

28.2.2011

Dnro 4570/5/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

LAUSUNTO VALTAKUNNANSYÖTTÄJÄNVIRASTON TYÖRYHMÄRAPORTISTA "ESITUTKINNAN RAJOITTAMISTA JA SYYTTÄMÄTTÄ JÄTTÄMISTÄ KOSKEVIEN KÄYTÄNTÖJEN UUDISTAMINEN JA KEVENNETYT PROSESSIKEINOT"

Viite: Valtakunnansyyttäjän lausumapyyntö 17.12.2010 (Dnro 37/34/09)

Olette viitekohdassa mainitussa kirjeessänne varannut eduskunnan oikeusasiamiehelle tilaisuuden antaa lausunto valtakunnansyyttäjänviraston työryhmäraportista Esitutinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien käytäntöjen uudistaminen ja kevennetyt prosessikeinot (dnro 37/34/09).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Raportissa on mielestäni asiantuntevasti ja kattavasti käsitelty perusteluiden yleisiä funktioita ja suoritettu asiaan kuuluvaa oikeusvertailua.

Kiinnitän seuraavassa huomiota erityisesti kahteen asiaan työryhmän raportista: Ensiksi esitän eräitä huomioitani esitykseen syyttämättä jättämispäätöksen perusteluiden supistamisesta (ehdotus 3.2). Toiseksi käsittelen kysymystä siitä, että seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen ei enää olisi rikoksen syyksilukeva päätös (ehdotus 5).

Syyttämättä jättämistä koskevan päätöksen perustelut

Raportissa syyttäjän tekemien päätösten perusteluiden funktioita on lähestytty arvioimalla syyttäjän päätehtäviä. Työryhmä painottaa syyttäjän päätehtävänä päätöksentekoa siitä, miten pitkälle oikeushyväloukkauksen tutkiminen viedään, ei niinkään aineellisen ratkaisun antamista siitä, onko oikeushyväloukkaus (rikos) tapahtunut.

Lähtökohta siitä, että yksittäistapauksessa riittävät perustelut määräytyvät asian laadun perusteella, on oikea. Raportin kohdassa 6.1.1 tehty erottelu tilanteista, jossa asianomistajana on yksityinen henkilö, jolla joko on tai ei ole oikeudellista avustajaa, ja tästä perusteluvollisuuden suhteen tehdyt päätelmät, eivät kuitenkaan mielestäni ole kaikin osin hyväksyttäviä.

Minun on vaikea nähdä, miten asianomistajan avustaja voisi selvittää päämiehelleen syyttäjän päätöksen sisällön ja merkityksen yli sen, mitä itse syyttämättä jättämistä koskevasta päätöksestä ja sen perusteluista ilmenee. Vain päätöksen tehnyt taho voi itse ilmoittaa päätöksensä sisällön ja perustelut. Pidän selvänä, että perusteluvollisuus kuuluu viranomaiselle, eikä sitä voida työryhmäraportissa kaavailulla tavalla osaksikaan "ulkoistaa" muulle taholle, kuten asianomistajan avustajalle.

Lienee myös niin, että asianomistajat käyttävät oikeudellista avustajaa lähinnä vakavammissa asioissa, jolloin jo asian laatu itsessään edellyttää lähtökohtaisesti varsin hyviä perusteluja. Sellaisten asioiden määrä, joissa avustajan tehtäväksi jäisi nyt kaavaillulla tavalla esittää omia arvauksiaan viranomaisen päätöksen sisällöstä, ei näin ollen voine olla suuri, joten ehdotuksen tosiasiallinen viranomaistoimintaa keventävä vaikutus tuskin edes muodostuisi suureksi.

Oikeusasiamiehen laajasta laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta totean vielä, että päätösten asianmukaista perustelemista edellytetään kattavasti kaikilla hallintotoiminnan eri sektoreilla. Näin on siitä huolimatta, että kaikkien perusteluja edellyttävien hallintopäätösten ei voi sanoa koskevan yleisellä tai edes yksittäisellä tasolla erityisen merkittäviä asioita. Rikosasioihin liittyvän julkisen intressin takia syyttämättäjättämispäätöksillä ja niiden perusteluilla on sitä vastoin suuri yleinen ja yksittäistapauksellinen merkitys – mietinnössäkkin (s. 9) syyttäjien todetaan käyttävän merkittävää kriminaalipoliittista valtaa. A maiore ad minus -logiikalla vastaavantyyppisen toimintamallin soveltaminen muilla hallintosektoreilla johtaisi kestävämpiin lopputuloksiin.

Suomessa on vuosikymmenten ponnistelujen tuloksena saavutettu niin lainsäädännön kuin eri hallintosektoreiden toimintakäytännön tasolla yleisesti ottaen varsin hyvä perustelukulttuuri. Minun on vaikea nähdä, että syyttäjälaitoksen työekonomisten tarpeiden tai sisäisten linjausten perusteella syyttämättäjättämispäätösten perusteluvollisuuteen voitaisiin laillisuusvalvontakäytännössä suhtautua jollakin tavalla väljemmin kuin muilla hallinnonaloilla. Syyttämättäjättämispäätösten suuri merkitys päinvastoin korostaa perusteluiden tärkeyttä. Perusteluiden suhteen Ruotsissa tulisi ottaa esimerkkiä Suomesta, eikä päinvastoin.

Edelleen, minun on vaikea hyväksyä työryhmäraportissa asianomistajan syyteoikeuden käyttämisestä kirjoitettua. Toki voi olla niin, että rikosasian vastaaja voi saada syyttämättäjättämispäätöksen perusteluiden kautta puolustukselleen käyttökelpoisia argumentteja, ja tämä voidaan nähdä asianomistajan intressien vastaisena. Mainitut argumentit ovat kuitenkin puolueettoman ja riippumattoman syyttäjän syyteharkinnassaan virkavastuulla esittämiä. Syyttämättäjättämispäätösten tarkoituksena on muun muassa päättää perusteettomien rikosasioiden käsittely ja toteuttaa niin sanottua opportunitteettiperiaatetta. En näe, että tällaisia päätöksiä tukevien argumenttien ja perusteluiden esille tuleminen olisi vastoin rikosprosessin päämääriä tai asianosaisena olevan asianomistajan prosessuaalisia oikeuksia. Työryhmän logiikan valossa hyvät perustelut pitäisi jättää esittämättä kaikissa sellaisissa hallintopäätöksissä, joissa asianosaisella on mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Syyttämättäjättämispäätöksen riittävät perustelut voivat päinvastoin edistää oikeusturvakoneiston toimintaa esimerkiksi ehkäisemällä perusteettomia oikeudenkäyntejä ja jäsentämällä kulloisenkin asian relevantteja piirteitä. Oikeudellisesti jäsenelty analyysi voi nimenomaan auttaa asianomistajaa kiinnittämään ROL 7 luvun mukaisessa syyteasiassaan huomiota relevantteihin asian piirteisiin.

Edellä esitetyt yleiset huomiot eivät tarkoita sitä, etteikö syyttämättäjättämispäätösten perustelutapaa voitaisi kehittää ottaen huomioon myös työekonomiset näkökohdat. Työryhmäraportissa esitetyt esimerkkejä on sikäli vaikea arvioida, että perustelujen riittävyys voidaan viime kädessä arvioida vain kussakin konkreettisesti yksittäistapauksessa. Laillisuusvalvontakäytännössä erilaisten päätösten perusteluilta on yleensä edellytetty vähintään ratkaisun pääasiallisten tosiasia-perusteiden esittämistä, jolloin esimerkiksi pelkästään lakitekstin toistaminen ei ole riittävää. Tässä valossa työryhmäraportin sivulla 15 esitetyt esimerkit perusteluista ("asiasa ei ole tapahtunut rikosta", "veropetoksen tunnusmerkistö ei täyty" jne.) vaikuttavat riittämättömiltä, kun taas s. 17 alussa esitetty perustelu voi olla riittävä.

Seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen

Työryhmäraportissa on katsottu, että syyttäjiille ei ole lainsäädännössä annettu nimenomaista toimivaltaa rikosten syyksi lukemiselle, vaan nykyinen menettely perustuu voimassa olevaan ohjeistukseen. Mietinnössä myös todetaan nykyisen käytännön sitovan paljon syyttäjien resursseja. Ongelman korjaamiseksi esitetään siirryttäväksi käytäntöön, jossa syyttäjä seuraamusluonteisessa syyttämättä jättämispäätöksessä toteaisi (rikoksen syyksi lukemisen sijasta) näytön riittävän syytteen nostamiseen, esittäisi lyhyet perustelut tälle näkemykselle, ja tämän jälkeen toteaisi, ettei syytettä kuitenkaan nosteta, koska tapaukseen soveltuu jokin seuraamusluonteinen syyttämättä jättämissäännös.

Työryhmän käsitys ja esitys on virheellinen. Seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen (ja toimenpiteistä luopumisinstituutioon kuuluvien poliisin ilmoittamatta jättämisen ja tuomioistuinten tuomitsematta jättämisen) merkityssisältö rikoksen syyksi lukevana ja siten syyttömyysolettaman kumoavana ratkaisuna on Suomessa jo vuosikymmenten ajan ollut yksiselitteisen selvä niin lainsäädännön, esitöiden, oikeuskäytännön, oikeuskirjallisuuden ja oikeusvertailun valossa.

Vuoden 1991 toimenpiteistä luopumislainsäädännön kokonaisuudistusta toteutettaessa toimenpiteistä luopumisinstituution peruspiirteet olivat jo niin vakiintuneet, että lakiehdotusten esitöissä ei erikseen selostettu toimenpiteistä luopumisen käsitettä. Seuraamusluonteisen syyttämättä jättämispäätöksen peruspiirre rikoksen syyksilukevana ratkaisuna on kuitenkin todettu useissa kohdissa (jäljempänä olevat kursivoinnit tässä). Hallituksen esityksen (HE 79/1989 vp.) perusteluissa on muun muassa todettu (s. 8-9), että ”syyttämättä jättämisen alan laajentamiseen liittyy eräitä ongelmia. *Rikosten seuraamuksista ja tekijän syyllisyydestä päättäminen* kuuluu periaatteessa tuomioistuimille. Seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen alan laajentaminen merkitsee siis tavallaan näitä asioita koskevan ratkaisuvallan siirtämistä tuomioistuimilta hallintoviranomaisille.” Tämän vuoksi oli vastaavasti parannettava oikeusturvajärjestelyjä, mikä katsottiin voitavan saada aikaan kirjoittamalla lakiin mahdollisimman selkeät syyttämättä jättämisen perusteet, antamalla syyttämättä jätetyille mahdollisuus saattaa asia tuomioistuinkäsittelyyn ja määrittelemällä, millä perusteilla päätös syyttämättä jättämisestä saadaan peruuttaa.

Esityksessä todettiin edelleen (s.17), että ”huomauksen antamisella tähdennettäisiin syyttämättä jätetyille, että hän on *syyllistynyt moitittavaan tekoon*. Tällainen selvennys voi olla tarpeen erityisesti, kun päätös jättää syyttämättä koskee nuorta henkilöä. Syyttäjän pitävä puhuttelu toimisi myös eräänlaisena varoituksena.”

Syyllisyyskysymyksen tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuutta perusteltiin (s.17) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/76) määräyksillä, joista ”voidaan johtaa periaate, jonka mukaan *syylliseksi todetulla* on oikeus vaatia asian käsittelyä tuomioistuimessa.” Tämä mahdollisuus oli tarpeen, koska ”*päätös jättää rikoksesta syyttämättä sisältää samalla toteamuksen siitä, että henkilö on syyllistynyt rangaistavaan tekoon*”.

Se, että seuraamusluonteista syyttämättä jättämistä koskevissa säännöksissä on vakiintuneesti omaksuttu kirjoitustapa, jossa ei erikseen puhuta rikoksen syyksi lukemisesta (kuten ei tuomitsematta jättämistä koskevissa säännöksissäkään, päinvastoin kuin eräissä ilmoittamatta jättämistä koskevissa säännöksissä), ei muuta asiaa. Säännöksistä ilmenee, että kysymys on rikoksesta, jonka tapahtuminen ja tekijä on selvitetty. Ratkaisun merkityssisältö rikoksen syyksi lukevana ratkaisuna ilmenee vääjäämättömästi laista myös siinä, että seuraamusluonteisesti syyttämättä jätetyille voidaan antaa suullinen huomautus ja hän voi saattaa syyllisyyskysymyksen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos seuraamusluonteinen syyttämättä jättä-

mispäätös ei olisi rikoksen syyksi lukeva ratkaisu, se ei myöskään kumoaisi syyttömyysolettamaa, jolloin epäiltyä olisi pidettävä yksiselitteisesti syyttömänä. On täysin selvää, että syyttömälle ei voitaisi antaa huomautusta eikä syyttömälle olisi ollut tarvetta varata laissa mahdollisuutta saattaa syyllisyyskysymystä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Työryhmäraportissa on katsottu, että nykyinen seuraamusluonteinen syyttämättäjättämiskäytäntö ei olisi perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän vuoksi seuraamusluonteista syyttämättäjättämISRatkaisua ei enää muutettaisi rikoksen syyksi lukevaksi.

Tässä yhteydessä perustuslain säännöksen merkitys on päinvastainen kuin työryhmäraportissa on ajateltu. Pidän selvänä, että seuraamusluonteisen syyttämättäjättämispäätöksen lain mukaista merkityssisältöä rikoksen syyksi lukevana ratkaisuna ei voida perustuslain 2 §:n 3 momentti ja 107 § huomioon ottaen muuttaa muuksi esimerkiksi valtakunnansyyttäjän ohjeella. Se edellyttäisi eduskunnan päätöstä.