

6.5.2021

EOAK/5275/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

ESITUTKINNAN KESTO

1 KANTELU

Kantelija arvosteli asiamiehensä laatimassa kantelukirjoituksessa Itä-Uudenmaan poliisilaitosta esitutkinnan kestoa koskevassa asiassa. Kantelussa kerrotaan, että esitutkinta asiassa [- -] oli kestänyt kantelun vireille tulon ajankohtana yli kolme ja puoli vuotta. Kysymys on ollut epäillyn pahoinpitelyrikoksen tutkinnasta.

2 SELVITYS

[- -]

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

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

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Esitutkintalain 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Säännöksen 3 momentin mukaan esitutkintatoimenpiteet voidaan olosuhteiden sitä edellyttäessä asettaa tärkeysjärjestykseen.

3.2 Arviointia

Yleistä esitutkinnan toimittamisesta

Esitutkinnan viivytyksetön toimittaminen palvelee rikosten asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Esitutkinta on yleensä tuloksekkainta

silloin, kun se voidaan toimittaa mahdollisimman pian rikoksen tapahduttua. Esitutinnan joutuisuudella on luonnollisesti suuri merkitys rikoksen uhrin kannalta. Esitutinnan toimittaminen ilman aiheetonta viivytystä on tärkeää myös syylliseksi epäillyn kannalta, jotta hän ei joudu olemaan kauempaa kuin välttämätöntä rikoksesta epäillyn asemassa. Ylipäätään asianmukainen esitutkinta ja sen viivytyksetön toimittaminen on tärkeää koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta.

Esitutkinnalle ei kuitenkaan voida asettaa yleistä enimmäisaikaa, vaan esitutinnan hyväksyttävää aikaa on arvioitava ottaen huomioon muun muassa sen laatu, laajuus ja yksilölliset erityispiirteet. Myös esitutinnan toimittamiseen liittyvät muut tekijät, kuten käytettävissä olevat tutkintaresurssit ja poliisin mahdollisuus asettaa tehtävänsä kiireellisyysjärjestykseen vaikuttavat tosiasiallisesti esitutinnan keston. Esitutkintaan käytettävissä oleva aika riippuu myös siitä, mikä on epäillyn rikoksen syyteoikeuden vanhentumisaika ja siitä, koska epäilty rikos on tullut poliisin tietoon.

Joka tapauksessa esitutkinta tulee toimittaa loppuun sellaisessa ajassa, että tutkittavana oleva rikos ei pääse vanhentumaan ja että syyttäjälle jää kohtuullinen aika syyteharkinnan suorittamista varten. Rikoksen vanhentumisaika tulee ottaa huomioon myös siten, että asianomistajalle jää mahdollisuus saattaa asia tarvittaessa itse tuomioistuimessa vireille siten kuin asianomistajan toissijaisesta syyteoikeudesta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:ssä (455/2011) säädetään.

On myös otettava huomioon, että mikäli asiaa sittemmin käsitellään oikeudessa mahdollisesti useassakin oikeusasteessa, ei rikosprosessin kokonaiskesto aika saa muodostua liian pitkäksi. Mikäli asian käsittely jo esitutkintavaiheessa kestää vuosia, on kokonaiskäsittelyaika vaarassa pelkästään tästä syystä muodostua niin pitkäksi, että se on Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön vastainen. Suomen valtio voikin joutua vastuuseen rikosasian pitkästä käsittelyajasta sinänsä riippumatta siitä, voidaanko kenenkään yksittäisen virkamiehen osoittaa menetelleen moitittavasti. Korostan kuitenkin, että jokaisen tapauksen käsittelyajan kohtuullisuutta tulee arvioida kunkin asian erityispiirteiden pohjalta eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä sinällään voida tehdä yksiselitteisiä päätelmiä mistään ehdottomista aikarajoista.

Vaikka tutkija varsinaisesti huolehtii tutkintatoimenpiteistä, tutkinnanjohtajan velvollisuuksiin kuuluu valvoa sitä, että esitutkinta suoritetaan ilman aiheetonta viivytystä. Viime kädessä tutkinnanjohtaja on vastuussa siitä, että esitutkinta toimitetaan esitutkintalain säännösten mukaisesti. Tutkinnanjohtajalle kuuluu myös kaikkien esitutkinnan kannalta tärkeitten päätösten tekeminen. Tutkinnanjohtaja päättää esitutkinnan aloittamisesta ja johtaa tutkintaa. Hän määrää tarvittavista lisäselvityksistä ja kuulusteluista sekä esitutkinnan päättämisestä. Tutkinnanjohtajan tulee itse aktiivisesti seurata johdettavinaan olevien esitutkintojen edistymistä. Valvonta edellyttää asioiden käsittelyn riittävän tehokasta seurantaa, jota ei tule jättää pelkästään tutkijoiden oman

ilmoituksen varaan. Valvonta ei myöskään saa olla sen varassa, että asianosaiset tiedustelevat asian viipymisestä.

Suuri juttumäärä rajoittaa käytännössä tutkinnanjohtajan mahdollisuuksia valvoa jokaista juttua yksityiskohtaisesti. On myös selvää, että kukaan ei voi johtaa ja valvoa suurta määrää esitutkintoja pelkästään muistinvaraisesti. Tehokkaaseen seurantaan on nykyään jo pääosin riittävät mahdollisuudet tietojärjestelmien avulla.

Totean myös, että joka tapauksessa poliisilaitos vastaa viime kädessä siitä, että asioiden käsittely on järjestetty asianmukaisesti niin, että aina on muun muassa selvää, kuka on tutkintavastuussa yksittäisestä asiasta.

Kun juttuja on paljon, niitä joudutaan asettamaan tärkeysjärjestykseen. Tässä on yleensä kysymys siitä, että poliisin rajallisten resurssien puitteissa vakavimmat rikokset asetetaan kiireellisyyden suhteen etusijalle. Toisaalta jonkin rikoksen tutkiminen kiireellisesti saattaa olla tärkeätä muustakin syystä. Esimerkkinä voidaan mainita lähiaikoina vanhentumassa oleva rikos sekä rikos, jolla on rikoksesta epäillyn virkattai työtehtävien suorittamisen kannalta merkitystä.

Kantelunalaisen asian [- -] esitutkinta

Asiaa koskevasta tutkintailmoituksesta ilmenee kysymyksessä olleen useita lähinnä henkeen ja terveyteen kohdistuvia pahoinpitelyrikoksia käsittävä tapahtuma, johon on kirjattu kahdeksan eri rikosnimikettä ja 11 osallista osin asianomistajan ja osin epäillyn asemaan. Asian esitutkintaa on selvityksen mukaan vaikeuttanut se, että yksi keskeisistä osallisista on ollut osallisena useammassa eri pahoinpitelytilanteessa tutkittavana olevana aikana ja näin ollen hänen saamiaan vammoja on ollut vaikea kohdentaa eri tapahtumiin. Näiden vammojen ajankohdilla on huomattavaa merkitystä esimerkiksi juuri kantelijan oikeusturvalle.

Rikoksen tapahtuma-ajaksi on kirjattu 18.-19.2.2017. Poliisi on suorittanut asiassa kuulusteluja sekä muita tutkintatoimenpiteitä. Nämä ajoittuvat kuitenkin vuosille 2017-2019. Vuonna 2020 ei vaikuttaisi tehdyn muita toimenpiteitä kuin asian siirtäminen projektiryhmään ja palauttaminen sieltä takaisin.

Selvitysten perusteella asian tutkintaa näyttäisi pyrityn priorisoimaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ohjeen mukaisesti (5.1.2018, POL-2018-388), mutta jo priorisoitavien juttujen määrästä johtuen tämäkin toimenpide ei näytä jouduttaneen esitutkintaa.

Katson, että kysymyksessä olevan asian esitutkintaa ei ole asian laatuun ja laajuuteen nähden suoritettu lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Näkemykseni ja selvityksissäkin todetun mukaan kantelunalaisen esitutkinnan tutkittavina rikoksina olevat asiat ovat laadultaan tavanomaisia ja yleensä kohtuullisessa ajassa tutkittavissa. Sinällään tässä tapauksessa on ollut runsaasti osallisia ja eri paikoissa ja eri kokoonpanoissa tapahtuneita epäiltyjä rikoksia. Myös osallisten

tavoitettavuudessa on ollut ongelmia. Tällainen ei kuitenkaan ole erityisen poikkeuksellista.

Vaikka esitutinnan kestoon ovat vaikuttaneet useat eri asiat, joista osa on poliisista riippumattomia, ei selvityksissä ole tuotu esiin seikkoja, jotka kokonaisuutena arvioiden oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla selittäisivät esitutinnan pitkittymistä. Esitutkinta on kestänyt tässä asiassa kohtuuttoman pitkään. Tämä on loukannut asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Katson, että saatujen selvitysten sen perusteella ei ole osoitettavissa, että juuri tiettyjen virkamiesten menettely olisi ollut viivästyksen syy. Näin ollen asiassa ei käsitykseni mukaan ole tullut ilmi sellaista yksittäisen tutkinnanjohtajan tai tutkijan menettelyä, johon oikeusasiamiehen olisi puututtava. Sen sijaan katson, että Itä-Uudenmaan poliisilaitos on epäonnistunut tässä asiassa, ja mitä ilmeisimmin muutoinkin toimittamaan esitutkintoja asianosaisten kannalta kohtuullisessa ajassa.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella osaltaan on ollut kyse siitä, että Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tutkinnanjohtamisen ja asioiden käsittelyn joutuisuuden seurantamenetelmät tai seurannan toteuttaminen eivät mitä ilmeisimmin ole kaikilta osin olleet niiltä edellytettävällä tasolla. Tässä yksittäistapauksessa asian seuranta ja kiirehdintä näyttäisi jääneen ensi sijassa kantelijan asiamiehen oman aktiivisuuden varaan, mikä ei viranomais toiminnassa ole hyväksyttävää. Poliisilaitos on itsekin lausunnossaan todennut olevan ilmeistä, että juttujen seuranta nyt kysymyksessä olevan asian osalta on pettänyt.

Saatan moittivan käsitykseni esitutinnan [- -] viivästyisestä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon.

Johtopäätöksiä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esitutkintatilanteesta

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esitutkintatilanne on selvityksen perusteella sekä laillisuusvalvontahavaintojen perusteella ollut pidemminkin aikaa ilmeisen vaikea. Esitutkintoja on ollut paljon ja niitä on viivästynyt sellaisissakin rikosasioissa, jotka olisivat olleet helposti tutkittavissa ja joiden esitutkinta olisi pitänyt saattaa loppuun. Tilanne on johtanut myös henkilöstön vakavaan kuormittumiseen.

Siihen, mistä yksittäisten esitutkintojen viipymiset lopulta ovat johtuneet ja missä määrin on kohtuullista arvostella jutun tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa, ei näkemykseni mukaan ole tässä yhteydessä löydettävissä yksiselitteistä vastausta.

Joka tapauksessa katson käytettävissäni olevan aineiston perusteella, että ongelmat Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella johtuvat paitsi rikostorjunnan henkilöresursseista, myös esitutkinnan organisoinnin ja seurannan ongelmista.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos on itse todennut lausunnossaan, että poliisilaitoksessa on valtakunnallisesti huomattavasti vähiten käytössä

olevia resursseja suhteutettuna rikosilmoitusten ja selvitettävien rikosten määrään.

Selvää on, etteivät tällaiset resurssointiin liittyvät seikat voi olla vaikuttamatta työyhteisöön. Tämänkaltaiset ongelmat voivat puolestaan vaikuttaa tutkintatoimien tehokkuuteen.

Oikeusasiamies ei ole yleensä puuttunut hallinnon sisäisiin resurssikysymyksiin. Perinteisesti tällainen puuttuminen on kuitenkin katsottu mahdolliseksi ja aiheelliseksi, jos resurssien puuttuminen on johtanut esimerkiksi ylipitkiin käsittelyaikoihin ja sitä kautta edelleen ihmisten yhdenvertaisuutta loukkaaviin oikeusturvaongelmiin.

Saamani selvityksen mukaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella tutkinnanjohtajalla saattaa yhtä aikaa hoidettavana jopa 1000 juttua. Selvityksissä on tuotu haasteena esille myös se, että tutkijat ovat nuoria ja heidän tehtävissä pysyvyytensä heikkoa. Henkilöstön vaihtuvuus aiheuttaa lisää työkuormaa muulle tutkinnan henkilöstölle.

Tilannetta ei siten voi pitää tyydyttävänä. Käsitykseni mukaan esitutkintatilanne Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella johtaa sellaisiin tutkintojen viipymisiin, että niillä on jo vaikutusta ihmisten oikeusturvaan. Toisaalta on todettava, että poliisilaitoksen toimialueella tapahtuneiden törkeiden väkivaltarikosten selvitysprosentit sinällään ovat varsin hyvät.

Saamani selvitys ei sinällään sulje pois sitä, etteikö työn aktiivisemmalla ohjauksella, henkilöresurssien suuntaamisella ja priorisointien tarkemmalla asettamisella olisi saavutettavissa nyt ilmennyttä parempia tuloksia yleisen esitutkintatilanteen kohentamiseksi. Vaikuttaa siltä, että poliisilaitoksen aiemmat kehittämissuunnitelmat ovat kuitenkin syystä tai toisesta keskeytyneet tai ainakaan ne eivät ole päässeet asetettuihin tavoitteisiin. Näin vaikuttaa ainakin tapahtuneen selvityksissä mainitun projektiryhmän toiminnan osalta. Voidaan toivoa, että selvityksissä esille tuotu kuluvan vuoden aikana perustettavan uuden ns. Rapido-tutkintaryhmän toiminta olisi tässä suhteessa tuloksekkaampaa.

Poliisihallitus on todennut lausunnossaan, että poliisilaitos päättää itsenäisesti, mihin toimenpiteisiin se kohdentaa käytössään olevat resurssit tulossopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikka Poliisihallituksen toteamus poliisilaitoksen itsenäisyydestä pitää sinänsä paikkansa, korostan tässä yhteydessä Poliisihallitukselle poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan kuuluvaa alaistensa poliisiyksiköiden kehittämis-, johtamis- ja valvontavelvollisuutta, joka nähdäkseni tarkoittaa myös velvollisuutta omalta osaltaan huolehtia siitä, että Itä-Uudenmaan poliisilaitos selviytyy sille asetetuista tehtävistä.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tilanne on ollut tiedossa Poliisihallituksessa ja se on yhteistyössä poliisilaitoksen kanssa pyrkinyt löytämään tilanteeseen ratkaisuja viimeksi keväällä 2019. Keskustelujen jälkeen poliisilaitoksen korjaavat toimet ovat kohdistuneet tutkinnan rakenteellisten järjestelyjen, johtamisen, prosessien sekä henkilöstön

jaksamisen ja työhyvinvoinnin tukemista koskevien kysymysten tarkasteluun ja erilaisten keinojen löytämiseen kokonaistilanteen parantamiseksi.

Tilanteen pysyvämpi korjaaminen vaatii pitkäjänteisiä toimenpiteitä ja jatkuvaa seuranta. Pidän Poliisihallituksen aktiivista seuranta ja toimia jatkossakin tärkeinä, koska kysymys ei kaikilta osin vaikuta olevan sellaisista ongelmista, joihin poliisilaitos voisi yksin omilla toimillaan vaikuttaa. Tiedossani myös on, että vuonna 2021 Poliisihallituksen poliisilaitoksilla tehtävillä laillisuusvalvontatarkastuksilla yksi painopistealue on nimenomaan esitutkintojen kesto.

Kun otetaan huomioon saatu selvitys ja siitä ilmenevät toimenpiteet pyrkii parantamaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tutkintatilannetta, pidän tässä vaiheessa riittävänä, että saatan edellä esittämäni käsitykset Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen tietoon.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esitetyn moittivan käsitykseni esitutkinnan [- -] viivästy-
misestä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon.

Saatan myös yleisemmät havaintoni Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen esitutkintatilanteesta Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitok-
sen tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.