Jenni Juslén

03.11.2015 POL-2015-14009

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Poliisihallituksen lausunto lakivaliokunnalle; hallituksen esitys laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2015 vp.)

Poliisihallitus on lausunut ns. uhridirektiivin (2012/29/EU) täytäntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä oikeusministeriölle 29.5.2015 käyttäen tuolloin apunaan Lounais-Suomen, Länsi-Uudenmaan, Oulun ja Helsingin poliisilaitosten sekä Keskusrikospoliisin lausuntoja. Poliisihallitus osallistuu myös oikeus- ja sisäministeriöiden johdolla tehtävään käytännön valmistelutyöhön sekä uhrin arviointimenettelyn luomiseksi että uhrin tiedonsaannin edistämiseksi.

1. Yleistä

Asianomistajan oikeuksien täsmentäminen ja tarjottavan tuen laajentaminen on tärkeää, eli lakiesitykset ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Poliisilla on jo nykyisellään käytössä erilaisia menettelyjä ja aineistoja, joiden avulla nykylainsäädännön mukainen, asianomistajan tarkoituksenmukainen osallistuminen rikosprosessiin, ja muu tuki tai suojelu voidaan valtaosassa tapauksista taata. Poliisiasiain tietojärjestelmään kirjataan vuosittain yli 300 000 ilmoitusta, joihin on merkitty asianomistajia. Tämä on noin kolmasosa kaikista ilmoituksista.

Rikosprosessin asianosaisten kannalta olisi olennaista, että prosessi saataisiin päätökseen kohtuullisessa ajassa sen aloittamisesta. Uhridirektiivin täytäntöönpano lisää esitutkintaviranomaisen velvollisuuksia ja toimenpiteitä esitutkinnan kaikissa vaiheissa ja on siis omiaan pidentämään esitutkinnan kokonaiskestoa, jollei tutkinnan resursseja lisätä samalla. Suomi on saanut toistuvasti langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta juuri rikosprosessin kestoon liittyen, ja tilanne ei korjaannu jollei työmäärää lisäävien uudistusten yhteydessä huolehdita tarvittavista lisämäärärahoista. Esityksen vaikutusarviossa ei ole riittävästi huomioitu poliisin työmäärän lisääntymistä ja esimerkiksi sen vaikutuksia rikosten selvitystasoon.

Esitutkinnan pitkittyminen vaikeuttaa rikosten selvittämistä ja heikentää rikosten selvitystasoa ja rikoksentekijän kiinnijäämisriskiä. Uudistuksen käytännön onnistuminen vaatii myös moniammatillisen yhteistyön ja uhrien tukipalvelujen vahvistamista. Kehittyneet ja näkyvät uhripalvelut esimerkiksi järjestöjen ja kuntien tarjoamana myötävaikuttavat siihen, että poliisi pystyy keskittymään tässä yhteydessä perustehtäväänsä eli tutkintaan.

2. Esitutkintaviranomaisen tiedonantovelvollisuudet

2.1. Asianomistajalle annettava kirjallinen vahvistus

Esitetty esitutkintalain 3 luvun 1 § muutos on sanamuodoiltaan neutraali ja mahdollistaa sen, että asianomistajalle voidaan antaa niin ilmoitusjäljennös kuin muu kirjallinen vahvistus, esimerkiksi vapaamuotoinen tiivistelmä tai teksti ns. vuorokausiraportista. Poliisille on tärkeää, että lainsäädännössä ei määritetä liian tarkkaan vahvistuksen muotoa tai toimitustapaa vaan luonteen ratkaisee asiakirjan sisältö.

2.2. Asianomistajan oikeuksista ilmoittaminen

Ilmoitusvelvollisuuden alaa selkiyttää ilmoitusvelvollisuuden kokoaminen uuteen ETL 4:18 §:än. Nykyisellääänkin poliisi ilmoittaa asianomistajalle laajasti tämän oikeuksista, ja käytössä on tätä varten "asianomistajalle ilmoitettavat asiat" -lomake valmiine käännösversioineen useille kielille.

Poliisihallitus on esittänyt, että poliisin tulisi saada lain edellyttämiä ilmoituksia vastaavat ilmoitustekstit käyttöönsä joko Valtioneuvoston asetuksella vahvistettuna tai muutoin, esimerkiksi lainvalmistelusta vastaavan oikeusministeriön toimesta. Näin varmistettaisiin, että laaditut ilmoitustekstit parhaiten vastaavat lainsäädännön vaatimuksia.

Lakiesityksen ETL 4:18 § vaatima ajankohta, eli että oikeuksista ilmoitetaan "ilman aiheetonta viivytystä" ei ole perustelujen mukaan täysin selvää. Nykyisellään monien perusmuotoisten, esimerkiksi henkeen ja terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvien, rikosten tutkinnassa rikosasian tutkija on yhteydessä asianomistajaan vasta kutsuessaan tätä kuulusteltavaksi. Esitutkinnan nykyresursseilla kutsumistilanne tulee käsille usein kuukausien kuluttua tapahtumasta, jota epäillään rikokseksi. Nykytila ei ainakaan kaikilta osin vastaa "aiheetonta viivytystä" ja kuulustelukutsun odottamisaikana uhri voi olla tuen ja avun tarpeessa.

Mietinnössä esitetty ETL 4:18 § sisältää mm. velvollisuudet ilmoittaa asianomistajalle käytettävissä olevista tukipalveluista, oikeudesta oikeudenkäyntiavustajaan tai tukihenkilöön oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa säädetyillä edellytyksillä ja oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun ja oikeusavustajaan oikeusapulaissa säädetyillä edellytyksillä. Pykälän teksti on näiltä osin kirjoitettu varsin laajasti. Kyseisistä oikeuksista ilmoitetaan jo nykyisellään, mutta poliisilla ei ole mahdollisuuksia selvittää em. lakien mainittuja edellytyksiä ja edellytysten mahdollista tulkintaa. Esitutkintaviranomainen voi ilmoittaa oikeuksista, mutta oikeuksien käyttämiseksi tarvittava tieto tulisi oikeusministeriön saattaa mahdollisimman ajantasaisessa ja käyttökelpoisessa muodossa pikaisesti sekä uhripalvelujen, poliisin että yleisön saataville. Tämä palvelisi myös poliisin kenttätoimintaa, jossa usein ollaan uhrien kanssa ensikontaktissa ja pystytään suullisesti ilmoittamaan tuki- ja muista palveluista.

Paras vaihtoehto uhrin kannalta olisi, jos uhripalveluja pystyttäisiin vahvistamaan niin, että uhri voitaisiin saman tien oikeuksien ilmoittamisen ja

mahdollisen kuulemisen jälkeen ohjata poliisilaitoksella tai sen läheisyydessä toimiviin tukipalveluihin, esimerkiksi päivystävän uhrityöntekijän tai sosiaalityöntekijän luo. Tukipalvelut vaihtelevat alueittain ja palvelujen kirjo on laaja. Niiden kehittäminen vaatii paitsi lisäresursseja palvelujen tuottajille myös poliisin, kuntien ja uhrien tukijärjestöjen vuoropuhelua.

2.3. Vangin tai tutkintavangin vapautumisesta ilmoittaminen

Poliisilla ja oikeushallinnolla nykyisin käytössä olevat tietojärjestelmät eivät tue asianosaisten tahtoa koskevien kirjausten tekemistä ja etenkään tällaisen tiedon siirtymistä rikosprosessissa edelleen. Rikosprosessiketjun tietojärjestelmäuudistuksissa tiedon siirtyminen otetaan asianmukaisella tavalla huomioon.

Esitetyn ETL 4:19 § mukaan esitutkintaviranomaisen ilmoitusvelvollisuus olisi rajattu rikosnimikkeittäin, mikä on poliisityön kannalta selkeää. Vapautumisilmoitusta koskevan tietopyynnön kirjaaminen käytännössä ja edelleen toimittaminen ovat yhä valmistelussa. Ilmoittamisvelvollisuus koskee poliisia tutkintavangin vapauttamisen yhteydessä ja se tulee osaltaan lisäämään poliisin esitutkinnan aikana tekemiä toimenpiteitä.

3. Kääntämisvelvollisuutta koskeva säännös (ETL 4:13 §)

Asianomistajan oikeus asiakirjojen käännöksiin laajenisi esitetyillä esitutkintalain muutoksilla, kun lakiin lisättäisiin säännökset velvollisuudesta kääntää rikosilmoituksesta annettava vahvistus ja esitutkinnan toimittamattajättämistä, lopettamista ja päättämistä koskeva päätös. Kääntämisvelvollisuutta kuitenkin rajaa, että se on riippuvaista asianomistajan pyynnöstä ja että kirjallisen käännöksen sijasta voidaan asiakirjoja kääntää suullisesti, jollei oikeusturva muuta edellytä. Sekä kirjallisen että suullisen kääntämisen poliisille aiheuttamat lisäkustannukset olisi kuitenkin tullut asianmukaisesti huomioida lisärahoituksena.

Poliisin tutkimissa rikosasioissa on vuosittain noin 16 000 ulkomaalaista asianomistajaa. Kaikissa tapauksissa ei välttämättä tarvita tulkkausta tai kääntämistä, mutta voidaan arvioida, että valtaosassa näistä tapauksista tarvitaan jatkossa joko asiakirjan suullista tai kirjallista kääntämistä ja oikeuksista ilmoittamisessa tarvitaan tulkkausapua kauemmin kuin nykyisen lain voimassa ollessa.

4. Asianomistajan henkilökohtainen arviointi ja esitutkintayhteistyö

Asianomistajasta tehtävä arviointi on näin laajana uusi velvoite. Aiemmin arvioita on tehty lähinnä lapsiuhrien osalta, ja asianomistajan yhteystiedot on jo 1.1.2014 voimaan tulleen lain perusteella tullut toimittaa tukipalvelujen tarjoajalle asianomistajan niin halutessa. On hyvä, että arviointimenettelyn valtakunnalliseen kehittämiseen on asetettu erillinen työryhmä, sillä muutkin ajankohtaiset lakimuutokset (OK 17 luvun uudistus) sisältävät asianomistajasta tehtävän arvion.

Oikeusministeriön esitys sääntelytavaksi on epäonnistunut: henkilökohtaisesta arvioinnista esitetään säädettäväksi vain esitutkintalaissa. Laista tulisi selvästi näkyä, että esitutkinnan päättymisen jälkeen tehtävä uudelleen-

arviointi (ETL 11: 9a § 4 mom) on muun kuin esitutkintaviranomaisen tehtävä, eli sen tulisi ehdottomasti olla syyttäjän ja/tai tuomioistuimen vastuulla.

Uhridirektiivin yksi tarkoitus on lisätä uhrin kunnioittavaa kohtelua ja ehkäistä toissijaista eli prosessin läpikäymisestä johtuvaa uhriutumista. Yksi toissijaisen uhriutumisen estämisen keino on prosessin järjestäminen uhrin kannalta sujuvaksi eli ettei häntä esimerkiksi kutsuta useita kertoja kuultavaksi, vaan kuuleminen pyritään aina hoitamaan mahdollisimman vähäisin viranomaisen luona käynnein. Jos laki tulisi esityksen mukaisena voimaan, ja asianomistaja ottaisi esitutkinnan päättymisen jälkeen esimerkiksi puhelimitse tai henkilökohtaisesti yhteyttä syyttäjään todeten haluavansa oikeudenkäynnin aikaisia suojelutoimia: olisiko syyttäjällä toimivaltaa tehdä arviointi esimerkiksi yhteydenotto-puhelinkeskustelun aikana? Onko tällöin asianomistajan kannalta tarkoituksenmukaista järjestää erillinen kuuleminen esitutkintaviranomaisen luona, vai tulisiko syyttäjän tehdä arvio joko käyttämällä sitä varten suunniteltua lomaketta tai vapaamuotoisesti kirjaten tiedot tuomioistuimelle toimittamista varten? Syyttäjän omaa arviota puoltaa myös se, että esitutkinnassakaan tehty arvio ei ole sitova eli se ei rajoita tuomioistuimen harkintavaltaa. Ilmaus "arvioinnin tekemisestä uudelleen päättää syyttäjä" ei ota tällaisia käytännön tilanteita riittävällä tavalla huomioon. Uudelleenarvioinnista tulisi siis säätää ainakin syyttäjää, ehkä selvemmin jopa tuomioistuinta koskevassa lainsäädännössä.

Myös esitetty ETL 11:9a § 3 momentti on nykylainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen näkökulmasta hyvin ongelmallinen siltä osin, että siinä esitetään lain tasolle uutta esitutkintaviranomaista velvoittavaa kuulemisvelvoitetta. Esitutkintalain 5 luvussa säädetään esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyöstä mm. että esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle rikoksesta, jonka on päätetty kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan. Tämän ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä on annettu esitutkintayhteistyötä koskeva ohje, jonka mukaan syyttäjälle jo ilmoitetaan teoista, joihin liittyy tulkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä (todistelu pääkäsittelyssä) sekä mahdollisia syyttäjän toimenpiteitä (esim. esitys erityisistä suojelutoimista oikeudenkäynnin aikana).

Lisäksi ETL 5:3 § mukaan esitutkintaviranomainen jo nykysääntelyn nojalla ilmoittaa syyttäjälle mm. esitutkinnan toimittamiseen liittyvistä seikoista, mikä voisi tässä yhteydessä olla esimerkiksi esitutkinnan aikana tehtävä suojelutarpeen uudelleenarviointi. Lakiesitykseen sisältyvä ETL 11:9a § 3 momentti on siis tarpeetonta ja päällekkäistä sääntelyä, ja se tulisi poistaa. Lain tasoinen kuulemisvelvoite voi olla ongelmallinen kiireellisessä tilanteessa, jossa joka tapauksessa taltioitaisiin asianomistajan kertomus. Hallituksen esityksen perusteluosiota voisi kuitenkin täydentää ETL 5 luvun menettelyihin viittaavin osin.

Poliisihallitus ja Poliisiammattikorkeakoulu ovat sopineet valtakunnansyyttäjänviraston kanssa yhteisen koulutustilaisuuden järjestämisestä heti tammikuun alussa, jotta arviomenettely saadaan valtakunnallisesti jalkautettua esitutkintayhteistyöhön ja muuhun toimintaan.

Jakelu Eduskunta/lakivaliokunta

Tiedoksi POHA/esikunta
POHA/ Niina Uskali