

13.3.2020

EOAK/1205/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

TOIMIVALTA MUUTTA ESITUTKINTAPÄÄTÖKSIÄ

1 KANTELU

Rikoskomisario pyysi tutkimaan Pohjanmaan poliisilaitoksen oikeusyksikön toimia. Kantelijan mukaan oikeusyksikkö määrää kantelujen johdosta sektorinjohtajan ottamaan uudelleen harkittavaksi asioita, joissa tutkinnanjohtaja on tehnyt päätöksen, vaikka laki ei tunne tällaista menettelyä. Kantelijan mukaan jos asianosainen on tyytymätön tutkinnanjohtajan päätökseen olla aloittamatta esitutkintaa, hän voi saattaa asian syyttäjän, viime kädessä valtakunnansyyttäjän ratkaistavaksi. Oikeusyksikkö antaa tutkinnanjohtajille myös ohjausta ja moitearvostelua, vaikka tälle ei kantelijan mukaan ole toimivaltaperustetta laissa. Hän kyseenalaisti yleisemminkin poliisilaitosten oikeusyksikköjen toiminnan säädöspohjan riittävyden.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

Käsittelen aluksi kantelijan nimenomaan Pohjanmaan poliisilaitoksen oikeusyksikköön kohdistamaa arvostelua. Sen jälkeen arvioin kantelun herättämiä yleisempiä kysymyksiä.

3.1 Pohjanmaan poliisilaitoksen oikeusyksikön menettely

Kantelija on kyseenalaistanut oikeusyksikön toimintaa. Hän on erityisesti arvostellut sitä, että oikeusyksikkö määrää jo päätettyjä esitutkintoja avattavaksi tai toisen henkilön ratkaistavaksi. Hän on tuonut ilmi kaksi esimerkkitapausta, joissa oikeusyksikkö on päätöksissään hänen mukaansa toiminut näin ja joissa tutkinnanjohtajille on annettu moitearvostelua, jonka antamiseen oikeusyksiköllä ei kantelijan mukaan ole toimivaltaa.

Totean ensinnäkin, että hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Lain 53 a §:n mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Lain 53 b §:n mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

Hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta säädetään hallintolain 53 c §:ssä seuraavaa.

Valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelun käsittely raukeaa.

Puheena olevia hallintolain kohtia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2013) on todettu, että hallintokanteluita voi tulla käsiteltäväksi kaikissa valtion viranomaisissa sekä kunnallisissa ja kirkollisissa viranomaisissa. Virka-astevalvontaan liittyen ylempi viranomainen voi käsitellä alaistaan viranomaista koskevan kantelun tai esimies alaistaan koskevan kantelun. Valvovalla viranomaisella tarkoitettaisiin säännösehdoituksessa kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu.

Poliisipäällikkö on paikallispoliisin henkilöstön esimies (valtioneuvoston asetus poliisista 3 § 1). Hän kuten kaikki esimiehet voivat antaa alaisilleen yksittäistapauksellisia määräyksiä tai yleismääräyksiä. Näitä määräyksiä alaiset ovat velvollisia noudattamaan valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaisesti. Sama asema on keskusrikospoliisin päälliköllä sen henkilöstöön nähden.

Totean myös, että poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan poliisin toiminnallisista johtosuhteista voidaan määrätä lisäksi paikallispoliisin poliisiyksikön sekä valtakunnallisen poliisiyksikön ohjesäännössä tai työjärjestyksessä. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 28 §:n mukaan poliisiyksikön ohjesäännössä voidaan antaa asetuksella yksikön päällikön ratkaistaviksi säädettyjä asioita yksikön muun virkamiehen ratkaistaviksi.

Poliisipäällikkö vastaa muun ohessa laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja sen resursoinnista poliisilaitoksella. Suoraan poliisipäällikön alaisuudessa toimiva oikeusyksikkö vastaa poliisilaitoksen laillisuusvalvonnan suunnittelusta ja toteutuksesta siten kuin niistä on poliisilaitoksen työjärjestyksessä tai ohjesäännössä tarkemmin määrätty. Oikeusyksiköiden tehtäviin kuuluu säännönmukaisesti muun muassa yksikön laillisuusvalvonnan suunnittelu ja toteutus sekä kanteluasioiden käsittely.

Edellä todetun perusteella katson, että oikeusyksikkö on käsitellessään kanteluasioita poliisipäällikön antaman työjärjestyksen mukaisesti voinut antaa hallintolain 53 c §:n mukaista hallinnollista ohjausta tutkinnanjohtajille. Kantelijan esille ottamissa kanteluratkaisuissa (9.5.2018 POL-2018-13039 ja 11.1.2019 POL-2019-24581) on annettu tällaista hallintolain mukaista ohjausta, jota on myös laajasti perusteltu. Näiden päätösten osalta ei ole tullut ilmi virheellistä menettelyä.

Käsitykseni mukaan oikeusyksiköiden toiminnalle muutoinkin on edellä todettu sääntely huomiioon ottaen riittävä säädöspohja.

Kantelija on myös kyseenalaistanut sen, että oikeusyksiköllä olisi oikeus määrätä jo päätetty esitutkinta avattavaksi tai toisen henkilön ratkaistavaksi. Poliisilakimies ja rikosylitarkastaja ovat selvityksessään todenneet, että he eivät ole tällaisia määräyksiä antaneet. Edelleen he ovat kertoneet, että

Oikeusyksikkö ei ole varsinainen muutoksenhakuelin eikä se voi suoraan kumota tai muuttaa esimerkiksi tutkinnanjohtajan tekemää päätöstä tai määrätä, että asia tulee käsitellä uudelleen. Tämä toteama ilmenee pääsääntöisesti tällaisia asioita koskevien kanteluratkaisujen perusteluissa. Tämän sisältöiset kannanotot on kirjoitettu siten, että siitä ilmenee ne saatetun tiedoksi myös esimiehelle, jolla esimiesasemassaan on (myös) mahdollisuus harkita, antaako kanteluratkaisu aiheutta ryhtyä oma-aloitteisesti korjaaviin toimenpiteisiin.

--

Hallintokantelua koskevassa selvityspyynnössä kantelijaa on pyydetty tuomaan selvityksessä esiin käsityksensä siitä, onko kantelukanteluasiakirjojen perusteella aiheellista ottaa asiaa uudelleen tutkittavaksi tai antaako se aiheutta täydentää 14.3.2018 tehtyä päätöstä joiltakin osin. Kantelija on omatoimisesti selvityspyynnön toimittamisen jälkeen suorittanut kanteluratkaisussa (s. 8) todettuja varmistustoimenpiteitä uudelleen harkintaan liittyen. Kanteluratkaisun jälkeen kantelijan toimittama

lisäkirjelmä on oikeusyksikön toimesta siirretty Etelä-Pohjanmaan rikostorjuntasektorin rikosylikomissariolle tutkinnan uudelleen arvioimiseksi (eli sen arvioimiseksi, sisältääkö lisäkirje mahdollisesti jotakin sellaista, minkä perusteella asia olisi otettava uudelleen tutkittavaksi).

Saadun selvityksen perusteella kantelijan käsitys oikeusyksikön toiminnasta on virheellinen. Käsitelmäni mukaan ei ole moitittavaa se, että oikeusyksikkö lähettää päätöksensä tiedoksi esimerkiksi poliisipäällikölle ja rikostorjuntasektorin johtajalle tai erikseen toteaa kanteluratkaisussa, että näin tehdään ja että viimeksi mainitulla "on esimiesasemassaan mahdollisuus harkita, antaako kanteluratkaisu aiheutta poliisin oma-aloitteisesti ryhtymään asiassa mahdollisesti tarvittaviin tutkintatoimenpiteisiin", Kyse ei ole määräyksestä, vaan huomion kiinnittämisestä mahdollisesti uutta arviota kaipaavaan asiaan.

Korostan, että jo perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon mukaista on, että jos kantelumenettelyssä herää kysymys viranomaisen päätöksen asianmukaisuudesta, asia voidaan saattaa toimivaltaisen virkamiehen tietoon mahdollisia korjaavia toimenpiteitä varten. Hallintolain esitöissäkin todetaan, että valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus kanteluiden moninaisuudesta johtuen olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia.

Tältäkin osin ei ole tullut ilmi virheellistä menettelyä.

Vielä kantelija on kysynyt, onko hyväksyttävää ja lainsäädännön mukaista, että tutkinnanjohtaja tekee syyttäjyhteistyötä jo esiselvitysvaiheessa ja jopa käyttää päätöksessään perusteluna em. yhteistyötä.

On mielestäni selvää, että poliisi ja syyttäjä voivat ja heidän tuleekin tarvittaessa tehdä yhteistyötä jo esiselvitysvaiheessa ennen kuin on päätetty, aloitetaanko esitutkinta. Vaikka kyse ei ole esitutkintayhteistyöstä sanan varsinaisessa merkityksessä, niin esiselvitys kuuluu esitutkintaan laajassa mielessä. Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan esitutkinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin tuon lain säännöksiä.

Mitä sitten tulee esitutkintapäätöksen sisältöön, korostan, että päätös on tutkinnanjohtajan oma itsenäinen ratkaisu ja tämä ei saa hämärtyä viittauksilla syyttäjän mahdollisesti asiassa esittämään. Olen ratkaisussani EOAK/6627/2018 todennut seuraavaa:

Tutkinnanjohtajan selvityksestä saa poliisilaitoksen oikeusyksikön lausunnossa katsotuin tavoin sen käsityksen, että syyttäjän näkemyksellä on ollut tutkinnanjohtajan kannanmuodostuksen kannalta keskeinen merkitys. Vaikka esitutkintaa asiassa ei ole käynnistetty eikä asiassa sen vuoksi ole ollut kysymys esitutkintayhteistyöstä sanan varsinaisessa merkityksessä, pidän silti varsin luontevana, että tutkinnanjohtaja on oikeudellista pohdintaa sisältäneessä asiassa kääntynyt syyttäjän puoleen kysyäksään hänen näkemystään. Mikäli kummallekin osapuolelle on ollut selvää, että kysymys on ollut vain neuvon tai mielipiteen kysymisestä eikä ratkaisuvallan siirtämisestä syyttäjälle, en näe asiassa moitittavaa. En kuitenkaan pidä asianmukaisena, että tutkinnanjohtajan ratkaisun perusteissa suoraan vedottaisiin ratkaisun lopputulosta koskevaan syyttäjän kannanottoon. Eri asia on, että ratkaisun perusteluissa voidaan tukeutua niihin seikkoihin, joihin syyttäjä mahdollisesti on käydessä keskustelussa kiinnittänyt huomiota.

Pelkästään se, että tutkinnanjohtaja on keskustellut asiasta syyttäjän kanssa vetoamatta ratkaisun perusteluissa syyttäjän kannanottoihin ei mielestäni hämarrä syyttäjän ja poliisin toimivallan tai vastuun jakoa.

Poliisilakimies ja rikosylitarkastaja näyttävät selvityksessään olevan samalla kannalla ainakin yleisellä tasolla. Luonnollisesti kyse on aina yksittäistapauksellisesta arvioinnista.

Asia ei tältäkin osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

3.2 Esitutkintaa koskevan päätöksen muuttamisesta

3.2.1 Lähtökohtia

Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n mukaan

Esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä 1 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan ja että asian sitä edellyttäessä voidaan tehdä 9 §:n 1 momentissa tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Esitutkinnan aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin sovelletaan soveltuvin osin tämän lain säännöksiä.

Tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta, ja päätöksen tekemiseen mahdollisesti tarvittavien seikkojen selvittämisestä. Asian selvittämiseksi tarpeellisiin esitutkintatoimenpiteisiin saadaan ryhtyä ennen tutkinnanjohtajan päätöstä.

Esitutkintalain 2 luvun 2 §:n mukaan

Esitutkintaa johtaa tutkinnanjohtaja, jona toimii pakkokeinolain 2 luvun 9 §:ssä tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana kuitenkin vain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Poliisin toimittamassa esitutkinnassa saa rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli toimia tutkinnanjohtajana asian laatuun liittyvästä tai muusta vastaavasta perustellusta syyistä ja muun viranomaisen toimittamassa esitutkinnassa virkamies, jonka oikeudesta toimia tutkinnanjohtajana säädetään laissa erikseen.

Samaan rikoskokonaisuuteen kuuluvien rikosten tutkinnanjohtajien esimieheksi voidaan määrätä tutkinnan yleisjohtaja, joka päättää esitutkinnan yhteensovittamisesta ja joka voi tuossa tarkoituksessa antaa alaisenaan toimivia tutkinnanjohtajia koskevia määräyksiä.

Esitutkintalain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan

Esitutkintaviranomaisen on syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta tai suoritettava esitutkintatoimenpide. Esitutkintaviranomaisen on muutenkin noudatettava syyttäjän määräyksiä, joilla pyritään turvaamaan asian selvittäminen 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

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. Sama koskee muuta vastaavaa esitutkintapäätöstä, joka voi vaikuttaa asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.

Arvioin seuraavassa erityisesti sitä, millä perusteilla ja kuka voi määrätä esitutkinnan sen jälkeen, kun poliisimies on tehnyt päätöksen, että esitutkintaa ei toimiteta.

3.2.2 Millä perusteilla päätöksen voi muuttaa?

Asiasta ei ole erikseen säädetty. Hallituksen esityksessä HE 222/2010 vp todetaan, että

momentissa kuten ei ehdotettavassa laissa muutenkaan säädettäisi erikseen esitutkinnan uudelleen aloittamisesta tapauksissa, joissa se on aikaisemmin päätetty. Tarvetta esitutkinnan aloittamiseen uudelleen saattaa olla esimerkiksi uuden selvityksen tai tietoon tulleen seikan vuoksi. Näissä tapauksissa sovellettaisiin yleisiä lain säännöksiä esitutkinnan toimittamisesta. Sovellettavaksi tulisivat nyt kysymyksessä olevan pykälän lisäksi esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyötä koskevat säännökset. Myös näissä tapauksissa esitutkintaviranomaisen olisi virallisen syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta (5 luvun 2 §:n 1 momentti). Kysymyksessä olevat asiat olisivat ylipäänsä sellaisia, joissa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteydenpitoon ennen esitutkinnan uudelleen aloittamista saattaa olla syytä. (s. 179)

- - -

Lainsäädännössä on jo nykyisellään esitutkintaviranomaisen päätöksentekoa koskevia säännöksiä, joissa on otettu huomioon tiettyjä asioita koskevat sääntelytarpeet tarvittaessa muutoksenhaku mukaan lukien. Nyt ehdotettavan sääntelyn tulisikin täydentävänä koskea tapauksia, joissa sääntelyä ei ole muualla lainsäädännössä. Mitä tulee muutoksenhakuun muuten, on huomattava esitutkintapäätösten luonne valmistelevia toimenpiteitä koskevinä päätöksinä tai muuten vailla lopullista sitovuutta olevina päätöksinä. Esitutkinnassa on kysymys syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin valmistelusta, minkä vuoksi asianosainen voi vedota esitutkintapäätöksiin liittyviin seikkoihin myöhemmin asian käsittelyn kuluessa. Esitutkintapäätös on kanteluteitse tai asia virallisen syyttäjän käsiteltäväksi toimittamalla saatavissa kontrollin ja tarkastelun kohteeksi. Huomioon on otettava myös se, että esitutkinnassa tehdään suuret määrät nyt kysymyksessä olevia päätöksiä. Tässä yhteydessä ei esitetäkään yleistä muutoksenhakuoikeutta esitutkintapäätökseen. (s. 67)

Lakivaliokunta totesi puolestaan mainitusta esityksestä antamassaan mietinnössä seuraavaa (LaVM 44/2010 vp).

Esityksessä ei ehdoteta yleistä muutoksenhakuoikeutta esitutkintapäätöksiin. Kuten perusteluista ilmenee, lainsäädännössä on jo nykyisin esitutkintaviranomaisen päätöksentekoa koskevia säännöksiä, joissa on otettu huomioon tiettyjä asioita koskevat sääntelytarpeet tarvittaessa muutoksenhaku mukaan lukien. Nyt ehdotettu sääntely on tarkoitettu täydentävänä koskemaan tapauksia, joissa sääntelyä ei ole muualla lainsäädännössä. Esitutkinnassa on kysymys syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin valmistelusta, minkä vuoksi asianosainen voi vedota esitutkintapäätöksiin liittyviin seikkoihin myöhemmin asian käsittelyn kuluessa. Asianosainen voi myös saattaa päätöksen tekemistä koskevan asian kanteluteitse päätöksentekijän esimiehen tai laillisuusvalvojan käsiteltäväksi. Asia voidaan saattaa myös syyttäjän käsiteltäväksi. Huomioon on otettava myös se, että esitutkinnassa tehdään suuret määrät nyt kysymyksessä olevia päätöksiä. Valiokunta katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä voidaan turvata asianosaisen oikeussuojan tarve. Valiokunta ei näe esitutkintapäätöksen luonne huomioon ottaen yleisen muutoksenhakuoikeuden säätämistä tässä yhteydessä tarpeellisenä. (s.12)

Esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tehty päätös ei siis saa lain- tai oikeusvoimaa. Esitutkintapäätöksestä ei lähtökohtaisesti voi varsinaisin muutoksenhakukeinoin hakea muutosta, mutta päätöksestä voi kannella.

Sinänsä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätöksiltä on perusteltua odottaa tiettyä pysyvyyttä. Tätä vaatii ensi sijassa oikeusrauhan säilyttäminen.

Rikosprosessissa kynnys prosessin lopettavien päätösten muuttamiseen aiemman ratkaisun estämättä kasvaa, mitä pitemmälle asia on edennyt. Lainvoimaisen tuomion purkamiselle on asetettu tiukat edellytykset oikeudenkäymiskaassa. Syyttämättäjättämispäätöksen peruuttamisesta säädetään oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 11 §:ssä seuraavaa.

Jos syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta, hän saa peruuttaa päätöksensä vain, jos asiassa ilmenneen uuden selvityksen mukaan päätös on perustunut olennaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin.

Jos syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen 8 §:n 2 momentin nojalla tai päättänyt tehdä 10 §:ssä tarkoitetun tuomioesityksen, hän saa peruuttaa päätöksensä vain, jos mainitun pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tunnustus tai suostumus peruutetaan taikka jos asiassa ilmenneen uuden selvityksen mukaan päätös on perustunut olennaisesti puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin.

Ylemmällä syyttäjällä on oikeus ottaa asia uudelleen ratkaistavaksi siten kuin siitä erikseen säädetään.

Syyttäjän tekemästä esitutkinnan rajoituspäätöksestä huolimatta esitutkinta on esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan aloitettava uudelleen, jos siihen asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi on perusteltua syytä.

Edellä todetusta ilmenee, että kynnys jatkaa rikosprosessia on säädetty sitä alemmaksi, mitä varhaisemmasta asian vaiheesta on kysymys. Lisäksi kuten edellä on todettu, esitutkintalain esitöissä on todettu, että ”tarvetta esitutkinnan aloittamiseen uudelleen saattaa olla esimerkiksi uuden selvityksen tai tietoon tulleen seikan vuoksi. Näissä tapauksissa sovellettaisiin yleisiä lain säännöksiä esitutkinnan toimittamisesta”.

Oikeusrauhan ylläpitäminen tai muutkaan syyt eivät mielestäni vaadi esitutkintapäätöksiltä samanlaista pysyvyyttä kuin tuomioistuimen tai syyttäjän päätöksiltä. Esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentti sitä paitsi antaa päätöksentekijälle laajan harkintavallan ja esitutkintakynnyksen arvioinnissa voidaan perustellusti päätyä vastakkaisiin lopputuloksiin täysin samankin aineiston pohjalta.

Katsonkin, että jos on tehty päätös olla toimittamatta esitutkintaa, niin siitä huolimatta esitutkinta voidaan aloittaa, jos uudessa harkinnassa voidaan perustellusti päätyä siihen, että asiassa on syytä epäillä rikosta. Mitään korkeampaa kynnystä, esimerkiksi vaatimusta uusista seikoista, ei mielestäni voida asettaa. Sama periaate koskee tilannetta, jossa on tehty esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukainen päätös. Toki esitutkinnan aloittamiselle on aina pystyttävä esittämään asianmukaiset konkreettiset perusteet.

3.2.3 Kuka voi määrätä esitutkinnan toimitettavaksi?

Esitutkintalain mukaan tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta. Tästä on todettu lain esitöissä (hallituksen esitys 222/2010) seuraavaa.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin, että tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, toimitetaanko esitutkinta, ja päätöksen tekemiseen mahdollisesti tarvittavien seikkojen selvittämisestä. Asian selvittämiseksi tarpeellisiin esitutkintatoimenpiteisiin saataisiin ryhtyä ennen tutkinnanjohtajan päätöstä. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Tätä säännöstä kuten muitakin tutkinnanjohtajan toimivaltaa koskevia säännöksiä olisi tulkittava niin, että ne koskevat tutkinnanjohtajan kelpoisuuden omaavaa virkamiestä niissä tapauksissa, joissa jutulla ei ole vielä tutkinnanjohtajaa. Momentin sisältö perustuisi siihen, että valtaosa esitutkinnoista käynnistyy rutiininomaisesti ilman tarvetta saada tutkinnanjohtajaksi kelpaavan esitutkintavirkamiehen päätöstä. Huomattava osa rikosasioista ratkaistaan summaarisessa menettelyssä rikesakolla tai rangaistusmääräyssakolla, mihin liittyen esitutkintatoimenpiteet pyritään suorittamaan mahdollisuuksien mukaan välittömästi tekopaikalla. Näissä tapauksissa esitutkinnan aloittamiseen ei myöskään yleensä liity merkittäviä arviointikysymyksiä. (s. 180)

Esitutkinta voi siis käynnistyä ilman tutkinnanjohtajan päätöstäkin, ja kuten edellä on todettu, näin tapahtuu itse asiassa valtaosassa tapauksia.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Esitutkintalaki jättää jossain määrin avoimeksi kysymyksen, kuka voi tällaisen uudelleenarvioinnin suorittaa ja ”avata” esitutkinnan aloittamatta jättämistä tai päättämistä koskevan ratkaisun osalta. Pääsäännön mukaan poliisi tekee ratkaisun esitutkinnan aloittamisesta (ETL 3:3.1 §). Tutkinnanjohtaja päättää siitä, toimitetaanko esitutkinta (ETL 3:3.3 §) ja johtaa esitutkintaa (ETL 2:2 §). Tutkinnanjohtaja ei voi delegoida päätösvaltaansa ja on siten ainoa, joka voi esitutkinnan aloittamisesta päättää. Sama tutkinnanjohtaja lienee oikeutettu muuttamaan tekemänsä päätöksen, vaikka samalakin aineistolla. Jäljelle jää kysymys siitä, onko tutkinnanjohtajan esimiehellä oikeus avata tutkinta. Poliisihallituksen käsityksen mukaan esimiesasemassa olevalla on alaistensa esitutkinnan toimittamista koskevan ratkaisun osalta mahdollisuus ottaa se arvioitavaksi ja määrätä esitutkinta aloitettavaksi samaan tapaan kuin antaa virkatehtäviä koskevia määräyksiä yleensäkin. Poliisihallituksen käsityksen mukaan esimies ei kuitenkaan voi määrätä tutkinnanjohtajaa aloittamaan esitutkintaa tai suorittamaan esitutkintatoimenpiteitä vastoin tämän omaa käsitystä. Esitutkintalain säännökset antavat tutkinnanjohtajalle tietyn harkintavallan siinä, mihin toimenpiteisiin tutkintapyyntö antaa aihetta. Virkamiestä ei voida määrätä käyttämään tätä harkintavaltansa tietyllä tavalla, kunhan asianomainen virkamies toimii harkintavaltansa rajoissa. Käyttökelpoiseksi vaihtoehdoksi esimiehelle jää ottaa juttu itselleen tutkittavaksi tai tutkinnanjohtajan vaihtaminen.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Selvää on, että tutkinnanjohtaja itse voi päättää muuttaa omaa aiempaa ratkaisuaan.

Lisäksi syyttäjä voi määrätä esitutkinnan. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat määrätä suoritettavaksi esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 8 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 5 a §).

Asetelma, jossa tutkinnanjohtajana toimii virkamies, joka ei itse ole tehnyt harkintaa siitä, onko esitutkintakynnys ylittynyt, ei siis ole lainsäädännössä tuntematon. Tällöin tutkinnanjohtaja siis toimittaa jonkun muun määräämän esitutkinnan.

Voiko myös tutkinnanjohtajan esimies määrätä esitutkinnasta sen jälkeen, kun tutkinnanjohtaja on päättänyt, ettei sitä toimiteta? Tätä vastaan voisi nähdä puhuvan sen, että esitutkintalain mukaan päätöksen esitutkinnasta tekee tarvittaessa tutkinnanjohtaja, eikä esimiehen asemasta tässä suhteessa ole ainakaan erikseen säädetty. Tosin esitutkintalain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan tietyn tutkintakokonaisuuden yleisjohtajaksi määrätty voi antaa alaisenaan toimivia tutkinnanjohtajia koskevia määräyksiä.

Oikeuskirjallisuudessa tästä kysymyksestä on todettu seuraavaa.

Tutkinnanjohtajan käsitteen ottaminen esitutkintalakiin ei kumoa poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen esimiesjärjestelmää. Esimies saa antaa alaiselleen virkakäskyn myös sellaisessa asiassa, joka kuuluu tutkinnanjohtajan toimivaltaan. Jos alainen tällöin on perustellusti eri mieltä käskyn oikeellisuudesta, on tietysti parempi, että käskyn antaja ottaa käskystään selkeästi vastuun ottamalla tutkinnanjohtajuuden itselleen. (Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen; Esitutkinta ja pakkokeinot, 2014, s. 149)

Esitutkintalain edellä kohdassa 3.2.2 siteeratut esityöt viittaavat mielestäni vahvasti siihen, että tällainen ajatus esimiehen asemasta on ollut myös lainsäätäjällä. Hallituksen esityksessähän todetaan, että yleistä muutoksenhakuoikeutta esitutkintapäätökseen ei esitetä, koska esitutkintapäätös on kanteluteitse tai asia virallisen syyttäjän käsiteltäväksi toimittamalla saatavissa kontrollin ja tarkastelun kohteeksi. Saman totesi lakivaliokunta lausunnossaan, kun se torjui muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn erityisesti, koska ”asianosainen voi myös saattaa päätöksen tekemistä koskevan asian kanteluteitse päätöksentekijän esimiehen tai laillisuusvalvojan käsiteltäväksi.”

Esitutkintalain perusteluissa on myös nimenomaisesti todettu, että ”esitutkinnan organisointi on tarkoituksella jätetty täsmennettäväksi hallinnollisessa järjestyksessä” (HE 222/2020 vp s.40).

Onkin hyviä perusteita katsoa lainsäätäjän tarkoittaneen, että tutkinnanjohtajan esimies voi määrätä esitutkinnan toimitettavaksi. Esimies ei kuitenkaan voi käsitykseni mukaan määrätä, että tutkinnanjohtaja tekisi tietynsisältöisen päätöksen. Ylipäättään tutkinnanjohtajaksi ei ole tarkoituksenmukaista määrätä henkilöä, joka on eri mieltä esitutkinnan edellytyksistä.

Tulkintaa (poliisi)esimiehen määräysvallasta tukee nähdäkseni myös se, että poliisin riippumattomuudesta ei ole erikseen säädetty. Olen käsitellyt rikosprosessin viranomaisten riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä päätöksessäni 19.9.2019 (EOAK/188/2018). Tuomarin ja tuomioistuimen kaikkinaisen riippumattomuus on rikosprosessin viranomaisista selvästi vahvin. Syyttäjä ei ole samalla tavalla riippumaton kuin tuomari, mutta syyttäjä on selvästi riippumattomampi kuin poliisi. Poliisin riippumattomuudesta ei ole laissa nimenomaista sääntelyä. Tämä lienee osaltaan syy siihen, ettei ole katsottu olevan tarpeen säätää erikseen esimiehen oikeuksista kuten esimerkiksi syyttäjälaitoksesta annetun lain 11 §:n 2 momentissa:

Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettyä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan.

Käsitykseni mukaan tutkinnanjohtajan esimies voi siis määrätä, että kysymys esitutinnan toimittamisesta otetaan uuteen harkintaan tai hän voi itse määrätä, että esitutkinta toimitetaan, jos hän katsoo, että asiassa on syytä epäillä rikosta. Hän voi myös määrätä asialle uuden tutkinnanjohtajan.

Poliisilaitoksien lausuntojen johdosta totean vielä lopuksi, että suhtaudun epäilevästi siihen, että poliisipäällikkö voisi ohjesäännöllä tai työjärjestyksellä antaa oikeusyksikön esimiehenä toimivalle poliisilakimiehelle toimivallan määrätä esitutkinta. Esitutkintalain mukaan poliisimiehistä tutkinnanjohtajana voi toimia vain pidättämiseen oikeutettu virkamies, rikosylikonstaapeli tai rikoskonstaapeli. Poliisilakimies ei pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n mukaan ole pidättämiseen oikeutettu virkamies.

3.2.4 Onko säädöspohja riittävä?

Olen edellä katsonut, että perustelluin tulkinta on, että tutkinnanjohtajan esimies voi määrätä, että kysymys esitutinnan toimittamisesta otetaan uuteen harkintaan ja hän voi myös itse määrätä, että esitutkinta toimitetaan. Tästä asiasta ei kuitenkaan ole erikseen säädetty.

Tämän asian esittelijä totesi seuraavaa nykyistä esitutkintalakia säädettyä asiantuntijalausunnoissaan perustuslakivaliokunnalle ja lakivaliokunnalle (dnrot 4073 ja 4095/2010).

Esityksessä ei ole yleisesti säädetty, miten esitutkinnassa tehdyistä päätöksistä saa hakea muutosta. Erityissäännöksiä tietysti on erityisesti pakkokeinojen osalta esimerkiksi siitä, miten asia voidaan saattaa tuomioistuimeen. En halua tässä yhteydessä avata kysymystä muutoksenhausta esitutkinnassa kuin osittain.

Esitutkintapäätöksistä kannellaan paljon, erityisesti päätöksestä olla toimittamatta esitutkintaa. Kynnys nostaa asianomistajana itse syyte ilman esitutkintaa on korkea. Muutoinkin päätös olla toimittamatta esitutkintaa on asianosaisen kannalta siinä määrin merkittävä, että olisi syytä säätää siitä, miten tällaiseen päätökseen voi saada muutosta. Laillisuusvalvonnassa on tullut ilmi, että poliisin sisälläkin asiasta ollaan erimielisiä. Totean myös, että esimerkiksi esitutkinnan rajoittamispäätösten ja syyttämättäjäättämispäätösten osalta on säädetty, millä perusteilla ja kuka voi päätöksen muuttaa. Pidän perusteltuna, että näin säädetäisiin ainakin myös päätöksestä, jolla esitutkinta on poliisin päätöksellä jätetty kokonaan toimittamatta.

- - -

Yksi vaihtoehto on, että poliisin sisälle rakennetaan selkeä muutoksenhakumahdollisuus. Joka tapauksessa nykyinen tilanne ei minun ymmärtääkseni ole riittävän selvä – vaikka ylemmät poliisiviranomaiset joskus esitutkintoja määräävätkin tutkinnanjohtajan tehtyä kielteisen päätöksen.

Tämä näkemys ei kuitenkaan saanut kannatusta, kuten edellä siteeratuista perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausumista voidaan todeta. Asiasta on siis suhteellisen tuore lainsäätäjän kannanotto.

Totean kuitenkin, että esimerkiksi esitutkinnasta tiedottamisesta on säädetty esitutkintalain 11 luvun 7 §:ssä, että ”oikeus antaa tietoja esitutkinnasta on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä”. Tältä osin ei siis ole pidetty riittävänä poliisin esimiesjärjestelmää sinällään.

Oikeustilaa voisi selkeyttää, jos esimiehen toimivallasta tutkinnanjohtajaan nähden olisi säädetty nykyistä selvemmin. Toimiva malli voisi soveltuvien osin muutettuna löytyä edellä mainitusta syyttäjälaitoksesta annetun lain 11 §:n 2 momentista. Toisaalta poliisiesimiehen jonkun toimivaltuuden säätäminen laissa voisi johtaa vastakkaispäätelmiin ja niiden myötä tarpeeseen säätää laissa myös muita esimiehen toimivaltuuksia.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella arvioituna Pohjanmaan poliisilaitoksen oikeusyksikön virkamiehet ovat toimineet lain ja Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti. Asia ei heidän osaltaan anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Olen päätöksessäni muutoin käsitellyt yleisemmin kysymystä siitä, millä perusteilla ja kuka voi muuttaa tutkinnanjohtajan päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa.

Käsitykseni mukaan tutkinnanjohtajan esimies voi määrätä, että kysymys esitutkinnan toimittamisesta otetaan uuteen harkintaan ja hän voi itsekin määrätä, että esitutkinta toimitetaan. Esitutkinta voidaan tällöin aloittaa samankin aineiston perusteella, jos perustellusti voidaan arvioida, että asiassa on syytä epäillä rikosta.

Tämän lisäksi on selvää, että tutkinnanjohtaja itse voi päättää muuttaa omaa aiempaa ratkaisuun ja että syyttäjä voi määrätä esitutkinnan toimitettavaksi. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat määrätä suoritettavaksi esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Saatan käsitykseni Poliisihallituksen tietoon. Pyydän sitä saattamaan tämän päätökseni tiedoksi poliisilaitoksille ja keskusrikospoliisille.

Tiedossani on, että tänä vuonna on tarkoitus käynnistää esitutkinta- ja pakkokeinolakien uudistamista koskevat hankkeet ja asetetaan työryhmät arvioimaan mahdollisia muutostarpeita. Edellä kohdassa 3.2.4 lausuttuun viitaten lähetän tämän päätökseni myös oikeusministeriölle ja sisäministeriölle.