

7.3.2018

EOAK/6954/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAINSÄÄDÄNTÖESITYS TYÖRIKOSTEN VANHENTUMISAJAN PIDENTÄMISEKSI

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kantelussaan Etelä-Suomen aluehallintovirastoa, poliisia, syyttäjää ja koko oikeusprosessia asiassa, jossa hänet toisen henkilön ohella tuomittiin sakkorangaistukseen työsyrjinnästä. Kantelija arvosteli myös sitä, että kolmatta samasta teosta epäiltyä henkilöä ei saatu haastettua ajoissa vastaajaksi käräjäoikeuteen, jolloin syyteoikeus hänen osaltaan vanhentui.

Kantelun käsittely jaettiin siten, että aluehallintovirastoa koskevalta osalta asia käsitellään ja ratkaistaan myöhemmin erikseen (EOAK/6854/2017). Poliisin, syyttäjän ja käräjäoikeuden osalta kantelijalle ilmoitettiin, että asiassa selvitetään, miksi kolmatta kyseisessä asiassa rikoksesta epäiltyä henkilöä ei saatu haastettua vastaajaksi käräjäoikeuteen ennen syyteoikeuden vanhentumista. Tämä päätös koskee syyteoikeuden vanhentumiseen johtanutta tapahtumainkulkua.

2 SELVITYS

Kantelua ratkaistaessa käytössä on ollut esitutkintapöytäkirja 5620/R/9930/16 liitteineen, Kymenlaakson käräjäoikeuden tuomio 17.2.2017 nro 106140 (R 16/1868), Itä-Suomen hovioikeuden tuomio 15.11.2017 nro 17/146076 (R 17/326) sekä alustavat selvitykset käräjätuomariilta Kymenlaakson käräjäoikeudesta sekä laamannilta Espoon käräjäoikeudesta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatiedot

Työsyrynnän, josta kantelijaa ja kahta muuta henkilöä epäiltiin, katsottiin tapahtuneen 4.12.2014. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue lähetti 22.2.2016 poliisille ilmoituksen epäilyistä rikoksesta. Ilmoitus kirjattiin 24.2.2016 saapuneeksi Kaakkois-Suomen poliisilaitokselle.

Esitutkintapöytäkirjasta ilmenevät poliisin suorittamat esitutkintatoimenpiteet käsittivät asianomistajien ja epäiltyjen kuulustelut sekä työsuojeluviranomaisen toimittamien asiakirjojen liittäminen esitutkintapöytäkirjaan. Asianomistajat kuulusteltiin 25.7.–27.7. 2016 ja rikoksesta epäillyt 31.8.–9.11.2016. Esitutkintapöytäkirja valmistui 12.11.2016.

Syyteharkinta valmistui 21.11.2016. Haastehakemus toimitettiin samana päivänä Kymenlaakson käräjäoikeuteen.

Kymenlaakson käräjäoikeus antoi haastehakemuksen mukaisesti kolmelle vastaajalle haasteet 23.11.2016. Kysymyksessä oleva kantelijan kanssavastaajan haaste lähetettiin tiedoksiannettavaksi Espoon käräjäoikeuteen, jossa se vielä samana päivänä klo 16.31 kirjattiin saapuneeksi. Tiedoksiannon määräpäiväksi merkittiin samassa yhteydessä haastepäiväkirjaan 2.12.2016.

Espoon käräjäoikeuden haastemies lähetti 24.11.2016 klo 8.54 kolmannelle vastaajalle kirjallisen yhteydenottopyynnön, jossa hän pyysi tätä ottamaan yhteyttä haastemieheen viimeistään 8.12.2016. Syyteoikeus vanheni kuitenkin jo 4.12.2016, jolloin epäilystä teosta oli tullut kulu-neeksi kaksi vuotta. Haaste annettiin tiedoksi 12.12.2016. Kymenlaakson käräjäoikeuteen palautetun tiedoksiantotodistuksen yläreunaan oli kirjoitettu käsin: ”Palaa Suomeen 10.12. Ha-kee 12.12.”.

Espoon käräjäoikeuden laamannin lausunnon mukaan Espoon käräjäoikeuden asiakirjoista ei voinut päätellä, oliko haastemiesten tiedossa ollut syyteoikeuden vanhentuminen 4.12.2016. Myöskään muistinvaraista tietoa tästä ei ollut. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei si-ten laamannin käsityksen mukaan voitu sanoa, oliko syyteoikeuden vanhentuminen ollut Es-poon käräjäoikeudessa tiedossa vai ei.

3.2 Syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset

Syyteoikeuden vanhentumisesta on säädetty rikoslain 8 luvun 1 §:ssä. Vanhentumisaika riip-puu siitä, kuinka ankara enimmäisrangaistus laissa on säädetty kysymyksessä olevasta rikok-sesta. Syyteoikeus vanhenee, jos syytettä ei nosteta

- 1) kahdessakymmenessä vuodessa, jos rikoksesta säädetty kovin rangaistus on yli kahdek-san vuotta vankeutta,
- 2) kymmenessä vuodessa, jos kovin rangaistus on yli kaksi vuotta ja enintään kahdeksan vuotta vankeutta,
- 3) viidessä vuodessa, jos kovin rangaistus on yli vuoden ja enintään kaksi vuotta vankeutta,
- 4) kahdessa vuodessa, jos ankarin rangaistus on enintään vuosi vankeutta, sakkoa tai rike-sakko.

Esimerkiksi pahoinpitelystä voi saada rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään 2 vuotta. Varkaudesta voidaan tuomita enintään 1 vuoden ja 6 kuukauden vankeusrangaistus. Näin ol-len syyteoikeuden vanhentumisaika pahoinpitelyn ja varkauden kohdalla on viisi vuotta. Sen sijaan näpistyksen, lievän pahoinpitelyn, lievän petoksen, vahingonteon ja perusmuotoisen rattijuopumuksen vanhentumisaika on kaksi vuotta.

Työturvallisuusrikoksesta voidaan tuomita enintään 1 vuoden vankeusrangaistus. Työaika-suojelurikoksen ja työsyryjinnän enimmäisrangaistus on 6 kuukautta vankeutta. Näin ollen mainittu-jen työrikosten vanhentumisaika on kaksi vuotta.

Virkarikosten lyhin vanhentumisaika on erityissäännösten perusteella viisi vuotta ja eräiden ympäristörikosten 10 vuotta. Vakavimpien lapsiin kohdistuneiden seksuaalirikosten syyteoi-keus vanhentuu aikaisintaan silloin, kun uhri täyttää 28 vuotta, eräissä poikkeustapauksissa vieläkin myöhemmin.

Vanhentumisaika alkaa kulua pääsääntöisesti rikoksen tekopäivästä. Vanhentuminen katkeaa, kun vastaajalle annetaan tiedoksi oikeudessa vireille pantua syytettä koskeva haaste.

Syyteoikeuden vanhennuttua ei kysymyksessä olevaa tapausta voida enää rikoksesta epäilty-jen henkilöiden osalta viranomistoimin selvittää ja heitä on pidettävä syyttöminä.

3.3 Työrikosten erityispiirteet

Työrikoksia koskevat asiat ovat yleensä tavanomaisia rikosasioita vaikeammin selvitettäviä. Työrikkokset kytkeytyvät laajaan aineelliseen työläinsäädäntöön. Vastuun kohdentamiseen liittyvät seikat, tuottamuksen asteen arviointi sekä yhteisösakon tuomitsemisen edellytysten ja yhteisösakon määrään vaikuttavien seikkojen selvittäminen edellyttävät huolellista esitutkintaa ja oikeudellista harkintaa. Myös rikoksella aiheutetun vahingon määrään ja laatuun liittyy usein hankalia kysymyksiä. Työssä saatujen vammojen pysyvyyttä ei voida välttämättä kahden vuoden vanhentumisajan puitteissa kaikilta osin edes arvioida. Varsinkin työturvallisuusrikosten selvittäminen edellyttää usein myös perusteellista teknistä tutkintaa ja teknisen näyttöön perehtymistä.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kanteluratkaisuissaan toistuvasti ottaneet kantaa tilanteisiin, joissa työrikoksia koskeva kahden vuoden vanhentumisaika on ylittynyt eikä syytetä ole saatu nostettua määräajassa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio kiinnitti 15.11.2002 (2732/4/99) antamassaan päätöksessä poliisi-, työsuojelu- ja syyttävöviranomaisien huomiota yhteistyön merkitykseen ja tärkeyteen työsuojelurikosepäilyjä koskevien asioiden käsittelyssä. Rautio muistutti, että työsuojelurikosten tutkinta oli syyteoikeuden nopean vanhenemisen vuoksi suoritettava kiireellisesti. Kiireellisyysvaatimusta korosti se, että tutkinta jakautui kahdelle eri viranomaiselle, poliisille ja työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi oli varattava aikaa kolmannelle viranomaiselle, yleiselle syyttäjälle, mahdollisen syyteharkinnan tekemiseen ja tarvittaessa myös aikaa vastaajan haastamiseen. Rautio totesi, että kahden vuoden syyteeseenpanoaika oli työsuojelurikoksen selvittämiseen väistämättä kuluva aika huomioon ottaen varsin lyhyt. Se edellytti asianomaisilta viranomaisilta erityistä valppautta ja joutuisuutta.

Apulaisoikeusasiamies Rautio otti kantaa työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentumisesta koskeneeseen kanteluun myös 12.5.2003 (871/4/02) antamassaan päätöksessä.

Apulaisoikeuskansleri määräsi 19.11.2004 (OKV/13/31/03) käräjätuomarin virkasyytteeseen asiassa, jossa oli kysymys työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentumisesta.

Oikeuskansleri antoi 18.8.2008 (OKV/927/1/07) tutkinnanjohtajina asiassa toimineille rikoskomisarioille ja tutkijana toimineelle vanhemmalle konstaapelille huomautuksen asiassa, jossa työturvallisuusrikoksen syyteoikeus oli vanhentunut.

Oikeuskansleri antoi 12.11.2008 (OKV/824/1/2007) käräjätuomarille huomautuksen asiassa, jossa työturvallisuusrikoksen syyteoikeus oli vanhentunut.

Myös apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja kiinnitti 1.12.2009 (1753/4/08 ja 460/4/08) ja 3.3.2015 (164/4/14) antamissaan päätöksissä huomiota samoihin seikkoihin kuin Rautiokin edellä selostetussa ratkaisussaan katsoen, että työrikosten lyhyt kahden vuoden syyteaika edellytti hyvää yhteistyötä poliisin, työsuojeluviranomaisien ja syyttäjän välillä. Syyteoikeuden lyhyen vanhentumisajan takia tällä yhteistyöllä ja sen edelleen kehittämällä oli Pajuojan mielestä poikkeuksellisen suuri merkitys työrikosten seuraamusjärjestelmässä. Yhteistyöllä oli Pajuojan mukaan oma ennalta ehkäisevä vaikutuksensa työturvallisuuden laiminlyöntien torjunnassa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti 3.5.2013 (OKV/890/1/2011) työturvallisuusrikoksen tutkinnanjohtajana toimineen rikostarkastajan huomiota esitutkinnan viivytyksettömään toimittamiseen asiassa, jossa syyteoikeus oli vanhentunut.

Työrikosten lyhyeen vanhentumisaikaan on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota jo ennen mainittuja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja. Eduskunnan työasiainvaliokunta kiinnitti asiaan huomiota jo rikoslain kokonaisuudistuksen johdosta antamassaan lausunnossa 1/1994 vp todeten seuraavaa:

”On myös sekä periaatteena että käytäntönä ongelmallista, jos huomattava osa jonkin rikoslajin rangaistuksista jää tuomitsematta rikosten vanhentumisen vuoksi. Työturvallisuusrikoksen sekä sen kanssa tehdyn ruumiinvamman tuottamuksen vanhentumisaika olisi kaksi vuotta rikoksen tapahtumisesta, kun se vastaavista teoista nyt on viisi vuotta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vanhentumisaajan lyhentyminen, mikä on ehdotettujen rikoslain 21 luvun ja 47 luvun muutosten yhteisvaikutusta, ei ollut hallituksen esitystä laadittaessa tavoitteena. Mahdollisesti syntyvän vanhentumisongelman ratkaisemiseksi olisi muutettava joko vanhentumissäännöksiä taikka ehdotettuja rangaistusasteikkoja.”

Käytössäni ei ole ollut tilastollisia selvityksiä siitä, kuinka usein syyteoikeus epäiltyjen työrikosten kohdalla vanhenee. Käsitykseni kuitenkin on, että työrikosasiat saatetaan usein kärjäoikeuksissa vireille vasta vanhentumisaajan loppupuolella ja että niitä vanhenee käsittelyn eri vaiheissa jo tätä ennen.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske on kiinnittänyt huomiota siihen, että syyteoikeus työrikoksesta vanhenee aikaisemmin kuin mahdollisuus esittää samaan tapahtumaan perustuva yhteisösakkovaatimus (ks. apulaisvaltakunnansyyttäjän ratkaisu 7.9.2015 asiassa 404/21/14).

3.4 Asian kokoavaa arviointia

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Vastaava säännös sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä on pidetty olennaisena oikeuksien toteuttamisen (Access to Justice) tosiasiallista tasoa. Myös syyteoikeuden vanhentumisella voi sen vuoksi olla merkitystä. Ihmisoikeustuomioistuin onkin syyteoikeuden vanhentumisesta koskeissa tapauksissa ottanut Access to Justice -vaatimuksen toteutumiseen kantaa 29.3.2007 annetussa ratkaisussa Gousis v. Kreikka ja 1.3.2011 annetussa ratkaisussa Gouveia ym. v. Portugali.

Kuten edellä on todettu työsyrynnän ja eräiden muiden työrikosten syyteoikeus vanhenee kahdessa vuodessa, vaikka työrikokset ovat usein tutkinnallisesti vaativia ja edellyttävät huolellista oikeudellista harkintaa. Monet työrikokset, erityisesti kiusaamiseen tai seksuaaliseen ahdisteluun liittyvät tapahtumainkulut, ilmoitetaan viranomaiselle usein suhteellisen myöhään tapahtumien jälkeen, mikä viivästyttää viranomaistoimenpiteiden käynnistämistä.

Työrikoksia koskevaan sääntelyyn ei sisälly erityissäännöstä, jossa lyhyimmäksi syyteoikeuden vanhentumisajaksi olisi säädetty kahta vuotta pidempi aika. Tällaista lainsäädäntötekniikkaa on käytetty virkarikosten ja ympäristörikosten kohdalla. Tavallista pidemmän vanhentumisaajan säätämisen taustalla ovat olleet tiettyyn rikostyyppiin tyypillisesti liittyvä myöhäisen ilmitulon tai rikostutkinnan poikkeuksellisen keston riski (HE 169/2005 vp, s. 37 ja 38). Lakivaliokunnan (LaVM 15/2005 vp) kannanottojen mukaan vanhentumisaikojen rikoskohtaiselle pidentämiselle ei ole rikosoikeudelliseen järjestelmään liittyviä periaatteellisia esteitä.

Syyteoikeuden vanhentumisaika on edellä todetuin tavoin porrastettu rikoksesta säädetyn rangaistusasteikon ankaruuden mukaan. Valittu rangaistusasteikko puolestaan ilmentää rikoksen yleistä paheksuttavuutta ja vakavuutta. Rikoksen selvittämiseen ja rikosvastuun toteuttamiseen tarkoitettujen viranomaisresurssien suuntaamisessa rikoksen vakavuudella on keskeinen merkitys. Työrikosten rangaistusasteikot eivät sellaisenaan viittaa siihen, että kyseisten rikosten selvittäminen olisi priorisoitava muiden rangaistusasteikoltaan vastaavien rikosten edelle.

Työrikosten lyhyt vanhentumisaika edellyttää apulaisoikeusasiamiesten edellä selostettujen kannanottojen mukaisesti kaikkien viranomaisten, käsillä olevassa tapauksessa viime kädessä Espoon käräjäoikeuden haastemiesten, valppautta ja joutuisuutta. Selvää kuitenkin on, että kaikki rikoslajit eivät voi saada osakseen erityishuomiota, vaikka niiden vanhentumisaika olisi-kin lyhyt.

Oikeudenhoidossa ei ole täysin poikkeuksellista, että epäillyn rikoksen syyteoikeus syystä tai toisesta vanhentuu. Työrikosten kohdalla vanhentumisen riski on kuitenkin suurempi kuin useimpien muiden rikosten kohdalla. Kun syyteoikeuden vanhentumiseen johtanut tapahtumainkulkua esimerkiksi kantelun johdosta yksittäistapauksessa selvitetään, voidaan usein osoittaa virkamies tai asian vaihe, joka keskeisesti on vaikuttanut asian saamaan lopputulokseen.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa voidaan tarkastella kriittisesti esitutkinnan tai sitä edeltäneiden viranomaistoimien kestoa taikka pohtia syitä sille, että Espoon käräjäoikeuden haastemiehet eivät ilmeisestikään ole havainneet syyteoikeuden olevan vanhentumassa. Tämä on saattanut johtua huolimattomuudesta tai siitä, että asian kiireellisyydestä ei ole ollut heille toimitetuissa asiakirjoissa riittäviä merkintöjä tai huomautuksia.

Toisaalta tiedoksiantotodistukseen tehdyt merkinnät viittaavat siihen, että tiedoksiannon kohteena ollut henkilö on joka tapauksessa saattanut olla ulkomailla sen ajan, jona tiedoksianto Espoossa käytännössä olisi voinut tapahtua. Kyseisen henkilön matkan johdosta tiedoksianto-toimeksiannon siirtäminen Espooseen on vanhentumisajan viime hetkillä mahdollisesti joka tapauksessa ollut turhaa.

4 TOIMENPITEET

Käytettävissäni ollut aineisto ei tarjoa minulle riittäviä perusteita sen tueksi, että voisin pitää tässä ratkaisussa tarkasteltavana olevaa käräjäoikeuksien toimintaa virheellisenä.

Koska työrikosten syyteoikeuden lyhyt vanhentumisaika kuitenkin aiheuttaa viranomaistoiminnassa jatkuvasti ongelmia, jotka edellä selostetuvin tavoin ovat antaneet aiheita myös lukuisiin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin, katson eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla aiheelliseksi esittää oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko asiassa syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin työrikoksiin liittyvän vähimmäisvanhentumisajan pidentämiseksi.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aiheita.