

1.12.2009

Dnro 1753/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Astrid Geisor-Goman

TYÖSUOJELURIKOKSEN ESITUTKINTA VIIPYI

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 15.5.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä työsyryntää ja työturvallisuusrikosta koskevassa asiassa. Kantelija katsoi, että poliisi oli Keski-Suomen työsuojelupiirin rikosilmoituksen pohjalta aloitetussa esitutkinnassa viivytellyt. Esitutkinta oli suoritettu monelta osin puutteellisesti. Poliisi ei muun muassa ollut ottanut esitutkinnassa huomioon kaikkia kantelijan esittämiä seikkoja. Esitutkintamateriaalista puuttui oleellisia asiakirjoja ja mukaan otetut asiakirjat painottivat vastapuolen näkemyksiä. Kantelija katsoi, että asiassa tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario oli ollut asiassa esteellinen.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Tutkintapyyntö

Keski-Suomen työsuojelupiirin lakimies teki 9.3.2006 päivätyn tutkintapyyntöön Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitokselle epäilyistä työsyrynnästä ja epäilyistä työturvallisuusrikoksesta. Tutkintapyyntöön mukaan Keski-Suomen työsuojelupiiri esitti poliisitutkinnan käynnistämistä asiassa, koska saatujen tietojen ja selvitysten perusteella oli riittävästi todennäköisiä perusteita epäillä, että asiallisesta kohtelusta työpaikoilla annettuja työturvallisuusmääräyksiä oli rikottu/laiminlyöty. Työsuojelupiiri esitti poliisitutkinnan käynnistämistä mahdollisimman pian, koska asianomistaja (kantelijan nimi) oli sairauslomansa aikana ollut usein yhteydessä työsuojelupiiriin kantelijan mukaan työntäjän syrjivä menettely häntä kohtaan jatkui edelleen hänen sairauslomansa aikana.

- - -

Rikoskomisario päätti esitutkinnan 14.3.2008 tapausnimikkeellä – ei rikosta. Esitutkinnan päätöstä hän perusteli seuraavasti: 'K-S työsuojelupiiriin lausunnossa 11.3.2008 lakimies - - - toteaa seuraavaa: epäasiallista kohtelua ja häirintää työpaikoilla sekä työsyryntää koskevien, tutkintapyyntöissä lähemmin kuvattujen työturvallisuusmääräysten, tapahtumien kulun ja esitutkinnassa saatujen tosiasiatietojen ja asianosaisten selvitysten perusteella K-S työsuojelupiiri katsoo, että kukaan työntäjän edustaja ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa syyllistynyt

työturvallisuusmääräysten vastaiseen menettelyyn rangaistavalla tavalla. Näin ollen asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin ja tutkinta päätetään.”

3.2

Poliisin menettely

3.2.1

Rikoskomisarion päätös esitutinnan lopettamisesta

Esitutkintalain 43 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan, esitutkinta lopetetaan saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, jos tutkinnassa on käynyt selville, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaadetta.

Esitutkintalain 43 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen päätös lopettaa esitutkinta "ei rikosta" -perusteella edellyttää mielestäni, että esitutkinnassa on käynyt varsin selväksi, ettei rikosta ole tehty. Jos esitutinnan kohteena olevaa tapausta koskevat säännökset ovat tutkittuun tapaukseen sovellettuina tulkinnanvaraisia – eli täyttääkö tietty, tiedossa oleva toiminta tunnusmerkistön vai ei – on asia käsitykseni mukaan saatettava syyttäjän syyteharkintaan. Tilanne on sama näytön arvioinnin osalta; mikäli esitutkinnassa on kertynyt niin syyllisyyttä puoltavaa kuin sitä vastaan puhuvaa aineistoa, kuuluu asia käsitykseni mukaan syyttäjän harkittavaksi.

Kantelunalaisessa tapauksessa on viime kädessä kysymys siitä, onko asiassa ollut varsin selvää, että rikosta ei ole tehty, vai onko asia ollut joko oikeudellisesti tai näytöllisesti siinä määrin tulkinnanvarainen, että asia olisi tullut saattaa syyttäjän harkittavaksi.

Kuulustelupöytäkirjassa pääluottamusmies toteaa poliisin kuullessa häntä todistajana kysymys-vastaus periaatteella, että asia ei ole siinä määrin selvä, että sitä olisi voitu päättää ilman syyteharkintaa. Työsuojelupiirin edustaja ei mielestäni myöskään voi tutkinnanjohtajaa sitovalla tavalla suorittaa rikosoikeudellisen näytön arviointia, joka kuuluu syyttäjälle.

Myös Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunnossa todetaan, että ”poliisilaitoksen lausunnossa on arvioitu tutkinnanjohtajan ja työsuojeluviranomaisten välistä suhdetta esitutinnan päättämisessä. Tutkinnanjohtaja ei suorita näytön arviointia, vaan asia on siirrettävä syyttäjälle syyteharkintaan. Tutkinnanjohtaja voi omassa harkinnassaan tukeutua työsuojeluviranomaisen suorittamaan näytön arviointiin, mutta se ei ole sitova eikä se voi olla yksinomainen peruste esitutinnan lopettamispäätökselle. Lausunnon mukaan asian laatu ja laajuus sekä selvitetty tila huomioiden näyttäisi siltä, että ei rikosta – lopputulokseen on vaikea päästä ilman jonkin asteista näytön arviointia, joka kuuluu syyttäjälle.”

Poliisilla on joka tapauksessa jossain määrin harkintavaltaa sen suhteen, toimitetaanko asia esitutinnan valmistuttua syyttäjälle syyteharkintaa varten. Käsitykseni mukaan asiassa olisi kuitenkin voitu päätyä toiseenkin lopputulokseen. Omasta mielestäni asiassa olisi ollut kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta perustellumpaa menetellä niin, että asia olisi esitutinnan valmistuttua toimitettu syyttäjälle syyteharkintaa varten.

Saatan käsitykseni esitutkintalain 43 §:n tulkinnasta ja asian toimittamisesta syyteharkintaan rikoskomisarion tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

3.2.2

Esitutinnan viipyminen

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitel-lyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomiois-tuimessa tai viranomaisessa.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Esitutkintalain 6 §:n mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä.

Poliisilain 3 §:n mukaan poliisin tehtävät on hoidettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoi-tuksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

Rikoslain 47 luvun 1 §:n mukaan työturvallisuusrikoksesta on säädetty rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ran-gaistusta ei saa tuomita, ellei syytettä ole nostettu kahdessa vuodessa, jos kovin rangaistus on vapausrangaistusta enintään vuosi tai sakkoa. Työturvallisuusrikoksen syyteoikeus vanhe-nee siten kahdessa vuodessa.

Esitutkinnan viivytyksetön toimittaminen palvelee niin rikosten asianosaisten oikeusturvan to-teutumista kuin esitutkinnan tuloksellisuuttakin. Asianmukainen esitutkinta ja sen viivytyksetön toimittaminen on tärkeää koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Tutkinnalle ei voida asettaa yleistä enimmäisaikaa, vaan esitutkintalaissa tarkoitettua hyväksyttävää aikaa on arvioitava huomioon ottaen asian laatu, laajuus sekä yksilölliset eri-tyispiirteet. Myös käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat esitutkinnan kestoon. Poliisin vel-vollisuus asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen johtaa siihen, että vähemmän kiireellisiksi arvioidut esitutkinnat joutuvat usein väistymään kiireellisempien tieltä. Selvää kuitenkin on, että poliisin tulee toimittaa esitutkinta ennen syyteoikeuden vanhentumista siten, että syyte-harkintaan jää kohtuullinen aika.

Työsuojelurikosten tutkinta on syyteoikeuden nopean vanhenemisen vuoksi suoritettava kii-reellisesti. Kiireellisyysvaatimusta korostaa se, että tutkinta jakautuu kahdelle eri viranomaisel-le, poliisille ja työsuojelupiirille. Lisäksi on varattava aikaa kolmanne lle viranomaiselle, yleiselle syyttäjälle, mahdollisen syyteharkinnan tekemiseen ja tarvittaessa myös aikaa vastaajaan haastamiseen. Kahden vuoden syyteeseenpano-aika on työsuojelurikoksen selvittämiseen väistämättä kuuluva aika huomioon ottaen varsin lyhyt. Se edellyttää asianomaisilta viranomai-silta erityistä valppautta ja joutuisuutta. Arvioin seuraavassa asian käsittelyn vaiheita näiden vaatimusten näkökulmasta.

Totean, että työsuojelupiirin pyytämät kuulustelut yhteensä 13 kappaletta poliisi suoritti va-jaassa vuodessa. Viimeinen kuulustelu suoritettiin 15.2.2007, jonka jälkeen poliisi toimitti var-sin nopealla aikataululla esitutkinnassa kertyneet asiapaperit Keski-Suomen työsuojelupiiriin lausuntoa varten 21.2.2007. Esitutkintatoimet ja esitutkintapöytäkirjan lähettäminen työsuoje-lupiiriin ovat tapahtuneet asianmukaisesti poliisin harkintavallan rajoissa. Asian käsittelyn näissä vaiheissa en näe arvosteltavaa poliisin toiminnan osalta.

Sen sijaan rikoskomisarion toimet lausunnon hankkimisessa työsuojelupiiriltä antavat aihetta kritiikille. Hänen antamansa selvityksen mukaan viivästyminen tässä tapauksessa on aiheutu-nut Keski-Suomen työsuojelupiiriin viiveestä lausunnon antamisessa. Hänen kertomansa mu-kaan poliisi oli useita kertoja kiirehtinyt lausuntoa muun muassa syyskuussa 2007, tammi-kuussa 2008 ja helmikuun lopussa 2008. Lopulta hän oli vuoden 2008 maaliskuun alussa ot-

tanut yhteyttä johtavaan kihlakunnansyyttäjään, koska lausuntoa työsuojelupiirin lakimieheltä ei useista kehotuksista huolimatta ollut saapunut. Lakimies antoi syyttäjän kehotuksesta lopulta lausuntonsa 11.3.2008 ja rikoskomisario teki esitutinnan lopettamispäätöksen 14.3.2008.

Totean, että esitutkintaa johtaa esitutkintalain 14 §:n mukaan tutkinnanjohtaja. Tutkinnanjohtaja on viime kädessä vastuussa siitä, että esitutkinta toimitetaan esitutkintalain mukaisesti. Tutkijan velvollisuutena puolestaan on toimittaa esitutkintatoimenpiteet ilman aiheetonta viivytystä. Tutkinnanjohtajien esimiehillä puolestaan on oma johtamis- ja valvontavastuunsa.

Tutkinnanjohtajalle kuuluu myös kaikkien esitutinnan kannalta tärkeitten päätösten tekeminen. Tutkinnanjohtaja päättää esitutinnan aloittamisesta ja johtaa tutkintaa. Hän määrää tarvittavista lisäselvityksistä ja kuulusteluista sekä esitutinnan päättämisestä. Tutkinnanjohtajan tulee itse aktiivisesti seurata johdettavinaan olevien esitutkintojen edistymistä ja pitää huolta siitä, että esitutkinta saatetaan loppuun hyvissä ajoin ennen rikoksen syyteoikeuden vanhentumisvaaraa, jättäen näin aikaa myös syyttäjälle mahdollista syyteharkintaa varten.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa poliisi on odottanut työsuojelupiirin lausuntoa yli vuoden todeten, että Keski-Suomen työsuojelupiirissä tunnetaan hyvin työrikosten vanhentumisajat, joten erityisten määräaikojen asettamisen ei lähtökohtaisesti ole katsottu olevan tarvetta. Vaikka poliisi onkin useita kertoja kiirehtinyt lausuntoa, niin tähän vuoteen sisältyy yksittäisiä pitkiä ajanjaksoja, joiden aikana asialle ei ulkopuolisen arvioijan silmin tarkastellen näyttäisi viranomaisessa tapahtuneen mitään.

Asian etenemisen kannalta herää pohdittavaksi kysymys, olisiko tutkinnanjohtajan aktiivisempi rooli auttanut asian etenemistä. Kysymykseen on nähdäkseni vastattava myönteisesti. Rikoskomisario toteaa kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että ”mitään pakotteita meillä ei tämällytyypisissä yhteistyötilanteissa ole käytettävissämme”. Silti tässä asiassa työsuojelupiirin lakimies on lopulta antanut lausunnon syyttäjän kehotuksesta, sen jälkeen kun rikoskomisario on soittanut asiasta syyttäjälle. Mielestäni rikoskomisarion olisi pitänyt jo viimeistään syyskuussa 2007 olla asian johdosta yhteydessä syyttäjään. Tässä tapauksessa yhteyden otto syyttäjään on tapahtunut vasta vuoden 2008 maaliskuun alussa rikoksen syyteoikeuden vanhentumisen jo ollessa käsillä.

Niin perustuslain 21 § kuin esitutkintalain 6 ja virkamieslain 14 § lähtevät siitä, että mikäli viivästyminen on havaittavissa, viranomaisen on kyettävä esittämään hyväksyttävät perusteet sille, miksi asia ei ole kyetty hoitamaan viivytyksettä.

Rikoskomisario toteaa, että ”väkivaltarikosten tutkinnanjohtajana minun tulee todeta valitettavasti myös se, että vaikka työrikkokset kuuluvat osana minun ryhmäni tutkittaviin asioihin, ei niitä voida priorisoida vakavien henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, kuolemansyyn tutkinnan, onnettomuuksien ja muiden välittömiä toimia edellyttävien rikosten kustannuksella”.

Totean, että tutkinnanjohtajan töiden priorisointi ovat enemmän tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuuskysemyys. Töiden organisointi muuttuu kuitenkin laillisuuskysemykseksi, mikäli sillä on, kuten tässä tapauksessa, ollut kielteistä vaikutusta yksilön oikeusturvaan. Vaikka poliisilain 3 § antaakin poliisille olosuhteiden vaatiessa mahdollisuuden asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen, niin se ei kuitenkaan poista poliisilta velvollisuutta hoitaa vähemmän tärkeiksi arvioituja esitutkintatehtäviä esitutkintalain 6 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelun alaisessa asiassa esitutinnan loppuun saattaminen ei olisi käsitykseni mukaan vaahtinut enää helmikuun 2007 jälkeen erityisen laajoja toimenpiteitä. Asiassa oli asianosaisen,

epäillyn ja todistajien kuulustelut suoritettu. Tämän puolesta puhuu jo sekin seikka, että sen jälkeen kun rikoskomisario oli lausunnon viivästymisen osalta yhteydessä syyttäjään, työsuojelupiirin lakimies antoi lausuntonsa asiassa vajaan viikossa ja lausunnon saatuaan rikoskomisario päätyi esitutkinnan lopettamispäätökseen muutamassa päivässä.

Katson, että rikoskomisarion olisi asian tutkinnanjohtajana aktiivisemmin pitänyt seurata johdettavanaan olevan esitutkinnan edistymistä ja pitää huolta siitä, että esitutkinta olisi saatettu loppuun ilman aiheetonta viipymistä ja hyvissä ajoin ennen rikoksen syyteoikeuden vanhentumisvaaraa, jättäen tässä tapauksessa kantelijalle enemmän aikaa reagoida poliisin päätökseen. Esitutkinta olisi mielestäni voitu ilman erityisen laajoja toimenpiteitä saattaa loppuun jo vuoden 2007 loppuun mennessä.

Asiassa on kuitenkin myös lieventäviä seikkoja. Esitutkinta on asiassa saatettu loppuun ennen syyteoikeuden vanhentumista. Syyttäjälle olisi jäänyt ainakin teoreettinen aika syyteharkinnan tekemiseen ja tarvittaessa myös aikaa vastaajaan haastamiseen syyttäjälle, mikäli asia olisi lopulta saatettu syyteharkintaa. Asian esitutkinta eteni asianmukaisesti asian alkuvaiheessa ja viivästytti myös se seikka, että työsuojelupiirin lakimiehen lausunto saatiin asiassa vasta 11.3.2008. Saadun selvityksen perusteella esitutkinnan viipymiseen on ollut myös vaikuttamassa tutkivan yksikön työtilanne.

Näin ollen asia ei anna rikoskomisarion osalta aihetta enempiin toimenpiteisiin kuin, että saatan edellä todetut käsitykseni esitutkinnan viipymisestä rikoskomisarion tietoon.

3.2.3

Tutkinnanjohtajan esteellisyydestä

Kantelija on kirjoituksessaan katsonut, että tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisarion ei olisi pitänyt toimia asian tutkinnanjohtajana, koska hän oli vuosia toiminut Jyväskylän perheneuvolan yhteistyötahona ja tästä syystä on tehnyt tiivistä yhteistyötä perheneuvolan henkilökunnan kanssa.

Tutkinnanjohtajan esteellisyydestä totean seuraavan.

Esteellisyydestä esitutkinnassa säädetään esitutkintalain 16 §:ssä. Sen mukaan tutkinnanjohtaja tai tutkija on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen (osallisuusjäävi);
- 2) jos asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen (intressijäävi);
- 3) jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (edustajanjäävi);
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (palvelusuhdejäävi);
- 5) jos hän kuuluu sellaisen yhteisön, säätiön tai julkisoikeudellisen laitoksen hallitukseen, hallintoneuvostoon tai niihin rinnastettavaan toimielimeen, joka on asianosainen taikka jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa (yhteisöjäävi); tai

6) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (yleislauseke).

Käsillä olevassa tapauksessa esteellisyyttä harkittaessa kysymykseen tulee käsitykseni mukaan lähinnä momentin 6 kohta. Sillä 4 kohdassa mainitun ns. palvelussuhdejääviäännöksen soveltaminen edellyttäisi, että rikoskomisario itse olisi Jyväskylän perheneuvolan palveluksessa. Mahdollinen toimeksiantosuhde taas aiheuttaa esteellisyyden käsitellä asiaa, jota kyseinen toimeksiantosuhde koskee. Pelkkä yhteistyötahona oleminen ei tee käsitykseni mukaan virkamiehestä esteelliseksi toimimaan asiassa. Virkamiehen esteellisyyttä on arvioita palvelussuhdejäävin osalta konkreettisten asioiden yhteydessä, ei abstraktilla tasolla.

On siis arvioitava, onko tässä tapauksessa luottamus rikoskomisarion puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantunut (6 kohta). Kuten lainkohdan esitöissä todetaan, kaikkia tilanteita, joissa suhde asiaan tai asianosaisiin voi olla omiaan vaarantamaan tutkijan tai tutkinnanjohtajan puolueettomuuden, ei voida yleispätevästi määritellä. Tämän vuoksi katsottiin olevan aihetta lainkohdan 1–5 kohtien suhteellisen yksilöityjen esteellisyyssperusteiden lisäksi säätää myös yleislausekkeenomainen jääviyssperuste. Hallituksen esityksen mukaan tällaisen erityisen syyn puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen olisi oltava suunnilleen samanasteinen kuin muissa esteellisyyssperusteissa (HE 14/1985 vp s. 24).

Esteellisyyssperusteita arvioitaessa on otettava huomioon sekä ns. subjektiivinen puolueettomuus että ns. objektiivinen puolueettomuus. Subjektiivisella puolueettomuudella tarkoitetaan esteellisyyssarviointin kohteena olevan virkamiehen henkilökohtaista suhdetta käsiteltävään asiaan; objektiivisella puolueettomuudella puolestaan sitä, onko ulkopuolisella perusteltua syytä epäillä puolueettomuutta. Objektiivisessä puolueettomuudessa ei edellytetä sitä, että asianomainen olisi tosiasiallisesti toiminut puolueellisesti; riittävää esteelliseksi arvioimiseen on se, että ulkopuolisella on perusteltu aihe epäillä tällaisen mahdollisuuden ole massa oloa.

Esitutkintaa koskevassa oikeuskirjallisuudessa on objektiivisesta esteellisyydestä todettu, että esitutkintaviranomaisen esteellisyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miltä esitutkintaviranomaisen virkatoiminta näyttää ulospäin, eli siihen, vaarantuu ko yleisön luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen. Esitutkinnan tulee siten olla uskottava ulkopuolisenkin näkökulmasta. Muusta erityisestä syystä olevan esteellisyyden tulee olla yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa (Helminen – Lehtola – Virolainen, Esitutkinta ja pakkokeinot, 2005, s. 107–108).

Tutkinnanjohtajan on lähtökohtaisesti itse arvioitava esteellisyyttään ja tähän arviointiin sisältyy harkintavaltaa sen suhteen, miten lakia on asianomaisessa tapauksessa tulkittava. Rikoskomisario on asiassa arvioinut, että hän ei ole ollut esteellinen. Arvioinnin kohteena oli se, aiheuttiko rikoskomisarion tiivis yhteistyö perheneuvolan henkilökunnan kanssa työhönsä liittyvissä sellaisen suhteen asianosaisiin tai muihin henkilöihin, jonka tutkinnanjohtajan ratkaisu on tärkeä sen, että luottamus hänen puolueettomuuteensa nyt tutkittavana olevassa asiassa toimia tutkinnanjohtajana vaarantuisi. Eli onko rikoskomisarion tiivis yhteistyö työhönsä kuuluvissa asioissa neuvolan aikaansaanut sellaisen suhteen neuvolan henkilökuntaan.

Rikoskomisario katsoi arvioinnissaan, ettei pelkästään se seikka, että hän on toiminut väkivaltarikosten tutkinnanjohtajana Jyväskylän alueella 16 vuotta ja vääjäämättä tästä syystä tehnyt pitkää yhteistyötä muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden ei tee hänestä oman näkemysensä mukaisesti jääviä toimimaan tutkinnanjohtajana näitä tahoja koskevissa asioissa.

Omana kannanottonani totean, että tutkijan ja tutkinnanjohtajan tulee kyetä tekemään esitutkinta siten, ettei hänen henkilökohtainen asennoitumisensa epäiltyyn tai muihin asianosaisiin vaikuttaisi tutkinnan tulokseen. Asiassa saadun selvityksen perusteella minulla ei ole ilmennyt aihetta epäillä rikoskomisarion ja perheneuvolan henkilökunnan mahdollisen työtoveruuden luoneen heidän välilleen sellaista erityissuhdetta, että olisi perusteltua katsoa luottamuksen rikoskomisarion puolueettomuutta kohtaan pelkästään tämän takia vaarantuneen. Asia ei anna tältä osin aihetta toimenpiteisiini.

3.2.4

Esitutinnan laajuus

Kantelija arvosteli myös Jyväskylän kihlakunnan poliisimiesten suorittamaa esitutkintaa ja katsoi, että asia oli ratkaistu puutteellisen esitutkinnan perusteella. Kantelijan mukaan poliisi ei muun muassa ollut ottanut esitutkinnassa huomioon kantelijan kaikkia esittämiä seikkoja. Esitutkimateriaalista puuttui oleellisia asiakirjoja ja mukaan otetut asiakirjat painottivat vastapuolen näkemyksiä. Kantelija oli myös pyytänyt poliisia hankkimaan hänen luvalla esitutkintaa varten kopiot kaikista häntä koskevista sairauslomatodistuksista aikavälillä 15.9.2005–13.11.2005. Näin poliisi olisi itse voinut varmistua siitä, että hänen työnantajalle toimittamat todistukset olivat täysin asianmukaiset. Tieto oli kantelijan mukaan oleellinen, koska hänen työnantajansa oli täysin perusteitta kyseenalaistanut hänen toimittamansa sairauslomatodistukset. Poliisin olisi muutoinkin tullut pyytää itselleen kaikki ne asiakirjat, johon kantelija oli viitanut, joko poliisin kanssa käydyissä keskusteluissa tai hänen poliisille lähettämässä kirjeissä.

Poliisilaitoksen lausunnossa katsotaan, että esitutkinta on suoritettu asianmukaisesti. Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen antamassa ja poliisipäällikön ja apulaispoliisipäällikön allekirjoittamassa lausunnossa todetaan kantelijan toimenpidepyynnöistä, että ”- - - (kantelijan nimi) kirjelmässä mainitut muut seikat eivät saadun selvityksen mukaan ole olleet sellaisia, että niillä voitaisiin katsoa olevan ratkaisevaa merkitystä esitutkinnan sisällön ja jutun lopputuloksen kannalta”.

Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksen tutkintayksikön rikosylikomisario toteaa kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että ”Käytettävissäni oleva aineisto on laaja. Aineistosta saamani käsityksen mukaan tutkinta on suoritettu siinä laajuudessa, kun työsuojelupiirin alkuperäinen tutkintapyyntö on antanut aihetta. Toisaalta lausunnon antamista varten työsuojelupiirin lähetetyn aineiston osalta ei ole pyydetty lisäselvityksiä. - - - (rikosylikomisarioin nimi) viittaa lausunnossaan jo aiemmin todettuun väkivaltaryhmän resurssipulaan ja suureen työmäärään todeten, että ”piikissä” on useamman kuukauden jutut, vaikka uusia juttuja ei tulisi lainkaan. Näin ollen asioita on priorisoitava ja toisaalta esim. työsuojelupiirin tutkintapyyntöjen osalta pyrittävä suorittamaan juttujen esitutkinta siinä laajuudessa kuin työsuojelupiiri asiantuntijana sitä edellyttää”.

Rikoskomisarion selvityksen mukaan ”esitutkinta on suoritettu K-S:n työsuojelupiirin tutkintapyyntö perusteella ja siinä edellytetyssä laajuudessa.”

Keski-Suomen työsuojelupiirin lakimies totesi 9.3.2006 päivätyssä tutkintapyyntönsä, että ”kyseistä asiaa selvitetessä työsuojelupiiriin on kertynyt kirjallista materiaalia, joka olennaisilta osiltaan oheistetaan liitteeksi.” Tutkintapyyntönsä lakimies oli luetellut esitutkinnassa kuuluttavia henkilöitä ja aiheita. Tutkintapyyntönsä lopussa hän totesi, että ”asiaa selvitetessä on kertynyt kirjallista materiaalia, mutta työsuojelupiiri esittää, että tutkinnassa voidaan pitäytyä yllä olevissa teemoissa ja että tarvittaessa työsuojelupiiri voi pyytää lisätutkintaa.

Totean, että työturvallisuuslain noudattamisen valvonta kuuluu työturvallisuuslain 65 §:n mukaisesti ensisijaisesti työsuojeluviranomaisille. Jos on syytä epäillä työturvallisuusrikosta, poliisin tulisi tutkia rikosta samojen esitutkintalain säännösten ja tutkintaperiaatteiden mukaisesti kuin muutkin rikokset. Työturvallisuusrikosten tutkinnassa korostuu kuitenkin erityisesti yhteistyön merkitys syyttäjän, työsuojeluviranomaisten ja poliisin välillä.

Esitutkintalain 5 §:n mukaan esitutkinnassa selvitetään rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, ketkä ovat asianosaisia ja muut syytteestä päättämistä varten tarvittavat seikat.

Näkemykseni mukaan on selvää, että suoritettavien esitutkintatoimenpiteiden tulee olla esitutkintalain 5 §:stä ilmenevien esitutkinnan tavoitteiden kannalta hyväksyttäviä.

Suoritettujen esitutkinnan osalta totean, että poliisi on esitutkinnassa katsonut tarkoituksenmukaiseksi esitutkintalain 5 §:stä ilmenevien esitutkinnan tavoitteiden kannalta pitäytyä kirjallisen materiaalin osalta työsuojelupiirin lakimiehen tutkintapyyntöä ilmenevissä teemoissa. Toisin sanoen, poliisi vaikuttaa tulkinneen edellä mainitun tutkintapyyntönsä siten, ettei mahdollisen työsuojelurikoksen tai työsyrynnän selvittämiseksi ollut tarvetta hankkia asiassa esimerkiksi kantelijan pyytämiä asiakirjoja tai suorittaa hänen pyytämiään toimenpiteitä.

Näiden osalta totean, että asianosainen ei lähtökohtaisesti voi määrätä, mitä tutkintatoimenpiteitä poliisin tulisi suorittaa. Siitä, mitä konkreettisia toimenpiteitä minkäkinlaisessa esitutkinnassa olevassa asiassa edellytetään, ei ole nimenomaisesti laissa säädetty. Esitutkinnan tavoitteiden selvittämistapa jää pitkälti riippuvaiseksi poliisin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja valitusta tutkintataktiikasta, jonka arviointi ei kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin. Oikeusasiamiehellä ei ole laillisuusvalvojana myöskään mahdollisuutta ryhtyä arvioimaan sitä, ovatko poliisin asiassa tekemät tutkintatoimenpiteet tai tutkinnanrajaukset onnistuneita, mikäli poliisi on pysynyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Poliisin harkintavallassa on päättää, minkälaisiin esitutkintatoimenpiteisiin milloinkin on tarpeen ryhtyä, jotta esitutkintalain 5 §:n velvoitteet täyttyvät. Oikeusasiamies voi puuttua asiaan vain, jos poliisille esitutkintatoimista päätettäessä kuuluva laaja harkintavalta on ylitetty.

Toisaalta myös asianosaisella tulee olla mahdollisuus myötävaikuttaa siihen, että esitutkintaineisto on mahdollisimman täydellinen ja tasapuolisesti koottu. Esitutkintalain 12 §:n mukaan asianosaisen pyytämät kuulustelut ja muut tutkintatoimenpiteet on suoritettava, jos asianosainen osoittaa, että ne saattavat vaikuttaa asiaan, ja jollei niistä aiheudu asian laatuun nähden kohtuuttomia kustannuksia. Asianomaisen pyytämän tutkintatoimenpiteen suorittamisesta päättää kuitenkin esitutkintalain 15 §:n 3 momentin mukaan tutkinnanjohtaja tai syyttäjä asian tultua siirretyksi hänelle.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden esitän kannanottonani, että vaikka poliisi on katsonut, että kantelijan toimenpidepyynnöillä ei esitutkintalain 5 §:n tavoitteiden kannalta ollut merkitystä, niin erityisesti esitutkinnan tasapuolisuusperiaatteen näkökulmasta poliisi olisi voinut asiassa suorittaa muitakin kuin työsuojelupiirin lakimiehen tutkintapyyntöä esittämiä esitutkintatoimenpiteitä.

Poliisi on väkivaltarikosryhmän suuresta työmäärästä ja resurssipulasta huolimatta kuitenkin suorittanut esitutkinnan siinä laajuudessa kuin työsuojelupiiri tutkintapyyntö on antanut aihetta. Todettakoon lisäksi, että lakimiehen tutkintapyyntö oli jo itsessään varsin laaja.

Tähän nähden katson, ettei rikoskomisario ole käyttänyt hänelle tutkinnanjohtajana kuuluvaa harkintavalttaa tavalla, joka antaisi minulle aihetta muuhun kuin että kiinnitän hänen huomioon edellä esittämiini näkökohtiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi.

3.3

Lopputoteamus

Työsuojelu on tärkeä osa ihmisten jokapäiväistä elämää. Suomessa lainsäätäjät ilmaisi paheksuvansa työturvallisuutta loukkaavia menettelytapoja siirtämällä niitä koskevat rangaistus säännökset rikoslakiin vuonna 1995. Lainsäädännön muutoksilla on näkemykseni mukaan haluttu korostaa työturvallisuusrikosten vahingollisuutta ja paheksuttavuutta. Lainsäädännön muutoksista huolimatta on rikosoikeusjärjestelmään joutuneiden ja tuomioon johtaneiden työturvallisuustapausten määrä jäänyt vähäiseksi.

Työterveyslaitoksen vanhempi tutkija ja Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusapulainen ovat tehneet tutkimuksen työturvallisuusrikosten tutkinnasta poliisissa. Tutkimusaineisto koostui kyselystä, haastatteluista sekä poliisin tietoon tulleiden tapausten analyysistä. Tutkimus toteutettiin Poliisiammattikorkeakoulussa. Se on vuonna 2006 julkaistu oppikirjaksi tarkoitettussa teoksessa, jossa on myös asiantuntijakirjoituksia tutkintaa koskevista menettelysäännöksistä, rangaistusvastuun edellytyksistä, rikoshyödyistä sekä uhrin myötävaikutuksen merkityksestä.

Poliisin asennoitumisesta ja käytetyistä resursseista työturvallisuusrikosten tutkinnassa kirjassa todettiin seuraavaa.

Työturvallisuusrikosten tutkintaa ei ole poliisissa pääsääntöisesti keskitetty määrättyille henkilöille. Suuressa osassa kihlakuntia lähes kuka tahansa poliisi voi saada tällaisen tapausten tutkittavakseen. Tutkintajärjestelyt ja käytännöt kihlakunnissa viittaavat siihen, että työturvallisuusrikokset ovat poliisissa "kenen tahansa" ja sen vuoksi "ei kenenkään omaisuutta". Joissain kihlakunnissa työturvallisuustapausten tutkinta on sijoitettu väkivaltarikosyksiköihin. Osassa kihlakuntia kyseinen järjestely koetaan toimivaksi ja mielekkääksi, mutta osa väkivaltarikostutkijoista kokee perinteiset, yksilöinä tehdyt väkivaltarikokset omakseen, ja siten työturvallisuusrikosten tutkinta saattaa tuntua pakkopullalta. Työturvallisuustapausten tutkintatyö ei ole suosittua eikä arvostettua. Asennoitumista selittää osaltaan poliisien epävarmuus omasta osaamisestaan työturvallisuustapausten selvittämisessä. Poliisiorganisaatio tarjoaa koulusta vähän, ja tutkinta perustuu paljolti poliisin peruskoulutuksen antamiin valmiuksiin. Asennoitumisella saattaa olla merkitystä tutkinnan suorittamiseen ja sen tehokkuuteen. (Alvesalo, Anne–Jauhiainen Kirsi: Työturvallisuustapaukset poliisissa. Teoksessa: Alvesalo, Anne–Nuutila, Ari-Matti (toim.): Rangaistava työn turvattomuus. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 13, 2006).

Myös tässä tapauksessa katsottiin, ettei työr rikoksia voida priorisoida vakavien henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, kuolemansyyn tutkinnan, onnettomuuksien ja muiden välittömiä toimia edellyttävien rikosten kustannuksella. Tietynlaisia epävarmuutta poliisin omasta osaamisesta työturvallisuusrikosten tutkinnassa kuvaa myös omalta osaltaan se seikka, että esitutkinnan päätös nyt kantelun alaisessa asiassa perustuu lähinnä työsuojelupiirin lausuntoon esitutkinnassa kertyneestä aineistosta.

Useissa yhteyksissä on myös todettu, että työsuojelua ei voida hoitaa eikä työelämään kohdistuneita rikoksia ja rikkomuksia selvittää ilman viranomaisten yhteistyötä. Työr rikosten lyhyt kahden vuoden syyte-aika edellyttää hyvää yhteistyötä poliisin, työsuojeluviranomaisten ja

syyttäjän välillä. Tähän nähden olisi ollut luonnollista, että tässä tapauksessa poliisi olisi tutkintapyyntönsä saapumisesta lähtien tehnyt tiiviimpää yhteistyötä myös syyttäjän kanssa.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio kiinnitti aikanaan 15.11.2002 antamassaan päätöksessä (jossa oli kysymys työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentumisesta) poliisi-, työsuojelu- ja syyttäviranomaisten huomiota yhteistyön merkitykseen ja tärkeyteen työsuojelurikosepäilyjä koskevien asioiden käsittelyssä. Hän lähetti tuon päätöksensä tiedoksi asianomaisille viranomaisille sekä myös valtakunnansyyttäjälle.

Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki on tiedotuslehdessä (Akkusastoori 3/2003) todennut, että syyteharkinta-aikaan, joka alkaa valmiin esitutkintapöytäkirjan saapumisesta poliisiin syyttäjäksiin ja päättyy syyteharkintaratkaisun tekemiseen, voidaan parhaiten vaikuttaa esitutkintayhteistyöllä. Jos syyttäjällä on mahdollisuus osallistua tiiviisti esitutkintaan, tutustua perusteellisesti asiaan jo esitutkintavaiheen aikana ja varmistua jo tuolloin siitä, ettei lisätutkintaa enää esitutkintapöytäkirjan saavuttua ole tarvetta, syyteharkintaratkaisu voi olla mahdollista tehdä hyvin joutuisasti.

Tässä kantelussa kohdissa 3.2.1, 3.2.2 ja 3.2.4 esittämäni kritiikin johdosta olisi mielestäni perusteltua, että Keski-Suomen työsuojelupiiri, poliisi ja syyttäjä pohtisivat mahdollisuuksia kehittää yhteistyötään työsuojelurikosepäilyissä ja niiden tutkinnassa. Syyteoikeuden lyhyen vanhentumisajan takia tällä yhteistyöllä ja sen edelleen kehittämällä on poikkeuksellisen suuri merkitys työrikosten seuraamusjärjestelmässä. Sillä on oma ennalta ehkäisevä vaikutuksensa työturvallisuuden laiminlyöntien torjunnassa. Yhteistyötä voisi tehostaa esimerkiksi niin, että poliisi toimittaisi työrikoksissa kirjallisen tutkintasuunnitelman syyttäjälle.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni käsitykseni esitutkintalain 43 §:n tulkinnasta ja asian toimittamisesta syyteharkintaan ja kohdassa 3.2.2 esittämäni käsitykseni esitutkinnan viipymisestä sekä kohdassa 3.2.4 esittämäni käsitykseni tasapuolisuusperiaatteen huomioimisesta esitutkinnassa rikoskomisarion tietoon vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykseni syyttäjän, työsuojelupiirin ja poliisin yhteistyön tärkeydestä työsuojelurikosepäilyjä koskevien asioiden käsittelyssä Keski-Suomen poliisilaitoksen, Keski-Suomen työsuojelupiirin ja Keski-Suomen syyttäjänviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän näille viranomaisille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän myös Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolle tiedoksi jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kantelukirjoitus ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.