



Esitutinnan viipymisen arviointi

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 28.4.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut esitutinnan kestoa asiassa 5560/R/12011/17. Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli ratkaissut esitutkintaa koske-
neen kantelun 18.2.2021 ja tuolloin todennut siirtäneensä asian kiireellisenä niin kutsuttuun ak-
tiivitutkintaan ja ilmoittanut seuraavansa asian edistymistä. Kantelija arvosteli sitä, että tämän
jälkeen hän eikä hänen avustajansa olleet kuitenkaan kuulleet esitutinnan etenemisestä, joka
oli yhä kesken. Mahdolliset vaihtoehtoiset rikosnimikkeet olivat vanhentuneet rikosasiassa asi-
anomistajana olevan kantelijan osalta vuoden 2021 loppupuolella.

SELVITYS

Poliisihallitus on antanut 9.6.2022 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut Itä-Uudenmaan
poliisilaitoksen lausunto selvityksineen.

Pyynnöstäni Poliisihallitus on antanut 29.5.2023 päivätyn lisälausunnon, jonka liitteenä on ollut
Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen lisälausunto selvityksineen.

Varasin Poliisihallitukselle ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle lausua asiassa vielä sen osalta,
olivatko ne noudattaneet asiassa perustuslain 111 §:n mukaista velvoitetta antaa oikeuskans-
lerille laillisuusvalvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Poliisihallitus on antanut 21.9.2023 päivä-
tyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunto.

RATKAISU

Asian tausta

Otin keväällä 2021 omana aloitteenani tutkittavaksi poliisin menettelyn ihmiskauppaa koskeissa rikostutkinnoissa. Annoin asiassa [OKV/1233/70/2021](#) päätökseni 28.12.2021, jossa käsittelin myös tämän kantelun kohteena olevaa esitutkintaa. Kuten aiemmassa päätöksessäni, niin myöskään tässä päätöksessäni en yksilöi esitutkinnan asianomistajaa.

Päätöksessäni totesin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen antaneen asiassa kanteluratkaisun 18.2.2021 (POL-2020-64233). Poliisilaitos oli siirtänyt asian kiireellisenä niin kutsuttuun aktiivitutkintaan ja ilmoittanut seuraavansa asian edistymistä. Asiassa oli ryhdytty yhden rikoskomisarion osalta virkamiesoikeudellisiin toimiin. Lisäksi poliisilaitos oli kiinnittänyt toisen rikoskomisarion ja rikosylikonstaapelin vakavaa huomiota vastaisen varalta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden priorisointien käsittelyyn, sekä esitutkinnan viivytykseltä valvontaan juttuseurannassa. Poliisilaitos oli ryhtynyt myös päivittämään poliisilaitoksen esitutkinnan priorisointiohjetta. Perehdyttyäni poliisilaitoksen laillisuusvalvontaratkaisuun asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Oikeuskanslerille 28.4.2022 osoitetussa kantelussa arvosteltiin sitä, että esitutkinnassa asianomistajana ollut kantelija ja hänen avustajansa eivät olleet kuulleet mitään tutkinnan etenemisestä, vaikka poliisilaitoksen kanteluratkaisu oli annettu 18.2.2021. Pyysin Poliisihallitusta hankimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta.

Tutkinnanjohtajana asiassa 17.3.2021 alkaen toiminut rikostarkastaja A antoi menettelystään 20.5.2022 päivätyn selvityksen. Selvityksessään hän totesi, että asia on ollut koko hänen tutkinnanjohtajuutensa ajan aktiivitutkinnassa ja asiassa oli tehty aktiivista esitutkintayhteistyötä syyttäjän kanssa. Esitutkinta-aineisto ja syyttäjän linjaama todistelu oli hankittu suurilta osin ja kuulusteluja oli suoritettu. Osa esitutkintatoimenpiteistä oli selvitystä annettaessa yhä suorittamatta. Esitutkinnan arvioitu valmistumisaika oli heinäkuussa 2022.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos totesi 3.6.2022 antamassaan selvityksessä, että esitutkintaa on kanteluratkaisun jälkeen saatu vietyä eteenpäin asianmukaisesti ja sen kestolle on A:n antaman selvityksen mukaan ollut asialliset perusteet. Itä-Uudenmaan poliisilaitos katsoi, ettei esitutkinta ole aiheettomasti viivästynyt kanteluratkaisun jälkeen.

Poliisihallitus totesi 9.6.2022 päivätyssä lausunnossaan, että asiassa on tehty kanteluratkaisun jälkeen tutkinnanjohtajan selvityksestä ilmenevästi tutkintatoimenpiteitä varsin tavanomaisessa järjestyksessä eikä niissä Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ole viivytelty. Esitutkinnan arvioitu valmistumisaika on heinäkuussa 2022.

Koska ensimmäisistä selvityksistä ja lausunnoista ei ilmennyt, milloin esitutkintatoimenpiteitä oli kanteluratkaisun jälkeen tehty, pyysin 28.4.2023 Poliisihallitusta hankkimaan vielä tarpeellisen lisäselvityksen. Varasin samalla Poliisihallitukselle ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle mahdollisuuden täydentää aiempia lausuntojaan. Lausuntopyynnössäni kiinnitin huomiota siihen, ettei tutkinnanjohtajan selvityksestä ilmennyt konkreettisesti asiassa tehdyt tutkintatoimenpiteet tai niiden ajankohdat. Totesin alustavasti vaikuttavan siltä, että Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunnoissaan esittämä arvio tutkintatoimenpiteiden viivytyksettömästä suorittamisesta on perustunut tutkinnanjohtajan ilmoitukseen ilman yksityiskohtaisempia tietoja toimenpiteistä.

Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitos toimittamien lisälausuntojen jälkeen varasin näille vielä tilaisuuden lausua perustuslain 111 §:n toteutumisesta asiassa.

Säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 111 §:n nojalla oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Perustuslain 69 §:n 2 momentin mukaan apulaisoikeuskanslerista ja tämän sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeuskanslerista säädetään.

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

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

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

Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n nojalla Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti muun ohella johtaa ja valvoa poliisitoimintaa alaistensa poliisiyksiköiden osalta. Saman lain 6 §:n mukaan poliisilaitos vastaa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan.

Arviointi

Selvityksen antaminen ylimmälle laillisuusvalvojalle

Kantelun perusteella tutkin, oliko esitutkinta toimitettu poliisilaitoksen 18.2.2021 antaman kanteluratkaisun jälkeen esitutkintalain 3 luvun 11 §:n edellyttämästi ilman aiheetonta viivytystä.

Esitutkintojen viivästymisistä on laaja ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, ratkaisukäytäntö. Siinä on muun muassa todettu, että esitutkinnalle tai esitutkinnan aloittamista koskevan ratkaisun tekemiselle ei voida asettaa enimmäisaikaa, vaan hyväksyttävää aikaa on arvioitava huomioon ottaen asian laatu, laajuus sekä yksilölliset erityispiirteet. Myös esitutkintalain hallituksen esityksessä on todettu, että esitutkinnan asianmukainen kesto yksittäistapauksessa riippuu asian erityispiirteistä, muun ohessa sen laadusta ja laajuudesta ([HE 222/2010 vp](#) s. 189).

Esitutkinnan viivytyksettömyyden arvioinnissa olennaista on selvittää, milloin esitutkintatoimenpiteitä on tehty. Näiden perusteella voidaan tarkastella muun ohella, kuinka ripeästi esitutkintatoimenpiteisiin on ryhdytty tai onko tutkinnassa ollut esimerkiksi ajanjaksoja, jolloin se ei olisi lainkaan edennyt. Usein juuri tällaiset ajanjaksot ovat sellaisia, joiden seurauksena esitutkinta saattaa aiheettomasti viipyä, mikäli näille ei ole hyväksyttävää syytä.

Tutkinnanjohtajana toimineen A:n ensimmäisen selvityksen mukaan syyttäjien linjaamaa todistelua oli hankittu suurilta osin ja asiassa oli suoritettu kuulusteluja. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, milloin näitä esitutkintatoimenpiteitä oli tehty, eikä edes sitä, oliko toimenpiteitä tehty vuonna 2021 vai 2022. Esitutkinnan viivytyksettömyyden arvioinnissa on luonnollisesti merkittävä ero siinä, onko tutkintatoimenpiteisiin ryhdytty päivien, viikkojen vai vasta useiden kuukausien kuluttua. Ilmoitus asian siirtymisestä aktiivitutkintaan ei kerro mitään konkreettisesti tehdyistä tutkintatoimenpiteistä tai ajankohdista.

Vaikka tutkinnanjohtajan selvityksestä ei ilmennyt tutkintatoimenpiteiden ajankohtia, Poliisihallitus katsoi lausunnossaan, että asiassa oli tehty tutkintatoimenpiteitä varsin tavanomaisessa järjestyksessä, eikä niissä Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ollut viivytelty. Vaikka siis tutkinnanjohtajan selvityksestä ei ilmennyt tutkintatoimenpiteiden ajankohtia, myös Itä-Uudenmaan poliisilaitos totesi, ettei esitutkinta ollut aiheettomasti viivästynyt enää kanteluratkaisun jälkeen.

Pyysin Poliisihallitusta hankkimaan tarpeellisen lisäselvityksen. Varasin samalla Poliisihallitukselle ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle mahdollisuuden täydentää aiempia lausuntojaan. Poliisihallitus ja Itä-Uudenmaan poliisilaitos toimittivat lisälausunnot, mutta eivät lausunnoissaan selvittäneet sitä, millä perusteella nämä olivat antaneet aiemman arvionsa esitutinnan viivytyksettömyydestä ja erityisesti ilman tietoa yksittäisten esitutkintoimenpiteiden ajankohdista.

Varasin tämän jälkeen vielä Poliisihallitukselle ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle tilaisuuden lausua perustuslain 111 §:n toteutumista asiassa.

Lausunnossaan Poliisihallitus totesi muun ohella:

”Siihen nähden että virkamiehet vastaavat laillisuusvalvontaprosessissa annettuun selvityspyyntöön virkavastuullaan ja ottaen huomioon, että poliisin sisäisessä ohjeistuksessa ylimmän laillisuusvalvojan selvitys- ja lausuntopyyntöön vastaaminen ja tarpeellisen selvityksen hankkimisen arviointi on Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunnossa kuvatulla tavalla ensisijaisesti poliisiyksikön vastuulla, Poliisihallituksella ei myöskään ollut aihetta tutkintoimenpiteiden yksilöivien ajankohtien selvittämiseen. Tällaista ei myöskään apulaisoikeuskanslerin ensimmäisessä selvitys- ja lausuntopyynnössä nimenomaisesti edellytetty.”

Asiassa oli kyse varsin tavanomaisesta esitutinnan kestoa koskeneesta laillisuusvalvonta-asiasta, jossa pyysin Poliisihallitusta hankkimaan kantelun ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen. Vaikka ”tarpeellisuus” onkin osittain harkinnanvarainen käsite, joka on myös sidoksissa subjektiiviseen näkökulmaan, pidän selvänä, että viivytyksettömyyden arvioimiseksi tiedot eri toimenpiteiden ajankohdista ovat tarpeellista selvitystä. Olen pyytänyt ja saanut useita selvityksiä Poliisihallitukselta ja poliisilaitoksilta vastaavanlaisissa laillisuusvalvonta-asioissa, eikä tämä ole ollut epäselvää.

Ensimmäiseen selvityspyyntööni en saanut kaikkea kantelun ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä, sillä esitutkintoimenpiteiden ajankohdista ei toimitettu sellaisia tietoja, joiden perusteella esitutinnan viivytyksettömyyttä olisi voitu objektiivisesti arvioida. Saatujen selvitysten perusteella tietojen puutteellisuus johtui siitä, että Poliisihallitus oli katsonut jo toimitetut tiedot riittäviksi. Lisäselvityspyyntöni johdosta poliisi toimitti tarkennetut tiedot, eikä oikeuskanslerin perustuslain 111 §:n mukainen tiedonsaantioikeus vaarantunut.

Useakertainen pyytäminen tällaisessa verraten yksinkertaisessa asiassa aiheuttaa työtä sekä selvityksen pyytäjälle että sen kohteelle. Asiassa on kuitenkin tämän käytännöllisen syyn lisäksi yleisempi, vakavampi huoli. On nimittäin varsin ongelmallista poliisin sisäisen valvonnan uskottavuuden ja itsenäisyyden kannalta, että Poliisihallitus ja Itä-Uudenmaan poliisilaitos esittivät jo

ensimmäisissä lausunnoissaan näkemyksensä esitutinnan asianmukaisuudesta ja ennen kaikkea viivytyksettömyydestä, vaikka tutkinnanjohtaja ei ollut tuolloin selvityksessään ilmoittanut tutkintatoimenpiteiden yksilöityjä ajankohtia. Siten ei ollut objektiivisesti mahdollista arvioida tutkintatoimenpiteiden viivytyksettömyyttä. Vaikuttaa siltä, että Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan näkemykset perustuivat ainoastaan tutkinnanjohtajan ilmoitukseen siitä, että tutkintaa oli toimitettu viivytyksettömästi.

Pelkästään valvottavan virkamiehen ilmoitus menettelynsä asianmukaisuudesta ei ole sellainen peruste, johon valvova viranomainen voi oman oikeudellisen arvionsa perustaa. Tehokas, itsenäinen, uskottava ja hyvän hallinnon mukainen valvonta ei voi nojautua ainoastaan siihen, että virkamies ilmoittaa menettelynsä olleen asianmukainen. Valvonnan tulee olla objektiivista ja sen tulee näyttäytyä sellaiselta myös ulkoisesti. Tämä koskee sekä Poliisihallitusta että poliisilaitosta. Poliisihallituksen kuuluu poliisilaitosten esimiesviranomaisena, ja poliisilaitoksen paikallispoliisin henkilöstön esimiesvirastona, valvoa alaisensa poliisihenkilöstön työskentelyä.

Kyse on ollut yksittäisestä tapauksesta, mutta olen viime aikoina tuonut myös muissa päätöksissäni esille osin samoja poliisin laillisuusvalvontaa koskevia näkökohtia (ks. kiskonnantapaisen työsyRJinnän esitutkintakynnyksen arviointia koskeva päätös 25.10.2022, [OKV/1576/70/2022](#) [s. 9-10] ja poliisin menettelyä lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa koskeva päätös 23.11.2022, [OKV/325/70/2022](#) [s. 59-60]).

Huomioni kiinnittyi myös siihen, että kantelijan ensimmäiseen kanteluun annetussa ratkaisussa 18.2.2021 Itä-Uudenmaan poliisilaitos ei perustanut oikeudellista kannanottoaan vain virkamiesten omiin näkemyksiin, vaan ratkaisussa oli asianmukaisesti tarkasteltu tutkintatoimenpiteiden ajankohtia ja arvioitu asiaa näiden tosiseikkoihin perusteella itsenäisesti ja objektiivisesti. Epäselväksi onkin jäänyt, miksi poliisilaitos toimi toista tutkinnanjohtajaa koskeneen oikeuskanslerille osoitetun kantelun, eli tässä ratkaisussa käsitellyn asian osalta toisin, ja perusti arvionsa ainoastaan tutkinnanjohtajan omaan ilmoitukseen menettelynsä asianmukaisuudesta.

Esitutinnan viivytyksettömyyden arviointi

Tutkinnanjohtajana 17.3.2021 alkaen toimineen A:n uuden selvityksen oheen liitetyn tutkintapäiväkirjan merkintöjen perusteella 18.2.2021 kanteluratkaisun jälkeen esitutkinnassa oli tehty lukuisia esitutkintatoimenpiteitä 2.3.2021–2.6.2021, mukaan lukien muun ohella kuulusteluja ja yhteistyötä syyttäjien kanssa. Esitutkinta ei ole tässä vaiheessa aiheettomasti viivästynyt.

Seuraavat tutkintapäiväkirjan kirjaukset on päivätty vasta 12.5.2022, joten näiden kirjausten perusteella jää epäselväksi, mitä esitutkintatoimenpiteitä on tehty 2.6.2021–12.5.2022. Touko-kuusta 2022 alkaen tutkintapäiväkirjasta ilmenee jälleen lukuisia tutkintatoimenpiteitä aina siihen saakka, kunnes esitutkinta on 19.12.2022 valmistunut.

Tutkinnanjohtajan selvityksestä ilmenee, että huhtikuussa 2021 poliisille oli tehty tutkintapyyntöjä, joilla oli yhteys esitutkinnassa jo olleeseen asiaan. Asiat on tutkittu erillisenä. A on selvityksessään todennut, että juttujen esitutinnan yhteensovittaminen on ollut käytännössä kuitenkin välttämätöntä tarkoituksenmukaisen todistelun ja asiakirjanäytön turvaamiseksi. Hän on kertonut, että esitutkintakokonaisuutta vietiin koko ajan eteenpäin sovitun todistelurakenteen mukaisesti. Kun asiakokonaisuuteen liittyneiden toisten asioiden tutkinta oli edennyt, käsiteltävänä oleva esitutkinta oli suoritettu nopeassa aikataulussa valmiiksi loppuvuodesta 2022, kuten tutkintapäiväkirjan merkintöjen perusteella onkin tapahtunut.

Tutkintapyyntö oli tehty jo keväällä 2017, joten kokonaisuudessaan esitutkinta on kestänyt kauan. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen 18.2.2021 kanteluratkaisussa oli jo todettu, että esitutkintaa ei ollut suoritettu siihen mennessä ilman aiheetonta viivytystä. A oli saanut 17.3.2021 tutkinnanjohtajuuteensa jo viivästyneen esitutkinnan, jonka tutkinta oli aivan alkuvaiheessa. Tutkinnassa tehdyt aiemmat toimenpiteet aiheuttivat vielä osin lisäongelmia, sillä materiaali oli hajanaisista ja oli epäselvää, mistä poliisille oli aineistoa luovutettu. A on selvityksessään kertonut, että tämä edellytti osaltaan runsaasti yhteydenottoja aineiston eheyden varmistamiseksi.

Tutkintamuistion kirjausten perusteella voidaan todeta, että kanteluratkaisun jälkeen A:n tutkinnanjohtajuudessa esitutkintatoimenpiteisiin oli ryhdytty viivytyksettömästi ja järjestelmällisesti, kuten hän on selvityksessään kertonut. Esitutkinnan kestoon on osaltaan vaikuttanut kanteluratkaisun jälkeen keväällä 2021 ilmennyt liityntä suurempaan tutkintakokonaisuuteen ja osin myös tutkinnan aikana tapahtuneet ennakoimattomat henkilövaihdokset. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta arvostella sitä menettelyä, että osin tutkintatoimenpiteet olivat odottaneet asiakokonaisuuteen liittyneiden toisten asioiden tutkinnan etenemistä. Esitutkinta oli saatu valmiiksi A:n tutkinnanjohtajuudessa 19.12.2022 ja saatettu syyteharkintaan.

Minulla ei ole aihetta katsoa esitutkinnan aiheettomasti viivästyneen enää Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen 18.2.2021 antaman kanteluratkaisun jälkeen.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Poliisihallituksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen huomiota päätöksessäni esittämiini käsityksiin valvonnan itsenäisyydestä ja uskottavuudesta. Pelkästään virkamiehen ilmoitus menettelynsä asianmukaisuudesta ei ole sellainen peruste, johon valvova viranomainen voi perustaa oman objektiivisen oikeudellisen arvionsa.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki