n ratkaisuselosteesta. Voi kuitenkin olettaa aineiston jääneen yksinomaan esitutkintaviranomaisen tietoon, koska aineisto oli hävitetty jo ennen asian käsittelyä käräjäoikeudessa (kohta 11). Tapauksessa *Natunen* syyttäjä ilmoitti hovioikeudessa, että oikeudenkäynnin ulkopuolelle jäänyt aineisto oli ehditty hävittää (kohta 15). EIT totesi aineiston hävittämisen ajankohdan jääneen jossakin määrin epäselväksi, mutta arvioi hävittämisen tapahtuneen jo esitutkinnan kuluessa (kohta 45).

menettelyn oikeudenmukaisuutta puoltava näkökohta.²⁷ Kaiken kaikkiaan tapauksista tehtävät päätelmät liittyvät ennemmin siihen, minkälaisessa menettelyssä salassapitoperustetta ja salassapidon laajuutta pitäisi arvioida. Tältä osin keskeistä olisi ollut, että salassapidon tarve olisi harkittu esitutkintaviranomaisesta riippumattoman tahon toimesta ja niin, että tarvetta harkinnut taho olisi ollut tietoinen aineiston sisällöstä.

Sääntelyn tarpeellisuus

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta on perusteltu poliisin kanssa tehtävän esitutkintayhteistyön asettamilla vaatimuksilla. Vaitiolo-oikeuden puuttumisen on katsottu aiheuttavan ongelmia huumausainerikosten ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien rikosten tutkinnassa, joissa usein käytetään salaisia pakkokeinoja ja mahdollisesti myös epäkonventionaalisia tutkintamenetelmiä. Syyttäjän vaitiolo-oikeuden puuttuminen estää avoimen keskustelun käymistä tutkinnan ja syyttäjän välillä sekä viivästyttää syyttäjän tiedonsaantia tutkinnasta.

Syyttäjän ja tutkinnan välinen esitutkintayhteistyö on lakiin perustuvaa ja sitä on pyritty lainsäädännöllä laajentamaan etenkin vakavien rikoksien kohdalla. Esitutkintalain 5 luvun 3 §:n 1 momentti velvoittaa esitutkintaviranomaisen asian laadun tai laajuuden edellyttämällä tavalla ilmoittamaan syyttäjälle esitutkinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muutoinkin. 2 momentin mukaan syyttäjän on tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan sen varmistamiseksi, että asia selvitetään 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. 3 momentissa on lisäksi todettu, että esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän tulee neuvotella esitutkintayhteistyön järjestämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Syyttäjän vaitiolo-oikeuteen on kiinnittänyt huomiota valtakunnansyyttäjänvirasto, joka on pyytänyt vaitiolo-oikeutta koskevan säännöksen ottamista lakiin. Valtakunnansyyttäjänvirasto on muun muassa 1.2.2006 (Dnro 5/61/06) esittänyt vaitiolo-oikeudesta säätämistä perustellen pyyntöä sillä, että laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa edellyttää syyttäjältä tiivistä yhteistyötä vähänkin monimutkaisemmassa asiassa jo esitutkinnan alusta lähtien. Syyttäjä osallistuu myös jo ennen esitutkintaa laajojen rikosjuttujen tiedusteluvaiheeseen, jotta esitutkinnan alkaessa on varattuna riittävät syyttäjäresurssit ja voidaan aloittaa välittömästi muiden juttujen estämättä täysipainoinen esitutkintayhteistyö. Syyttäjän läsnäolo vaitiolo-oikeuden puuttuessa estää näissä tilaisuuksissa vapaan keskustelun ja toimii yhteistyön esteenä.²⁸

Esitutkintayhteistyön toimivuutta on selvitetty tutkimuksessa, joka on julkaistu vuonna 2021.²⁹ Tutkimuksessa on havaittu vaikutus, joka syyttäjän vaitiolo-oikeuden puuttumisella voi olla huumausainerikoksen esitutkintailmoituksen ajankohtaan.

Huumausainerikostutkinnan kaltaisessa paljastavassa tutkinnassa esitutkintailmoitusten kohdalla yhtenä haasteena on ilmoituksen tekemisen ajankohta. Alkuvaiheen tutkinnassa

²⁷ Janatuinen, kohta 49: "Even though the police and the prosecutor were obliged by law to take into consideration both the facts for and against the suspect, a procedure whereby the investigating authority itself, even when cooperating with the prosecution, attempts to assess what may or may not be relevant to the case, cannot comply with the requirements of Article 6 § 1. Moreover, *it is not clear to what extent the prosecutor was*, in fact, involved in the decision to destroy those recordings which were not included in the case file."

Kursivointi tässä. Vastaava muotoilu sisältyy tapauksen *Natunen* perustelujen kohtaan 47.

²⁸ Vastaava aloite OM:lle oli tehty jo 9.12.2002 (Dnro 89/61/02).

²⁹ Koistinen, Hannu – Karjalainen, Eveliina "Käytäntöön pohjautuvia näkemyksiä esitutkintayhteistyön tilasta, kipukohdista ja alueellisista innovaatioista" Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:21.

saatu tieto voi pohjata tietoon, josta syyttäjän kanssa ei voida keskustella tältä puuttuvan vaitiolo-oikeuden vuoksi. Ennen telekuuntelujen aloittamista asiasta ei ole tapana ilmoittaa syyttäjälle, koska poliisin tehtävä on valita tekniikka ja taktiikka. Vangitsemisharkinnan ajankohta on siksi muodostunut tavanomaiseksi ilmoitusajankohdaksi. Tutkinnan näkökulmasta on koettu kuitenkin tarve syyttäjän saamiselle nopeasti mukaan yhteistyöhön ennakoilmoituksen lähettämisen jälkeen.³⁰

Tutkimuksen yhteenvedona on todettu, että selvitys tukee käsitystä siitä, että syyttäjältä puuttuva vaitiolo-oikeus osaltaan lamauttaa alkuvaiheen esitutkintayhteistyötä juuri niissä rikoslajeissa, joissa tutkinta vaatii nopeaa reagoitua tutkinnanjohtajalta ja syyttäjältä. Syyttäjältä ei pidä tehdä tutkinnanjohtajan toimien yleistä laillisuusvalvojaa. Kuitenkin nykykäytäntö, jossa syyttäjälle ei voida kertoa riittävästi asian taustoista ja jossa syyttäjä saa usein tiedon tutkinnasta myöhäisessä vaiheessa, näyttää syyttäjälle tarkoitetun, koko rikosprosessin kattavan roolin näkökulmasta epätydyttävänä. Nykyinen tilanne heikentää esitutkintayhteistyötä juuri niissä rikoslajeissa, joissa erityisesti korostuu lainsäätäjän syyttäjälle tarkoittama vastuu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien kysymysten seurannasta. Tutkimuksessa on esitetty vakavasti harkittavaksi, että syyttäjän vaitiolo-oikeuden sisältö yhdenmukaistetaan vastaamaan poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten vaitiolo-oikeutta.³¹

Aikaisemmat vaiheet

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskeva säännös sisältyi lakiesitykseen poliisilaista (HE 224/2010). Lakiteknisesti sääntely oli tarkoitus toteuttaa sisällyttämällä lakiin yleisistä syyttäjistä viittaussäännös poliisilain 7 luvun 1 ja 3-5 §:iin poliisin henkilöstöön kuuluvan vaitiolo-velvollisuudesta ja -oikeudesta. Perustelujen osalta viitattiin aikaisemmin esitettyyn.³² Lakiesityksen perusteluissa ei ole erityisen hienosyisesti punnittu poliisin vaitiolo-velvollisuuden ja -oikeuden sekä oikeudenkäynnin kontradiktorisuuden ja osapuolten yhdenvertaisuuden välistä jännitettä. Tätä kysymystä on lähinnä arvioitu poliisilain 7 luvun 1 §:n vaitiolo-velvollisuutta koskevissa perusteluissa sekä tarkasteltaessa ilmaisovelvollisuutta oikeudenkäynnissä, joka sisältyy poliisilain 7 luvun 4 §:ään.³³ Hallituksen esityksessä on muun ohella todettu, että

”lähtökohtana tulee olla, että oikeutta käydään avoimesti, tasapuolisesti ja saman oikeudenkäyntiaineiston perusteella, jolloin kaikki asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot on saatettava asianosaisten tietoon. Voimassa olevan pykälän perusteluissa (57/1994) korostetaan näyttönä esitettävän aineiston ja kertomusten merkitystä. Syyttäjän tai asianomistajan tehtävänä on akkusatorisessa menettelyssä näyttää toteen vastaajan syyllisyys. Näytön puute johtaa epävarmuustilanteessa asian ratkaisemiseen vastaajan eduksi. Jos esimerkiksi valeostajan tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä ei voida ilmaista, tuomioistuimen harkittavaksi tulee, mikä merkitys ilmaisematta jättämisellä on näytön arvioinnin ja asian lopputuloksen kannalta.”

Hallituksen esitystä varten on hankittu perustuslakivaliokunnan kannanotto, jossa syyttäjän vaitiolo-oikeuteen suhtauduttiin kielteisesti. Perustuslakivaliokunta totesi, että lakia ei voida

³⁰ OM 2021:21 s. 28-29.

³¹ OM 2021:21 s. 43-44.

³² HE 224/2010 s 167.

³³ Ks. HE 224/2010 s. 148-149.

säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos lakiesitykseen sisällytetään syyttäjän vaitiolo-oikeutta tarkoittava säännös.³⁴ Perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa seuraavasti.

”Hallituksen esityksen 9. lakiehdotukseen sisältyvän 11 a §:n mukaan samanlainen vaitiolo-oikeus ulotettaisiin nyt myös syyttäjälaitoksen henkilökuntaan kuuluviin. Ehdotukselle ei ole esitetty mitään varsinaisia perusteluja (vrt. s. 167 ja 148). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta on ongelmallista, jos syytetyn vastapuolena rikosprosessissa oleva syyttäjä on syyteharkinnan jälkeen suorastaan lain nojalla oikeutettu salaamaan esimerkiksi sen, miten jokin todiste on hankittu. Valiokunnan mielestä tämä on perustuslain mainitun pykälän vastaista.”

Perustuslakivaliokunnan kanta on lyhyesti perusteltu viittaamalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen, josta valiokunta on katsonut seuraavan, että syyttäjä ei voi olla oikeutettu salaamaan todisteen hankkimistavan. Valiokunnan lausunnossa ei ole arvioitu sitä, että poliisilain 7 luvun 4 § olisi tullut koskemaan myös syyttäjää. Sanotun lainkohdan perusteella tuomioistuimien voi määrätä salassapidettävän tiedon ilmaistavaksi oikeudenkäynnissä, jos ilmoittamatta jättäminen voisi loukata vastaajan oikeutta puolustautua. Lisäedellytyksenä ilmaisemiseen velvoittamiselle on, että syyte koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Sanottu lainkohta sisältää mahdollisuuden siihen, että salassapitoa suhteessa oikeudenkäynnin kontradiktorisuuden ja osapuolten yhdenvertaisuuden vaatimukseen arvioi asianosaisiin nähden puolueeton taho eli tuomioistuin.

Valiokunnan perusteluissa ei ole arvioitu sitä, että syyttäjän vaitiolo-velvollisuus poliisilain 7 luvun 1 §:n nojalla rajoittaa puolustuksen tiedonsaantioikeutta. Eikä arvioitavana ole ollut myöskään se, että esitutkintaviranomaisen vaitiolo-oikeus poliisilain 7 luvun 3 §:n perusteella joka tapauksessa rajoittaa puolustuksen tiedonsaantioikeutta, jolloin *edes syyttäjällä ei ole tietoa oikeudessa esitetyn todisteen mahdollisesta lainvastaisesta alkuperästä*. Toisin sanoen syyttäjän tietämättömyys todisteen alkuperästä ei poista alkuperäistä ongelmaa, joka on syytteen tueksi esitetyn todisteen hankkimistapa.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton muodostumiseen ovat todennäköisesti vaikuttaneet valiokunnassa kuullut asiantuntijat, jotka ovat toimittaneet kirjalliset lausunnot lakiesitystä valiokunnassa käsiteltäessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa on arvioitu seikkaperäisesti useita lakiesitykseen liittyneitä yksityiskohtia ja muun muassa kiinnitetty huomiota poliisilain 7 luvun 4 §:ään, jossa tuomioistuin voi määrätä tietoja luovutettavaksi vain, jos syytteessä olevasta rikoksesta on säädetty kuutta vuotta ankarampi vankeusrangaistus. Oikeusasiamies on puoltanut tuomioistuimelle laajempaa harkintavaltaa ilmaisuvollisuudesta määräämiseen.³⁵ Oikeusasiamies ei ole kuitenkaan ottanut mitään kantaa syyttäjän vaitiolo-oikeuteen. Sen sijaan oikeusasiamies on viitannut niihin ongelmiin, joita syyttäjän vaitiolo-oikeuden puuttumisesta on aiheutunut.³⁶

Vastaavasti valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa on korostettu syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämisen tärkeyttä.³⁷ Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa on problematisoitu poliisilain 7 luvun 1 §:ään liittyvää syyttäjän vaitiolo-velvollisuutta ja tuotu esille hypoteettisia tilanteita, joissa todistelua koskevan avoimuuden vaatimus voi aiheuttaa

³⁴ PeVL 67/2010 s. 6.

³⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 4191/5/10 s. 20-21.

³⁶ Ibid. s. 24.

³⁷ Ks. Valtakunnansyyttäjänvirasto 95/61/10.

haittaa salassapitointresseille, kuten valeostajan tai peitetoimintaan osallistuneen henkilöllisyyden paljastamiselle ja mahdollisesti siitä seuraavalle turvallisuusriskille. Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa esitetyt ongelmat koskevat kuitenkin yhtäläisesti vaitiolovelvollisuutta ja -oikeutta, koska molemmissa on asiallisesti kysymys tietojen ilmaisematta jättämisestä. Syyttäjän vaitiolo-oikeuden puuttuminen ei myöskään välittömästi vaikuta puolustuksen asemaan, koska syyttäjällä ei välttämättä ole tietoa todisteen hankkimistavasta, koska vaitiolo-oikeuden puuttuminen on estänyt esitutkintaviranomaista ilmaisemasta tietoa syyttäjälle.

Selvimmän syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevaan säännökseen on ottanut kantaa asianajaja Markku Fredman. Fredman on lausunut, että jako vaitiolovelvollisuuteen ja -oikeuteen on jossakin määrin tarpeeton. Fredman on todennut, että salassapidettävää ei ole tieto tietyn tutkintamenetelmän käytöstä vaan siitä, millä tavalla menetelmää on käytetty (*tekninen tai taktinen tutkintamenetelmä*). Fredman on katsonut syyttäjän vaitiolo-oikeudesta seuraavan aivan uudenlaisia ongelmia.

”Jos poliisi nimetään todistajaksi ja hän vetoaa vaitiolo-oikeuteensa, voidaan laista selvittää edellytykset murtaa vaitiolo. Miten sen sijaan tiedetään, että syyttäjä käyttää vaitiolo-oikeuttaan? Tarkoittaako esitys tältä osin todella sitä, että syytettyä ajaessaan syyttäjä voisi jättää ilmaisematta jotain asiaan ehkä vaikuttavaa? Esimerkiksi sen, että poliisin tietolähde on kertonut yhden syytetyistä osallistuneen rikokseen väkivallalla pakotettuna? Miten puolustus voi saada tiedon vaitiolo-oikeuden käytöstä, jotta voisi esittää vaatimuksen sen murtamisesta? Pitäisikö vaitiolo-oikeus syyttäjän osalta rajata koskemaan todistajana kuulemista?”

Fredman on lausunnossaan esittänyt sinänsä olennaisia kysymyksiä, joista itsessään ei kuitenkaan voida päätellä mitään vaitiolo-oikeuden sallittavuudesta. Fredman ei ensinnäkään ota lausunnossaan huomioon sitä, että jo poliisilain 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vaitiolovelvollisuus rajoittaa syyttäjän ilmaisuvelvollisuutta oikeudenkäynnissä. Syyttäjä ei sanotun säännöksen perusteella voi ilmaista oikeudenkäynnissä valeostajana toimineen tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä, jos tiedon antaminen voisi vaarantaa kohdehenkilön tai hänen läheistensä turvallisuutta. Näkökohdat, jotka liittyvät puolustuksen tiedonsaantimahdollisuuksiin ovat vastaavat nykytilanteessa, jossa edes syyttäjä ei tiedä todisteiden taustoja vastaavalla tavalla kuin esitutkintaviranomainen.

Fredman on lausunnossaan ymmärtänyt mitä ilmeisimmin, mitä teknisten tai taktisten esitutkintamenetelmien salassapidolla tarkoitetaan, mutta ei vaitiolo-oikeutta arvioidessaan ota huomioon näiden tietojen luonnetta suhteessa puolustautumiseen. Syyttäjän vaitiolo-oikeuden nähdään rajoittavan merkittävällä tavalla puolustuksen tiedonsaantioikeutta, vaikka mikään säännös ei varsinaisesti velvoita paljastamaan kaikkea oikeudenkäyntiin liittyvää vastapuolelle eikä teknisistä tai taktisista tutkintamenetelmistä ole mahdollista esittää todistelua muutoin kuin poliisilain 7 luvun 4 §:n perusteella tuomioistuimen määrätessä ilmaisuvelvollisuudesta. Syyttäjän kelpoisuudesta todistajaksi on otettava huomioon, että syyttäjää koskevat esteellisyysperusteet rajoittavat kelpoisuutta toimia syyttäjänä asiassa, josta syyttäjällä on jotakin omakohtaista tietoa (laki syyttäjälaitoksesta 24 § 1 mom. 6 kohta). Jos syyttäjä nimettäisiin todistajaksi, häntä koskee joka tapauksessa vaitiolovelvollisuus, jolloin hän ei saa todistaa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista (OK 17:12,3). Todistamiskiellosta tuomioistuin voi määrätä toisin OK 17:12,3:ssa (kohdat 1-3) todetuin perustein.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston muistiossa 14.12.2010 on otettu kantaa joihinkin lausunnoissa esille nostettuihin ongelmiin. Vastauksessa ei ole suoraan vastattu Fredmanin kysymyksiin, mutta sen sijaan puollettu toisessa yhteydessä vaitiolo-oikeutta myös sillä, että syyttäjän tietoisuus salaisten pakkokeinojen käytöstä tuottaa syyttäjälle nykyistä paremmat edellytykset arvioida myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Jos intressivertailu johtaa siihen, että jostakin asiasta (esimerkiksi salaisen pakkokeinon käytöstä) ei voida epäillylle kertoa, syyttäjä joutuu harkitsemaan muun muassa sitä, minkälainen merkitys asialle on annettava. Jos tällaiseen keinoon liittyvän näytön lisäksi ei ole muuta oikeudenkäynnissä avoimesti esitettävää näyttöä riittävästi, näyttöä ei ole syytteenkään nostamiseen.³⁸

Asiantuntijalausuntojen perusteella voidaan todeta, että niistä valtaosassa ei ole kiinnitetty huomiota syyttäjän vaitiolo-oikeuteen ainakaan siinä tarkoituksessa, että esitetty säännös olisi ollut perustuslain vastainen. Selvimmin asiaan on ottanut kantaa asianajaja Markku Fredman, jonka lausunnossa on keskitytty problematisoimaan syyttäjän vaitiolo-oikeutta ja -velvollisuutta yleisemmin, jolloin keskiössä ei ole ollut esitetyn vaitiolo-oikeutta koskevan säännöksen aiheuttamat erityisongelmat. Fredmanin esittämiin kysymyksiin voidaan vastata eivätkä kysymykset sellaisenaan osoita vaitiolo-oikeudesta aiheutuvan kategorisesti ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Fredman ei ole myöskään ottanut kantaa siihen, onko esitetty vaitiolo-oikeutta koskeva säännös perustuslain vastainen. Yhteenvetona voidaan todeta, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnossa eikä sitä varten hankituissa asiantuntijalausunnoissa ole osoitettu olevan ehdotonta perustuslaista tai ihmisoikeussopimuksesta johtuvaa estettä syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevalle sääntelylle.

Sääntelymallit kansainvälisesti

Syyttäjän rooli rikosprosessissa on järjestetty varsin monenlaisin tavoin Euroopan eri valtioissa. Suomen järjestelmää, jossa syyttäjä ei johda esitutkintaa edes vaativimmissa rikosasioissa, voi luonnehtia poikkeukselliseksi. Suomen ja Iso-Britannian järjestelmissä on sikäli yhtäläisyyttä, että molemmissa syyttäjä on Manner-Euroopan valtioon verrattuna esitutkintaviranomaisesta erillinen, itsenäinen toimija, jonka tehtävä painottuu esitutkinnan sijasta syytteen ajamiseen oikeudenkäynnissä. Manner-Euroopan maissa järjestelmät eroavat suomalaisesta huomattavasti muun muassa siksi, että joissakin valtioissa esitutkintavaiheessa ratkaisovaltaa käyttää tutkintatuomari, jonka toimivaltaan kuuluu tehtäviä, joita Suomessa hoitavat syyttäjä tai pakkokeinoasioista päättävä tuomioistuin.

Syyttäjän roolin eroavuus vaikeuttaa suorien johtopäätösten tekemistä siitä, miten mahdollinen vaitiolo-oikeus ja asianosaisjulkisuus voidaan sovittaa yhteen. Euroopan ihmisoikeussopimuksella tai muillakaan kansainvälisillä sopimusjärjestelyillä ei ole ollut tarkoituksena harmonisoida rikosprosessuaalista lainsäädäntöä myöskään syyttäjän roolin osalta, joten lähtökohtana on pidettävä sitä, että erilaiset järjestelmät voivat täyttää ihmisoikeussopimuksella asetetut edellytykset. Tässä yhteydessä syyttäjän roolin selvittäminen kansainvälisesti on kiinnostavaa kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin, mikäli syyttäjä johtaa esitutkintaa tai toimii organisatorisesti kiinteänä osana esitutkintaviranomaista, syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen lainsäädännöllinen erottelu vaitiolo-oikeuden subjekteina ei liene mielekäästä. Toiseksi vertailukelpoisten valtioiden lainsäädännöstä

³⁸ Muistion s. 4.

voidaan tehdä päätelmiä syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevista lainsäädännöllisistä ratkaisuista.

Ruotsissa syyttäjä johtaa esitutkintaa, ellei kysymys ole vähäisemmästä rikosepäilystä, jolloin tutkinnanjohto voi olla poliisilla.³⁹ Ruotsissa on säädetty erikseen epäillyn tiedonsaantioikeutta koskevaa lainsäädäntöä. Esitutkinnassa kertynyt aineisto jaetaan esitutkintapöytäkirjaan otettavaan aineistoon ja sivuaineistoon, johon liitetään tutkinnanjohtajan merkityksettömäksi arvioima aineisto. Epäillyllä on oikeus tutustua kaikkeen esitutkinnassa kertyneeseen aineistoon, mutta tarkastusoikeutta voidaan rajoittaa erityisestä syystä (RB 23:18a).⁴⁰ Epäillyllä on oltava tieto siitä, että tutkinnassa on kertynyt sivuaineistoa. Oikeussuojakeinona tutkinnanjohtajan salassapitopäätöksestä on tuomioistuimelle tehtävä ratkaisupyyntö, jolloin tuomioistuin tutkii, onko salassapidolle peruste. Salassapito voi tulla kysymykseen ainoastaan sellaisen tiedon osalta, joka ei ole ollut syyteratkaisun perusteena ja kun salassapitointressiä voidaan pitää painavampana tiedonsaantioikeuteen verrattuna (Offentlig- och sekretesslagen 10:3a).⁴¹

Ruotsin tavoin myös Saksassa syyttäjä johtaa esitutkintaa.⁴² Norjassa esitutkintaan ja syytteen ajamiseen liittyvät tehtävät on jaettu esitutkinta- ja syyttäväviranomaisen kesken riippuen siitä, kuinka vakavasta rikosasiasta on kysymys.⁴³ Vähäisemmissä rikosasioissa tutkinnanjohto on poliisilla, joka myös ajaa syytettä tuomioistuimessa. Vakavammissa rikosasioissa syytteen ajaminen on yleisen syyttäjän (*statsadvokat*) tai valtiosyyttäjän (*riksadvokat*) tehtävänä. Näissä tapauksissa syyttäjä ei johda tutkintaa, mutta osallistuu tutkintapalaveriin, seuraa tutkinnan edistymistä sekä tekee mahdolliset oikeusapupyynnöt.⁴⁴

Tanskassa syyttäjät näyttävät olevan osa poliisia organisatorisesti, mutta syyttäjä ei varsinaisesti johda esitutkintaa.⁴⁵ Tavanomaisissa rikosasioissa syyttäjä osallistuu esitutkintaan lähinnä silloin, jos tutkinta edellyttää tuomioistuimelta haettavaa lupaa, jonka pyytää syyttäjä. Laajoissa rikosasioissa, joihin kuuluvat usein talousrikokset ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät tapaukset, syyttäjä on osa tutkintaryhmää osallistuen aktiivisesti esitutkintavaiheeseen. Syyttäjä on näissä tapauksissa yleensä sama, joka myöhemmin ajaa syytettä tuomioistuimessa. Syyttäjää ja poliisia sitovat samat vaitiolo-oikeutta koskevat säännöt.⁴⁶

Syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevien päätelmien tekemistä vertailukelpoisista valtioista vaikeuttaa järjestelmien perustavaa laatua olevat erot. Syyttäjän rooli eroaa suomalaisesta sikäli, että syyttäjä on tiiviimmin mukana esitutkinnassa ja usein myös konkreettisesti johtaa esitutkintaa. Etenkin tavanomaista vakavammissa tai laajoissa rikosasioissa syyttäjä osallistuu

³⁹ ”The Swedish judicial system” s. 15 osoitteessa

<https://www.government.se/49ec0b/contentassets/9ebb0750780245aeb6d5c13c1ff5cf64/the-swedish-judicial-system.pdf> (käyty 10.1.2022).

⁴⁰ Ks. Prop. 2016/17:68 s. 87, jossa on todettu lähtökohtana, että epäillyllä ei ole rajoittamatonta oikeutta (ovillkorlig rätt) selonottoon sivumateriaalista.

⁴¹ Ks. Prop. 2016/17:68 s. 117.

⁴² <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/ContentDetail/EN/5/11> ja <https://polis.osce.org/country-profiles/germany#criminal-justice-system-11303> (käyty 11.1.2022).

⁴³ Ks. <https://polis.osce.org/country-profiles/norway> (käyty 10.1.2022). Lainsäädännössä straffeprocessloven § 225.

⁴⁴ Tiedot perustuvat EJN-verkoston norjalaiselta edustajalta saatuun vastaukseen.

⁴⁵ Ks. <https://polis.osce.org/country-profiles/denmark#criminal-justice-system-10101> ja

<https://anklagemyndigheden.dk/en/about-the-prosecution-service> (käyty 10.1.2022).

⁴⁶ Tiedot perustuvat EJN-verkoston tanskalaiselta edustajalta saatuun vastaukseen.

säännönmukaisesti esitutkintaan. Esitutkinnassa mukana ollut syyttäjä lähtökohtaisesti myös suorittaa syyteharkinnan ja ajaa syytettä tuomioistuimessa. Tällaisessa tilanteessa on ilmeistä, että syyttäjällä ja esitutkintaviranomaisella on yhtäläiset tiedot esitutkinnassa kertyneistä todisteista sekä todisteiden hankkimistavasta. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välinen erottelu vaitiolo-oikeuden subjekteina ei siten ole käytännössä mahdollista.

Vaitiolo-oikeuden kannalta huomio kiinnittyy ruotsalaiseen lainsäädäntöratkaisuun, jossa epäillyn tiedonsaantioikeus on toteutettu erillisellä lainsäädännöllä. Lainsäädäntö on sikäli linjassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, että lainsäädännöllä on rajattu salassapitoperusteita ja säännelty menettelystä oikeusturvakeinoineen, jolla salassapidon perusteltavuus voidaan selvittää tuomioistuimessa. Ruotsin lainsäädäntö saattaa asettaa epäillyn tiedonsaantioikeuden kategorisempaan asemaan verrattuna ihmisoikeustuomioistuimen lainsäädäntöön, sillä salassapidon ulkopuolelle on rajattu tieto, joka on ollut syyteratkaisun perusteena. Edellytystä ei voida näin kategorisessa muodossa päätellä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.⁴⁷ Toisaalta voidaan arvioida, että syyteratkaisu pääsääntöisesti perustuu aineistoon, joka on otettu esitutkintapöytäkirjaan, jolloin syytetyn tiedonsaantioikeus toteutuu jo tällä perusteella.⁴⁸

Ruotsalaisessa lainsäädäntöratkaisussa on kysymys epäillyn ja syytetyn tiedonsaantioikeuden järjestämisestä menettelyllisesti, jolla ei ole suoraa relevanssia syyttäjän vaitiolo-oikeuden kannalta. Viranomaisella, syyttäjällä tai esitutkintaviranomaisella voi olla tietyistä salassapitoa edellyttävistä tiedoista oikeus ja velvollisuus salassapitoon, vaikka epäillyllä tai syytetyllä on lähtökohtaisesti oikeus saada tieto kaikesta esitutkinnassa kertyneestä aineistosta. Ruotsalaisen ratkaisumallin huonona puolena voidaan pitää, että mallissa on jossakin määrin irtauduttu ihmisoikeustuomioistuimen tarkastelutavasta, jolloin voidaan joutua ristiriitaiseen tilanteeseen pyrittäessä toteuttamaan salassapitointressejä, kuten poliisin teknisten ja taktisten tutkintamenetelmien salassapitoa, suhteessa asianosaisjulkisuuteen.

Yhteenveto ja esitys lainsäädännöksi

Suomessa omaksuttu syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen roolijako on johtanut tilanteeseen, jossa syyttäjän ja poliisin vaitiolo-oikeutta säännellään eri perustein. Lainsäädännössä on kuitenkin pyritty lisäämään syyttäjän osallistumista esitutkinnassa, mitä voidaan puoltaa rikosprosessin tehokkuuteen ja menettelyn laillisuuden kontrolloimiseen liittyvistä syistä. Selvää on, että mikäli syyttäjällä ei ole samoja tietoja esitutkinnassa kertyneestä aineistosta eikä syyttäjälle voida tietoja luovuttaa salassapitoperusteiden estämättä, tehokas esitutkintayhteistyö ei voi täysimääräisesti toteutua.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on osoittanut, että asianosaisjulkisuus esitutkinnassa kertyneestä, mutta oikeudenkäynnin ulkopuolelle jääneestä aineistosta on toisinaan toteutunut puutteellisesti. Asianosaisjulkisuutta loukanneet ratkaisut ovat koskeneet Suomea ja Yhdistyneitä Kuningaskuntia eli maita, joissa syyttäjä on esitutkintaviranomaisesta selkeästi erillinen toimija, jonka osallistuminen esitutkintaan on selvästi vähäisempää verrattuna moniin muihin Euroopan maihin. Loukkaustapauksille on ollut luonteenomaista, että esitutkinta-aineiston salassapidolle ei ole ollut riittäviä perusteita, esitutkinnassa kertynyttä aineistoa on voitu hävittää ennen oikeudenkäyntiä ja lisäksi menettely asianosaisjulkisuuden

⁴⁷ EIT ei ole asettanut ”syyteratkaisun perusteena olevia tietoja” eri asemaan verrattuna muihin seikkoihin, vaan käsitellyt salassapitoa enemmän niiden perusteiden valossa, jotka salassapitoa ovat edellyttäneet.

⁴⁸ Näin asiaa on arvioitu myös säännökseen liittyvässä hallituksen esityksessä (Prop. 2016/17:68 s. 117).

toteutumisen arvioinnissa on ollut puutteellista. Menettely tuomioistuimessa ei ole riittävästi mahdollistanut punnintaa siitä, onko aineiston salassapidolle riittävät perusteet suhteutettuna asianosaisjulkisuuteen ja puolustuksen intresseihin.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta ei voida päätellä esitutkinta-aineiston rajoituksetonta asianosaisjulkisuutta, vaan ratkaisujen perusteluissa on viitattu salassapitointresseihin, jotka mahdollistavat tiettyjen *tietojen* salassapidon. Tällaisina on nimenomaisesti mainittu poliisin teknisten ja taktisten tutkintamenetelmien salassapito, joista syyttäjän vaitiolo-oikeudessa on kysymys. Asianosaisjulkisuus voidaan siis ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla toteuttaa sen estämättä, että viranomaisilla on vaitiolo-oikeus tietyistä tiedoista. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta ei siten voida päätellä rajoitetta sääätä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta.

Suomessa syyttäjän vaitiolo-oikeutta koskevaa lakiesitystä on arvioitu perustuslakivaliokunnassa (PeVL 67/2010). Lakiesitystä on pidetty puutteellisena ja sen on katsottu olleen perustuslain 21 §:n vastainen. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ja sitä varten hankituista asiantuntijalausunnoista ei kuitenkaan suoraan ilmene, minkälaiseen argumentaatioon ja päättelyyn havainto perustuslain vastaisuudesta perustuu. Tässä yhteydessä ei ole arvioitu myöskään sitä, miten poliisilain 7 luvun 1 §:n vaitiolovelvollisuus on ymmärrettävä perustuslain 21 §:n kannalta. Valiokunta on kuitenkin hyväksynyt, että poliisilain 7 luvun 1 §:n perusteella syyttäjä on suoraan lain nojalla velvollinen salaamaan luottamuksellisesti tietoja antaneen, valeostajan ja peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyden. Rikosprosessissa esitettävän näytön kannalta tällaisten henkilöiden henkilöllisyyttä voinee pitää usein olennaisempaan seikkana verrattuna poliisin teknisiin tai taktisiin tutkintamenetelmiin, joista vaitiolo-oikeudessa on kysymys.

Rikosprosessin kokonaisuutta tarkasteltaessa poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua vaitiolo-oikeutta ei voida pitää muista salassapitoperusteista erityisen poikkeavana, vaan siinä on kysymys vaitiolosta rajatuista tiedoista, joihin liittyvän salassapitointressin myös ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti tunnistanut harkinnassaan. Poliisin teknisiä ja taktisia tutkintamenetelmiä voidaan lisäksi luonnehtia rikosprosessin kannalta vähämerkitysisemmiksi kuin peitehenkilön tai valeostajan henkilöllisyyttä puhumattakaan anonyymien todistajan henkilöllisyydestä, jonka syyttäjä on velvollinen suoraan lain nojalla salassapitamaan.

Rikosprosessuaaliset periaatteet, kontradiktorisuus tai asianosaisjulkisuus taikka osapuolten prosessuaalinen yhdenvertaisuus eivät estä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säättämistä. Koska vaitiolo-oikeus on perusteltavissa syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välisen esitutkintayhteistyön mahdollistamiseksi ja koska salassapitointressi koskee samoja tietoja, yksinkertaisin tapa lainsäädännön muuttamiseen olisi ulottaa poliisilain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu vaitiolo-oikeus myös syyttäjään.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus olisi mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi poliisilain 7 luvun 4 §:ssä mainituin edellytyksin. Asianosaisjulkisuuden toteutumiseen lainsäädäntömuutoksella ei olisi vaikutusta, koska asianosainen voisi edelleen vaatia esitutkinta-aineistoa nähtäväkseen esitutkintalain säännösten perusteella (ETL 4:15 ja 9:7) taikka tekemällä syyteasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle editiovaatimuksen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n perusteella. Koska ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti arvioinut osana menettelyllisiä oikeusturvatakeita sitä, onko tuomioistuin ollut tietoinen salassa pidettävästä aineistosta asianosaisjulkisuuden laajuutta harkitessaan,

säännösten tulkinnassa tulisi sanottu näkökohta ottaa huomioon ja tarvittaessa vaatia tietopyynnön kohteena oleva aineisto tuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-976-6 (PDF)