

17.9.2009

Dnro 4093/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Esitutinnan keskeyttäminen ja hallintokantelun käsittelyaika

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 9.12.2008 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Helsingin poliisiviranomaisten menettelyä vahingontekoa koskevan asian esitutkintaa ja sen johdosta tehtyyn hallintokanteluun vastaamista koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, ettei hänen tekemäänsä rikosilmoitusta tutkittu eikä hänen tekemäänsä hallintokanteluun vastattu millään tavalla.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin poliisilaitoksen rikosylikomisario A:n ja komisario B:n selvitykset sekä poliisilaitoksen antama lausunto. Ne ovat kantelun liitteenä.

3

RATKAISU

3.1

Esitutinnan keskeyttäminen ja suoritettavat tutkintatoimenpiteet

Tapahtumat

Kantelija teki poliisille 27.8.2005 rikosilmoituksen (6070/R/136783/05) yrityksensä ajoneuvojen vahingoittamisesta.

Ilmoitustietojen mukaan Kantelija oli tehnyt poliisille 27.8.2005 rikosilmoituksen lievästä vahingonteosta, joka ilmoitustietojen mukaan oli tapahtunut 19.10.2004. Ilmoituksen mukaan kaksi tuntematonta naista oli tuolloin kantanut puunrungon kahden Kantelijan omistaman ja pysäköitynä olleen ajoneuvon päälle. Tästä oli aiheutunut toisen auton tuulilasiin halkeama. Kantelijan poliisille antamien tietojen mukaan epäillyt naiset olivat poistuneet kahteen eri portaaseen xxx:ssä. Lisäksi Kantelija tiesi toisen naisen käyttävän auton rekisteritunnuksen ja ilmoitti sen poliisille.

Poliisi oli ollut yhteydessä kyseisen ajoneuvon omistajaan, joka oli tuolloin jyrkästi kiistänyt syyllistyneensä mihinkään rikokseen. Hän kertoi poliisille nähneensä Kantelijan ajoneuvon päällä puunrungon ja joskus myös muuta roskaa, mutta kiisti olleensa missään tekemisissä asian kanssa. Lisäksi tämä naishenkilö oli todennut poliisille tapauksen sattuneen joskus keväällä 2005 eikä syksyllä 2004. Tut-

kintamuistiossa on todettu, että Kantelijan toimittama valokuva epäilyistä on selvästi otettu varhain keväällä, mikä on todettavissa maastossa olevasta lumesta.

Asian tutkinnanjohtajana toiminut komisario B keskeytti asian tutkinnan 14.10.2005 sillä perusteella, että tekijä oli toistaiseksi tuntematon.

Selvitysten sisältöä

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä komisario B toteaa, että Kantelija oli epäillyt vahingon tekijöiksi kahta naishenkilöä. Hän oli toimittanut poliisille valokuvan, joka Kantelijan kertoman mukaan esitti toista tekijää. Kuva oli ajallisesti otettu huomattavan paljon väitettyä tapahtumaa myöhemmin. Kyseinen naishenkilö oli tavoitettu ja puhutettu ja hän kiisti jyrkästi olleensa mitenkään osallinen tapahtumaan.

B:n mukaan tapauksesta oli näin ollen esitetty kaksi täysin vastakkaista mielipidettä eikä tällaisia epäilyjä ja väitteitä vailla muuta näyttöä voi pitää minkäänlaisena näyttönä mahdollisesta tekijästä. B toteaa, että Kantelijalle oli annettu mahdollisuus tulla kuulusteluun asian keskeyttämispäätöksen jälkeen, mutta hän ei ollut halukas saapumaan kuulusteltavaksi.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan on ilmeistä, että esitutkinta asiassa oli suoritettu puutteellisesti, koska poliisi ei ollut suorittanut asiassa kuulusteluja, vaikka asianomistaja oli antanut epäilyistä tietoja, joiden perusteella hänen henkilöllisyytensä on ollut selvitettävissä. Vaikka kyseinen henkilö on puhelimitse puhuteltaessa kiistänyt teon, ei häntä saatujen tietojen perusteella olisi kuitenkaan saanut sulkea epäilyjen ulkopuolelle. Lisäksi on ilmeistä, ettei toisen epäillyn henkilöllisyyttä ollut yritetty selvittää. Poliisilaitoksen lausunnossa on katsottu, että ennen tutkinnan keskeyttämispäätöstä olisi tullut suorittaa ne kaikki toimenpiteet, joilla todistusaineistoa asiaan olisi ollut mahdollista saada.

Oikeusohjeet

Esitutkintalain 5 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnassa selvitetään mm. rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, ketkä ovat asianosaisia ja muut syytteestä päättämistä varten tarvittavat seikat (1 kohta).

Esitutkinnan keskeyttämisen perusteista ei ole säädöksiä.

Arviointia

Esitutkinnan keskeyttäminen tarkoittaa sitä, että asian aktiivinen tutkinta on keskeytetty, koska asian selvittäminen on sellaisessa tilassa, että aineisto jutun päättämiseksi tai saattamiseksi syyttäjän harkittavaksi on puutteellinen eikä uutta todistusaineistoa ole odotettavissa. Tyypillisin peruste on se, että epäiltyä rikosentekijää ei ole saatu riittävästi tunnistetuksi tai kyetä tavoittamaan (ns. pimeä juttu). Tutkintaa voidaan mahdollisen rikoksen vanhentumisaikojen puitteissa jatkaa, jos aihetta siihen ilmenee. Keskeyttämispäätös ei siis ole lopullinen. Huolimatta siitä, että laissa ei ole tarkemmin määritelty esitutkinnan keskeyttämisen edellytyksiä, on keskeyttämisen perustuttava hyväksyttäviin syihin.

Poliisilla on huomattava harkintavalta niin esitutkintatoimenpiteistä kuin esitutkinnasta kokonaisuudessaan päättäessäänkin. Siitä, mitä konkreettisia toimenpiteitä poliisilla esitutkinnassa oleva asia kulloinkin tulisi edellyttämään, ei ole nimenomaisesti laissa säädetty. Esitutkinnan tavoitteiden selvittämistapa jää pitkälti riippuvaiseksi poliisin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja valitusta tutkinta-

taktiikasta. Tässä tapauksessa poliisin ennen esitutinnan päättämistä tekemät tutkintoimenpiteet antavat mielestäni kuitenkin aihetta arvioida sitä, olivatko toimenpiteet riittäviä ottaen huomioon erityisesti suorittamatta jätettyjen tutkintoimien mahdollisen vaikutuksen esitutkintalain 5 §:ssä säädettyihin esitutinnan tavoitteisiin.

Tässä tapauksessa rikosilmoitus oli tehty 27.8.2005 koskien 19.10.2004 tapahtunutta rikosta ja esitutinnan keskeyttämisestä oli päätetty 14.10.2005. Esitutkinta oli ollut ns. aktiivitutkinnassa runsaan vuoden ajan ennen keskeyttämisspätöksen tekemistä. Käytännössä asiassa ei liene tehty Kantelijan epäiltynä pitämän henkilön puhelimitse tapahtuneen puhuttamisen lisäksi muita tutkintoimenpiteitä. Mikäli tutkittavana olleessa rikoksessa on ollut kysymys rikoslain 35 luvun 1 §:n mukaisesta vahingonteosta (tai 3 §:n mukaisesta lievästä vahingonteosta), rikoksen syyteoikeus on rikoslain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 2 §:n nojalla vanhentunut kahdessa vuodessa tekoapäivästä eli 20.10.2006.

Näkemykseni mukaan on selvää, että suoritettavien toimenpiteiden tulee olla esitutkintalain 5 §:stä ilmenevien esitutinnan tavoitteiden kannalta hyväksyttäviä. Arvioitaessa esitutkintoimenpiteiden tarvetta ja hyväksyttävyyttä tulee käsitykseni mukaan ottaa huomioon muun muassa, kuinka todennäköistä uuden selvityksen saaminen asiaan on, kuinka suuren työmäärän se edellyttää ja milloin selvitystä ehkä olisi saatavissa. Ratkaisuun vaikuttaa ymmärrettävästi myös epäillyn rikoksen laatu. Toisaalta, vaikka tällaisen selvityksen sisällöllä ei välttämättä olisikaan esitutkintalain 5 §:n tavoitteiden kannalta ollut merkitystä, se olisi mahdollisesti hyödynnettävissä lisäargumenttina esitutinnan keskeyttämistä harkittaessa.

Katson, että komisario B:n asiassa tekemä esitutinnan keskeyttämisspätös on perustunut jossain määrin puutteellisiin tosiasiatietoihin, kun otetaan huomioon ne tiedot, joita esitutkinta-aineiston valossa olisi ollut mahdollista hankkia. Poliisi vaikuttaa tulkinneen asian siten, ettei asiassa ollut tarvetta hankkia asianomistajan ja epäillyn kuulustelukertomuksia eikä näin ollen tarvetta tätä kautta pyrkiä selvittämään toisen epäillyn henkilöllisyyttä. Merkittävää on se, että Kantelija kertomansa mukaan oli itse nähnyt tapahtuman, joskin toisaalta ilmeisesti hän ei enää ainakaan poliisin tekemän tutkinnankeskeyttämisspätöksen jälkeen ollut halukas tulemaan kuulusteltavaksi, vaikka se sinänsä olisi ollut mahdollista.

Poliisilla on huomattava harkintavalta niin esitutkintoimenpiteistä kuin esitutinnan keskeyttämisestä tai lopettamisesta päättäessään. Esitutinnan keskeyttämisen perusteista ei ole säädetty. Päätöstä tehtäessä on edellä kerrotusti punnittava useita eri tekijöitä ja niiden yhteisvaikutusta. Kysymys on osaksi myös valitusta tutkintotaktiikasta, jonka arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu laillisuusvalvojalle muilta kuin niiltä osin, voidaanko valittua taktiikkaa pitää esitutkinnalle laissa säädettyjen tavoitteiden valossa perusteltuna.

Asiaa kokonaisuutena arvioiden esitän kannanottonani, että toisenkin suuntainen ratkaisu eli esitutinnan jatkaminen lisätutkintoimenpiteiden suorittamiseksi olisi tässä tapauksessa ollut aikanaan perusteltavissa, joskin suoritettavissa olleiden tutkintoimenpiteiden merkitystä rikosasian selvittämisen kannalta voitaneen pitää jossakin määrin tulkinnanvaraisena. Tähän nähden katson, ettei komisario B ole käyttänyt hänelle tutkinnanjohtajana kuuluvaa harkintavaltaa tavalla, joka antaisi minulle aihetta muuhun kuin että kiinnitän hänen huomiotaan edellä esittämiini näkökohtiin.

3.2

Hallintokantelun käsittelystä

Tapahtumat

Saatuaan tekemäänsä rikosilmoitusta koskevan poliisin tekemän tutkinnan keskeyttämispäätöksen Kantelija oli kirjoittanut Helsingin poliisilaitoksen johdolle kanteluksi otsikoimansa kirjeen, jossa hän oli pyytänyt toimenpiteitä esitutinnan loppuun saattamiseksi. Kirjoituksessa arvosteltiin poliisia siitä, ettei asiaa ollut tutkittu kunnolla, vaan tutkinta oli keskeytetty. Kantelijan kirjoitus oli päivätty 21.2.2006.

Helsingin poliisilaitos oli hankkinut Kantelijan kirjoituksen johdosta komisario B:n 10.3.2006 antaman kirjallisen selvityksen. Poliisilaitos ei ollut vastannut hallintokanteluun Kantelijan oikeusasiamiehelle osoittaman kantelun päiväämisajankohtaan mennessä ja johtuen siitä, että Kantelija oli kannellut eduskunnan oikeusasiamiehelle samaan asiaan liittyen, hallintokantelua ei ole ratkaistu Helsingin poliisilaitoksella.

Selvitysten sisältöä

Helsingin poliisilaitoksen rikosylikomisario A on selvityksessään todennut, että pääasiallinen syy Kantelijan tekemän hallintokantelun viivästymiseen on se, että kanteluita tulee käsiteltäväksi enemmän kuin niitä ehditään käsitellä. Toisaalta muiden kanteluviranomaisten pyytämät selvitykset ja lausunnot pyritään hoitamaan annetuissa määräajoissa, josta seuraa, että poliisilaitoksen itsensä ratkaistavien hallintokanteluiden käsittelyä on jouduttu siirtämään tuonnemmaksi. Mitään kantelua ei ole kuitenkaan tarkoitus jättää käsittelemättä, vaan jokainen kantelu ratkaistaan sitä mukaa kuin ehditään.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan se, että ruuhkautumista on tapahtunut ja ruuhkien purkamisen on kestänyt kohtuuttoman kauan, johtuu osin työtehtävissä ja henkilöstössä tapahtuneista muutoksista sekä tähän liittyen osin henkilöiden jaksamisesta. Poliisilaitoksen käsityksen mukaan edellä mainitut asiat ovat sittemmin paremmassa kunnossa. Myös poliisilaitoksessa ratkaistavien kanteluiden osalta on tehostettu seuranta siten, että ratkaisemiseen tarkoitetut selvitykset saadaan valmistelijalle määräajassa ja valmistelu suoritetaan sen jälkeen viipymättä työtilanteen mukaan. Vanhojen kanteluruuhkien purku on lähes valmis ja tulee valmiiksi lähiviikkojen aikana.

Oikeusohjeet

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

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Mainittu säännös kohdistuu virkamieheen eikä viranomaiseen, joten sillä on vain välillinen merkitys hallintoasiain käsittelyajalle (HE 72/2002 vp, s.73).

Arviointia

Hallintolakia koskevassa kirjallisuudessa käsittelyaikojen yleisen nopeuttamisen keinoiksi on suositeltu käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä

tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä työnjohdon, valvonnan ja asian käsitteilyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista sekä tiedoksiantojen nopeuttamista (ks. Matti Niemivuo – Marietta Keravuori: Hallintolaki, s. 204–205).

Se, milloin voidaan katsoa, ettei asiaa ole ratkaistu perustuslain ja hallintolain edellyttämin tavoin viivytyksettä, vaihtelee suuresti sen mukaan, millainen asia on kyseessä. Hallintokantelussa ei suoranaisesti päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta siten kuin hallintoasian käsitteilyssä usein on asian laita, vaan kyse on viranomaistoiminnan jälkikäteisestä valvonnasta. Tämän vuoksi kanteluasian käsittelyn kesto voi olla selvästi pidempi kuin monissa muissa asioissa ilman, että viivytyksettömyyden vaatimusta voidaan katsoa rikotun.

Tässä tapauksessa Kantelijan hallintokantelun käsittely oli kestänyt hänen eduskunnan oikeusasiamiehelle tekemänsä kantelun päiväamisajankohtaan mennessä lähes kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta. Hallintokanteluun ei ole tietämäni mukaan annettu ratkaisua tähän päivään mennessä.

Käsitykseni mukaan Kantelijan asian käsittely Helsingin poliisilaitoksessa on viivästynyt siten, että käsittely on kestänyt kohtuuttoman kauan. Selvityksen mukaan viivytyks on johtunut lähinnä siitä, että kanteluiden valmisteluun ei ole ollut käytettävissä riittävästi henkilökuntaa. Tietooni ei kuitenkaan ole tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheita epäillä yksittäisten kanteluja käsittelevien virkamiesten laiminlyöntejä. Tietääkseni kyse on kanteluiden määrästä verrattuna niitä ratkaisevien virkamiesten määrään. Lisäksi asioiden viivytyksetön käsittely on viime kädessä viranomaisen vastuulla.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 § virkatoiminnalta edellyttää.

Saamani selvityksen mukaan Helsingin poliisilaitoksella on ryhdytty toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Tämän vuoksi pidän riittävänä toimenpiteenä, että ilmoitan Helsingin poliisilaitokselle moittivan käsitykseni siitä, että Kantelijan perustuslaissa ja hallintolaissa turvattu oikeus asiansa viivytyksettömään käsittelyyn ei ole toteutunut. Kiinnitän myös vastaisen varalle Helsingin poliisilaitoksen vakavaa huomiota laissa asetettuun veloitteeseen turvata kanteluasioiden viivytyksetön käsittely. Käsitykseni mukaan tämä velvoite merkitsee myös sitä, että työjärjestelyillä ja voimavaroja suunnitellaan huolehditaan siitä, että tilapäiset henkilöstövajaukset tai tavanomaisuudesta poikkeavat työtehtävät eivät heikennä käsittelyaikojen myönteistä kehitystä.

Totean lopuksi myös yleisemmällä tasolla sen, ettei hallintoviranomainen voi ainakaan omaaloitteisesti pidättäytyä sen käsiteltävänä olevan hallintokantelun tutkimisesta tai ratkaisemisesta sillä perusteella, että samasta asiasta on kanneltu ylimmille laillisuusvalvojille (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri). Eri asia on, mikäli asiassa yksittäistapauksessa sovietaan siitä, kuka kanteluasian ratkaisee. Ylimpien laillisuusvalvojen suorittama laillisuusvalvonta koskee kaikkia poliisihallinnon organisaatiotasoa, jolloin myös tässä tapauksessa poliisin hallintokanteluasiassa tekemä ratkaisu voitaisiin myöhemmin saattaa sen laillisuuden osalta ylimmän laillisuusvalvojan tutkittavaksi.

Tätä näkökohtaa vasten katson, että Helsingin poliisilaitoksen tulisi tehdä ratkaisu Kantelijan hallintokanteluun liittyen jo sen käsittelyyn kulunut aika huomioiden mahdollisimman pikaisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni näkemykseni esitutinnan toimittamisessa esitutinnan tavoitteiden kannalta sekä esitutkintaa koskevassa päätösharkinnassa huomioonotettavista näkökohdista komisario B:n tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestäni hänelle.

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni moittivan käsitykseni Helsingin poliisilaitoksen menettelystä Kantelijan kanteluasian käsittelyssä sekä yleisemmistä huomioistani kanteluasioiden käsittelystä Helsingin poliisipäällikön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän poliisipäällikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Muihin toimenpiteisiin kantelukirjoitus ei anna aiheutta ja sen liitteet palautetaan ohessa.