

19.9.2019

EOAK/188/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää**

## **SYYTTÄJÄTUTKINNANJOHTAJIIN KOHDISTUVA VALVONTA**

### **1. OMA ALOITE**

Esitutkintalain mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi. Syyttäjä voi johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyssä menettelyssä.

Tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjällä on samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen päätti ottaa selvitettäväkseen, miten syyttäjätutkinnanjohtajien valvonta on järjestetty ja toteutettu eri organisaatioitasoilla näissä niin sanotuissa poliisirikosasioissa. Pölönen pyysi oikeusministeriöltä selvitystä ja lausuntoa erityisesti seuraavista seikoista.

1. Miten syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvonta on tutkinnanjohtajatoiminnan osalta järjestetty ja miten se on toteutettu oikeusministeriössä, Valtakunnansyyttäjänvirastossa ja syyttäjäyksiköissä?
2. Miten valvonnasta raportoidaan ja kenelle?
3. Merkittävimmät valvontahavainnot vuosilta 2016 ja 2017 sekä niiden aiheuttamat toimenpiteet.
4. Millaisia ohjeita ja määräyksiä syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnan osalta on annettu ministeriössä ja Valtakunnansyyttäjänvirastossa?

Lisäksi Pölönen pyysi lähettämään myös asiaa koskevat määräykset ja ohjeet sekä valvonnasta laaditut pöytäkirjat, tarkastusraportit ja muun mahdollisen asiakirjamateriaalin vuosilta 2016 ja 2017.

Asia on oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen tehtävien jaon muutoksen jälkeen tullut ratkaistavakseni. Totean, että poliisirikosasioiden tutkinta on aikaisemmin ollut laillisuusvalvojan oma-aloitteisen arvioinnin kohteena apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan 29.12.2011 antamassa päätöksessä (dnro 610/2/10).

### **2. SELVITYS**

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksen 1.3.2018 antoi silloinen apulaisvaltakunnansyyttäjä Raija Toiviainen ja oikeusministeriön lausunnon 18.5.2018 Kriminaalipoliittisen osaston osastopäällikkö Arto Kujala.

## 2.1 Valtakunnansyyttäjänviraston selvitys

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä on todettu seuraava:

### *"1. Poliisirikosasioiden esitutinnan erityispiirteitä*

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen ("poliisirikosasian") esitutkinta on säädetty toimitettavaksi säännönmukaisesta, poliisin esitutkintaviranomaisena kokonaan toimittamasta esitutkinnasta poiketen syyttäjän ja poliisin yhteistyönä. Poliisirikosasiassa sen tutkinnanjohtajaksi määrätty oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva syyttäjä johtaa tutkintaa tutkinnanjohtajana ja käyttää tutkinnanjohtajalle kuuluvia toimivaltuuksia, mutta muut esitutkintatoimenpiteet suorittaa normaaliin tapaan esitutkintaviranomainen eli käytännössä sisäministeriön hallinnonalaan kuuluva poliisi.

Syyttäjäviranomaiset eivät kuitenkaan ole poliisirikosasian esitutkinnassa esitutkintaviranomaisia, eikä tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ole esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintavirkamies. Syyttäjätutkinnanjohtaja ei myöskään ole johtamaansa esitutkintaa toimittavien poliisimiesten esimies.

Syyttäjätutkinnanjohtajalla, hänen esimiehillään taikka syyttäjälaitoksella ei ole esimiesasemaan, lakiin taikka muuhunkaan vastaavaan seikkaan perustuvaa oikeutta valvoa poliisirikosasian esitutkintaa toimittavan esitutkintaviranomaisen henkilöstön toiminnan laillisuutta.

Syyttäjätutkinnanjohtajalla taikka hänen esimiehillään ei myöskään ole suoraan tutkinnanjohtajan tehtävän perusteella pääsyä esitutkinnassa käytettäviin poliisin sisäisiin tietojärjestelmiin. Syyttäjätutkinnanjohtajien (ja muidenkin syyttäjien) oikeudet poliisiasiain tietojärjestelmän tietojen käyttämiseen perustuvat Poliisihallituksen 27.11.2015 Valtakunnansyyttäjänvirastolle antamaan tietolupa POL-2014-17378. Tietoluvan perusteella kaikilla syyttäjillä on syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten käyttö- ja käsittelyoikeus luvassa yksilöityihin poliisiasiain tietojärjestelmän tietoihin.

Syyttäjätutkinnanjohtajilla on lisäksi oikeus tallentaa tai tallentamista varten luovuttaa sanottuun järjestelmään tietoja tutkinnanjohtajan tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa.

Syyttäjälaitoksella ei ole oikeutta käyttää poliisiasiain tietojärjestelmää syyttäjätutkinnanjohtajien tai muidenkaan syyttäjien, taikka poliisirikosasian esitutkintaan osallistuvan poliisin henkilöstön toiminnan valvontaan. Sen sijaan Valtakunnansyyttäjänviraston on tietoluvan mukaan ilmoitettava Poliisihallitukselle mm. poliisin henkilörekisterien tietojen käsittelyyn liittyvistä väärinkäytöksistä ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden estämiseksi ja mahdollisten vahinkojen minimoimiseksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto voi myös toimittaa Poliisihallitukselle poliisin henkilörekisterien käytön laillisuusvalvontaan liittyviä selvityspyyntöjä (lokipyyntöjä).

Poliisirikosasian esitutkinnassa voi olla myös toimenpiteitä, jotka on tehtävä tai kirjattava sellaisissa poliisin tietojärjestelmissä, joihin syyttäjätutkinnanjohtajalla ei poliisin henkilöstöön kuulumattomana ole pääsyä, vaikka toimenpiteestä päättäminen kuuluu tutkinnanjohtajan toimivaltaan ja vaikka syyttäjä on myös pidättämiseen oikeutettu virkamies, mihin asemaan monien toimivaltakeinojen käyttäminen on kytetty.

Syyttäjätutkinnanjohtaja ei myöskään ole salaisia pakkokeinoja koskevassa pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettu salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu virkamies.

Edellä esitetyistä seikoista seuraa, että poliisirikosasian syyttäjätutkinnanjohtajan toimintamahdollisuudet ovat rajoitetummat kuin mitä tavanomaisessa rikosasiassa toimivalla poliisin päällystöön kuuluvalla tutkinnanjohtajalla on. Laillisuusvalvonnan kannalta merkittävää onkin, että poliisirikosasian esitutkinnassa monet pidättämiseen oikeutetun virkamiehen toimivallan taikka poliisin rekisterien käyttämiseen liittyvät toimenpiteet joutuu tekemään tutkinnanjohtajan sijasta esitutkintaan osallistuva poliisimies eikä tutkinnanjohtaja, kuten tavanomaisissa rikosasioissa on asian laita.

Valtakunnansyyttäjänviraston ja poliisihallituksen välisessä poliisirikosasioiden esitutkinnan järjestelyjä koskevassa yhteistyössä on usein ollut esillä kysymys valvonnan jakautumisesta syyttäjä- ja poliisiorganisaatioiden välillä. Asiasta on käyty keskusteluja myös säännöllisesti pidettävillä syyttäjälaitoksen ja poliisin yhteisillä poliisirikosasioiden tutkinnan koulutuspäivillä, joille osallistuvat myös oikeusasiamiehen kanslian edustajat. Tässä yhteydessä esillä ollut tosiasia, ettei kummankaan organisaation suorittama valvonta voi kattaa toisen organisaation henkilöstöä tai tietojärjestelmiä, on mahdollisesti syynä apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä esitettyyn virheelliseen näkemykseen, ettei syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvontaa lainkaan tehtäisi.

Syyttäjätutkinnanjohtajien valvontaa arvioitaessa on edellä selostetun lisäksi otettava huomioon, että poliisirikosasioista vuosittain kirjattavien rikosilmoitusten kokonaismäärä, tyypillisesti n. 700–800, on varsin pieni ja että niistä suurin osa, vuosittain n. 500–600 asiaa, päättyy syyttäjätutkinnanjohtajan päätökseen, jonka mukaan rikosta ei ole syytä epäillä, eikä esitutkintaa sen vuoksi toimiteta.

Tyypillisesti esitutkinta aloitetaan vuosittain n. 150 poliisirikosasiassa, joista syyteharkintaan siirtyy alle 100 asiaa ja syytteitä nostetaan vähemmässä kuin 50:ssä asiassa.

## *2. Syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvonta*

### *2.1 Valvontajärjestelyt*

Poliisirikosasian esitutkinnan jakautuessa mm. edellä kerrotuin tavoin kahden eri ministeriön hallinnonaloilla toimivien viranomaisten yhteistyössä suoritettavaksi jakautuu myös toiminnan laillisuuden valvonta vastaavasti.

Poliisin esitutkintaviranomaisena suorittamaa oman henkilöstönsä ja järjestelmiensä valvontaa on kuvattu ansiokkaasti apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntönsä. Tämä valvonta kattaa poliisin henkilöstön ja poliisin tietojärjestelmät myös poliisirikosasioiden esitutkinnan osalta.

Poliisirikosasian tutkinnanjohtajana toimiminen on syyttäjille lakisääteisesti kuuluva tehtävä ja sen valvonta on osa syyttäjälaitoksen suorittamaa säännönmukaista syyttäjien toiminnan laillisuusvalvontaa.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 9 ja 19 §:n mukaan syyttäjien toiminnan laillisuutta valvovat Valtakunnansyyttäjänvirasto ja syyttäjänvirastot.

Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksen 8 §:n mukaan laillisuusvalvontaa koskevat asiat kuuluvat virastossa ensisijaisesti valtakunnansyyttäjälle. Laillisuusvalvonnan kannalta on kuitenkin merkittävää, että 9 §:n mukaan ensisijaisesti apulaisvaltakunnansyyttäjä ratkaisee syyttäjien menettelyä ja ratkaisuja koskevat kantelut.

Valtakunnansyyttäjänviraston sisäisessä työnjaossa kuuluu syyttäjien toiminnan laillisuuden valvonta työjärjestyksen 3 §:n mukaan syyttäjän toiminnan yksikölle ja sisäinen tarkastus ja riskien hallinta 4 §:n mukaan toiminnan tuen yksikölle.

Valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjän toiminnan yksikön yhteydessä oleva poliisirikosasioiden käsittelyyksikkö, jonka kautta kaikki poliisirikosasiat kulkevat syyttäjätutkinnanjohtajille, huolehtii muun ohella syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan kehittämisestä, koordinoinnista ja seurannasta. Käsittely-yksikkö seuraa jokaisen tutkinnanjohtajuusasian etenemistä rikosilmoituksen tekemisestä syyteharkintaan siirtymiseen saakka ja saattaa tietoonsa tulleet syyttäjätutkinnanjohtajien virheelliseen menettelyyn viittaavat tapaukset syyttäjän toiminnan yksikön käsiteltäväksi.

Asian laadun mukaan voidaan syyttäjätutkinnanjohtajalle antaa vapaamuotoista esimiesohjausta, käsitellä asia kantelu- tai virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, käyttää valtakunnansyyttäjän devoluutio- tai substituutio-oikeuksia taikka saattaa syyttäjätutkinnanjohtajan menettely tutkittavaksi rikosoikeudelliseen menettelyyn.

Syyttäjänvirastoissa kuuluu syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan välitön esimiesvalvonta heidän lähiesimiehinään virastojen työjärjestysten mukaisesti toimiville apulaispäällikölle ja virastopäällikköinä toimiville johtaville kihlakunnansyyttäjille. Syyttäjänvirasto raportoi havaitsemansa virheellisen menettelyn Valtakunnansyyttäjänvirastolle edellä kuvatulla tavalla käsiteltäväksi.

Syyteharkintavaltaa käyttävällä syyttäjällä on poliisirikosasian, kuten muidenkin rikosasioiden, esitutkintavaiheessa merkittävä rooli myös esitutkinnan lainmukaisuuden valvonnassa. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 § 1 momentin mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta käsiteltävänä olevassa asiassa muun ohella asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.

Oikeuskirjallisuudessa on perustellusti alleviivattu sitä, että lainkohdassa tarkoitettu syyttäjän objektiivisuusvaatimus korostuu esitutkinnassa, jossa yleisen edun vaatimuksista huolehtivan syyttäjän on katsottu muodostavan tietynlaisen vastapainon esitutkintaviranomaiselle. Syyteharkintavaltaa käyttävä syyttäjä on siten velvollinen reagoimaan tutkinnanjohtajan virheelliseen menettelyyn myös poliisirikosasiassa. Syyttäjän velvollisuutta valvoa esitutkinnan lainmukaisuutta on korostettu esimerkiksi valtakunnansyyttäjän yleisenä ohjeena annetussa pakkokeino-ohjeessa VKS:2016:3 liitemuistioineen.

Edellä kuvatun viranomaisvalvonnan lisäksi on käytännössä havaittu, että myös tutkintapyyntöjen ja tutkinnan kohteeksi joutuvat poliisimiehet ja juttujen asianomistajat seuraavat itse tarkoin juttujensa syyttäjätutkinnanjohtajien ja esitutkintavirkamiesten toimintaa ja saattavat epäilemänsä virheet herkästi asianomaisten viranomaisten käsiteltäväksi kanteluina tai tutkintapyyntöinä.

Esitutkinnan asianosaiset eivät tietenkään ole velvollisia valvomaan syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaa, mutta useiden kymmenien syyttäjätutkinnanjohtajia koskevien kanteluasioiden käsitteleminen vuosittain Valtakunnansyyttäjänvirastossa merkitsee tosiasiallisesti huomattavan kattavaa valvontaa, kun otetaan huomioon poliisirikosasioissa vuosittain toimitettavien esitutkintojen vähäinen määrä.

Poliisirikosasioiden esitutkinnan valvontaan liittyvänä erityispiirteenä on vielä huomioitava, että kaikkien valtakunnallisesti merkittävänä pidettävien poliisirikosasioiden esitutkinnat toimitetaan Valtakunnansyyttäjänviraston suorassa valvonnassa. Tällaisia asioita ovat viime vuosina olleet esimerkiksi Helsingin huumepoliisiin liittyvät asiat, poliisin epäiltyjen rekisterin (EPRI) käyttöä koskenut juttu, Suomen poliisin menettelyä Prüm-yhteistyössä Norjan viranomaisten kanssa koskenut asia ja Helsingin poliisilaitoksen tietolähdetoimintaa koskeva asia.

Tämänkaltaisissa asioissa Valtakunnansyyttäjänvirasto osallistuu välittömästi esitutkintaan esimerkiksi niin, että syyttäjänä toimii apulaisvaltakunnansyyttäjä, jolloin asian esittelijänä toimiva valtiosyyttäjä tai esittelijäksi määrätty kihlakunnansyyttäjä seuraa tiiviisti esitutkintaa. Merkittävän poliisirikosasian tutkinnanjohtajaksi voidaan myös määrätä valtiosyyttäjä tai Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikosyksikössä toimiva syyttäjätutkinnanjohtaja ja syyttäjäksi valtiosyyttäjä. Kaikissa mainituissa tehtävissä toimivien Valtakunnansyyttäjänviraston virkamiesten velvollisuuksiin kuuluu myös esitutkinnan laillisuuden valvonta ja omalta osaltaan siitä huolehtiminen.

Valtiosyyttäjiä on myös käytetty koordinoimaan ja seuraamaan syyttäjien toimintaa sellaisissa merkittävämmissä poliisirikosasioissa, joita käsittelemässä on ollut useampia syyttäjiä tutkinnanjohtajina taikka syyteharkinnasta huolehtivina syyttäjinä.

## *2.2 Tietojärjestelmiin liittyvä valvonta*

Syyttäjälaitoksella ei ole erityisesti poliisirikosasian esitutkinnan toimittamiseen liittyviä tietojärjestelmiä. Syyteasioiden käsittelyä varten kehitettyyn Sakari-asiankäsitteilyjärjestelmään on kuitenkin luotu tutkinnanjohtajuusasioita ja eräitä syyttäjätutkinnanjohtajan keskeisiä päätöksiä varten kirjaus- ja raportointitapoja, jotka yhdessä Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikosyksikön suorittaman manuaalisen seurannan kanssa mahdollistavat kokonaismäärältään vähälukuisten poliisirikosasioiden tutkinnanjohtoprosessin riittävän järjestelmätasoisien valvonnan.

Esimerkiksi poliisirikosasioiden esitutkintojen kestoja seurataan Sakarijärjestelmässä syyttäjien syyteasioiden vastaavan seurannan yhteydessä. Poliisirikosten esitutkintatehtävät erotetaan muista asioista "tutkinnanjohtajuus"-asianimikkeen avulla. Asioiden etenemisvaiheiden seurantaan varten on Sakari-järjestelmässä otettu käyttöön jutun käsittelyvaiheiden mukaan vaihtuvat arvoluvut poliisirikosasioiden esitutkintaa koskevan valtakunnansyyttäjän yleisen ohjeen VKS:2017:3 kohdassa 23 määrätyn tavoin.

Sakari-järjestelmän tietojen perusteella tuotetaan BOXI-tilastojärjestelmässä syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnasta useita erilaisia reaaliaikaisia raportteja. Esimerkiksi oheen liitetystä 22.2.2018 tulostetusta "tutkinnanjohtajuusien päivän tilanne" -raportista on nähtävissä tutkinnanjohtajakohtaisesti, että vireillä oli tuolloin kaikkiaan 122 tutkinnanjohtajuusasiaa, joista 86 kpl oli ollut vireillä alle 6 kk ja 12 kpl yli yhden vuoden. Viimeksi mainitut asiat jakautuivat kolmelle syyttäjätutkinnanjohtajalle Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Lapin syyttäjänvirastoissa.

Poliisin tietojärjestelmien valvonta yhteistyössä poliisin kanssa tarkoittaa sitä, että poliisi valvoo omia rekisterejään myös siltä osin, kuin niihin edellä mainitun tietoluvan perusteella tallennetaan syyttäjätutkinnanjohtajan toimenpiteitä koskevia tietoja ja syyttäjätutkinnanjohtajat tai muut syyttäjät muuten käyttävät rekisterejä. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisin suorittama valvonta on yleensä asialajikohtaista, jolloin esimerkiksi tutkinnanjohtajien toimenpiteitä seurataan yhtäläisesti riippumatta siitä, onko kysymyksessä poliisi- vai syyttäjätutkinnanjohtaja. Mikäli valvonnassa havaitun jatkoselvittelyä edellyttävän seikan todetaan liittyvän syyttäjätutkinnanjohtajan toimintaan, tulee asiasta ilmoittaa Valtakunnansyyttäjänvirastolle.

### *2.3 Valvontahavainnot vuosilta 2013 — 2017*

Valtakunnansyyttäjänviraston suorittamassa syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnassa on vuosina 2013–2017 tehty seuraavia havaintoja. Kantelumenettelyssä tarkastettuihin sisältyvät tutkinnanjohtajien menettelyä koskevat hallintokantelun luontoiset kantelut, muutosharkintapyynnöt tutkinnanjohtajien ratkaisuista ja omana aloitteena tutkittavaksi otetut asiat.

#### 2013

Kantelumenettelyssä tarkastettiin syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaa 39:ssä asiassa, joista 37:ssä ei havaittu aihetta toimenpiteisiin. Yhdessä asiassa kumottiin syyttäjätutkinnanjohtajan päätös ja määrättiin esitutkinta toimitettavaksi ja yhdessä asiassa määrättiin toisen syyttäjätutkinnanjohtajan selvitettäväksi ja ratkaistavaksi, oliko esitutkinta toimitettava.

Poliisi ei ilmoittanut käsiteltäväksi yhtään omassa valvonnassaan ilmennyttä syyttäjätutkinnanjohtajaa koskevaa asiaa.

#### 2014

Kantelumenettelyssä tarkastettiin syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaa edellisen vuoden tapaan 39:ssä asiassa, joista 37:ssä ei havaittu aihetta toimenpiteisiin. Yhdessä asiassa siirrettiin poliisin ratkaistavaksi syyttäjätutkinnanjohtajaan kohdistettu tutkintapyyntö ja yhdessä asiassa määrättiin toisen syyttäjätutkinnanjohtajan selvitettäväksi ja ratkaistavaksi, oliko esitutkinta toimitettava.

Poliisi ei ilmoittanut käsiteltäväksi yhtään omassa valvonnassaan ilmennyttä syyttäjätutkinnanjohtajaa koskevaa asiaa.

#### 2015

Kantelumenettelyssä tarkastettiin syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaa 53:ssa asiassa, joista 44:ssä ei havaittu aihetta toimenpiteisiin. Kahdessa asiassa määrättiin toisen syyttäjätutkinnanjohtajan selvitettäväksi ja ratkaistavaksi, oliko esitutkinta toimitettava. Yhdessä syyttäjätutkinnanjohtajan toimintaan liittyneessä asiassa lausuttiin hänen esimiehenään olleelle syyttäjänviraston apulaispäällikölle virheellisen menettelyn johdosta käsitys, jonka mukaan hänen olisi tullut saattaa syyttäjätutkinnanjohtajan menettelyn laillisuutta koskeva kysymys valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi eikä ratkaista sitä itse.

Kolmen kanteluasian käsittely on vielä vireillä.

Poliisi ei ilmoittanut käsiteltäväksi yhtään omassa valvonnassaan ilmennyttä syyttäjätutkinnanjohtajaa koskevaa asiaa.

2016

Kantelumenettelyssä tarkastettiin syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaa 43:ssa asiassa, joista 41 :ssä ei havaittu aihetta toimenpiteisiin. Yhdessä asiassa kumottiin syyttäjätutkinnanjohtajan päätös ja määrättiin esitutkinta toimitettavaksi ja yhdessä lausuttiin virheellisen menettelyn johdosta syyttäjätutkinnanjohtajalle käsitys velvollisuudesta lähettää päätökset viipymättä tiedoksi asianosaisille. Kuuden kanteluasian käsittely on vielä vireillä.

Poliisi ei ilmoittanut käsiteltäväksi yhtään omassa valvonnassaan ilmennyttä syyttäjätutkinnanjohtajaa koskevaa asiaa.

2017

Kantelumenettelyssä tarkastettiin syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaa 27:ssä asiassa, joista 25:ssä ei havaittu aihetta toimenpiteisiin. Yhdessä asiassa lausuttiin virheellisen menettelyn johdosta syyttäjätutkinnanjohtajalle käsitys, että yhden tutkittavaan asiakokonaisuuteen kuuluneeksi väitetyn rikoksen osalta esitutkinta olisi tullut päättää esitutkintalain 10 luvun 4 §:n nojalla, eikä vain keskeyttää tilanteessa, jossa ei ollut lainkaan syytä epäillä rikosta. Yhdessä asiassa siirrettiin poliisin ratkaistavaksi syyttäjätutkinnanjohtajaan kohdistettu rikostutkintapyyntö. Kuuden kanteluasian käsittely on vielä vireillä.

Poliisi ei ilmoittanut käsiteltäväksi yhtään omassa valvonnassaan ilmennyttä syyttäjätutkinnanjohtajaa koskevaa asiaa.

Kantelujen lisäksi tekevät poliisirikosasioiden esitutkinnan asianosaiset ja erinäiset ulkopuoliset tahot vuosittain poliisille yksittäisiä syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaan liittyviä tutkintapyyntöjä. Kyse on yleensä hovioikeuden ensimmäisenä asteena käsiteltäväksi kuuluvia virkarikoksia koskevista rikosilmoituksista, joten poliisi tekee niitä koskevat ennakoilmoitukset Valtakunnansyyttäjänvirastoon syyttäjälaitoksesta annetun lain 12 § 2 momentin perusteella, mikäli päättää aloittaa esitutkinnan. Syyttäjätutkinnanjohtajiin kohdistuvat esitutkinnat tulevat näin ollen Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon automaattisesti.

Yksikään syyttäjätutkinnanjohtajasta tehty rikosilmoitus ei ole tähän mennessä johtanut syyttäjän toimesta tapahtuneeseen syytteen nostamiseen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ei ole tehnyt syyttäjätutkinnanjohtajiin kohdistuvia rikosepäilyjä koskevia tutkintapyyntöjä.

### 3. Johtopäätöksiä

Syyttäjälaitoksen eri tavoin suorittama syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvonta on laajempaa ja tiiviimpää kuin tavanomaisen syyttäjän toiminnan valvonta. Poliisin suorittama valvonta puolestaan kattaa syyttäjätutkinnanjohtajien toimenpiteet siltä osin, kuin niitä kirjautuu poliisin tietojärjestelmiin, joiden valvonnasta syyttäjälaitos ei voi huolehtia.

Nykyisen, vuodesta 2010 käytössä olleen poliisirikosasioiden tutkinnanjohtajajärjestelmän aikana ei syyttäjälaitoksen suorittamassa valvonnassa ole tullut ilmi laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä virheitä tai puutteita syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnassa. Vähäisempiin virheisiin ja puutteellisiin on puututtu asianmukaisesti.

Syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaan monelta muultakin, esimerkiksi oikeusasiamiehen taholta kohdistuvan valvonnan kattavuus sekä poliisirikosasioiden ja varsinkin niitä koskevien esitutkintojen vähäinen määrä huomioon ottaen ei ole syytä olettaa, että merkittäviä laillisuusvalvonnan alaan liittyviä seikkoja olisi jäänyt havaitsematta.”

## 2.2 Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön lausunnossa on todettu seuraava:

*”Tutkinnanjohtajina poliisirikosasioissa toimivien syyttäjien toiminnan valvonta ja sen toteutus Valtakunnansyyttäjänvirastossa ja syyttäjäyksiköissä sekä valvonnasta raportointi*

Esitutkintalain 2 luvun 4 §:n mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäiltyä rikosta ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi. Syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjällä on tuossa tehtävässään samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä.

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen (myöhemmin poliisirikosasian) esitutkinta toimitetaan syyttäjän ja poliisin yhteistyönä. Poliisirikosasiassa syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana ja käyttää tutkinnanjohtajalle kuuluvia toimivaltuuksia, mutta muut esitutkintatoimenpiteet suorittaa normaaliin tapaan esitutkintaviranomainen eli poliisi. Tutkinnanjohtajana poliisirikosasiassa toimiva syyttäjä ei toimi poliisimiesten esimiehenä eikä suorita esimiesasemaan perustuvaa laillisuusvalvontaa. Syyttäjätutkinnanjohtajalla ei ole pääsyä kaikkiin esitutkinnassa käytettäviin poliisin sisäisiin tietojärjestelmiin, mistä syystä osan toimenpiteistä kirjaa syyttäjätutkinnanjohtajan sijasta esitutkintaan osallistuva poliisimies. Poliisihallitus valvoo omia rekisterejään riippumatta siitä, kuka merkinnän on tehnyt. Näin myös syyttäjätutkinnanjohtajien tekemät toimenpiteet ja merkinnät kuuluvat valvonnan piiriin ja jatkoselvittelyjä vaativista havainnoista ilmoitetaan Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Syyttäjien käyttöoikeudet perustuvat poliisihallituksen Valtakunnansyyttäjänvirastolle antamaan tietolupaun (POL-2014-17378), jonka mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston tulee ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä poliisihallitukselle.

Edellä lausutun perusteella toiminnan valvonta jakautuu syyttäjä- ja poliisiorganisaatioiden välille. Selvityspyynnössä on kuvattu, miten esitutkintaviranomaisten toiminnan laillisuusvalvonta on järjestetty sisältäen esimiesvalvonnan, poliisilaitostasolla toteutettavan valvonnan, poliisihallituksen ja sisäministeriön esimiesvirastoina suorittaman valvonnan. Valvonnan on todettu olevan laaja-alaista ja kattavaa sisältäen tutkinnassa tehtyjen päätösten, vaatimusten ja muiden toimenpiteiden valvonnan. Poliisirikosasioissa tutkijoina toimivien poliisimiesten osalta esimiesvalvonta ja muu toiminnan ja tehtyjen päätösten laillisuusvalvonta on järjestetty edellä kuvatuin tavoin kattavasti.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 9 §:n mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston yhtenä tehtävänä on valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta. Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksen 8 §:n mukaan laillisuusvalvontaa koskevat asiat käsittelee ensisijaisesti valtakunnansyyttäjä ja 9 §:n mukaan syyttäjien menettelyä ja ratkaisuja koskevat kantelut ratkaisee ensisijaisesti apulaisvaltakunnansyyttäjä. Lain 19 §:n mukaan syyttäjänviraston yhtenä tehtävänä on myös omalla toimialueellaan valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Poliisirikosasian tutkinnanjohtajana toimiminen on syyttäjälle esitutkintalaissa määrätty tehtävä. Valvonta on osa syyttäjälaitoksen suorittamaa säännönmukaista syyttäjien toiminnan valvontaa, jota suorittavat valtakunnallisesti Valtakunnansyyttäjänvirasto sekä syyttäjänvirastot omalla toimialueellaan. Syyttäjätutkinnanjohtajan välittömästä esimiesvalvonnasta vastaa lähiesimies syyttäjänvirastossa, joka raportoi mahdollisesta virheellisestä menettelystä viraston johdolle ja Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Lisäksi syyteharkintavaltaa käyttävällä syyttäjällä on myös poliisirikosasian esitutkintavaiheessa merkittävä rooli esitutkinnan lainmukaisuuden valvonnassa. Syyttäjä on velvollinen reagoimaan syyttäjätutkinnanjohtajan virheelliseen menettelyyn.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa syyttäjän toiminnan yksikön yhteydessä toimii poliisirikosasioiden käsittely-yksikkö, joka käsittelee kaikki syyttäjätutkinnanjohtajille jaettavat poliisirikosasiasta ja samalla seuraa asioiden käsittelyä ja ilmoittaa mahdollisista virheellisistä menettelyistä edelleen. Kaikkien valtakunnallisesti merkittävien poliisirikosasioiden esitutkinta toimitetaan Valtakunnansyyttäjän suorassa valvonnassa Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä tarkemmin kerrotuin tavoin.

Havaittaessa syyttäjätutkinnanjohtajan epäilty virheellinen menettely, voidaan asia käsitellä kantelu- tai virkamiesoikeudellisessa menettelyssä, käyttää valtakunnansyyttäjän devoluutio- tai substitutio-oikeutta tai saattaa menettely tutkittavaksi rikosoikeudelliseen menettelyyn.

Syyttäjälaitoksella ei ole erityisesti poliisirikosasian esitutinnan toimittamiseen liittyviä tietojärjestelmiä. Syyteasioiden käsittelyä varten kehitettyyn Sakari-asiankäsittelyjärjestelmään on luotu tutkinnanjohtajuusasioita ja eräitä syyttäjätutkinnanjohtajan keskeisiä päätöksiä varten kirjaus- ja raportointitapoja, jotka yhdessä Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikosyksikön suorittaman manuaalisen seurannan kanssa mahdollistavat kokonaismäärältään vähälukuisten poliisirikosasioiden tutkinnanjohtoprosessin riittävän järjestelmätasoisien valvonnan.

Esimerkiksi poliisirikosasioiden esitutkintojen kestoa seurataan Sakari-järjestelmässä syyttäjien syyteasioiden vastaavan seurannan yhteydessä. Poliisirikosten esitutkintatehtävät erotetaan muista asioista ”tutkinnanjohtajuus” –asianimikkeellä. Asioiden etenemisvaiheiden seuranta varten Sakarijärjestelmässä on otettu käyttöön jutun käsittelyvaiheiden mukaan vaihtuvat arvoluvut poliisirikosasioiden esitutkintaa koskevan valtakunnansyyttäjän yleisen ohjeen VKS:2017:3 kohdassa 23 määrätyin tavoin.

#### *Merkittävimmät valvontahavainnot vuosilta 2013-2017 sekä niiden aiheuttamat toimenpiteet*

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä on eritelty yksityiskohtaisesti vuosina 2013–2017 syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnassa tehtyjä havaintoja ja niiden johdosta suoritettuja toimenpiteitä.

Kantelumenettelyssä on mainittuna aikana vuosittain käsitelty enimmillään 53 ja vähimmillään 27 asiaa. Suurimmassa osassa asioita ei havaittu aiheita toimenpiteisiin. Muutamassa asiassa on syyttäjätutkinnanjohtajan päätös kumottu. Kolmessa asiassa lausuttiin syyttäjätutkinnanjohtajalle tai hänen esimiehelleen käsitys virheellisestä menettelystä. Joidenkin kanteluasioiden käsittely on vielä kesken.

Poliisi ei ole mainittuna aikana ilmoittanut käsiteltäväksi yhtään omassa valvonnassaan ilmennyttä syyttäjätutkinnanjohtajaa koskevaa asiaa. Myöskään yksikään syyttäjätutkinnanjohtajasta tehty rikosilmoitus ei ole tähän mennessä johtanut syyttäjän toimesta tapahtuneeseen syytteen nostamiseen. Valtakunnansyyttäjänvirasto ei ole tehnyt syyttäjätutkinnanjohtajiin kohdistuvia rikosepäilyjä koskevia tutkintapyyntöjä.

#### *Valtakunnansyyttäjänvirastossa annetut ohjeet ja määräykset valvonnan osalta*

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 §:n mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla. Tehtäessä esitutkintayhteistyötä poliisirikosasioissa on syyttäjä velvollinen reagoimaan tutkinnanjohtajan virheelliseen menettelyyn. Syyttäjän velvollisuutta valvoa esitutkinnan lainmukaisuutta on korostettu valtakunnansyyttäjän yleisenä ohjeena annetussa pakkokeino-ohjeessa VKS:2016:3.

Valtakunnansyyttäjä on antanut yleisen ohjeen liittyen poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta ja poliisirikosasiassa tehdystä syyteharkintaratkaisusta ilmoittamisesta VKS:2017:3. Ohjeessa on käyty läpi syyttäjätutkinnanjohtajien menettelyjä poliisirikosasioissa ja ohjeistettu tehtyistä päätöksistä ilmoittamisesta. Ohjeessa on myös kuvattu poliisirikosasioiden tilastointia seuranta varten.

#### *Asian arviointi ja johtopäätökset*

Syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden valvonta on syyttäjälaitoksesta annetun lain 9 §:n nojalla säädetty Valtakunnansyyttäjänviraston tehtäväksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan yksittäisissä poliisirikosasioissa tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän toiminnan laillisuuden valvonta kuuluu siten ensi sijassa Valtakunnansyyttäjänvirastolle.

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksen perusteella voidaan todeta, että valvontahavainnot ovat vuosina 2013–2017 olleet vähäisiä. Havaintojen aiheuttamat toimenpiteet ovat jääneet muutama vuodessa ja enimmillään kyse on ollut käsityksen saattamisesta syyttäjätutkinnanjohtajan tai hänen esimiehensä tietoon. Poliisin suorittamassa valvonnassa ei ole tullut esiin tapauksia eikä yksikään asia ei ole johtanut syytteen nostamiseen.



Syyttäjälaitoksessa suoritettavaa valvontaa voidaan pitää kattavana ja riittävänä ottaen huomioon syyttäjälaitoslaissa säädetty laillisuusvalvonta sekä Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä kuvatut valvonta- ja seurantatoimet. Huomioon tulee ottaa myös esitutkintaviranomaisten suorittama valvonta, joka ainakin tietojärjestelmien osalta kattaa myös syyttäjätutkinnanjohtajien tekemät päätökset ja toimenpiteet.

Oikeusministeriössä ei suoriteta syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvontaa poliisirikosasioissa eikä muissakaan syyttäjälaitoksen lainkäyttöön liittyvissä asioissa. Oikeusministeriö ei myöskään ole antanut ohjeita tai määräyksiä toiminnan valvonnasta tai sen suorittamisesta. Syyttäjälaitoslain 3 §:n mukaan syyttäjälaitos vastaa syyttäjän toimien järjestämisestä. Oikeusministeriö ei voine puuttua yksittäisiin poliisirikosoisiin, vaikka niiden osalta ei syyttäjälaitoslain 7 §:ssä tarkoitettu syyttäjän itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta sovellukaan.

Syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan ja oikeusministeriö vastaa syyttäjälaitoksen tulosoikeudesta. Syyttäjälaitoksen vuosittaisista tulostavoitteista sovitaan oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston ja Valtakunnansyyttäjänviraston välisissä neuvotteluissa. Tulossopimuksessa syyttäjälaitokselle asetetaan yleisiä tavoitteita liittyen muun muassa yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnan tuloksellisuuteen, kuten rikosasioiden käsittelyaikoihin. Tulostavoitteiden saavuttamista tarkastellaan säännöllisten tapaamisten lisäksi puolivuosisiraportoinnin ja tilinpäätöksen yhteydessä. Poliisirikostoiminnan osalta ei ole tälle vuodelle asetettu erityisiä tavoitteita.

Oikeusministeriössä on tarkoitus arvioida ja kehittää tulosoikeusprosessia syyttäjälaitoslain uudistuksen yhteydessä syyttäjälaitoksen organisaatorakenteen muuttuessa. Tässä yhteydessä on perusteltua myös arvioida, onko tulosoikeuteen kytkeytyvää oikeusministeriön roolia syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvonnassa poliisirikosoissa syytä laajentaa tai syventää. Arvioinnin osana selvitetään myös valvonnan ohjeistuksen ja raportoinnin kehittämistarpeita. Tietojärjestelmiä ja niiden käyttöoikeuksia koskevat puutteellisuudet on havaittu ja niitä arvioidaan yhdessä poliisin kanssa Vitja-järjestelmää kehitteässä.”

### **3. RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeita**

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Valtioneuvostosta annetun lain 7 §:n mukaan ministeriö jakautuu osastoihin ja tarpeen mukaan muihin toimintayksikköihin ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Oikeusministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 6 kohdan mukaan oikeusministeriön tehtäviin kuuluu syyttäjän toimi. 2 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan ministeriön toimialaan kuuluvat Valtakunnansyyttäjänvirasto ja syyttäjänvirastot.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain (439/2011) 3 §:n mukaan syyttäjälaitos vastaa syyttäjän toimien järjestämisestä, 7 §:n mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta, 9 §:n mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston tehtävänä on muun muassa valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta ja 19 §:n mukaan syyttäjänviraston tehtävänä on omalla toimialueellaan muun muassa valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Uuden, 1.10.2019 voimaan tulevan syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 2 §:n mukaan syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä.

Uuden lain 4 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnansyyttäjän toimiston tehtävänä on valvoa syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta. Saman pykälän 6 kohdan mukaan valtakunnansyyttäjän toimiston tehtävänä on vastata poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien toiminnan järjestämisestä.

Syyttäjälaitoksesta annetun uuden valtioneuvoston asetuksen (798/2019) 16 §:n mukaan Valtakunnansyyttäjän toimisto ohjaa poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa johtavien syyttäjien toimintaa koko maassa.

Uuden lain 5 §:n 2 momentin mukaan syyttäjälaitos muun ohessa valvoo omalla toimialueellaan syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Uuden lain 9 §:n mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta hänen käsiteltävänä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla.

Uuden lain 10 §:n mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa. Syyttäjä on toimivaltainen syyttäjätehtävissä koko maassa.

Esitutkintalain 2 luvun 1 §:n mukaan esitutkintaviranomaisia ovat poliisi-, rajavartiolaitos-, tull- ja sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään rajavartiolaitos-, rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa. Esitutkintaviranomaisten lisäksi esitutkintaan osallistuu syyttäjä.

Esitutkintalain 2 luvun 4 §:n ("Eriyiset tutkintajärjestelyt") mukaan syyttäjä johtaa esitutkintaa, jos poliisimiehen epäillään tehneen rikoksen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Vaikka poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos ei ole tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä, syyttäjä voi rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättää ryhtymisestä tutkinnanjohtajaksi. Syyttäjä voi edellä tarkoitetuissa tapauksissa johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäily, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa (754/2010) säädetyssä menettelyssä (1 mom.). Tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjällä on tuossa tehtävässään samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystön kuuluvalla poliisimiehellä (2 mom.). Poliisimiehen tekemäksi epäilty rikos tutkintaan aina muussa kuin hänen toimipaikkansa poliisiyksikössä, jos asiaa ei käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyssä menettelyssä. Muutenkin rikoksen tutkiva poliisiyksikkö tulee tarvittaessa määrätä niin, ettei luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarannu (3 mom.).

Esitutkintalain 3 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen johdosta saadaan toimittaa suppea esitutkinta vain, jos asia käsitellään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyssä menettelyssä. Lain 11 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan suppeassa esitutkinnassa ei ole tutkinnanjohtajaa.

Esitutkintalain 5 luvun 1 §:n mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyssä menettelyssä.

Lain 5 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan syyttäjä päättää esitutkintatoimenpiteistä asian siirryttyä hänelle esitutkinnan päättymisen jälkeen.

Lain 10 luvun 3 §:n mukaan poliisimies ja tutkinnanjohtajana toimiessaan syyttäjä voi antaa rikoksesta epäiltyä olleelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen, jos esitutkinta lopetetaan 3 luvun 9 §:n nojalla.

Pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n mukaan syyttäjä on pidättämiseen oikeutettu virkamies.

### **3.2 Erityisiä tutkintajärjestelyjä koskevan sääntelyn tausta ja tavoitteet**

Poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnan johto siirrettiin syyttäjälle samassa yhteydessä, kun ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Taustalla oli huoli siitä, että luottamus esitutkinnan puolueettomuuteen vaarantuu, jos rikoksesta epäilty kuuluu tutkinnan toimittavaan organisaatioon. Toisaalta esitutkinnan toimittamisen katsottiin edellyttävän erikoistietoja ja -taitoja, minkä vuoksi itse tutkintaa ei katsottu voitavan siirtää muulle viranomaiselle ilman, että sen sisällöllinen taso ilmeisestikin heikkenisi. Näin ollen säännöksiä tuli annettavaksi poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkinnan johtamisesta.

Tutkinnanjohtajuus ehdotettiin annettavaksi syyttäjälle sen turvaamiseksi, että esitutkinta näissä rikoksissa toimitetaan epäillyn aseman siihen vaikuttamatta ja yleisön esitutkinnan puolueettomuutta kohtaan tunteman luottamuksen ylläpitämiseksi. Tällöin poliisi ei voi omalla päätöksellään jättää asiaa esimerkiksi tutkimatta, vaan tutkintaa koskevat ratkaisut tekee poliisiorganisaation ulkopuolinen viranomainen. Hallituksen esityksessä lähdettiin kuitenkin siitä, että sääntely koskisi vain poliisimiesten virantoimituksessa tekemiä rikoksia. Virkansa ulkopuolella he olisivat samassa asemassa kuin muut kansalaiset, eikä esitutkinnan johtoa olisi järjestettävä toisin. Toisaalta vähäisiäkin rikoksia, esimerkiksi liikenne rikoksia, ei ehdotettu rajattavaksi pois tutkinnanjohtajuussäännöksen soveltamisalasta. Luottamuksen turvaamiseksi ehdotettiin, että poliisimiehen virantoimituksessa tekemiksi epäillyissä rikoksissa ei voitaisi toimittaa suppeaa esitutkintaa, jossa esitutkintalain mukaan ei ole tutkinnanjohtajaa. (HE 131/1996 vp s. 29–30 ja 45)

Eduskunnan lakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti kaikkien poliisimiesten tekemien rikosten esitutkinta oli syytä antaa poliisin ulkopuolisen tahon johdettavaksi. Myös yksityishenkilönä tehdyt rikokset voivat luonteensa vuoksi edellyttää, että esitutkinnan puolueettomuuden turvaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Niissä tapauksissa, joissa kyseessä on rikos, josta voidaan määrätä rikesakko tai sakko rangaistusmääräysmenettelyssä, viranomaistoiminnan puolueettomuuteen kohdistuvat epäilyt ovat ilmeisesti vähäisempiä kuin vakavampien rikosten yhteydessä. Esitutkinnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi oli riittävää, että tällaisissa tapauksissa esitutkintaa johtaa poliisimies.

Valiokunta katsoi myös, että esitutkinnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi suppean esitutkinnan tulee olla käytettävissä myös poliisimiesten tekemissä rikoksissa. Valiokunta kuitenkin ehdotti esitutkintalain muuttamista siten, että suppeassa esitutkinnassa on tutkinnanjohtaja (eli syyttäjä) selvitetäessä poliisimiehen tekemää rikosta. (LaVM 20/1996 vp s. 5–6)

Laki säädettiin lakivaliokunnan ehdottamassa muodossa seuraavasti (silloisen esitutkintalain (449/1987) 14 §:n uusi 2 momentti 203/1997): Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkintaa johtaa kuitenkin aina virallinen syyttäjä lukuun ottamatta rikesakkoasiana ja rangaistusmääräysmenettelyssä käsiteltäviä asioita. Lain 44 §:n muutetun 2 momentin mukaan suppeassa esitutkinnassa ei 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita lukuun ottamatta ole tutkinnanjohtajaa.

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleella esitutkintalain muutoksella (645/2003) muun ohella laajennettiin suppean esitutinnan soveltamisalaa. Tuolloin katsottiin, että tutkinnanjohtajan käyttäminen poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen johdosta toimitettavassa suppeassa esitutkinnassa on ristiriidassa suppean esitutinnan perustavoitteiden kanssa. Tarvittaessa tutkinnalta tällaisissa tapauksissa edellytettävät uskottavuustakeet on parempi toteuttaa toimittamalla esitutkinta normaalilaajuisena. Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa koskevia säännöksiä muutettiin suppean esitutinnan osalta siten, että tällaisen rikoksen johdosta saadaan toimittaa suppea esitutkinta vain, jos asia käsitellään rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä (jossa syyttäjä ei toimi tutkinnanjohtajana). Silloisen esitutkintalain 44 §:n 2 momentti palautettiin alkuperäiseen sanamuotoonsa, jonka mukaan suppeassa esitutkinnassa ei milloinkaan ole tutkinnanjohtajaa. (HE 52/2002 s. 19 ja 50–52)

Uutta esitutkintalakia (805/2011) säädettäessä syyttäjän asemaa poliisirikosten tutkinnassa arvioitiin uudelleen (HE 222/2010 vp s. 32–34 ja 167–169). Tuolloin pidettiin riittävänä, että lähtökohtaisesti syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana vain poliisimiehen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnassa. Käytännössä rajanveto poliisin virkatehtäviin liittyvien rikosepäilyjen ja hänen vapaa-aikaansa liittyvien rikosepäilyjen välillä on yleensä selvä. Jos tilanne olisi tulkinnanvarainen, syyttäjän tulisi varmuuden vuoksi ottaa tutkinnanjohto itselleen.

Toisaalta katsottiin, että syyttäjän tulisi voida päättää ryhtymisestään tutkinnanjohtajaksi myös rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä, vaikka rikosta ei olisi tehty virkatehtävien suorittamisen yhteydessä.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan kysymyksessä voisivat olla esimerkiksi sellaista vakavuustasoa edustavat rikokset, että niillä on merkitystä poliisimiehen virassa pysymisoikeuden kannalta. Asian laadun osalta kysymyksessä saattaisi olla korkea-arvoisen poliisimiehen vapaa-aikanaan tekemäksi epäilty rikos. Rikoksella saattaisi olla yhteys virkatehtäviin, vaikka sitä ei olisikaan tehty niiden suorittamisen yhteydessä. Rikoksen tekemisessä saatetaan esimerkiksi hyödyntää tekijän asemaa poliisina käyttämällä hyväksi virkatehtävien yhteydessä saatuja tietoja. Poliisimiehen vapaa-aikanaan tekemä rikos saattaisi myös liittyä toisen poliisimiehen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tekemäksi epäiltyyn rikokseen. Asian laatuun liittyisi myös se, että erityiset tutkinnalliset syyt saattavat edellyttää syyttäjän osallistumista esitutkintaan tavallista tiiviimmin tutkinnanjohtajan ominaisuudessa.

Samassa yhteydessä arvioitiin myös poliisirikosten tutkinnan yhteydessä käytettyä kahden tutkinnanjohtajan järjestelmää sellaisissa tapauksissa, joissa rikoksesta on epäiltynä poliisimiehen lisäksi muu henkilö. Silloisen apulaisoikeuskanslerin Jaakko Jonkan selvityksessä ”Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta” (sisäasiainministeriön julkaisu 48/2004) katsottiin, että kahden tutkinnanjohtajan järjestelmä on sekava ja joissakin tilanteissa omiaan saattamaan tutkinnan puolueettomuuden kyseenalaiseksi ulkopuolisten silmissä. Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että tutkinnanjohtajan keskittäminen yhdelle henkilölle eli tässä tapauksessa syyttäjälle saattaa edistää rikostutkinnan tehokkuutta. Tutkinnanjohtajan päätös hänen päätösvallassaan olevista asioista voidaan tarvita hyvinkin ripeästi, mitä kahden tutkinnanjohtajan käyttäminen voi haitata. Rikoksesta epäiltyjen välillä saattaa myös olla esimerkiksi sukulaisuuden kautta erityinen yhteys, joka puoltaa pelkästään syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana.

Näistä syistä ehdotettiin, että syyttäjä voisi johtaa esitutkintaa myös siltä osin kuin asiassa on poliisimiehen lisäksi muu epäilty, jos se on asian selvittämiseksi tarkoituksenmukaista. Syyttäjä ei edelleenkään toimisi tutkinnanjohtajana, jos asia käsitellään rikesakko- tai rangaistusmääräysasiana.

Jotta syyttäjä voisi harkita, ryhtyykö hän tutkinnanjohtajaksi, syyttäjälle tulee ilmoittaa rikosasioista, joissa epäilty tai joku epäillyistä on poliisimies. Tästä ehdotettiin säädettäväksi 5 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan sellaisista asioista tulee aina viipymättä tehdä ilmoitus syyttäjälle, jos asia ei ole rikesakko- tai rangaistusmääräysasiana käsiteltävä.

Säännösehdotukset hyväksyttiin hallituksen esityksen mukaisina. Asiallisesti saman sisältöiset voimassa olevat säännökset on esitetty edellä kohdassa 3.1.

### 3.3 Arvioinnin lähtökohtia

Arvioin ratkaisussani ainoastaan yleisellä tasolla, minkälaisia näkökohtia syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnassa tulisi käsitykseni mukaan ottaa huomioon. En erityisesti arvioi Valtakunnan-syyttäjänviraston tai muutoinkaan syyttäjälaitoksen tähänastista syyttäjätutkinnanjohtajien valvontaa.

Kaiken laillisuusvalvonnan lähtökohtana on se, että demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimatonta julkista valtaa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa asiakirjojen ja päätöksenteon julkisuus yhdistettynä median vapauteen ja yleiseen ilmaisuvapauteen täyttää osaltaan tätä valvonnan tarvetta. Esitutkinnassa toimitaan kuitenkin normaalista hallinnosta poiketen salaisen rekisterien sekä taktisten ja teknisten menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus (accountability) edellyttää tarkkaa toimintojen kirjaamista, selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja korostetun tehokasta valvontaa. Nämä näkökohdat korostuvat poliisirikosten tutkinnan yhteydessä myös sen vuoksi, ammatillinen lojaliteetti, työtuttavuudet ja kielteisiä muotoja saavan ”joukkuehengen” paineet saattavat asettaa tutkintaa johtavalle syyttäjällekin omat haasteensa.

Artikkelissaan ”Syyttäjä kriminaalipoliittisena ja eettisenä toimijana” (Teoksessa Consilio Manuque – Yhtenäinen syyttäjälaitos 10 vuotta, 2008, s. 100–111) Raimo Lahti toteaa, että mitä enemmän jollekin viranomaiselle annetaan valtaa, sitä tärkeämpää on huolehtia vallankäytön legitimiisyydestä ja kontrolloitavuudesta sekä asianmukaisen vastuu-, ohjaus- ja valvontajärjestelmän toimivuudesta. Lahti kysyy, toimiiko syyttäjiin kohdistuva ohjaus- ja valvontajärjestelmä riittävän hyvin ja onko valtakunnansyyttäjänvirastossa tehty tässä suhteessa kaikki voitava ja tarvitaanko valvonnan uusia muotoja. Vaikka kirjoitus käsittelee lähinnä syyttäjän roolia harkinnanvaraisessa syyttämättä jättämisessä ja rangaistusvaatimusten esittämisessä pääkäsitteilyssä, on kysymys relevantti myös syyttäjän roolissa tutkinnanjohtajana ja siten merkittävän julkisen vallan käyttäjänä.

Valvonnan merkitys korostuu sellaisissa viranomaistehtävissä, joissa puututaan henkilöiden perusoikeuksina turvattuihin oikeuksiin. Koska esitutkinnassa on mahdollisuus käyttää syvälle perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia keinoja, laajaa harkintavaltaa ja asianosaisiin muutoinkin vaikuttavia toimia, on esitutkintaviranomaisten toiminnan valvonta tärkeää. Salaisen tiedonhankinnan valvonnan merkitystä on erityisesti korostettu.

Näistä syistä pidän sinänsä selvänä, että myös syyttäjän tutkinnanjohtajana käyttämien toimivaltuuksien valvonta on tärkeää ja se on järjestettävä riittävällä tavalla.

### 3.4 Ministeriön rooli

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Vuoden 2000 perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) perustuslain 68 §:stä

todetaan, että pykälässä säädetty hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan.

Vuonna 1997 voimaan tulleen yleisistä syyttäjistä annetun lain esitöissä (HE 131/1996 vp) katsottiin, että syyttäjän asema tulee muodostaa mahdollisimman riippumattomaksi. Esitöiden mukaan vaatimuksella syyttäjien riippumattomuudesta tarkoitetaan ensisijaisesti estää syyttäjistön ulkopuolinen vaikutus syyttäjien toimintaan. Syyttäjän tehtävien ja aseman muuttuminen rikosprosessissa johtaa siihen, että syyttäjälle olisi asianosaisasemasta huolimatta taattava lähes tuomioistuimia muistuttava riippumattomuus. Niiden tehtävät ovat luonteeltaan samankaltaisia ja lainsäätäjällä onkin laajentanut syyteharkintavaltaa. Laissa taatun jokaisen syyttäjän itsenäisen syyteharkintavallan todettiin tarkoittavan sitä, että mikään viranomainen tai virkamies ei voisi antaa syyttäjälle sitovia määräyksiä siitä, kuinka hänen tulee käsiteltävänä oleva asia ratkaista. Edes ylemmät syyttäjät eivät voisi antaa yksittäisessä asiassa tällaisia määräyksiä. Syyttäjälaitoksen sisällä riippumattomuuden todettiin toteutuvan siten, että ylempi syyttäjä voi määrätä syytteen nostettavaksi, mutta ei kieltää alaistaan syyttäjää sitä ajamasta, vaan hänen on tällöin otettava asia itse ratkaistavakseen. (s. 20, 25 ja 36)

Lain esitöissä todettiin, että valtakunnansyyttäjän aseman tulisi olla sekä yksittäisissä syyteharkinta-asioissa että syyttäjistöä koskevassa ohjauksessa riippumaton valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä. Yleisohjeiden osalta voitiin oikeusministeriön myötävaikutus järjestää esim. siten, että valtakunnansyyttäjän on ohjeita valmisteltaessa kuultava oikeusministeriötä tai saatettava ohjeet ennen niiden julkistamista oikeusministeriön tietoon. (s.26)

Eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä viitattiin hallituksen esityksessä korostettuun syyttäjälaitoksen ja sitä johtavan valtakunnansyyttäjän riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen. Lakivaliokunta katsoi, että valtakunnansyyttäjän keskeinen asema onkin parhaiten rinnastettavissa tuomioistuinlaitoksen puolella korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valtaan ylimpänä oikeusasteena. (LaVM 20/1996 vp s. 2)

Vuoden 2012 alusta voimaan tulleeseen lakiin syyttäjälaitoksesta (439/2011) lisättiin nimenomainen säännös myös syyttäjän riippumattomuudesta. Yleisistä syyttäjistä annetussa laissa säädettiin ainoastaan valtakunnansyyttäjän riippumattomuudesta lain tasolla, vaikka syyttäjien riippumattomuuden todettiin koskevan kaikkia syyttäjiä. Uuden säännöksen mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Säännöksen perusteluiden mukaan syyttäjä vastaisi itsenäisesti ja riippumattomasti hänelle määrättyjen rikosasioiden käsittelystä. Syyttäjä tekisi lain nojalla hänen päätösvaltaansa kuuluvat ratkaisut itsenäisesti ja riippumattomasti. Tällaisia päätöksiä olisivat paitsi syyteharkintaan liittyvät ratkaisut myös muut päätökset, joihin syyttäjällä on toimivalta esitutkinnassa tai rikosprosessissa. (HE 286/2010 vp s. 18, esityksen eduskuntakäsittelyssä tähän ei tullut muutoksia, ks. LaVM 34/2010 vp ja EV 311/2010 vp)

Uutta syyttäjälaitoslakia (32/2019) säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 25/2018 vp – HE 17/2018 vp) seuraavaa:

Syyttäjälaitoksen riippumattomuudella on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeä merkitys etenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Valiokunta korostaa riippumattomuuden merkitystä paitsi syytteestä päätettäessä myös niiden tehtävien kannalta, joita syyttäjällä on esimerkiksi rangaistusmääräystä annettaessa (PeVL 7/2010 vp) ja tuomioesitystä tehtäessä (PeVL 7/2014 vp).

Syyttäjällä on esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Lainkohdan perustelujen mukaan syyttäjä tekisi lain nojalla hänen päätösvaltaansa kuuluvat ratkaisut itsenäisesti ja riippumattomasti. Tällaisia päätöksiä olisivat paitsi syyteharkintaan liittyvät ratkaisut myös muut päätökset, joihin syyttäjällä on toimivalta esitutkinnassa tai rikosprosessissa

(HE, s. 25—26). Ehdotetun säännöksen sanamuodon voidaan sinänsä tulkita kattavan perusteluissa mainitut asiakokonaisuudet. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi kuitenkin sääntelyn selkeyden vuoksi ja syyttäjän riippumattomuuden korostamiseksi syytä harkita sääntelyn täydentämistä esimerkiksi perusteluissa käytetyin maininnoin. Samoin perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisenä, että lakivaliokunta harkitsee syyttäjälaitoksen riippumatonta ja itsenäistä asemaa selventävän säännöksen lisäämistä lakiin, esimerkiksi Syyttäjälaitoksen tehtäviä koskevaan 2 §:ään.

Lakivaliokunta totesi edellä olevan perusteella seuraavaa (LaVM 5/2018 – HE 17/2018 vp):

Lakivaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämiä syyttäjän itsenäistä ja riippumatonta asemaa koskevia huomioita tärkeinä. Ehdotetussa syyttäjälaitoslaissa on tarpeen nimellisesti selventää Syyttäjälaitoksen asemaa tältä osin. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 2 §:ää täydennetään tältä osin maininnalla itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta siten, että pykälässä todetaan Syyttäjälaitoksen vastaavan itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä.

Ehdotetun sääntelyn selkeyttämiseksi Syyttäjälaitoksen itsenäisen ja riippumattoman aseman osalta valiokunta ehdottaa lisäksi lakiehdotusta tarkistettavaksi siten, että 1. lakiehdotuksen 1 luvun otsikkoa, 1 §:ää ja 2 §:n otsikkoa tarkistetaan niin, että sääntelystä käy ilmi, että ehdotetussa laissa säädetään myös Syyttäjälaitoksen asemasta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 25/2018 vp, s. 2–3) todennut, että lainkohdan perustelujen mukaan syyttäjä tekisi lain nojalla hänen päätösvaltaansa kuuluvat ratkaisut itsenäisesti ja riippumattomasti. Tällaisia päätöksiä olisivat paitsi syyteharkintaan liittyvät ratkaisut myös muut päätökset, joihin syyttäjällä on toimivalta esitutkinnassa tai rikosprosessissa (HE, s. 25–26).

Lausunnon mukaan ehdotetun säännöksen sanamuodon voidaan sinänsä tulkita kattavan perusteluissa mainitut asiakokonaisuudet. Lausunnon mukaan olisi kuitenkin sääntelyn selkeyden vuoksi ja syyttäjän riippumattomuuden korostamiseksi syytä harkita sääntelyn täydentämistä esimerkiksi perusteluissa käytetyin maininnoin.

Lakivaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyä huomiota perusteltuna. Valiokunnan näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen 10 §:ää on perusteltua täydentää siten, että siinä itsenäisen ja riippumattoman syyteharkintavallan lisäksi tuodaan esiin se, että syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti kaikki päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudelliset vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa.

Edellä esitetyn mukaisesti syyttäjälaitosta koskevia lakeja säädettäessä on erityisesti korostettu syyttäjälaitoksen ja syyttäjien itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Pidän asianmukaisena, että oikeusministeriö ei lausunnossaan esittämänsä mukaisesti suorita syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvontaa poliisirikosasioissa eikä muissakaan syyttäjälaitoksen lainkäyttöön liittyvissä asioissa eikä myöskään puutu yksittäisiin poliisirikosoikiin. Asiaa koskeva sääntely ja eduskunnan valiokuntien lausumat huomioon ottaen oikeusministeriöllä ei käsitykseni mukaan voi olla syyttäjiin kohdistuvaa laillisuusvalvonnallista roolia edellä mainituissa asioissa.

### **3.5 Syyttäjälaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta**

Uuden syyttäjälaitoslain 4 §:n mukaan valtakunnansyyttäjän toimisto valvoo syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta sekä vastaa poliisimiehen tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien toiminnan järjestämisestä. Lain 5 §:n mukaan syyttäjäläue omalla toimialueellaan valvoo syyttäjien toiminnan laillisuutta ja yhdenmukaisuutta.

Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa arvioidessaan (Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta, Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004) silloinen apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka näki poliisitoimen laillisuusvalvonnalla useita tehtäviä (s. 45):

- paljastaa ja saattaa asianmukaiseen tutkintaan ja vastuuseen lainvastaisia menettelyjä,
- toimii ennalta ehkäisevästi,
- on osana laadunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä
- vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.

Jonkan mukaan oikeudellisen kontrollin tärkeyttä on omiaan korostamaan se, että monet säännökset – jopa pakkokeinojen edellytyksiä koskevat – jättävät tulkinvaraisuutensa vuoksi runsaastikin harkinnanvaraa. Edelleen Jonkka totesi (s. 55), että sellaiset pakkokeinot, jotka eivät mene tuomioistuinkontrolliin, kaipaavat sisäisen laillisuusvalvonnan erityistä huomiota. Vaikka Jonkan selvitystyö keskittyy poliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan, ei voitane ainakaan kaikilta osin nähdä eroa laillisuusvalvonnan tarpeeseen sillä perusteella, kuka – poliisi vai syyttäjä – esimerkiksi pakkokeinoa esitutkinnan yhteydessä käyttää.

Vaikka syyttäjä ei ole tutkinnanjohtajana toimiessaankaan laissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen, syyttäjällä on tuossa tehtävässään samat toimivaltuudet kuin tutkinnanjohtajana toimivalla päällystään kuuluvalla poliisimiehellä ja hän tekee samanlaisia päätöksiä kuin poliisitutkinnanjohtaja esimerkiksi pakkokeinoista. Tutkinnanjohtaja päättää esitutkinnan aikana monista asianosaisten oikeusturvaan vaikuttavista asioista. Tutkinnanjohtajan tehtävänä on esitutkintalain mukaan määrätä tutkinnan suuntaamisesta ja toteuttamisesta ja hän vastaa viime kädessä siitä, millaisiin toimenpiteisiin asian johdosta ryhdytään ja mihin ei. Hän vastaa periaatteessa myös siitä, millä tavoin toimenpiteet toteutetaan ja millaiseen tärkeysjärjestykseen ne asetetaan. Tutkinnanjohtajalla on myös velvollisuus valvoa, että esitutkinta suoritetaan asianmukaisesti.

Näistä syistä tutkinnanjohtajien toiminnan sisäiselle laillisuusvalvonnalle on lähtökohtaisesti samanlainen tarve niin syyttäjälaitoksessa kuin poliisiorganisaatiossa.

Uuden lain 4 ja 5 §:t velvoittavat syyttäjälaitoksen sisäiseen laillisuusvalvontaan. Syyttäjän toiminta poliisirikosten tutkinnanjohtajana on yksi syyttäjän tehtävistä ja sen on myös oltava sisäisen laillisuusvalvonnan yhtenä kohteena.

Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksen mukaan poliisirikosasian tutkinnanjohtajan toiminnan valvonta onkin osa syyttäjälaitoksen suorittamaa säännönmukaista syyttäjien toiminnan laillisuusvalvontaa.

Valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjän toiminnan yksikön yhteydessä oleva poliisirikosasioiden käsittely-yksikkö seuraa jokaisen tutkinnanjohtajuusasian etenemistä rikosilmoituksen tekemisestä syyteharkintaan siirtymiseen saakka ja saattaa tietoonsa tulleet syyttäjätutkinnanjohtajien virheelliseen menettelyyn viittaavat tapaukset syyttäjän toiminnan yksikön käsiteltäväksi.

Syyttäjänvirastoissa syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan välitön esimiesvalvonta kuuluu heidän lähiesimiehinään virastojen työjärjestysten mukaisesti toimiville apulaispäälliköille ja virastopäällikköinä toimiville johtaville kihlakunnansyyttäjille. Syyttäjänvirasto raportoi virheellisestä menettelystä Valtakunnansyyttäjänvirastolle.

Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan syyteharkintavaltaa käyttävällä syyttäjällä on esitutkintavaiheessa merkittävä rooli esitutkinnan lainmukaisuuden valvonnassa. Syyteharkintavaltaa käyttävä syyttäjä on velvollinen reagoimaan poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän virheelliseen menettelyyn.



Lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa selvityksessään, että tutkintapyyntöjen ja tutkinnan kohteeksi joutuvat poliisimiehet ja juttujen asianomistajat seuraavat tarkoin tutkintaa ja saattavat epäilemensä virheet herkästi tutkittavaksi kanteluina ja tutkintapyyntöinä.

Syyttäjälaitoksella ei ole erityisesti poliisirikosasian esitutkinnan toimittamiseen liittyviä tietojärjestelmiä, mutta esimerkiksi poliisirikosasioiden esitutkintojen kestoa seurataan Sakari-järjestelmässä syyteasioiden vastaavan seurannan yhteydessä.

Selvityksen mukaan poliisi valvoo omia rekisterejään myös siltä osin, kuin niihin tallennetaan syyttäjätutkinnanjohtajan toimenpiteitä koskevia tietoja ja syyttäjätutkinnanjohtajat tai muut syyttäjät muuten käyttävät rekisterejä. Syyttäjätutkinnanjohtajan menettelyn jatkoselvittelyä edellyttävistä seikoista tulee ilmoittaa Valtakunnansyyttäjänvirastolle.

Johtopäätöksensä Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että syyttäjälaitoksen eri tavoin suorittama syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvonta on laajempaa ja tiiviimpää kuin tavanomaisen syyttäjän toiminnan valvonta. Poliisin suorittama valvonta puolestaan kattaa syyttäjätutkinnanjohtajien toimenpiteet siltä osin kuin niitä kirjautuu poliisin tietojärjestelmiin.

### 3.6 Arviointi

#### 3.6.1 Syyttäjän riippumattomuuden merkityksestä

Arvioin aluksi, onko syyttäjätutkinnanjohtajan ja tutkinnanjohtajana toimivan poliisimiehen asemassa joitain oikeudellisesti merkityksellisiä eroja, jotka saattaisivat vaikuttaa valvonnan tarpeeseen tai sisältöön.

Valvonnan sisältöä ja intensiteetin tarvetta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon valvonnan kohteena olevan viranomaisen riippumattomuuden aste. Asiaa arvioitaessa voidaan verrata riippumattomuutta poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen välillä. Tämän arvioinnin lähtökohtana on se, mitä asiasta säädetään nimenomaisesti laissa. Toiseksi riippumattomuuden astetta ilmentää myös se, kuinka asiaa käsittelevä poliisi, syyttäjä tai tuomari voidaan vaihtaa.

Poliisin riippumattomuudesta ei käsitykseni mukaan ole laissa nimenomaista sääntelyä.

Poliisimiehen tutkinnanjohtajuudesta on kirjallisuudessa todettu, että tutkinnanjohtajana ei tarvitse koko ajan olla sama henkilö.

Tutkinnanjohtajan ei tarvitse koko ajan olla sama henkilö, vaikka tavoitteena onkin se, ettei tutkinnanjohtaja vaihtuisi kesken tutkinnan. Esitutkinnan joutuisuusvaatimus edellyttää kuitenkin, että myös tutkinnanjohtajan toimivaltaan kuuluvat päätökset voidaan tehdä nopeasti. Laki ei aseta esittä esimerkiksi sille, että tutkinnanjohtajan tehtävät vaihtuvat tutkinnanjohtajiksi kelpoisten virkamiesten työvuorojen vaihtuessa. Vaihtumistilanteessa on pidettävä erityistä huolta siitä, että tehtävän vastaanottaja saa tiedon luovuttajan tekemistä tärkeistä ratkaisuista sekä sillä hetkellä voimassa olevista pakkokeinoista ja niihin liittyvistä määräajoista.

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)

Syyttäjistä on säädetty perustuslain lainkäyttöä koskevassa 9 luvussa. Perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla.

Lain tasoista sääntelyä on sekä voimassa olevassa, että uudessa syyttäjälaitoslaissa. Uudessa laissa syyttäjän riippumattomuutta nimenomaisesti koskevat tai sitä ilmentävät seuraavat säännökset:

- Syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän toimien järjestämisestä. (2 §)
- Syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävään olevassa rikosasiassa. Syyttäjä on toimivaltainen syyttäjän tehtävissä koko maassa. (10 §)
- Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan. (11 § 2 mom.)
- Syyttäjän ollessa toisen virkatehtävän vuoksi tai muusta syystä estynyt hoitamasta syyttäjän tehtäväänsä, esimies voi siirtää hänen käsiteltävään olevia rikosasioita toisen syyttäjän hoidettavaksi. (21 § 1 mom.)
- Esimies voi erityisestä syystä siirtää alaisensa syyttäjän käsiteltävään olevia rikosasioita toisen syyttäjän hoidettavaksi, jos se on joutuisan oikeudenkäynnin järjestämisen, työn tasaamisen, erityisosaamisen taikka muun vastaavan syyn vuoksi tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää rikosasiaa käsittelevän syyttäjän suostumusta. (21 § 2 mom.)

Tuomioistuinten riippumattomuudesta on säädetty muun muassa seuraavaa:

- Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. (PL 3 § 3 mom.)
- Tuomari on tuomiovaltaa käyttäessään riippumaton. Tuomarin riippumattomuutta turvaavasta virassapysymisoikeudesta säädetään perustuslain 103 §:ssä sekä tarkemmin tämän lain 16 luvussa. (Tuomioistuinlaki 1 luku 6 §)
- Asiat on jaettava valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Näiden perusteiden on oltava selkeitä ja niiden on turvattava asianosaisten oikeus saada asiansa ratkaistuksi riippumattomasti, puolueettomasti ja joutuisasti. (Tuomioistuinlaki 8 luku 7 §)
- Tuomarin käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi jaettu asia voidaan vastoin asianomaisen tuomarin tahtoa jakaa uudelleen vain, jos siihen on tuomarin sairaudesta, asian viivästymisestä, tuomarin työmäärästä tai muusta vastaavasta seikasta johtuva painava syy. (Tuomioistuinlaki 8 luku 8 § 1 mom.)
- Asian uudelleen jakamisesta 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa päättää päällikkötuomari. Korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa uudelleen jakamisesta päättää presidentti. Päätös on perusteltava. (Tuomioistuinlaki 8 luku 8 § 2 mom.)
- Tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassaan häntä sitoo vain laki. (Tuomioistuinlaki 9 luku 1 §)

Edellä olevasta ilmenee, että poliisin riippumattomuudesta ei ole säädetty laissa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliisiin kuuluvan tutkinnanjohtajan esimies saa antaa alaiselleen virkakäskyn myös sellaisessa asiassa, joka kuuluu tutkinnanjohtajan toimivaltaan. Esimies voi myös ottaa tutkinnanjohtajuuden itselleen, tai vaihtaa tutkinnanjohtajan.

Syyttäjän riippumattomuus ilmenee nimenomaisesti laista. Syyttäjä tekee itsenäisesti ja riippumattomasti päätösvaltaansa kuuluvat, rikosoikeudellisen vastuun toteuttamista koskevat ratkaisut käsiteltävänä olevassa rikosasiassa. Edes valtakunnansyyttäjä ei voi antaa syyttäjälle, myöskään tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle, määräyksiä siitä, minkälaisia ratkaisuja hänen olisi käsiteltävänä olevassa rikosasiassa tehtävä. Sen sijaan valtakunnansyyttäjä voi ottaa tutkinnanjohtajuuden itselleen, tai määrätä tutkinnanjohtajaksi toisen syyttäjän. Näille toimenpiteille ei ole laissa säädetty mitään erityisiä edellytyksiä.

Tuomarin riippumattomuudesta on säädetty perusteellisesti. Kukaan ei voi antaa tuomarille määräyksiä tuomiovallan käyttämisestä. Tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassaan häntä sitoo vain laki. Tuomarin käsiteltäväksi jaettu asia voidaan vastoin asianomaisen tuomarin tahtoa siirtää toiselle tuomarille vain laissa mainitusta painavasta syystä.

Edellä olevan perusteella on selvää, että tuomarin ja tuomioistuimen kaikkinaisen riippumattomuus on rikosprosessin viranomaisista selvästi vahvin. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että ”tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta” (HE 1/1998 vp, s. 76, samoin PeVL 55/2006 vp, s. 2).

Käsitykseni mukaan viranomaisen riippumattomuuden aste ei kuitenkaan sinänsä ja välittömästi vaikuta valvonnan tarpeeseen. Tuomarit käyttävät kaikkein vahvinta julkista valtaa, ja siinä mielessä myös valvonnan tarve olisi kaikkein suurin. Tuomareiden osalta viranomaisvalvonnan tarvetta vähentävät mm. tuomiovallan käytön julkisuus ja muutoksenhakujärjestelmä, jossa mahdollisesti virheellisiä ratkaisuja voidaan oikaista.

Sen sijaan viranomaisen riippumattomuus vaikuttaa ensinnäkin siihen, *mikä taho* valvontaa voi suorittaa. Tuomioistuinten riippumattomuuden takia hallintoviranomaiset, esimerkiksi oikeusministeriö, ei voi kohdistaa laillisuusvalvontaa tuomioistuimiin. Tuomioistuinten valvontaa voivat harjoittaa vain ylemmät tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat.

Vastaavasti juuri syyttäjien riippumattomuuden takia olen edellä kohdassa 3.4 todennut, että oikeusministeriöllä ei voi olla laillisuusvalvonnallista roolia syyttäjän tehtäviin. Tältä osin tutkinnanjohtajana toimivalla syyttäjällä ja poliisimiehellä on oikeudellisesti merkittävä ero. Kun poliisimiehellä ei ole samanlaista riippumattomuutta kuin syyttäjällä, sisäministeriö ja Poliisihallitus voivat ja niiden tuleekin valvoa tutkinnanjohtajina toimivia poliisimiehiä.

Toiseksi viranomaisen riippumattomuus vaikuttaa *valvonnan sisältöön*. Esimerkiksi oikeusasiamiehen (ja valtioneuvoston oikeuskanslerin) tuomioistuinvalvonnan sisältö poikkeaa merkittävästi hallintoviranomaisten valvonnasta juuri tuomioistuinten riippumattomuuden takia. Oikeusasiamies ei esimerkiksi voi lähtökohtaisesti puuttua tuomioistuimen näytön arviointiin tai ratkaisun sisältöön, ellei se ole selvästi lainvastainen, vaan valvonta kohdistuu lähinnä käsittelyn viivytyksettömyyteen ja muihin menettelyllisiin seikkoihin (ks. esim. Oikeusasiamies 90 vuotta – juhla kirja, Petri Jääskeläinen, Tuomioistuinten valvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö, ss. 178–190).

Syyttäjä ei ole samalla tavalla riippumaton kuin tuomari, mutta syyttäjä on selvästi riippumattomampi kuin poliisi. Tämä poliisia suurempi riippumattomuus syyttäjällä on myös tutkinnanjohtajana toimiessaan. Tämä ei sinänsä vaikuta valvonnan tarpeeseen, mutta sillä on vaikutusta valvonnan sisältöön. Mikään taho ei voi antaa syyttäjälle määräyksiä siitä, kuinka hänen olisi toimittava tutkinnanjohtajana. Tämän vuoksi valvonta ei ole tarpeen tutkinnan ohjaamiseksi tai sitä koskevien käskyjen antamiseksi. Sen sijaan valvonta on tarpeen menettelyn *laillisuuden* ja *viivytyksettömyyden* varmistamiseksi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi alussa mainitussa päätöksessään, että jos poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa laiminlyödään tai se viipyy pitkään, on luonnollista, että tämä on omiaan herättämään epäilyjä siitä, että epäillyn asema olisi vaikuttanut tutkintaan. Hän piti tärkeänä, että sekä Valtakunnansyyttäjänvirasto että esimiehet syyttäjänvirastoissa seuraavat järjestelmällisesti poliisirikosasioiden etenemistä.

Vaikka syyttäjän toimintaa yksittäisen asian käsittelyssä ei voida ohjata, syyttäjien toiminta on, päinvastoin kuin tuomareiden toiminta, tarkoitettu valtakunnansyyttäjän yleisesti ohjattavaksi. Valtakunnansyyttäjä voi ohjata syyttäjien toimintaa paitsi yleisohjein, myös jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa kantelumenettelyssä tai tarkastustoiminnassa esitettävillä käsityksillä. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on erityisesti syyttäjän toiminnan *yhdenmukaisuuden* valvonta ja ohjaus. Tämä koskee myös syyttäjien toimintaa tutkinnanjohtajina.

### 3.6.2 Valvonnan intensiivisyyden tarve

Pyrin seuraavaksi arvioimaan sitä, kuinka intensiivistä syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan valvonnan tulisi olla. Tätä varten pyrin aluksi erittelemään seikkoja, jotka puoltavat tavanomaista syyttäjän toiminnan valvontaa intensiivisempää valvontaa, ja toisaalta seikkoja, joiden nojalla intensiivisempään valvontaan ei olisi tarvetta.

#### *Intensiivisen valvonnan puolesta puhuvia seikkoja*

1. Viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen ylläpitäminen edellyttää, että kaikki viranomaistoiminta on laillisuusvalvonnan kohteena. Poliisirikosasioiden erityiset tutkintajärjestelyt on luotu nimenomaan yleisen luottamuksen turvaamiseksi, kuten edellä kohdasta 3.2 ilmenee. Tämä tausta-ajatus puoltaa myös poliisirikostutkinnan ja syyttäjätutkinnanjohtajien intensiivistä laillisuusvalvontaa.
2. Esitutkinnassa ja pakkokeinojen käytössä ei yleensä toteudu yleisöjulkisuus, joka omalta osaltaan on tärkeä osa viranomaistoiminnan yleistä valvontaa, kun kuka tahansa on oikeutettu esimerkiksi kantelemaan tietoonsa tulleesta virheellisestä epäilemästään viranomaistoiminnasta. Yleisöjulkisuuden puuttuessa sisäisen ja muun viranomaisaloitteisen laillisuusvalvonnan merkitys korostuu.
3. Laillisuusvalvonta on erityisen tärkeää sellaisessa viranomaistoiminnassa, jossa käytetään pakkokeinoja. Pakkokeinoilla yleensä puututaan perusoikeuksien suojattuihin oikeushyviin, kuten vapautteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tai luottamukselliseen viestintään. Pakkokeinoista ”perusoikeusherkimpiä” ovat salaiset pakkokeinot. Salaisen pakkokeinojen kohdalla pakkokeinon kohteen mahdollisuudet reagoida häneen kohdistettuun toimenpiteeseen esimerkiksi kanteluteitse on rajoitetumpi ns. tavallisiin pakkokeinoihin verrattuna, koska keinon käyttö tulee yleensä kohteen tietoon viiveellä ja joissain tapauksissa ei lainkaan. Myös poliisirikosten tutkinnassa on mahdollista käyttää kaikkia pakkokeinoja.

4. Kun esitutkintaan etenevien poliisirikosten kokonaismäärä on varsin vähäinen, ei yhdelle syyttäjätutkinnanjohtajalle vuosittain tutkittavaksi tulevien juttujen määrä ole kovin suuri. Käsitykseni mukaan vaara virheellisistä menettelyistä tai soveltamiskäytännöistä on suurempi, kun joiltain osin varsin hankalien säännösten tulkintaan ei muodostu samanlaista rutiinia kuin poliisissa toimivien päätoimisten tutkinnanjohtajien kohdalla. Tällaisissa tilanteissa laillisuusvalvonnalla voidaan kiinnittää huomiota virheellisiin tai lainvastaisiin menettelyihin ja osaltaan ohjata toimintaa lainmukaiseen suuntaan ja ehkäistä virheellisten menettelyjen muodostumista rutiiniksi.
5. Syyttäjän toiminnan yhdenmukaisuuden valvonnan tarve korostuu poliisirikosasioissa. Tämä koskee paitsi toiminnan yhdenmukaisuutta eri poliisirikosasioiden keskinäisessä suhteessa, myös sitä, että epäiltyjen rikosten tutkinnassa käytettävien pakkokeinojen käytännön soveltaminen ja käytetyt ”kynnykset” ovat yhdenmukaisia kaikkien hallinnonalojen virkamiesten ja kaikkien muidenkin epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Poliisirikostutkinnan laillisuusvalvonnalla on tärkeä merkitys tältä kannalta. Tällä osaltaan ehkäistään sitä, että tällä – lukumääräisesti varsin pienellä – esitutkinnan ”lohkolla” ei pääse kehittymään omanlaista, muusta esitutkintakentästä poikkeavaa soveltamiskäytäntöä. Tällaista kehitystä on laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella jossain määrin nähtävissä esimerkiksi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin soveltamisessa. Poliisirikosasioissa kirjallista esiselvittelymenettelyä näytetään sovellettavan varsin paljon muihin rikosasioihin verrattuna.

#### *Intensiivisen valvonnan tarvetta vastaan puhuvia seikkoja*

1. Useimmat poliisirikostutkintaan tulevat epäillyt rikokset ovat käsitykseni mukaan rikostutkinnallisesti varsin yksinkertaisia eikä niiden kohdalla tule tarvetta pakkokeinojen käyttöön. Näitä ovat esimerkiksi liikenteessä virkatoiminnan yhteydessä tapahtuvat ja muut epäillyt yksinkertaisimmat rikokset. Niiden tutkinnassa ei yleensä ole muutakaan erityistä, mikä edellyttäisi intensiivistä laillisuusvalvontaa.
2. Poliisirikostutkintaan etenevien juttujen lukumäärä on melko vähäinen. Tietojeni mukaan viime vuosina Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostiimin käsiteltäväksi on tullut vuosittain 600–900 poliisimiestä koskevaa rikosilmoitusta tai tutkintapyyntöä. Näistä esitutkintalain mukaiseen esitutkintaan etenee ilmeisesti keskimäärin kymmenisen prosenttia. Suuri osa poliisirikoksista tehtävistä rikosilmoituksista ja tutkintapyyntöistä on sellaisia, joissa selvästi ei ole perusteita tutkintaan, jolloin myöskään intensiivinen valvonta ei niiden osalta olisi tarpeen.
3. Poliisirikostutkinnan ”kohteet” eli poliisimiehet ovat esitutkinnan ammattilaisia, joiden tietoisuus esitutkintamenettelyistä ja pakkokeinojen edellytyksistä on pääsääntöisesti korkealla tasolla ja he osaavat reagoida laissa säädetyin keinoin mahdollisiin virheisiin tai lainvastaisuuksiin. Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksessä onkin todettu, että tutkintapyyntöjen ja tutkinnan kohteeksi joutuvat poliisimiehet ja juttujen asianomistajat seuraavat itse tarkoin juttujensa syyttäjätutkinnanjohtajien ja esitutkintavirkamiesten toimintaa ja saattavat epäilemensä virheet herkästi asianomaisten viranomaisten käsiteltäväksi kanteina tai tutkintapyyntöinä. Siten syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnan laillisuusvalvonnan painottamiseen ei epäiltyjen oikeusturvan näkökulmasta olisi sellaista erityistä tarvetta kuin niissä rikosasioissa, joissa epäillyt eivät itse osaa reagoida mahdollisiin lainvastaisuuksiin.

### 3.6.3 Johtopäätökset

Olen edellä kohdassa 3.4 todennut, että oikeusministeriöllä ei ole roolia syyttäjien laillisuusvalvonnassa. Sen sijaan voimassa olevan syyttäjälaitoslain 9 ja 19 §:t sekä uuden syyttäjälaitoslain 4 ja 5 §:t edellyttävät syyttäjien toiminnan laillisuuden ja yhdenmukaisuuden valvontaa. Uuden syyttäjälain myötä tulevaa syyttäjälaitoksen uudistettua organisaatiota nimenomaan perusteltiin paremmilla mahdollisuuksilla syyttäjälaitoksen ohjaamiseen ja kehittämiseen sekä syyttäjien toiminnan yhdenmukaisuuden valvomiseen ja edistämiseen.

Vuonna 1997 voimaan tullutta yleisistä syyttäjistä annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 131/1997 katsottiin, että valtakunnansyyttäjän syyttäjiin kohdistama valvonta jakautuu tarkastustoimintaan ja syyttäjiä koskevien kanteluasioiden ratkaisemiseen. Nyt voimassa olevaa syyttäjälaitoslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 286/2010 ei enemmälti arvioitu, kuinka lain 9 ja 19 §:ssä tarkoitettu valvonta toteutettaisiin.

Uutta syyttäjälaitoksesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen HE 17/2018 yleisperusteluissa todetaan, että syyttäjäkäytäntöjen yhdenmukaisuus on yksi keskeisimmistä oikeusturvatakeista. Yhtenä virastona toimiminen antaisi valtakunnansyyttäjän toimistolle paremmat mahdollisuudet toteuttaa tehtäviään syyttäjälaitoksen ohjaamisessa ja kehittämisessä sekä syyttäjien toiminnan yhdenmukaisuuden valvomisessa ja edistämässä. Syyttäjälaitoksen yhdenmukainen ohjaaminen ja kehittäminen parantaisi asioiden tasapuolista ja yhtenäistä käsittelyä maan eri puolilla.

Edellä kohdassa 3.6.2 toteamani seikkojen perusteella syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnan intensiivisyyden tarve näyttäisi yleisellä tasolla olevan suurempi kuin muussa syyttäjän toiminnan valvonnassa. Intensiivisempää valvontaa puoltaisivat erityisesti korostunut yleisen luottamuksen turvaamisen tarve, yleisöjulkisuuden puute, pakkokeinojen käyttö, mahdollinen syyttäjän kokemuksen puute ja korostunut toiminnan yhdenmukaisuuden valvonnan tarve.

Yleisellä tasolla tapahtuvalla valvonnan tarpeen arvioinnilla ei kuitenkaan ole itsessään merkitystä varsinkaan, kun poliisirikosasioihin liittyy myös edellä selostettuja intensiivisen valvonnan tarvetta vastaan puhuvia seikkoja. Sen sijaan olennaista on nähdäkseni se, että valvonta kohdennetaan niihin asioihin, joissa valvonnan tarve on suurin. Valvonnan kohdentamista arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kohdassa 3.6.2 esittämiäni näkökohtia.

Siten valvontaa tulisi kohdentaa ensinnäkin niihin poliisirikosasioihin, joissa yleisen luottamuksen turvaamisen tarve on erityisen korostunut. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi epäillyn rikoksen vakavuus, epäillyn poliisimiehen korkea asema poliisiorganisaatiossa, asian saama julkisuus tai sen periaatteellinen merkittävyys. Toisaalta luottamuksen turvaamisen tarve voi olla suuri myös sellaisissa asioissa, joissa epäillyn poliisirikoksen asianomistaja on itse kykenemätön huolehtimaan oikeuksistaan (esim. säilöönoton yhteydessä pahoinpidellyksi väitetty syrjäytynyt henkilö). Esimerkiksi oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on pyritty painottamaan vanhusten, lasten, vammaisten henkilöiden ja mielenterveyspotilaiden oikeuksien ja kohtelun valvontaa, koska heillä ei välttämättä ole edellytyksiä tai mahdollisuuksia reagoida lainvastaisuuksiin.

Eräs mahdollisesti painotettava valvonnan kohde voi olla ne poliisimiehen tekemäksi epäillyt rikokset, joita ei ole tehty virkatehtävän suorittamisen yhteydessä, mutta joissa syyttäjä on rikoksen vakavuuden tai asian laadun sitä muuten edellyttäessä päättänyt ryhtyä tutkinnanjohtajaksi. Tällaisia asioita voisi olla aihetta pitää silmällä myös siltä kannalta, että syyttäjät lain tarkoittamin tavoin todella ryhtyvät niissä tutkinnanjohtajaksi, eivätkä jätä tutkinnanjohtajuutta poliisille. Tilanteita, joissa syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle voi lain perusteluiden mukaan olla tarvetta, on selostettu edellä kohdassa 3.2.

Luottamuksen turvaamiseen liittyviä näkökohtia voi olla myös niissä asioissa, joissa on poliisi-miehen lisäksi muu epäilty. Näissäkin tilanteissa valvonnan tarvetta voi olla myös siitä näkökul-masta, että syyttäjät ryhtyvät tarvittaessa tutkinnanjohtajaksi.

Toiseksi valvontaa tulisi kohdentaa sellaisiin asioihin, joissa on käytetty pakkokeinoja, varsinkin perusoikeuksiin syvällisesti puuttuvia pakkokeinoja. Erityisesti pakkokeinoista ”perusoikeusher-kimmät” salaiset pakkokeinot ovat käsitykseni mukaan priorisoitavia valvonnassa.

Kolmanneksi valvontaa tulisi kohdentaa niiden syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaan, joilla on vain vähän kokemusta poliisirikosasioissa.

Neljänneksi valvontaa voisi olla perusteltua kohdentaa myös asiallisesti tiettyihin teemoihin. Täl-lainen teema voisi olla esimerkiksi edellä mainittu esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin esi-selvitysmenettelyn käyttäminen poliisirikosasioissa, tai se, onko tutkinnanjohtajan ja syyttäjän harkinta- ja päätösvallan rajanveto poliisirikosasioissa samanlainen kuin muissa rikosasioissa.

Kaikessa valvonnassa tulisi pitää silmällä paitsi toiminnan laillisuutta, myös sen viivytyksettö-myyttä ja yhdenmukaisuutta.

Pidän epätydyttävänä sitä Valtakunnansyyttäjänviraston selvityksestä ilmenevää seikkaa, että syyttäjälaitoksella ei ole oikeutta käyttää poliisiasian tietojärjestelmää syyttäjätutkinnanjohtajien tai muidenkaan syyttäjien taikka poliisirikosasian esitutkintaan osallistuvan poliisin henkilöstön toiminnan valvontaan. Tietojärjestelmiä tulee voida hyödyntää tehokkaan valvonnan edellyttä-mällä tavalla.

Totean, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ylin laillisuusvalvonta ei osaksikaan korvaa sisäistä laillisuusvalvontaa, vaan näiltä osin kysymys on lähinnä ”valvonnan valvonnasta”. Vi-ranomaisten tulee itse toimia laillisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävällä tavalla ja siinä tarkoituksessa kehittää sisäistä laillisuusvalvontaansa. Apulaisoikeusasiamies totesi edellä mai-nitussa päätöksessään, että hänen käsityksensä mukaan syyttäjälaitoksessa tiedostetaan hyvin poliisirikosasioiden merkitys, ja niiden käsittelyn kehittämiseen on myös panostettu. Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa tätä arviota.

Tiedossani ei ole, että syyttäjätutkinnanjohtajien toiminnassa olisi ollut laillisuusvalvonnan nä-kökulmasta erityistä aihetta arvosteluun. Valvonnan järjestämisessä kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään paljastaa ja saattaa asianmukaiseen tutkintaan ja vastuuseen lainvastaisia menet-telyjä, vaan kysymys on suurelta osin ennalta ehkäisevästä ja yhdenmukaisuutta edistävästä toiminnasta; olla osana laadunvalvontaa ja toiminnan kehittämistä sekä erityisesti siitä, että vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Kuten edellä on use-assa kohdassa tullut ilmi, poliisirikosasioiden erityiset tutkintajärjestelyt on luotu nimenomaan yleisen luottamuksen turvaamiseksi.

Tiedossani on, että poliisihallinnossa esitutkintaan ja erityisesti esitutkinnan yhteydessä käytet-täviin pakkokeinoihin kohdistuu varsin systemaattista sisäistä laillisuusvalvontaa. Niin poliisilai-tokset ja erillisyksiköt kuin Poliisihallitus laativat vuosittain tarkastussuunnitelman. Nähdäkseni tutkinnanjohtajien valvontaa yhtäältä poliisiorganisaatiossa ja toisaalta syyttäjälaitoksessa on kuitenkin vaikea verrata jo sen vuoksi, että poliisirikosasioissa on kysymys erityisestä vuosittain alle 1000 asian ryhmästä, kun taas poliisi toimii tutkinnanjohtajana kaikissa muissa sadoissa tuhansissa rikosasioissa, joiden laatu on hyvin moninainen. Olennaista on se, että syyttäjätut-kinnanjohtajien valvonta on järjestetty poliisirikosasioiden erityispiirteet huomioon ottaen riittä-vällä tavalla.

Tässä asiassa saamani selvityksen ja muun muassa Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostiimiltä saamieni tietojen perusteella Valtakunnansyyttäjänvirastolla (1.10.2019 alkaen valtakunnansyyttäjän toimistolla) näyttäisi olevan hyvät mahdollisuudet aktiiviseen ja tietyiltä osin intensiiviseen syyttäjätutkinnanjohtajien laillisuusvalvontaan. Poliisirikostiimillä on tiedossaan kaikki tutkintapyyntö ja rikosilmoitukset, jotka koskevat poliisimiesten virkatehtävien suorittamisen yhteydessä tekemiksi väitettyjä tai epäiltyjä rikoksia. Tämän vuoksi Valtakunnansyyttäjänvirastossa on poikkeuksellisen hyvät edellytykset kohdentaa syyttäjätutkinnanjohtajien valvontaa sellaisiin asioihin, joissa valvonnan tarve on suurin.

Saamieni tietojen mukaan hyvin suuri osa poliisirikosasioista ratkaistaan suoraan Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostiimissä. Vuonna 2013 Valtakunnansyyttäjänvirastoon saapuneista noin 900 asiasta noin 400 ratkaistiin poliisirikostiimissä ja noin 500 siirrettiin syyttäjänvirastoihin. Vuonna 2018 saapuneista vajaasta 900 asiasta lähes 700 ratkaistiin poliisirikostiimissä ja noin 200 siirrettiin syyttäjänvirastoihin. Vuonna 2019 tämä trendi on edelleen vahvistunut. Ensimmäisenä puolivuotiskautena saapuneista 504 asiasta 437 on ratkaistu poliisirikostiimissä. Poliisirikosasioiden käsittely ja siten myös sen valvonta on muuttumassa yhä selvemmin Valtakunnansyyttäjänviraston sisäiseksi. Näyttää siltä, että sisäiseen valvontaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon.

Pyydän Valtakunnansyyttäjänvirastoa (1.10.2019 alkaen Valtakunnansyyttäjän toimisto) ilmoittamaan 31.12.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin tässä päätöksessä esitetyt näkökohdat ovat mahdollisesti antaneet aiheutta.

Pyydän tässä ilmoituksessa ottamaan huomioon ainakin sen, miten valtakunnansyyttäjä kehittää toimintaansa ja huomioi syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnassa uuden lain säätämisen yhtenä tarkoituksena olleen paremman mahdollisuuden syyttäjien toiminnan valvontaan. Lisäksi pyydän ilmoituksessa arvioimaan tietojärjestelmien käytön kehittämisen mahdollisuuden syyttäjätutkinnanjohtajien laillisuusvalvonnassa. Vielä pyydän ilmoittamaan, kuinka Valtakunnansyyttäjän toimistossa ratkaistavien poliisirikosasioiden valvonta on järjestetty.