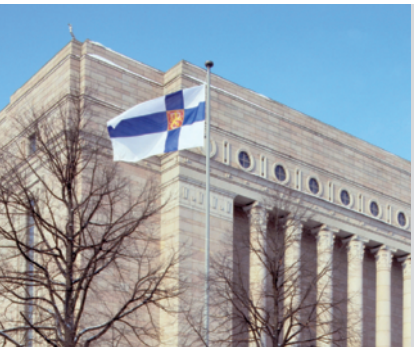

Tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 5/2011

Tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 5/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-187-2 (nid.)
ISBN 978-952-499-188-9 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 108/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle, sisäasiainministeriölle, Poliisihallitukselle, Valtakunnansyyttäjänvirastolle, keskusrikospoliisille, kaikille poliisilaitoksille ja syyttäjänvirastoille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä, 27. päivänä toukokuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Tarkastuksen tekijä:
Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:
Oikeusministeriö
Sisäasiainministeriö

Asiasanat:
Esitutkinta, syyteharkinta, rikostorjunta ja tietojärjestelmäyhteistyö

Sisällys

Tiivistelmä **7**

Resumé **11**

1 Johdanto **15**

2 Tarkastusasetelma **18**

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus 18

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit 19

2.3 Tarkastuksen rajaukset sekä aineistot ja niiden hankinta 20

3 Tarkastushavainnot **22**

3.1 Yhteistyön ohjaus 22
3.1.1 Lainsäädännön kehittäminen 22
3.1.2 Yhteistoimintaa koskevat ohjeet 25
3.1.3 Tulosohjaus 27
3.1.4 Yhteiset koulutustilaisuudet 29

3.2 Yhteistyömuodot ja niihin kohdennettu aika 30

3.3 Yhteistyön käynnistyminen 32
3.3.1 Syyttäjän osallistuminen poliisin maalitoimintaan ja kohdevalintamenettelyyn 32
3.3.2 Esitutkintalain mukainen ilmoituskäytäntö 33
3.3.3 Rikosten esikäsittelytoiminta 35

3.4 Esitutkinta- ja syyteharkintavaiheen yhteistyö 42
3.4.1 Kirjalliset tutkintasuunnitelmat 42
3.4.2 Esitutkinnan rajoittaminen ja lisätutkinta 46
3.4.3 Toiminnan painopistealueet ja erikoistuminen 50
3.4.4 Esitutkintapöytäkirjojen laadinta 53
3.4.5 Loppulausuntomenettely 54
3.4.6 Sovittelun merkitys kokonaisprosessissa 56
3.4.7 Syyttämättä jättäminen 58
3.4.8 Poliisin ja syyttäjän keskinäinen palautejärjestelmä 59

3.5 Kirjallinen menettely 62

3.6 Tietojärjestelmien kehittäminen yhteistyön näkökulmasta 66

3.7 Henkilöresurssit 71
3.7.1 Henkilöresurssitarpeiden arviointi 71
3.7.2 Henkilöresurssien riittävyyden ja laadun merkitys 75

3.8 Yhteistoiminnasta saatavien hyötyjen arviointi 79
3.8.1 Arviointi kyselyn perusteella 79

3.8.2 Rikostorjunnan ja syyttäjäntoimen tuloksellisuus tilastojen ja tilinpäätöslukujen valossa 83

4 Tarkastusviraston kannanotot 87

Lähteet 95

Liitteet 103

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

Rikosasioiden pitkiin käsittelyaikoihin on kiinnitetty huomiota useissa yhteyksissä. Ne on koettu merkittäväksi ongelmaksi yhteiskunnan, asianomistajan ja syylliseksi epäillyn oikeusturvan kannalta. Käsittelyn kestolla on myös suuri vaikutus kustannuksiin.

Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyön on katsottu tuovan tehokkuutta asioiden käsittelyyn. Tietoa yhteistyön määrästä ja laadusta on kuitenkin ollut saatavilla erittäin vähän. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko poliisin ja syyttäjän yhteistyö vastannut prosessin keston yleisiä lyhentämis- ja kustannustehokkuustavoitteita. Yhteistyötä on tarkasteltu prosessilähtöisesti, jolloin myös tuomioistuinlaitoksen näkökulma on pyritty ottamaan huomioon.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö on useimmiten kohdistunut juttukohtaiseen esitutkinnan rajaamiseen ja tutkinnan suuntaamiseen sekä pakkokeinojen käyttöön. Yhteistyötä on harjoitettu aiempaa enemmän jo esitutkintaprosessin varhaisessa vaiheessa. Juttukohtainen yhteistyö on koettu erittäin tärkeäksi erityisesti laajoissa ja vaativissa jutuissa. Näitä ovat erityisesti talous- ja huumerikokset sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen luokiteltavat rikokset, joissa tutkinnan rajaamisella on syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn kannalta oleellinen merkitys.

Esitutkintalain mukainen rikosasioiden ilmoituskäytäntö on kokonaisuudessaan toiminut hyvin. Joissain tapauksissa yhteistyö on käynnistynyt jo keskusrikospoliisin vastuulla olevassa maalitoiminta- ja kohdevalintavaiheessa. Eri yksikköjen erilaisten näkemyksien vuoksi yhteistyökäytänteet vaihtelevat. Parhaimmillaan menettely auttaa kumpaakin osapuolta arvioimaan jo varhaisessa vaiheessa tulevan tutkinnan ja syyteharkinnan mahdollista kestoa sekä niihin tarvittavia resursseja.

Poliisilaitokset ovat yhteistyössä syyttäjän kanssa panostaneet rikosten esikäsittelyyn keskittämällä erityisesti massarikosten käsittelytoimintoja. Menettelyllä on kyetty tehostamaan perinteisesti runsaasti resursseja vaativien massarikosten käsittelyä rajaamalla muun muassa pois sellaiset jutut, joilla ei ole syyteharkinnan ja oikeuskäsittelyn näkökulmasta katsottuina menestymismahdollisuuksia. Pääkaupunkiseudulla käynnistyi lisäksi vuonna 2004 talousrikosten yhdenmukainen esikäsittelytoiminto, jossa syyttäjät ovat olleet jo alusta alkaen mukana. Tämä on muun muassa edesauttanut paneutumista tutkinnan ja tunnusmerkistöjen kannalta olennaisiin seikkoihin, ja myös syyttäjien sitoutumisen juttujen käsittelyyn nähdään parantuneen. Vuonna 2010 poliisilaitoksista on muodostettu val-

takunnantasoisia yhteistyöverkostoja, joissa paikallisten syyttäjien on määrä olla aktiivisesti mukana. Esikäsittely-yksikön rooli on muuttunut tutkintasuunnitelmien laatimisesta poliisiyksiköiden tukemiseen, mitä tarkastusvirasto pitää aiempaa tarkoituksenmukaisempana menettelynä.

Tavoitteena on muun muassa esitutkinnan rajaamisella suunnata yhteiskunnan voimavaroja vakavampiin rikoksiin jo asioiden käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Rajoittamispäätökset ovat lisääntyneet, mutta käytäntö vaihtelee eri yksikköjen ja syyttäjien kesken. Rikostorjunnan painopistettä on poliisitoimessa siirretty vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunnan suuntaan keskusrikospoliisin ohella merkittävämmin vain pääkaupunkiseudulla, missä tällaista rikollisuutta myös esiintyy eniten. Vastaava muutos on näkynyt syyttäjien toiminnassa. Myös poliisin ja syyttäjän työn suuntaamista ja ajoittamista edesauttava kirjallisten tutkintasuunnitelmien laatimiskäytänne on vakiintunut lähinnä pääkaupunkiseudulla, ja se on keskittynyt talousrikosasioihin. Tarkastusviraston mielestä on tärkeää, että tutkintasuunnitelmien hyödyntämistä lisätään.

Esitutkintapöytäkirjoissa esiintyy edelleen suurta kirjavuutta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tavoitteena tulee olla, että esitutkintapöytäkirjaan tutustuva voisi mahdollisimman helposti nähdä, millä perusteella poliisi tai syyttäjä katsoo tietyn rikoskohdan toteen näytetyksi. Esitutkintalain edellyttämää loppulausuntomenettelyä on tarpeen tukea muun muassa selvin ja yksilöidyin kysymyksin, ja syyttäjän tulisi olla tässä mukana. Parhaimmillaan hyvin laaditut loppulausunnot helpottavat ja ohjaavat syyteharkintaa sekä tukevat juttujen pääkäsittelyä tuomioistuimessa.

Esitutkintaa ja syyteharkintaa tehostavat sovittelutoimet olisi tarkastusviraston mielestä parasta ottaa käyttöön jo rikosilmoitusten tekovaiheessa tai varhaisessa vaiheessa esitutkintaa, jolloin ne vähentävät poliisin työmäärää ja saavat näin aikaan selviä kustannussäästöjä. Myöhemmässäkin vaiheessa toteutettu sovittelu tuottaa hyötyä sekä syyteharkinnalle että tuomioistuinkäsittelylle.

Tarkastusvirasto painottaa poliisin ja syyttäjän keskinäisen kaksisuuntaisen palautejärjestelmän tärkeyttä ja sen tukemista valtakunnantasoisin ohjein. Palautetilaisuus olisi syytä järjestää pääsääntöisesti suurten juttujen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen. Tällöin poliisi ja syyttäjä voisivat käydä yhdessä läpi tuomion perustelut ja siinä esitettyjen eri seikkojen painoarvot. Samalla voitaisiin käsitellä kummankin osapuolen havainnot kyseisen asian esitutkinnan ja oikeudenkäynnin kulusta ja asiaan vaikuttaneista seikoista.

Tarkastusvirasto esittää, että poliisin ja syyttäjän yhteistä paikallista koulutusta lisätään ja sitä suunnataan aiempaa enemmän käytännön tason kysymyksiin yhteistyön kehittämisessä. On tärkeää, että myös mahdollisuuksia osallistua koulutustilaisuuksiin parannetaan.

Poliisin ja syyttäjän keskinäisen tietojärjestelmäyhteistyön tavoitteena on saada koko prosessi esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn yhtenäiseen valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Uuden tietojärjestelmän käyttöönotto lisää mahdollisuuksia nopeuttaa tutkinnan läpimenoaikoja ja saavuttaa siten merkittäviä kustannussäästöjä, parantaa työn laatua sekä nostaa rikosten selvitysprosentteja. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu tiiviissä yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri hyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny ja että myös kehittämistyöhön tarvittavat resurssit turvataan kummallakin hallinnonalalla.

Syyttäjäresurssien niukkuus on vaikeuttanut käytettävissä olevan ajan jakamista esitutkintayhteistyöhön, varsinaiseen syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn. Vaikka yhtäältä syyttäjien erikoistumisen nähdään parantaneen yleisesti työn laatua, niin toisaalta esitutkintayhteistyön laadusta on syyttäjänvirastojen vastausten mukaan jouduttu jossain määrin tinkimään resurssipulan vuoksi.

Toimintaympäristön muutokset asettavat yhä enemmän haasteita varsinkin vakavan rikollisuuden tutkinnalle ja syyteharkinnalle. Tarkastusvirasto pitää erittäin tärkeänä, että toimintaympäristöä ja resurssitarpeita arvioidaan realistiselta pohjalta niin poliisi- kuin syyttäjäntoimessakin. Näin voidaan myös yhteistyölle ja prosessien toimivuudelle luoda mahdollisimman hyvä perusta. Tarkastusviraston mielestä laajemmissa ja vaativimmissa jutuissa tulee voida erikoistua nykyistä enemmän. Myös pari- ja ryhmätyöskentelyn edellytyksiä tulee parantaa.

Lainsäädäntö antaa viranomaisohjeilla täydennettynä varsin hyvän pohjan poliisin ja syyttäjän yhteistyölle. Yhdenmukaisten käytänteiden aikaansaamiseksi laissa tulisi kuitenkin painottaa yhteistyön merkitystä erityisesti laajojen ja vaativien rikosasioiden esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Esitutkinnan johtamis- ja ohjaamisvastuut olisi syytä määritellä nykyistä selvemmin lakitasolla. Yhteistoiminnan suunnittelun ja seurannan parantamiseksi tulossopimusten tekemistä ja tulosten arviointia pitää terävöittää sekä poliisitoimessa että syyttäjälaitoksessa. Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi ohjata paikallisia yksiköitä enemmän myös yhteisillä, valtakunnan tasolla asetetuilla tulostavoitteilla.

Syyttäjäntoimi kuuluu oikeusministeriössä kriminaalipoliittiselle osastolle, jolle kuuluvat myös rangaistusten täytäntöönpanon ja rikosseuraamuslaitoksen ohjaus sekä rikoksentorjunnan tehtävät. Syyttäjien toiminnan läheisemmät yhteistyötahot, erityisesti tuomioistuimet, kuuluvat puolestaan oikeushallinto-osastolle. Syyttäjien toiminnan ja talouden suunnittelun ja päätöksenteon kannalta loogisimmalta vaikuttaisi, että syyttäjäntoimi, tuomioistuimet, oikeusapu ja ulosottotoimi kuuluisivat

saman osaston alaisuuteen. Tällöin voitaisiin myös ottaa paremmin huomioon eduskunnan valiokuntalausumissakin painotettu prosessinäkökulma.

Samarbetet mellan polisen och åklagaren

De långa tiderna för behandling av brottsärenden har uppmärksammats i ett flertal sammanhang. De har upplevts som ett betydande problem med tanke på samhället, målsäganden och den misstänktes rättsskydd. Behandlingens längd har också en stor inverkan på kostnaderna.

Ett samarbete mellan förundersökningsmyndigheten och åklagaren har ansetts medföra effektivitet i ärendenas behandling. Uppgifter om samarbetets volym och art har emellertid funnits att få mycket litet. Huvudfrågan vid revisionen var att klargöra, om samarbetet mellan polisen och åklagaren har svarat mot de allmänna målsättningar om förkortande och kostnadseffektivitet som gäller processens längd. Samarbetet har granskats utgående från processen, varvid man också har gått in för att beakta domstolsväsendets synvinkel.

Samarbetet mellan polisen och åklagaren har oftast hänfört sig till en avgränsning av den ärendespecifika förundersökningen och inriktning av undersökningen samt till användningen av tvångsmedel. Samarbete har bedrivits mer än tidigare redan i ett tidigt skede av förundersökningsprocessen. Det ärendespecifika samarbetet har upplevts som synnerligen viktigt särskilt i omfattande och krävande ärenden. Sådana är särskilt ekonomiska brott och narkotikabrott samt brott som klassificeras som organiserad brottslighet, där avgränsningen av undersökningen är av väsentlig betydelse med tanke på åtalsprövningen och domstolsbehandlingen.

Praxis för anmälan av brottsärenden enligt förundersökningslagen har som helhet fungerat väl. I en del fall har samarbetet inletts redan i det skede av målverksamhet och val av objekt som är centralkriminalpolisens ansvar. På grund av skilda enheters varierande uppfattningar varierar samarbetsförfarandena. I bästa fall hjälper samarbetet vardera parten att redan i ett tidigt skede bedöma den förestående undersökningens och åtalsprövningens möjliga längd samt de erforderliga resurserna.

Polisen har i samarbetet med åklagaren satsat på förbehandlingen av brotten genom att koncentrera behandlingsfunktionerna i synnerhet vid behandlingen av massbrott. Med förfarandet har man kunnat effektivera behandlingen av massbrott som av hävd har krävt dryga resurser genom att avgränsa bort bl.a. sådana ärenden som inte har möjligheter till framgång ur åtalsprövningens och rättsbehandlingens synvinkel. I huvudstadsregionen inleddes dessutom år 2004 en verksamhet med enhetlig förbehandling av ekonomiska brott, där åklagarna medverkar i förbehandlingen från första början. Detta har bl.a. bidragit till att det nu är lättare att sätta

sig in i frågor som är väsentliga med tanke på undersökningen och brottsrekvisita, och även åklagarna anses nu förbinda sig bättre än tidigare i ärendenas behandling. År 2010 har av polisinrättningarna bildats samarbetsnätverk på riksplanet, där avsikten är att de lokala åklagarna ska medverka aktivt. Förbehandlingsenhetens roll har förändrats från uppgörande av undersökningsplaner till att stöda polisenheterna, vilket revisionsverket betraktar som ett mer ändamålsenligt förfarande än tidigare.

Målsättningen är bl.a. att med avgränsning av förundersökningen inrikta samhällets resurser på de allvarligaste brotten redan i ett tidigt skede av ärendenas behandling. Besluten om avgränsning har blivit fler, men praxis varierar mellan olika enheter och åklagare. Tyngdpunkten i brottsbekämpningen har vid polisväsendet förutom vid centralkriminalpolisen i mer betydande grad förskjutits i riktning mot bekämpning av allvarlig, organiserad och yrkesmässig kriminalitet endast i huvudstadsregionen, där också sådan kriminalitet förekommer mest. En motsvarande förändring har kunnat ses i åklagarnas verksamhet. Också praxis för uppgörande av skriftliga undersökningsplaner som främjar inriktningen av och tidtabellen för polisens och åklagarens arbete har befästs närmast i huvudstadsregionen, och har koncentrerats på ekonomiska brottsärenden. Enligt revisionsverkets uppfattning är det viktigt, att utnyttjandet av förundersökningsplaner utökas.

I förundersökningsprotokollen förekommer alltjämt stor brokighet. Enligt revisionsverkets åsikt bör målsättningen vara, att den som studerar förundersökningsprotokollet så lätt som möjligt kan se, på vilka grunder polisen eller åklagaren anser att någon viss brottspunkt har letts i bevis. Det förfarande med slututlåtande som förutsätts i förundersökningslagen behöver stödas med bl.a. klara och specificerade frågor, och här borde åklagaren medverka. I bästa fall underlättar och styr väl gjorda slututlåtanden åtalsprövningen samt stöder ärendets huvudbehandling vid domstolen.

De medlingsåtgärder som effektiverar förundersökningen och åtalsprövningen vore enligt revisionsverkets mening bäst att ta i användning redan i det skede då brottsanmälningarna görs eller i ett tidigt skede av förundersökningen, varvid de minskar polisens arbetsmängd och sålunda åstadkommer klara kostnadsinbesparingar. Också en medling i ett senare skede alstrar nytta både för åtalsprövningen och domstolsbehandlingen.

Revisionsverket betonar vikten av ett dubbelriktat responssystem mellan polisen och åklagaren och att det stöds med instruktioner på riksplanet. Det vore skäl att i regel ordna en responssammankomst efter domstolsbehandlingen av omfattande ärenden. Då kunde polisen och åklagaren tillsammans gå igenom domens motiveringar och viktvärdena av olika omständigheter som framförts i den. Samtidigt kunde man behandla vardera

partens iakttagelser av hur förundersökningen och domstolsbehandlingen av ifrågavarande ärende har förlöpt och av de omständigheter som har inverkat på saken.

Revisionsverket föreslår, att lokal gemensam utbildning för polisen och åklagaren utökas och att den inriktas mer än tidigare på frågor på det praktiska planet i utvecklandet av samarbetet. Det är viktigt, att också möjligheterna till att delta i utbildningar förbättras.

Målsättningen för polisens och åklagarens inbördes samarbete inom informationssystemen är att hela processen från förundersökning till domstolsbehandling ska införas i ett enhetligt riksomfattande informationssystem. Det nya informationssystemets ibruktagande försnabbar undersökningens genomloppstider och åstadkommer således betydande kostnadsinbesparingar, förbättrar arbetets kvalitet samt höjer procenten för uppklarade brott. Revisionsverket anser det vara viktigt, att utvecklandet av informationssystemen sker i ett nära samarbete så, att det nya systemet blir till så stor nytta som möjligt och att överlappande verksamheter inte uppstår, och att också de för utvecklingsarbetet behövliga resurserna tryggas på bägge förvaltningsområdena.

Åklagarresursernas knapphet har försvårat fördelningen av den till buds stående tiden på förundersökningssamarbete, egentlig åtalsprövning och domstolsbehandling, Trots att man å ena sidan anser att åklagarnas specialisering generellt har förbättrat arbetets kvalitet, har man å andra sidan enligt åklagarämbetenas svar i viss mån varit tvungen att pruta på förundersökningssamarbetets kvalitet på grund av resursbrist.

Förändringarna i verksamhetsomgivningen uppställer allt med utmaningar för undersökning och åtalsprövning i synnerhet av allvarlig brottslighet, Revisionsverket anser det vara ytterst viktigt, att verksamhetsomgivningen och resursbehoven bedöms på realistisk grund både vid polis- och åklagarväsendet. Sålunda kan man också skapa en så god grund som möjligt för samarbetet och processernas funktion. Enligt revisionsverket bör man i mer omfattande och krävande ärenden kunna specialisera sig mer än för närvarande. Också förutsättningarna för arbete i par och i grupp bör förbättras.

Lagstiftningen ger kompletterad med myndighetsinstruktioner en synnerligen god grund för samarbetet mellan polisen och åklagaren. I syfte att åstadkomma enhetliga förfaranden borde i lagen emellertid betonas samarbetets betydelse särskilt för förundersökning och åtalsprövning av omfattande och krävande brottsärenden. Det vore skäl att definiera ledning- och styrningsansvaret i förundersökningen klarare än för närvarande på lagnivå. I syfte att förbättra planeringen och uppföljningen av samarbetet bör ingåendet av resultatavtal och utvärderingen av resultaten effektiveras både vid polis- och åklagarväsendet. Polisstyrelsen och Riksåklagarämbe-

tet borde styra de lokala enheterna mer också med gemensamma på riksplanet uppställda resultatmål.

Vid justitieministeriet hör åklagarväsendet till dess kriminalpolitiska avdelning. Till avdelningens uppgifter hör också styrningen av straffens verkställande och brottspåföljdsverket samt uppgifter inom brottsbekämpningen. Åklagarverksamhetens närmare samarbetsinstanser, särskilt domstolarna, hör för sin del till justitieförvaltningsavdelningen. Med tanke på planeringen och beslutsfattandet angående åklagarnas verksamhet och ekonomin förefaller det mest logiskt, att åklagarväsendet, domstolarna, rättshjälpen och utsökningsväsendet skulle vara underställda samma avdelning. Härvid kunde man även bättre beakta det processperspektiv som har betonats också i riksdagens utskottsutlåtanden.

1 Johdanto

Poliisin ja syyttäjän yhteistyön tärkeyteen on kiinnitetty huomiota useissa yhteyksissä. Vuonna 1997 voimaan tullut rikosprosessiuudistus antoi sysäyksen lisätä yhteistyötä[1]. Eduskunnan lakivaliokunta lausui mainittua uudistusta koskevassa mietinnössään (9/1997 vp.), että esitutkinnan ohjaaminen onnistuu parhaiten hyvällä tutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöllä. Näin ollen tutkinnanjohtajalla on velvollisuus informoida syyttäjää ja noudattaa tämän ohjeita. Syyttäjällä on puolestaan sekä oikeus että velvollisuus ohjata esitutkintaa asianmukaisen syyteharkinnan ja keskitetyn pääkäsittelyn turvaamiseksi.

Rikosasioiden esitutkintaan, syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn käytetty aika on erityisesti talousrikoksissa ollut varsin pitkä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on lukuisia kertoja huomauttanut Suomen viranomaisia rikosasioiden valmistelun viivästymisestä.

Talousrikosten käsittelyn etenemistä esitutkinnasta tuomioistuimen päätökseen on selvitelty Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2009 valmistuneessa tutkimuksessa[2]. Vaikka tutkimuksen tekijät suhtautuivat käytettävissä olevan aineiston rajallisuuden vuoksi varauksella laajojen johtopäätösten tekemiseen[3], tutkimus osoitti selvästi, että talousrikosten keskimääräiset käsittelyajat olivat huomattavan pitkiä. Tutkituissa tapauksissa jo rikosten tekoajankohdan ja rikoksen ilmoittamisajankohdan välinen viive oli noin 11 kuukautta. Esitutkinta oli prosessin pisin vaihe, ja se kesti keskimäärin vuoden ja neljä kuukautta. Syyteharkintaan käytettiin keskimäärin seitsemän kuukautta ja käräjäoikeuden käsittelyyn runsas puoli vuotta. Tutkimuksessa havaittiin, että pitkään esitutkinnassa viipyneiden talousrikosten käsittely kesti keskimääräistä pidempään myös syyteharkinnassa ja käräjäoikeudessa. Yksittäisten tapausten käsittelyiden kesto vaihteli erittäin paljon, ja se näkyi prosessin kaikissa vaiheissa. Keskimääräiset käsittelyajat vaihtelivat lisäksi alueittain niin esitutkinnassa, syyteharkinnassa kuin käräjäoikeuden käsittelyssäkin.

---

[1] *Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).*

[2] *Talousrikokset rikosprosessissa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009.*

[3] *Tutkimuksessa tarkasteltiin poliisin talousrikosasioiksi luokittelemia ilmoituksia, joiden esitutkinta oli päätetty vuonna 2004. Näitä oli yhteensä 1 598.*

Vuonna 2009 valmistui raportti korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäyntien kestosta[4]. Oikeudenkäynnin määritelmä sisälsi myös esitutkinnan ja syyteharkinnan. Tutkimuksessa käytiin läpi vuonna 2007 saapuneet talousrikosjutut, joita oli yhteensä 84. Tutkimustulosten mukaan kaikkien juttujen keskimääräinen käsittelyaika eri instansseissa oli yhteensä 4 vuotta 10,5 kuukautta[5]. Myös tämä selvitys osoitti, että huomattavasti eniten aikaa kului esitutkintaan. Tämä aika oli keskimäärin yksi vuosi ja viisi kuukautta. Syyteharkintaan käytettiin hieman alle yhdeksän ja käräjäoikeuskäsittelyyn kymmenen kuukautta. Muutoksenhakuluonteestaan huolimatta hovioikeuskäsittely kesti pidempään kuin käräjäoikeuskäsittely eli keskimäärin vuoden ja runsaan kuukauden. Suuriksi luokitellut jutut veivät aikaa kokonaisprosessissa noin seitsemän vuotta ja kaksi kuukautta, mikä oli noin kaksi vuotta ja neljä kuukautta pidempi kuin kaikkien juttujen keskimääräinen käsittelyaika[6]. Tutkimus antoi kuitenkin myös viitteitä siitä, että jutun käsittelyaika saattaa yksittäistapauksissa usein pikemminkin riippua juttujen käsittelyjärjestyksen priorisoinnista kuin jutun vaikeudesta. Esitutkinnan työläyden ja keston arveltiin riippuvan paitsi tutkittavan juttukokonaisuuden laajuudesta, myös asiassa tehdyn rikosilmoituksen laadusta sekä siitä, miten yhteistyö esimerkiksi syyttäjän ja veroviranomaisen välillä toimii.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen 19.4.2007 päivättyyn hallitusohjelmaan on kirjattu, että vaativien rikosasioiden esitutkinta-, syyteharkinta- ja oikeuskäsittelyä tehostetaan ja nopeutetaan lisäämällä syyttäjien osallistumista esitutkintaan ja varmistamalla tähän riittävät voimavarat. Hallitusohjelmassa päätettiin myös sisäisen turvallisuuden ohjelman painopisteen siirtämisestä muun muassa järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden torjunnan suuntaan. Sisäisen turvallisuuden alueen henkilöstötarpeista edellytettiin tehtävän pitkän aikavälin suunnitelma. Hallituksen laatimassa toimintaohjelmassa, jolla pyrittiin vähentämään talousrikollisuutta ja harmaata taloutta vuosina 2006–2009[7], painotettiin muun muassa talousrikosten esitutkinta-, syyteharkinta- ja tuomioistuinprosessien nopeuttamisen tärkeyttä. Vuosiksi 2010–2011 laaditussa toimintaohjelmassa[8] lausutaan, että talousrikosten torjuminen nykyisissä olosuhteissa edel-

---

[4] *Oikeudenkäynnin kesto talousrikoksissa. Korkeimman oikeuden selvityksiä 1/2009.*

[5] *Kun käsittelyaika laskettiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käyttämällä tavalla, kesto oli lähes kuusi kuukautta lyhyempi. Ero johtuu rikosilmoituksen teon ja ensimmäisen kuulustelun tai pakkokeinojen käytön välisestä ajasta.*

[6] *EIT:n laskemalla tavalla ero oli kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta.*

[7] *Valtioneuvoston periaatepäätös 9.2.2006.*

[8] *Valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009.*

lyttäisi lainsäädäntöhankkeiden ohella myös viranomaisten resurssien lisäämistä taloudellisten rikosten torjumiseksi ja selvittämiseksi sekä oikeusprosessien nopeuttamiseksi. Talousrikosohjelman hankkeiden sekä mahdollisten resurssilisäysten avulla nähdään olevan mahdollista heikentää merkittävästi harmaan talouden toimintaedellytyksiä, parantaa esitutkinnan ja koko rikosprosessin sujuvuutta sekä varmistaa rikoksen kautta saadun hyödyn tehokas takaisin saaminen.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti eduskunta edellytti hallituksen vuotta 2008 koskevasta toimenpidekertomuksesta 18.3.2010 antamassaan kirjelmässä[9], että hallitus laatii kokonaissuunnitelman esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien joutuisuuden parantamiseksi. Tämän pohjalta oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö asettivat kesäkuussa 2010 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia kokonaissuunnitelma toimenpiteistä oikeusprosessin pitkittymisen estämiseksi. Työryhmän 13.12.2010 päivätyssä mietinnössä[10] on kiinnitetty huomiota osin samoihin asioihin kuin tässä tarkastuksessa. Kumpikin ministeriö on sisäasiainministeriön mukaan nyt käynnistämässä mietintöön sisältyvät toimenpiteet.

Pitkät käsittelyajat ovat merkittävä ongelma yhteiskunnan, asianomistajan ja syylliseksi epäillyn oikeusturvan kannalta. Ne aiheuttavat myös huomattavia kustannuksia. Kustannusten säästön ohella asioiden nopealla käsittelyllä on suuri merkitys rikoshyödyn jäljittämisessä ja pois ottamisessa. Valtion vuoden 2010 talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalan pääluokan selvitysosassa on lausuttu, että tavoitteena on lyhentää asioiden käsittelyn kokonaiskestoa tehostamalla seurantaa käsittelyn kaikissa vaiheissa esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn sekä viranomaisten paikallista yhteistyötä.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä on hyötyä sekä vaikeampien juttujen esitutkinnassa että massarikosten esikäsittelyssä. Syyttäjän näkökulmasta katsottuna syyteharkinta-ajan lyhenemisen ja työn laadun yleisen kehittämisen ohella yhteistyöllä tavoitellaan lisätutkinnan tarpeen vähenemistä ja tutkinnan painottumista pääkäsittelyn kannalta olennaisiin seikkoihin.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, miten poliisin ja syyttäjän keskinäinen yhteistyö on käytännössä toteutunut. Tarkastus sisältyy Valtiontalouden tarkastusviraston teema-alueelle Tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus sekä palvelukyky.

---

[9] *Perustuslakivaliokunnan mietintö 1/2010 vp. ja eduskunnan kirjelmä 5/2010 vp.*
[10] *Oikeusministeriön mietintö 87/2010.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Varsinaisen juttukohtaisen esitutkinta- ja syyteharkintayhteistyön ohella syyttäjä on osallistunut jossain määrin poliisin maalitoimintaan[11] sekä tutkintaan otettavien juttujen kohdevalintaan. Poliisilaitoksissa on myös vakiintunut massarikosten tehostettu esikäsittely, jossa syyttäjä on mukana. Sen lisäksi yhteistyönä harjoitettu talousrikosten esikäsittely on saamassa yhä enemmän valtakunnallista ulottuvuutta.

Yhteistyö käynnistyy useimmiten esitutkintalain (449/1987, jäljempänä myös ETL)[12] mukaisella ilmoitusmenettelyllä, jolloin syyttäjä saa mahdollisimman nopeasti tiedon hänen kannaltaan merkittävimmistä esitutkintaan tulleista rikosasioista. Yhteistyö jatkuu tämän jälkeen tutkinnan mahdollisella rajoittamisella, lisätutkintatarpeiden määrittelyllä ja kirjallisten tutkintasuunnitelmien laadinnalla. Yhteistyön merkittäviä alueita ovat myös loppulausuntomenettely, rikosten sovittelu sekä kaksisuuntainen palautteiden anto. Esitutkintalain 42 §:ssä mainitun loppulausunnon laatiminen ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvun 1 §:n (243/2006) mukainen asian ratkaiseminen kirjallisessa menettelyssä pääkäsittelyä toimittamatta ovat erityisesti tuomioistuinkäsittelyä jouduttavia ja helpottavia välineitä. Yhteistyötä tukevat muun muassa yhteiset koulutustilaisuudet ja tietojärjestelmien yhteinen kehittäminen.

Vaikka poliisin ja syyttäjän yhteistyö on nähty tärkeäksi, sen tavoitteista ja toteuttamistavoista on ennen vuotta 1997 ollut suhteellisen vähän lausumia lainsäädännössä tai valtakunnallisissa ohjelmissa. Yhteistyön lisäämiseen ja resurssien riittävyyden varmistamiseen sekä syyttäjäparien ja -ryhmien käyttöön suurimmissa jutuissa kiinnitettiin merkittävämmin huomiota vasta oikeudenkäyntiä rikosasioissa koskevasta lakiesityksestä vuonna 1997 annetussa lakivaliokunnan mietinnössä[13].

---

[11] *Menettelyllä tarkoitetaan keskusrikospoliisin johdolla tapahtuvaa tiedustelutoiminnalle pohjautuvaa vakavan rikollisuuden torjuntakohteiden valintaa.*

[12] *Tarkastus on tehty vuonna 2010 ja vuoden 2011 alussa voimassa olleen lainsäädännön aikana. Eduskunta on 15.3.2011 hyväksynyt uuden esitutkintalain. Tässä yhteydessä hyväksyttiin myös uusi pakkokeinolaki ja poliisilaki. Lakien voimaantuloajankohdasta ei ole vielä tehty päätöstä, mutta sen on arvioitu olevan vuosi 2014.*

[13] *LaVM 9/1997 vp.*

Sisäasiainministeriön tilinpäätöstietojen mukaan rikostorjunnan kustannukset olivat vuonna 2009 noin 322 miljoonaa euroa ja käytetyt henkilötyövuodet 4 087. Esitutkinnan kokonaiskustannuksia ja henkilötyövuosia ei ole seurattu erikseen. Syyttäjälaitoksen tilinpäätöksen mukaiset toimintamenot olivat mainittuna vuonna noin 38 miljoonaa euroa, joista paikallisten syyttäjänvirastojen osuus oli 90 prosenttia. Paikallisten syyttäjänvirastojen syyttäjien lukumäärä oli tuolloin 339 ja henkilötyövuodet 324. Poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön käytettyä aikaa on syyttäjälaitoksessa seurattu henkilötyövuosien avulla. Syyttäjä on käyttänyt vuosina 2007–2009 yhteistyöhön poliisin kanssa virastosta riippuen 6–20 prosenttia tehollisesta työajasta.

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko poliisin ja syyttäjän yhteistyö vastannut prosessin yleisiä lyhentämis- ja kustannustehokkuuden parantamistavoitteita. Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millä alueilla ja missä laajuudessa yhteistyötä on harjoitettu?
2. Millaisia yksikkökohtaisia eroja yhteistyössä on ja miten nk. hyviä käytänteitä on pystytty levittämään?
3. Millaisia esteitä yhteistyöllä on sekä miten niitä on pyritty ja pystytty poistamaan?
4. Onko lainsäädännön tasolla tarkistamisen tarvetta?
5. Ovatko oikeusministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, sisäasiainministeriö, Poliisihallitus sekä virastojen johto ohjanneet yhteistyötä riittävästi?
6. Ovatko poliisi ja syyttäjä seuranneet ja mitanneet yhteistyön kehittymistä ja sen vaikutuksia?
7. Onko tuomioistuinlaitoksen tarpeet huomioitu yhteistyön toteuttamisessa?

Toiminnan arvioinnin lähtökohtina olivat voimassa ollut lainsäädäntö ja eduskunnan muut tahdonilmaisut, valtioneuvoston päätökset sekä poliisi- ja syyttäjäviranomaisten antama ohjeistus. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeet, jotka koskevat muun muassa esitutkinnan rajoittamista, syyttämättä jättämistä, avainsyyttäjäjärjestelmää sekä syyttäjäparien käyttämistä.

2.3 Tarkastuksen rajaukset sekä aineistot ja niiden hankinta

Tarkastus painottui poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyöhön, sen suunnitelmallisuuteen, tehokkuuteen ja käsittelyaikojen lyhentämismahdollisuuksiin. Tuomioistuinlaitoksen kytkeytymistä kokonaisprosessiin tarkasteltiin muun ohella tietojärjestelmien kehittämisnäkökulmasta.

Tarkastus aloitettiin lähettämällä vuodenvaihteessa 2009–2010 keskusrikospoliisille sekä kaikille poliisilaitoksille ja syyttäjänvirastoille avoin kysely (liite 1). Poliisilaitoksia oli tuolloin 24 ja syyttäjänvirastoja 14 (pl. Ahvenanmaa)[14]. Kaikilta näiltä saatiin vastaus. Vaikka vastausten taso vaihteli yksiköittäin, niin yhteistyöstä saatiin kuitenkin varsin selvä, valtakunnantasoinen kokonaiskuva.

Tämän jälkeen lähempään tarkasteluun valittiin seitsemän poliisilaitosta ja syyttäjänvirastoa. Valinnassa otettiin huomioon alueellinen kattavuus ja toiminnan erityispiirteet. Valitut tarkastuskohteet olivat

- Etelä-Savon poliisilaitos ja Itä-Suomen syyttäjänvirasto
- Helsingin poliisilaitos ja Helsingin syyttäjänvirasto
- Itä-Uudenmaan poliisilaitos ja Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitos ja Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto
- Oulun poliisilaitos ja Oulun syyttäjänvirasto
- Pirkanmaan poliisilaitos ja Pirkanmaan syyttäjänvirasto
- Varsinais-Suomen poliisilaitos ja Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto[15].

Tarkastuksen aikana kuultiin myös oikeusministeriötä, Poliisihallitusta ja Valtakunnansyyttäjänvirastoa. Esiselvitysvaiheessa käytiin lisäksi keskusteluja muun muassa sisäasiainministeriössä, korkeimmassa oikeudessa ja Helsingin käräjäoikeudessa.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskevan mittariston puutteellisuus heikentää jossain määrin tulosten luotettavuutta ja hyödynnettävyyttä. Lisäksi kummallakin hallinnonalalla on tehty mittava organisaatiouudistus, mikä myös aiheuttaa jonkin verran ongelmia vertailtaessa yksikköjä pidemmällä aikavälillä.

---

[14] *Poliisilaitoksia oli 31.12.2008 asti 90 ja paikallisia syyttäjänvirastoja 31.3.2007 asti 63.*

[15] *Varsinais-Suomen ja Satakunnan syyttäjänvirastot yhdistettiin vuoden 2011 alusta Länsi-Suomen syyttäjänvirastoksi.*

Tarkastus sisälsi vastuuhenkilöiden haastattelun ohella perehtymisen tarkastuksen kannalta merkittävään asiakirja-aineistoon. Erityistä huomiota kiinnitettiin syyttäjän varhaiseen mukanaoloon esitutkinnassa, tutkintasuunnitelmien laatimiseen, tutkinnan rajaukseen, poliisin ja syyttäjän erikoistumiseen ja parityöskentelyyn, viranomaisten keskinäiseen palautejärjestelmään, kirjallisen menettelyn käyttöön sekä prosessien sähköistämiseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute oikeusministeriöltä, Poliisihallitukselta, sisäasiainministeriöltä, Valtakunnansyyttäjänvirastolta, Etelä-Savon ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksilta, Itä-Suomen ja Länsi-Suomen syyttäjänvirastoilta sekä Helsingin, Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Oulun ja Pirkanmaan poliisilaitoksilta ja syyttäjänvirastoilta. Palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen teki ja tarkastuskertomusluonnoksen laati johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen. Lukuun 3.8.2 sisältyvän tilastollisen analyysin teki johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Tarkastusta ohjasivat tuloksellisuustarkastuspäälliköt Lassi Perkinen ja Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Yhteistyön ohjaus

3.1.1 Lainsäädännön kehittäminen

Kuten luvussa 2.1 on todettu, poliisin ja syyttäjän yhteistyön tavoitteista ja toteuttamistavoista on ollut suhteellisen vähän lausumia lainsäädännössä ja valtakunnallisissa ohjelmissa. Lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin jonkin verran poliisin ja syyttäjän yhteistyötä edellyttäviä ja prosessien nopeuttamista tukevia säännöksiä. Tällä hetkellä sovellettava esitutkintalaki sisältää säädökset muun muassa syyttäjän päätöksestä olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa se. Näitä koskevat edellytykset sisältyvät lain neljänteen pykälään. Vuonna 2006 tehdyn lainmuutoksen (245/2006) perusteella syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä myös määrätä, että esitutkintatoimenpiteet lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen ja jos lisäksi muut laissa määritellyt tutkinnan lopettamisedellytykset täyttyvät. Toisaalta ETL 15 §:n (692/1997) mukaan poliisin on esitutkinnan tavoitteiden saavuttamiseksi syyttäjän pyynnöstä toimitettava esitutkinta taikka lisätutkimuksia.

Useimmat poliisilaitokset ja syyttäjänvirastot ovat olleet kyselyvastauksissaan sitä mieltä, että lainsäädäntö on antanut hyvät ja riittävät puitteet yhteistoiminnalle. Tästä poiketen Helsingin syyttäjänvirasto katsoi, että poliisin ja syyttäjän tutkinnanjohtajuudet ja tehtävävastuut tulisi vahvistaa uudella lainsäädännöllä. Poliisilla tulee olla ensisijainen tehtävävastuu esitutkinnan operatiivisessa alkuvaiheessa sekä sen selvittämisessä, onko rikos tapahtunut ja ketkä ovat epäiltyjä. Syyttäjän velvollisuus on ohjata esitutkintaa laajan jutun tutkintaa kohdennettaessa sekä määriteltäessä oikeudessa tarvittavaa näyttöä syytteen puolesta ja vastaan. Yhdeksi tärkeimmistä lainsäädännöllä korjattavista asioista nähdään syyttäjälle säädettävä todellinen syyteharkintaperiaate nykyisen syytepakkoperiaatteen sijasta. Helsingin syyttäjänviraston mielestä tutkinnanjohtajalle tulee lisäksi säätää uuteen esitutkintalakiin selvät vastuunormit syyttäjän ohjeistuksen ehdottomasta noudattamisesta esitutkinnassa.

Myös Oulun syyttäjänviraston mielestä on ollut selvää, että yhteistyöstä on säädettävä selkeämmin laissa. Esimerkiksi syyttäjän rooli suhteessa poliisiin on kaivannut selvempää määrittelyä. Varsinkin ohjaus- ja konsultointitehtävien tarkemmista määrittelyistä katsottiin tarvittavan säännök-

siä. Lakitasoiset säännökset toimisivat samalla kimmokkeena sille, että esitutkintayhteistyöhön tällä hetkellä kriittisesti suhtautuvat saataisiin tiiviimpään yhteistyöhön. Täten voitaisiin saavuttaa joiltakin osin nykyistä parempia ja tehokkaampia tuloksia rikosprosessiketjun kaikilla osa-alueilla.

Eduskunnalle annettiin lakiesitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistamisesta (HE 222/2010 vp.) Esitykseen sisältyi säännökset esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välisestä yhteistyöstä. Nämä säännösehdotukset olivat kuitenkin varsin yleisluonteiset. Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnitti eduskunnan lakivaliokunnalle antamassa lausunnossaan[16] huomiota siihen, että esitutkintalaista puuttuivat esitutkintayhteistyötä selvästi velvoittavat säännökset. Uusien säännösten katsottiin antavan edelleen harkinnanvaraa sen suhteen, käynnistetäänkö yhteistyö ja miten tehokkaasti sitä tehdään. Valtakunnansyyttäjänvirasto esitti lakivaliokunnalle, että se lakiesityksestä annettavassa mietinnössään korostaisi tehokkaan esitutkintayhteistyön välttämättömyyttä ainakin laajojen ja vaativien rikosasioiden esitutkinnassa.

Poliisihallitus katsoi puolestaan, että voimassa olleet säännökset antavat riittävän hyvät puitteet poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiselle. Se ei myöskään ole edellä mainitusta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa käsitellyt yhteistyötä koskevia säännösehdotuksia.

Eduskunnan lakivaliokunta on esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen yhteydessä antamassaan lausunnossa[17] katsonut, että esitutkintayhteistyön edistäminen on yksi uudistuksen keskeisistä painopisteistä ja että tehokkaalla esitutkintayhteistyöllä on mahdollista lyhentää merkittävästi koko rikosprosessin kestoa.

Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaviranomaiselle on säädetty velvoite noudattaa niitä syyttäjän määräyksiä, joilla asian selvittäminen esitutkinnassa pyritään turvaamaan laissa edellytetyllä tavalla. Yhteistyötä on painotettu sisällyttämällä lakiin yhteistyövelvollisuutta koskeva säännös.

Kuten myöhemmin luvuissa 3.3.1 ja 3.6 tuodaan esille, lainsäädäntö on syyttäjän kannalta ollut jossain määrin ongelmallinen, koska syyttäjällä ei ole ollut laissa säädettyä, poliisiin verrattavaa vaitiolo-oikeutta todistajana. Tehokkaan yhteistyön ja yhteisten tiedostojen käytön on katsottu edellyttävän tältä osin säännösten tarkistamista. Poliisilain ja eräiden siihen liittyvien lakiesitysten[18] käsittelyn yhteydessä eduskunta hylkäsi kuitenkin ehdotuksen syyttäjän vaitiolo-oikeudesta perustuslakivaliokunnan kieltei-

---

[16] *Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto 23.11.2010.*
[17] *LaVM 44/2010 vp.*
[18] *HE 224/2010 vp.*

sen kannanoton perusteella[19]. Syyttäjälaitoksesta annettuun uuteen lakiin sen sijaan lisättiin samassa yhteydessä hallintovaliokunnan kannanottojen[20] perusteella syyttäjän vaitiolo-velvollisuutta koskevat, poliisin henkilöstöön rinnastettavat[21] säännökset.

Keskusteluissa on myös noussut esille nk. syytteistä sopiminen, jonka avulla syyttäjä voisi rajata syytteet tärkeimmiksi katsottaviin tapauksiin. Menettelyyn liittyy kuitenkin vaikeita oikeudellisia ongelmia. Asia on pohdittavana oikeusministeriössä.

Prosessien raskaus on rasittanut rikostutkintaa ja syyteharkintaa. Muutoksenhakuoikeus hovioikeuteen on ollut rajoittamaton, ja näyttökysymykset on täytynyt käydä läpi prosessien joka vaiheessa. Oikeudenkäymiskaarta on muutettu vuonna 2010 siten, että muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen rajoitetaan. Sen mukaan juttujen käsittelemiseksi hovioikeudessa tarvitaan jatkokäsittelylupa. Lainmuutos (650/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alussa.

Erityisesti on toivottu muutosta, joka mahdollistaisi massarikosten nopeamman käsittelyn. Prosessien nopeuttamista ja yksinkertaistamista on kaivattu myös väkivaltarikoksiin.

Helsingin syyttäjänvirasto on yhdessä Helsingin poliisilaitoksen ja käräjäoikeuden kanssa käynnistämässä erityistä nopeutetun käsittelyn projektia. Poliisilaitokselle on rakennettu sekä nopeutettuja että pakkokeinokäsittelyjä varten erityinen istuntosali. Syyttäjänviraston mukaan on ilmeistä, että joudutetun käsittelyn onnistumiseksi tullaan tarvitsemaan joitakin lainsäädännön muutoksia. Ongelmana ovat muun muassa lisääntyneet pahoinpitelyrikokset, joiden pääkäsittely ei tahdo onnistua kuin vasta vuoden kuluttua tapahtumasta.

Oikeudenkäyntejä pitkittää Suomessa erityisesti se, että kaikki asianomistajat ja heidän esittämänsä vaateet tulee yksilöidä ennen oikeudenkäyntiä. Esimerkiksi Ouluun keskittynyt WinCapita-juttu on tässä mielessä työllistänyt viranomaisia kautta maan.

Laajemmissa jutuissa nykytilannetta helpottaisi ja nopeuttaisi muun muassa oikeuskäsittelyn videointi käräjäoikeuksissa. Sen avulla tuotettua materiaalia voitaisiin myöhemmin hyödyntää muutoksenhakuviranomaisissa. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Suomessa vaaditaan esimerkiksi Ruotsin menettelyä laajemmat perustelut myös tutkinnan rajoittamispäätöksille. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että syyttäjät toimivat Ruotsissa tutkinnanjohtajina vähäistä vakavampien rikosten

---

[19] *PeVM 67/2010 vp.*
[20] *HaVM 42/2010 vp.*
[21] *Poliisilaki 7 luku 1, 4 ja 5 §.*

esitutkinnassa ja tekevät sen vuoksi myös päätöksiä tutkinnan lopettamisesta[22]. Lisäksi Ruotsissa rajoitetaan tehokkaammin todistajien kuulemista.

3.1.2 Yhteistoimintaa koskevat ohjeet

Poliisin ja syyttäjän toimintaa on perinteisesti kehitetty sisä- ja oikeushallinnon omista lähtökohdista. Nykyisin Valtakunnansyyttäjänviraston johdon ja poliisin ylijohdon välillä on viranomaisten mukaan kuitenkin toimiva keskusteluyhteys. Kumpaakin osapuolta kiinnostavia kysymyksiä on käsitelty muun muassa poliisin ja syyttäjän yhteistyöneuvottelukunnassa vuodesta 2000 lukien. Jotkin näissä kokouksissa käsitellyistä asioista ovat johtaneet hallinnollisten toimintaohjeiden antamiseen. Vuoropuhelua on kerrottu käydyn myös kansliapäälliköiden johdolla talousarvioehdotusten valmisteluvaiheessa ja muutoinkin poliisin ja syyttäjän ministeriöjohdon keskinäisissä tapaamisissa. Yhteistyön kehittämismuotoihin lukeutuvat myös muut yhteiset neuvottelutilaisuudet, seminaarit ja koulutustapahtumat.

Yhteisiksi tavoitteiksi on määritelty erityisesti yhteistyö esitutkinnassa, rikosten sarjoittaminen sekä uhrien ja nuorten rikoksentekijöiden huomioon ottaminen rikosprosessissa. Molempien hallinnonalojen tulossopimuksissa on painotettu hallitusohjelman mukaista vakavaan rikollisuuteen panostamista.

Yhteistyön kehittämisen lähtökohtana on se, että poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinlaitoksen toiminta tulee nähdä prosessina, jonka eri vaiheiden tehokkuudesta ja laadukkuudesta tulee huolehtia.

Sekä oikeusministeriön että sisäasiainministeriön hallinnonalalla on annettu poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön liittyviä ohjeita[23]. Kuitenkaan itse yhteistyötä ei juuri ole ohjeistettu. Kysymys on enemmänkin siitä, että ohjeet koskevat sellaisia toimintoja, joissa yhteistyö on tarpeen.

Ohjeistuksesta on oikeushallinnossa vastannut Valtakunnansyyttäjänvirasto. Se on antanut syyttäjille ohjeita seuraavista asioista:

- syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet
- esitutkinnan rajoittaminen
- esitutkintayhteistyön tehostaminen ja syyttäjäparien käyttäminen

---

[22] *Esitutkinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien käytäntöjen uudistamista ja kevennettyjä prosessikeinoja on tarkasteltu muun muassa Valtakunnansyyttäjänviraston työryhmäraportissa dnro 37/34/09.*

[23] *Ohjeet on luetteloitu lähdeluettelossa.*

– syyttämättäjättämispäätöksen laatiminen ja sisältö.

Sisäasiainministeriö on ilmoituksensa mukaan antanut Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa identtiset ohjeet alaisilleen poliisiyksiköille syyttäjälle ilmoitettavista rikosasioista, ilmoitusmenettelystä ja syyttäjän toimenpiteistä. Sen lisäksi ministeriö on ohjeistanut seuraavia, myös syyttäjän toimintaan liittyviä toimenpiteitä:
– kirjallinen menettely
– lapsen kohtaaminen poliisitoiminnassa ja esitutkinnassa
– rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu
– pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittelytoiminto.

Vuoden 2010 alusta toimintansa aloittanut Poliisihallitus on antanut ohjeet poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta. Ohjeita kirjallisen tutkintasuunnitelman laatimisesta ja keskinäisestä palautejärjestelmästä ei ole toistaiseksi annettu.

Keskusrikospoliisi sekä lähes kaikki poliisilaitokset ja syyttäjänvirastot pitävät valtakunnallisia ohjeita riittävinä. Joissain tapauksissa ohjeistus on koettu jopa liialliseksi ja osin vaikeaselkoiseksi. Eräät yksiköt ovatkin laatineet käytännön toimintaa varten omia, valtakunnallisia ohjeita täydentäviä ohjeistuksia ja pelisääntöjä. Helsingin poliisilaitoksessa tarkentavia ohjeita on annettu muun muassa ilmoitusten kirjaamisesta, rikosasioiden esikäsittelystä, tutkinnan keskittämisestä ja rajoittamisesta sekä kirjallisesta menettelystä ja haastamisesta[24]. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos on antanut omia toimintatapaohjeita, jotka liittyvät tutkinnan sujuvuuteen, päätöksentekoon ja asioiden kirjaamiseen.

Helsingin syyttäjänviraston mielestä sekä sisäasiainministeriö että Valtakunnansyyttäjänvirasto ovat antaneet hyviä ohjeita, mutta niiden noudattamisen valvonta on jokseenkin täysin laiminlyöty. Vallitsevan tilanteen taustalla arvellaan olevan muun muassa pelko siitä, että kysymys tutkinnanjohtajuudesta nousee esille. Tämä valtakysymys tulisi syyttäjänviraston mielestä saada nopeasti ratkaistua. Syyttäjänviraston mukaan poliisilla tulee olla tutkinnanjohtajan valta pakkokeino-oikeuksineen etenkin rikosjutun operatiivisessa alkuvaiheessa. Syyttäjälle tulisi kuitenkin antaa tutkinnanjohtajan ratkaisuvalta oikeuskäsittelyä varten annettavan tarpeelliseksi katsottavan näytön osalta.

Valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja asettivat vuonna 2005 työryhmän esitutkintayhteistyön kehittämiseksi. Loppuraportissa[25] käsiteltiin esi-

---

[24] *Uusin pysyväisohje on annettu 19.2.2010.*
[25] *Esitutkintayhteistyön kehittäminen. Loppuraportti 16.6.2006.*

tutkintayhteistyön silloista tilaa ja kehittämistarpeita. Raportti käsitti lukuisan joukon erilaisia kehittämisehdotuksia. Kehittämisalueita tarkasteltiin prosessinäkökulmasta, jolloin yhteistyön tarpeen nähtiin alkavan jo siinä vaiheessa, jossa poliisi suorittaa rikostorjuntaan liittyvää kohdevalintaa. Viranomaiset eivät ole kuitenkaan seuranneet kehittämisehdotusten toteutumista.

3.1.3 Tulosohjaus

Tarkastuksessa käytiin läpi vuosiksi 2007–2010 laaditut valtakunnalliset tulossopimukset. Sisäasiainministeriön ja Poliisihallituksen välisessä vuoden 2010 tulossopimuksessa on painotettu muun muassa sitä, että talousrikostutkintaa tehostetaan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä heikennetään. Tulostavoitteiden saavuttamiseksi yhteistyötä syyttäjän kanssa on määrä lisätä tutkinnan suuntaamiseksi ja rajoittamiseksi laajoissa ja vaativissa rikosasioissa. Tarkoitus on myös ryhtyä toimenpiteisiin, joilla varmistetaan yhteistyössä syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten kanssa rikosprosessin läpivienti kahden vuoden määräajassa. Viimeksi mainittua tavoitetta lukuun ottamatta tulossopimukset eivät sisällä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä edellyttäviä tavoitteita.

Yhteistyölle ei ole myöskään oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välisissä tulossopimuksissa asetettu suoranaisia tavoitteita lukuun ottamatta vuosien 2009 ja 2010 tulossopimuksiin sisällytettyä kirjallisen tutkintasuunnitelman laadintaan osallistumista. Syyttäjälaitoksen vaikuttavuustavoitteena on ollut toteuttaa oikeudenmukainen syyteharkinta joutuisasti ja yhdenvertaisesti koko valtakunnassa. Prosessien- ja laadunhallintaan liittyvän tulostavoitteen mukaan kirjallisen menettelyn käyttöasteen tulisi kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta katsoen olla yhtenäinen koko valtakunnassa.

Sekä keskusrikospoliisin että useiden poliisilaitosten ja syyttäjänvirastojen vastauksissa on tuotu esille, että tulossopimukset ovat ilmentäneet toistaiseksi heikosti yhteistyölle asetettuja tavoitteita. Kumpikin hallinnonala on asettanut tavoitteensa pitkälti omien painotustensa pohjalta. Yhteisiä valtakunnan tasoisia tulostavoitteita on vähän.

Tavoitteet ovat vaihdelleet yksiköittäin myös hallinnonalojen sisällä. Yhteistoimintaa edellyttävät, yleisemmin esiintyneet yksilöidymmät paikallistason tulostavoitteet ovat koskeneet kirjallisia tutkintasuunnitelmia, esitutkinnan rajoittamista, sovittelua, kirjallista menettelyä sekä nuorten juttujen nopeaa käsittelyä. Yhtenevinä tavoitteina voidaan pitää myös prosessien yleistä tehostamista ja keskimääräisten käsittelyaikojen lyhentämistä.

Ainoastaan pieni osa poliisilaitoksia ja syyttäjänvirastoja on kertonut käyvänsä kahdenkeskisiä keskusteluja tavoitteista. Joissakin yksiköissä ei ole ollut joko lainkaan tietoa toisen osapuolen asettamista tavoitteista tai käsitykset niiden yhteistyötä ohjaavasta vaikutuksesta ovat olleet ristiriitaisia. Yhtenevien tulostavoitteiden ja näitä koskeneiden yhteisten neuvottelujen on nähty toimineen hyvin vain harvoissa tapauksissa.

Oulun poliisilaitoksen näkemyksen mukaan sen tulossopimuksen tavoiteasetannassa on poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyö tuotu esille hyvin laajasti. Yhteisenä tavoitteena on saada prosessi tehokkaaksi ja käsittelyajat lyhyemmiksi. Yhteiseksi tavoitteeksi on asetettu myös se, että kirjallinen tutkintasuunnitelma laaditaan laajemmissa ja vakavammissa jutuissa yhteistyössä syyttäjän kanssa. Yhteiset tavoitteet käsittävät niin ikään muun muassa tärkeänä pidetyn tutkinnan rajoittamisen sekä kirjallisen menettelyn. Oulun syyttäjänviraston mielestä kirjallisiin tutkintasuunnitelmiin sekä rasistisissa ja muissa viharikoksissa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät toimenpiteet ilmentävät sekä esitutkintayhteistyölle asetettuja vaatimuksia että organisaatioiden yhteisiä priorisointeja.

Syyttäjälaitoksessa tapahtuvaa yhteistyöhön käytetyn kokonaistyöajan määrän seuraamista lukuun ottamatta poliisin ja syyttäjän yhteistyön seurantaa varten ei ole kehitetty valtakunnallisia mittareita eikä siitä ole erikseen raportoitu. Yhteistyötä edellyttävien suoritteiden lukumääriä on jonkin verran seurattu valtakunnan tasolla ja niistä on raportoitu vuotuisissa toimintakertomuksissa. Näitä ovat esimerkiksi esitutkinnan rajoittamispäätökset ja kirjallinen menettely. Vaikuttavuutta ei käytännöllisesti katsoen seurata lainkaan.

Syyttäjänvirastojen kanssa käydyissä keskusteluissa on noussut esille se, että oikeusministeriössä päätöksenteko syyttäjäntointa koskevissa asioissa sijoittuu kriminaalipoliittiselle osastolle. Osasto vastaa näiden tehtävien ohella rikosseuraamuksiin, strategioihin, rikoksentorjuntaan, lainvalmisteluun ja hallintopalveluihin liittyvistä asioista. Tuomioistuimet sekä oikeusapu- ja ulosottotehtävät kuuluvat sen sijaan ministeriön oikeushallinto-osastolle. Organisoinnin ei koeta tukevan parhaalla mahdollisella tavalla syyttäjien toimintaa ja määrärahoja koskevaa suunnittelua ja päätöksentekoa. Se, että syyttäjäntointa, tuomioistuimia, oikeusapua ja ulosottotointa koskevat asiat on keskitetty oikeusministeriössä saman osaston alaisuuteen, nähdään viranomaisten yhteistoiminnankin kannalta toimivammaksi ratkaisuksi. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös Valtakunnansyyttäjänviraston antamassa lausumassa sisäisen valvonnan tilasta[26].

---

[26] *Syyttäjälaitoksen toimintakertomus 2009.*

Valtakunnansyyttäjänvirasto on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa yhtynyt näkemykseen siitä, että syyttäjäntointa, tuomioistuimia, oikeusapua ja ulosottotointa koskevien asioiden keskittäminen oikeusministeriössä saman osaston alaisuuteen on perusteltua. Syyttäjien pääasiallinen yhteistyöviranomainen on nimenomaan tuomioistuimet. Vankeinhoidolla ja rikosvastuun toteuttamisella voi Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan lisäksi olla ristiriitaiset tavoitteet esimerkiksi vankimäärän tai seuraamusten lajien suhteen. Vankeinhoidosta aiheutuvien kustannusten vähentäminen ei myöskään saa tapahtua asianmukaisesta syyttäjäntoimesta tinkimällä.

3.1.4 Yhteiset koulutustilaisuudet

Poliisi- ja syyttäjäntoimen yhteistä koulutusta on järjestetty valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Valtakunnallisen koulutuksen järjestäjätahoina on mainittu useimmiten oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Poliisiammattikorkeakoulu. Tällä tasolla koulutusta on järjestetty säännönmukaisesti, ja sitä on pidetty tasokkaana. Käytännössä on menetelty yleensä siten, että poliisilla ja syyttäjällä on ollut varattuina paikkoja toisen osapuolen järjestämiin koulutustilaisuuksiin. Niissä on käsitelty lainsäädännöllisiä ja muita ajankohtaisia kysymyksiä sekä esitutkintayhteistyön kehittämistä. Aihepiiri on ollut monipuolinen. Liite 2 sisältää tietoja vuosina 2007–2010 järjestetyistä koulutustilaisuuksista.

Paikallisia poliisin ja syyttäjän yhteisiä koulutustilaisuuksia on esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksessa järjestetty tutkintayksikköjen aloitteesta. Poliisilaitoksen talous- ja omaisuusrikosyksikkö on muun muassa järjestänyt kahden viime vuoden aikana koulutusta arvopaperimarkkinarikostutkintaan, velallisten rikosten tutkintaan sekä ympäristö- ja verorikostutkintaan yhdessä Helsingin syyttäjänviraston kanssa. Syyttäjänvirasto on lisäksi antanut omaisuusrikostutkijoille koulutusta esitutkinnan rajoittamisesta.

Noin puolet poliisilaitoksista on kyselyvastausten mukaan katsonut, että poliisille ja syyttäjälle järjestetty yhteinen koulutus on ollut pääosin riittävää ja oikein suunnattua. Ne, jotka eivät ole olleet samaa mieltä, toivovat usein koulutuksen lisäämistä erityisesti paikallisella tasolla. Koulutusta esitutkintayhteistyön sisältöön ja työtapoihin sekä tiettyjen rikosten (esim. seksuaali- ja työrikokset) tutkintaan voisi joidenkin vastausten mukaan olla nykyistä enemmän. Samoin esitutkinnassa tutkinnanjohtajina toimivien rikosylikonstaapelien koulutukseen tulisi kiinnittää huomiota, koska hei-

dän osuutensa rajoitettavien juttujen kohdalla katsotaan tulevaisuudessa kasvavan.

Kiintiöpaikkoja toisen osapuolen järjestämiin koulutustilaisuuksiin on joissain tapauksissa katsottu olevan liian vähän. Myös pitkät etäisyydet saattavat vaikeuttaa koulutukseen osallistumista. Osallistumismahdollisuuksia on kuitenkin voitu parantaa videoyhteyksien avulla.

Syyttäjistä useimmat ovat olleet tyytyväisiä saatuun koulutukseen. Työmäärän on kuitenkin katsottu yksittäistapauksissa rajoittaneen koulutukseen osallistumista. Helsingin syyttäjänvirasto on kokenut jossain määrin ongelmana sen, että koulutukseen hakeutuvat lähinnä ne, jotka ovat muutenkin yhteistyökykyisiä ja -haluisia. Viraston mukaan koulutusta tarvittaisiin lisää, mutta vielä enemmän tarvitaan asenteiden muokkaamista yhteistyömyönteiseen suuntaan. Koulutuksessa tulisi keskittyä hyvien esimerkkien läpikäymiseen käytännönläheisellä tavalla sekä siihen, että poliisi ja syyttäjä saadaan noudattamaan niitä.

Yhteisten koulutustilaisuuksien järjestämisen on yhteispalaverien rinnalla katsottu olevan tehokas keino kehittää ja levittää hyviä toimintamalleja. Eri yksikköjen menettelyissä on kuitenkin suuria eroja. Muun muassa eräissä poliisilaitoksissa ja syyttäjänvirastoissa käytössä olevien, hyviksi koettujen pelisääntö- ja muiden ohjekirjojen sisällön laajemmassa hyödyntämisessä katsotaan olevan vielä kehittämisen varaa.

3.2 Yhteistyömuodot ja niihin kohdennettu aika

Poliisitoimessa syyttäjän kanssa harjoitetun yhteistyön määrää ei seurata erikseen, joten siihen käytetty aika perustuu karkeisiin arvioihin. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella vuosina 2007–2009 kokonaistyöajasta kului yhteistyöhön yksiköstä riippuen 1–10 prosenttia[27]. Yhteistyöhön käytettiin arvioiden mukaan useimmiten 2–3 prosenttia vuotuisesta työajasta. Näiden kolmen vuoden aikana suhteelliset osuudet eivät olleet laitoskohtaisesti merkittävästi muuttuneet. Yhteistyö painottui useimmissa tapauksissa tutkinnanjohtajan ja syyttäjän väliseen yhteydenpitoon.

Osassa poliisilaitoksia yhteistyö on ollut päivittäistä tai muutoin säännöllistä. Yhteistyön määrän on kerrottu vaihdelleen muun muassa juttujen laadun ja laajuuden sekä syyttäjän osoittaman kiinnostuksen mukaan.

---

[27] *Kolme poliisilaitosta ei kyennyt esittämään minkäänlaista arviota käytetystä työajasta.*

Syyttäjälaitos seuraa esitutkintayhteistyötä nk. Tarmo-järjestelmän avulla. Syyttäjä on käyttänyt vuosina 2007–2009 yhteistyöhön poliisin kanssa virastosta riippuen 6–20 prosenttia tehollisesta työajastaan. Tällöin yhteistyöhön käytettiin keskimäärin 9–10 prosenttia. Varsinkin vuotta 2007 koskevan tilastoinnin heikkouden takia luvut ovat osin arvionvaraisia. Vastausten perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei myöskään syyttäjien yhteistyöhön käyttämä aika ole merkittävästi lisääntynyt, mutta se on kuitenkin selvästi enemmän kuin poliisitoimessa.

Yhteistyö on kohdistunut useimmiten juttukohtaiseen esitutkinnan rajaamiseen ja tutkinnan suuntaamiseen sekä pakkokeinojen käyttöön (esim. matkustuskiellot ja vangitsemismääräykset). Keskusrikospoliisilla on ollut näiden lisäksi pääpainopistealueina tutkinnan tarkempi suunnittelu ja tutkintasuunnitelmien laatiminen sekä kansainväliset asiat (mm. eurooppalaiset pidätysmääräykset ja jäädytyspäätökset). Myös poliisilaitoksissa ja syyttäjänvirastoissa yhteistyötä harjoitetaan aiempaa enemmän jo prosessin varhaisessa vaiheessa.

Yhteistyön toteutusmuotoja ovat olleet esitutkintalain 15 §:n mukainen ilmoitusmenettely, massa- ja vaativien rikosepäilyjen esikäsittely, syyttäjäpäivystys poliisilaitoksella, puhelinkontaktit, yhteinen koulutus, loppulausuntomenettely, syyttäjähaasteiden ja kirjallisen menettelyn käyttö sekä yhteiset laatupalaverit ja -hankkeet. Syyttäjä on myös jossain määrin osallistunut poliisin organisoimaan maalitoimintaan ja kohdevalintamenettelyyn. Pääkaupunkiseudulla prosesseja on pyritty nopeuttamaan huumerikoksissa muun ohella pitkään toimineen huumeprojektin avulla, johon myös syyttäjä on osallistunut.

Yleensä kaikkia yhteistyömuotoja on pidetty tärkeinä. Niin poliisit kuin syyttäjätkin ovat korostaneet henkilökohtaisten tapaamisten merkitystä jo esitutkintaprosessin varhaisessa vaiheessa. Juttukohtainen yhteistyö on koettu erittäin tärkeäksi erityisesti laajoissa ja vaativissa jutuissa. Näitä ovat erityisesti talous- ja huumerikokset sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen luokiteltavat rikokset, joissa tutkinnan rajaamisella on syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn kannalta oleellinen merkitys.

3.3 Yhteistyön käynnistyminen

3.3.1 Syyttäjän osallistuminen poliisin maalitoimintaan ja kohdevalintamenettelyyn

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö on joissain tapauksissa käynnistynyt jo poliisin nk. maalitoiminta- ja kohdevalintavaiheessa. Tällöin syyttäjällä on ollut mahdollisuus osallistua kohdevalintakokouksiin. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan menettely on toiminut suhteellisen hyvin erityisesti valtakunnan tasolla, mutta alueellisissa kokouksissa syyttäjien aikaisempi mukaantulo olisi suotavaa. Syyttäjän roolin tulisi keskusrikospoliisin mielestä olla tässä vaiheessa lähinnä konsultoiva.

Poliisilaitoksista yli puolet on kannattanut syyttäjän mukanaoloa maalitoiminta- ja kohdevalintavaiheessa. Kyselyn mukaan asiaan suhtautuu enemmän tai vähemmän kielteisesti tai varauksellisesti runsas kolmannes. Moni asiaan myönteisesti suhtautuva poliisilaitos pitää tärkeänä sitä, että syyttäjä toimisi jo tässä vaiheessa asiantuntijana ja neuvonantajana niissä kysymyksissä, jotka ovat syytteen valmistelun kannalta oleellisia. Tällöin tutkintaa voidaan jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ohjata syyteharkinnan kannalta oikeaan suuntaan ja siten välttyä myös tarpeettomalta työltä. Syyttäjän varhainen sitoutuminen nähdään tärkeäksi varsinkin laajoissa ja monimutkaisissa jutuissa. Mukanaoloa pidetään tarpeellisena myös arvioitaessa tutkinnan kestoja sekä juttuihin tarvittavia syyttäjäresursseja. Kielteisellä kannalla olevat eivät pidä syyttäjän osallistumista kokouksiin kannatettavana muun muassa siitä syystä, että kokouksissa käsiteltävät asiat keskittyvät poliisin keskinäisiin tutkintajärjestelyihin ja resursointiin. Lisäksi asia on koettu nykyisen lainsäädännön kannalta ongelmalliseksi, koska syyttäjällä ei ole poliisimieheen rinnastettavaa vaitiolo-oikeutta todistajana.

Syyttäjänvirastoista lähes kaikki pitävät toivottavana tai suotavana ainakin jonkinasteista osallistumista poliisin maalitoimintaan ja kohdevalintaprosessiin. Syyttäjänvirastot painottavat useimmiten varhaisen tiedonsaannin sekä juttujen vaatimien resurssien arvioinnin tärkeyttä. Syyttäjänvirastojen vastauksissa viitataan vähemmässä määrin haluun vaikuttaa tässä vaiheessa tutkinnan suuntautumiseen. Helsingin syyttäjänvirasto on kuitenkin muita enemmän painottanut syyttäjän mukanaolon välttämättömyyttä jo maalitoiminnasta ja kohdevalintamenettelystä alkaen. Sen mielestä syyttäjän näkemyksen tulisi olla kohdevalinnassa ratkaiseva, koska syyttäjällä on paras näkemys ja aina viimekätinen vastuu rikosvastuun toteuttamisesta. Poliisin ja syyttäjän tehtävänjako esitutkinnan ohjauksessa tulisikin joko ohjeistaa tai vahvistaa lainsäädännöllä. Selvästi operatiivi-

nen vaihe ja siihen liittyvät pakkokeinot ovat poliisin ominta aluetta, eikä syyttäjällä ole aihetta puuttua siihen. Maalitoiminnassa on kuitenkin syytä tehdä esitutkintayhteistyötä jo ennen operatiivista vaihetta käymällä läpi oikeudelliset kysymykset ja se, mihin esitutkinta tullaan kohdentamaan. Syyttäjällä tulisi Helsingin syyttäjänviraston mukaan olla poliisin kanssa rinnakkainen esitutkinnanjohtajuus niin, että operatiivisen vaiheen jälkeen syyttäjän ohjauksessa saatettaisiin esitutkinta loppuun sekä varmistuttaisiin siitä, että kaikki näyttö puolesta ja vastaan on kerätty ja koottu keskitettyä pääkäsittelyä varten.

3.3.2 Esitutkintalain mukainen ilmoituskäytäntö

Esitutkintalain 15 §:n 1 momentin mukaan poliisin on ilmoitettava sille tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, jos jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos asia on yksinkertainen. Laissa ei tarkemmin määritellä, millä perusteilla ilmoitusvelvollisuuden tulisi syntyä.

Koska ilmoituskäytäntö oli vaihdellut muun muassa asian laadun ja ilmoitusajankohdan suhteen, poliisiylijohtaja ja valtakunnansyyttäjä asettivat vuonna 2007 työryhmän kehittämään ennakkoilmoitusmenettelyn ohjeistusta. Työryhmä esitti[28], että esitutkintalakiin otettaisiin yhteistyötä koskeva säännös, jonka mukaan esitutkintaviranomaiselle tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta ilmoittamisesta syyttäjälle ja muista yhteistyön edellyttämistä menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Asiaa on käsitelty myöhemmin vireillä olevan esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietinnössä[29] ehdotettiin, että esitutkintalakiin otettaisiin sellainen säännös, jonka mukaan yhteisellä päätöksenteolla voitaisiin varmistaa se, että ilmoitettavien rikosten määrittelyssä otetaan tasapuolisesti huomioon esitutkintaviranomaisiin ja syyttäjäviranomaisiin liittyviä rikostutkinnallisia, viranomaisvoimavaroja ja viranomaisten tehtävänkuvaa koskevia näkökohtia. Toimivallalla tarkoitettaisiin laista johdettavissa olevaa yleistä ohjeiden tai määräysten antovaltuutta.

Toistaiseksi asiassa on noudatettu ilmoitusmenettelyä pohtineen työryhmän raportin pohjalta laadittuja ohjeita. Sekä sisäasiainministeriö että Valtakunnansyyttäjänvirasto ovat antaneet asiassa samansisältöisen oh-

---

[28] *ETL 15 §:n ilmoitusmenettelyn kehittämisryhmän raportti 14.2.2008.*
[29] *Komiteanmietintö 2009:2.*

jeen[30]. Ohjeiden mukaisesti ETL 15 §:n mukainen ilmoitus tulee tehdä seuraavista, tutkittavista rikosasioista:

1. Tutkittavan rikoksen vähimmäisrangaistus on neljä kuukautta vankeutta tai enemmän.
2. Tutkittavaan rikokseen tulee todennäköisesti liittymään epäillyn vangitseminen tai matkustuskielto.
3. Tutkittavaan rikokseen liittyy virantoimituksesta pidättäminen tai lastensuojelullisia toimenpiteitä.
4. Tutkittava rikoskokonaisuus sisältää lukuisia eri asianomistajiin kohdistuneita tekoja tai useita eri tekijöitä (esim. omaisuus- tai petosrikossarjat) ja niiden yhdessä käsittely syyteharkinnassa ja tuomioistuimessa edistää asian selvittämistä.
5. Tutkittava rikos on osa järjestäytynyttä rikollisuutta.
6. Tutkittava rikos on tyypiltään uusi, harvinainen tai siihen liittyy harkinnanvaraisia oikeudellisia kysymyksiä.
7. Tutkittava rikos saattaa herättää yhteiskunnallista mielenkiintoa.
8. Tutkittavaan rikokseen liittyy kansainvälinen oikeusapupyyntö, eurooppalainen pidätysmääräys tms. kansainvälinen liittymä.
9. Tutkittavan rikoksen oikeuspaikka on epäselvä tai harkinnanvarainen taikka syyteoikeuteen liittyy erityisiä kysymyksiä.
10. Esitutkintaviranomainen pitää ilmoitusta muusta syystä tarpeellisena.
11. Kyseessä on sellainen asia, joista syyttäjänvirasto on erikseen pyytänyt ilmoittamaan.
12. Tutkittavaan rikokseen liittyy syyttäjähaasteen antaminen tai muita erityisiä syyttäjän toimenpiteitä.
13. Tutkittavan rikoksen esitutkintaan sisältyy pääkäsittelyä korvaavia toimenpiteitä.

Ilmoitukset hoidetaan käytännössä poliisin Patja- ja syyttäjän Sakari-järjestelmien välityksellä. Menettelyä täydentää asianomaisten henkilökohtainen ja muu yhteydenpito. Erittäin painavien tutkinnallisten syiden vallitessa ilmoitus voidaan pääsäännöstä poiketen tehdä ainoastaan henkilökohtaisesti.

Poliisi luokittelee jokaisen ilmoitettavan asian A- tai B-luokkaan sen mukaan, edellyttääkö asia syyttäjän reagointia (A) vai ei (B). Syyttäjän konsultointia edellyttävissä asioissa (A-luokka) on merkittävä, mihin erityiseen seikkaan syyttäjän halutaan ottavan kantaa. Ilmoitukseen liitetään

[30] *Sisäasiainministeriön ohje SM-2008-01595/Ri-2 ja Valtakunnansyyttäjänviraston ohje VKS:2008:2.*

A-luokkaan kuuluvassa asiassa mahdollisesti laadittu alustava tutkintasuunnitelma.

Kyselyvastausten mukaan jokseenkin kaikki poliisiyksiköt ovat pitäneet menettelyä erittäin toimivana. Yleisintä on se, että yhteistyö on käynnistynyt melko välittömästi ilmoituksen tekemisen jälkeen. Ajankohta on kuitenkin jossain määrin vaihdellut eri yksiköissä sekä jutun laadun perusteella. Joissain poliisilaitoksissa on esiintynyt vaikeuksia tulkita ohjetta. Näissä tilanteissa ilmoitusmenettelyä on tarkennettu paikallisilla ohjeilla. Joissain tapauksissa yhteistyön varhaista käynnistymistä on haitannut se, ettei syyttäjällä ole ollut heti mahdollisuutta asettaa juttuun henkilöresursseja.

Myös syyttäjänvirastojen mukaan ilmoitusmenettely on pääsääntöisesti toiminut hyvin. Kolmessa vastauksessa tuotiin kuitenkin esille, ettei poliisi käytä ennakkoilmoitusmenettelyä vielä kyllin laajasti hyväkseen. Ilmoituksia katsottiin tehtävän vielä liian vähän esimerkiksi työturvallisuus- ja seksuaalirikoksissa sekä nuorten henkilöiden tekemissä sarjarikoksissa. Tiedonsaantia tullee viimeksi mainituilta osin parantamaan vuoden 2011 alusta voimaan tullut laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (633/2010). Laissa on säädetty muun muassa syyttäjälle tapahtuvasta ilmoitusvelvollisuudesta.

Ilmoittamiseen liittyviä ongelmia saattavat aiheuttaa myös sellaiset tapaukset, joissa rikosnimike on lievä tai tavanomainen, mutta juttuun liittyy esimerkiksi vaikeita forum-kysymyksiä, suuri määrä vastaajia ja/tai asianomistajia tai jokin muu prosessuaalinen kysymys. Tällöin syyttäjän olisi kuitenkin järkevää muodostaa juttuun kantansa jo esitutkintavaiheessa.

3.3.3 Rikosten esikäsittelytoiminta

Poliisihallituksen mukaan kaikissa poliisilaitoksissa on viime vuosina panostettu rikosten esikäsittelyyn. Tarkastuksessa selviteltiin lähemmin tarkemman tarkastelun kohteiksi valittujen poliisilaitosten esikäsittelytoimintoja. Näistä laitoksessa toimivat erillisinä yksikköinä Espoossa Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen yhteydessä sijaitseva talousrikosten esikäsittely-yksikkö sekä Helsingin, Oulun ja Varsinais-Suomen poliisilaitosten massarikosten esikäsittely-yksiköt. Tarkastelun kohteena olleista poliisilaitoksista ainoastaan Espoon ja Helsingin esikäsittely-yksikköjen toimintaa on seurattu laitoksissa systemaattisemmin. Esikäsittelytoiminto voi olla myös sisäänrakennettu osaksi kokonaistoimintaa, jolloin sitä varten ei ole erillistä yksikköä.

Talousrikosten esikäsittely-yksikkö (EKY)

Koska talousrikosten tutkinta-aika oli pidentynyt ja avoinna olevien rikosilmoitusten lukumäärä kasvanut talousrikostorjuntaohjelmista sekä poliisille annetuista resurssilisäyksistä huolimatta, poliisin ylin johto päätti käynnistää 1.12.2004 lukien tutkinnan nopeuttamiseksi ja juttujen läpivirtauksen parantamiseksi pääkaupunkiseudulla (HEV-alue) talousrikosten yhdenmukaisen esikäsittelytoiminnon[31]. Sen tehtäväksi määrättiin Helsingin, Espoon ja Vantaan kihlakunnissa sekä keskusrikospoliisissa olevien ja niihin tulevien talousrikosilmoitusten läpikäynti, yhteismitallisten alustavien tutkintasuunnitelma- ja tutkinnan rajaamisehdotusten tekeminen ja niiden esittäminen talousrikostutkinnasta vastaavalle HEV-yhteistyökokoukselle. Toiminnon tehtäväksi annettiin lisäksi huolehtia yhdessä keskusrikospoliisin ja valtiovarainministeriön asettaman viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin (Virke) kanssa talousrikollisuuden kokonaiskuvan syntymisestä. Pääkaupunkiseudun esikäsittely-yksikön kautta arvioitiin kulkevan tulevaisuudessa vajaa puolet ja vahinkoarvoltaan noin kolme neljäsosaa koko Suomen poliisin tietoon tulevista talousrikosepäilyistä.

Esikäsittely-yksikön antamien tietojen mukaan yksikön tehtävänä oli vuonna 2009

- suorittaa talousrikosjuttujen seulonta ja luokittelu (tutkinnan priorisointi ja keskittäminen)
- huolehtia yhdenmukaisesta ja nopeasta käsittelystä (esittää tarvittaessa tutkinnan ja syytejärjestelyjen keskittämistä)
- huolehtia talousrikostutkinnan kokonaiskuvasta
- edistää talousrikostutkintatilanteen/talousrikollisuuden läpinäkyvyyttä
- helpottaa työpainetta talousrikosyksiköissä
- poistaa tutkittavien yksiköiden päällekkäistä toimintaa (juttujen yhdistäminen, tiedonvaihto, tiedottaminen)
- tasata ja koordinoida työtä ensisijaisesti HEV-alueella (tavoitteena lyhentää tutkinta-aikoja sekä vähentää avoimien juttujen määrää)
- toimia talousrikostutkinnan parhaiden käytänteiden kerääjänä, tallentajana, jakajana, jalkauttajana ja kehittäjänä
- kehittää talousrikossivustoa ja sähköisiä työkaluja (talousrikostutkijan käsikirja, mallijuttupankki, tutkintasuunnitelmalomake ym.)
- laatia pyydettäessä tutkintasuunnitelmaehdotuksia myös HEV-alueen ulkopuolelle sekä antaa koko maassa talousrikosten tutkinnan suunnitteluun liittyvää neuvontaa ja talousrikostutkintaan liittyvää koulutusta.

---

[31] *Sisäasiainministeriön kirje 10.11.2004.*

Syyttäjät ovat alusta alkaen olleet mukana EKYn toiminnassa. Myös ulosotto- ja veroviranomaiset ovat osallistuneet siihen Virken puitteissa. Alussa ensisijaisena tavoitteena oli purkaa jutturuuhkat, mutta nyt toiminta on alkanut muuttua enemmän kehittämispainotteiseksi. Toiminta on nyttemmin saamassa myös valtakunnallista ulottuvuutta. Toisaalta EKY on luopumassa tutkintasuunnitelmaehdotusten laatimisesta.

Jo aiemminkin on ollut mahdollista lähettää juttuja EKYyn myös muualta kuin pääkaupunkiseudulta sekä antaa niitä tutkittaviksi muualle maahan. Tavoitteena on ollut antaa juttuja enemmän niille poliisiyksiköille, joissa on erikoistuneita talousrikossyyttäjiä.

Talousrikosten esikäsittelytoiminnalla saavutettuja tuloksia ovat EKYn mukaan olleet

- laadun kehittäminen ja edistäminen (tutkintasuunnitelmalomake ja sähköiset työkalut)
- riippumattoman ja objektiivisen foorumin tarjoaminen keskustelulle (esim. asioiden jakokokoukset)
- poliisi-syyttäjäyhteistyön edistäminen (syyttäjäpalaverit ja yhteinen koulutus)
- viranomaisyhteistyön edistäminen (verottaja, tulli ja ulosotto)
- vaikuttaminen avoimien juttujen määriin ja tutkinta-aikoihin
- talousrikostutkinnan tilannekatsaukset
- yhdenmukainen talousrikosten juttuluokittelu
- yhdenmukaiset tutkintasuunnitelmat
- yhdenmukainen tutkintaprosessi
- tutkinnan ja syyteharkinnan keskittäminen
- yhdenmukainen syyttäjäjärjestely
- yhteinen juttujen tilan seuranta
- säännöllisten operatiivisten kokousten pito
- esikäsittelijöiden perehdyttämiskoulutus.

Sisäasiainministeriö pyysi vuonna 2009 Valtakunnansyyttäjänviraston kantaa talousrikosten esikäsittely-yksikön toiminnan järjestämiseen. Valtakunnansyyttäjänvirasto totesi vastauksessaan[32], että sen saamien tietojen mukaan kokemukset EKYn toiminnasta ja tuloksista olivat olleet monessa suhteessa hyvin myönteisiä. EKY oli toimintansa aikana tehostanut talousrikosten viranomaiskäsittelyä ja saanut aikaan yhdenmukaisia, ennakoitavia ja resursseja säästäviä työkäytänteitä sekä oikeudenmukaista työn jakautumista. EKYssä oli muun muassa laadittu yli 750 tutkintasuunnitelmaehdotusta. Täten oli päästy työskentelytapaan, joka ohjaa esitutkin-

[32] *Vastaus sisäasiainministeriölle. Valtakunnansyyttäjänviraston kirje 24.6.2009.*

taa tunnusmerkistöjen täyttymisen kannalta olennaisten seikkojen selittämiseen.

EKYssä käsiteltiin tuolloin 30–40 prosenttia pääkaupunkiseudun talousrikosjutuista. Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä pääkaupunkiseudun esikäsittelytoimintaa tuli jatkaa ja vastaavankaltaisten toimintojen perustamista myös muualle maahan harkita. Rikosasioiden lisääntyminen ja käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen tulisi suurentaa sitä osuutta talousrikosasioista, jonka tulisi kulkea EKYn käsittelyn kautta.

Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastojen näkemykset EKYn toiminnasta ja toiminnan jatkamisesta ovat olleet samankaltaisia. Niiden mukaan syyttäjän ja poliisin yhteistyö on muun muassa edesauttanut paneutumista tutkinnan ja tunnusmerkistöjen täyttymisen kannalta olennaisiin seikkoihin. Syyttäjien sitoutumisen juttujen tutkintaan nähdään parantuneen. Aikaa vienyt juttujen siirtely poliisiyksiköstä toiseen oli lähes kokonaan poistunut, kun EKYssä oli määritelty kutakin juttukokonaisuutta tutkiva ja syyttävä yksikkö. Syyttäjänvirastojen kannalta katsottuna menettely on myös erinomainen keino saada kokonaiskuva tutkinnassa olevasta talousrikollisuudesta ja sen vaatimista syyttäjäresursseista. Syyttäjänvirastot ovat katsoneet, että esikäsittely-yksikön säilyttäminen on välttämätöntä tavoiteltaessa talousrikosasioiden tehokasta viranomaiskäsittelyä ja resurssitarpeiden ennakointia syyttäjä- ja poliisitoiminnassa. Helsingin syyttäjänviraston mielestä EKYn sekä toisaalta poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-toiminnan välillä tulisi olla kuitenkin nykyistä enemmän yhteistyötä, jotta resursoinnin ja kohteiden valinnan väliseltä päällekkäisyydeltä vältyttäisiin.

Joissakin poliisilaitoksissa on esiintynyt myös kriittisyyttä talousrikosten valtakunnallisesti keskitettyä esikäsittelyä kohtaan. Kritiikissä toiminta on katsottu liian massiiviseksi ja asiantuntemuksen pelätään jäävän esikäsittely-yksikössä liian heikoksi. Tutkintasuunnitelmien teon nähdään pikemminkin kuuluvan jutun tutkittavakseen saaneen yksikön tehtäväksi.

Esikäsittely-yksikön rooli talousrikostutkinnassa on muuttumassa verkostoitumisajattelun myötä. Poliisihallitus on eduskunnan talousrikostutkinnan tehostamiseen vuonna 2010 myöntämän yhden miljoonan euron määrärahan avulla päättänyt tukea poliisilaitoksista muodostettuja yhteistyöverkostoja. Paikallisten syyttäjien on määrä olla aktiivisesti mukana verkostotoiminnassa. Tarkoituksena on edistää yhteistyötä niin verkostojen sisällä kuin valtakunnallisestikin. Päällekkäisyyksien välttämiseksi EKYn on määrä seurata Poliisihallituksen toimeksiannosta talousrikostutkintatilannetta, ilmoitusmääriä, tutkinta-aikoja, henkilöstörakennetta ja niissä tapahtuvia muutoksia sekä raportoida niistä Poliisihallitukselle ja tarvittaessa tutkintayksiköille. Lisäksi EKY seuraa poliisin tietojärjestelmän ja rikosilmoituksista laadittujen tutkintasuunnitelmien avulla talous-

rikosilmoitusten sisältöä ja tuottaa valtakunnallista talousrikollisuuden tutkintatilannekuvaa. EKYssä selvitetään myös yli verkostorajojen ulottuvia rikoskokonaisuuksia ja tehdään esitykset siitä, missä tällaiset kokonaisuudet olisi tarkoituksenmukaisinta tutkia. Tutkintafoorumiltaan epäselvät tai muuten tutkintayksikön valintaa edellyttävät rikosasiat lähetetään EKYyn, ja se tekee asiassa tarvittavat toimenpiteet ja esittelee asian jakokokouksessa. EKY tukee poliisiyksiköitä tutkintasuunnitelmien tekemisessä ja osallistuu talousrikostutkinnan ja -koulutuksen kehittämiseen[33]. Tutkintasuunnitelmat on nyt määrä laatia kaikissa talousrikosasioissa.

Helsingin poliisilaitoksen rikosten esikäsittely-yksikkö (REK)

Rikostutkinnan tehostamisessa massa- eli päivittäisrikosten käsittelyllä on suuri merkitys, koska nämä rikokset sitovat joka vaiheessa runsaasti resursseja. Vuoden 2008 helmikuussa Helsingin poliisilaitoksessa aloitti toimintansa massarikosten esikäsittely-yksikkö. Sen perustamisella pyrittiin parantamaan rikostutkinnan laatua, tehokkuutta ja rikosten selvitystasoa sekä lisäämään syyttäjäyhteistyötä. Menettelyssä seulotaan pois muille yksiköille annettavat jutut, jotka vaativat pitempiaikaisempaa tutkintaa. Helpoimmat tapaukset pyritään hoitamaan lähes kokonaan REKissä. Valtaosa jutuista on koostunut omaisuusrikoksista ja liikennerikkomuksista. Esikäsittelytoiminnasta on poliisin mukaan ollut erityisesti apua omaisuus- ja väkivaltarikoksissa.

Syyttäjätiimi laati vuonna 2009 yhteensä 2 321 rajoittamispäätöstä, 306 pikahaastetta ja 153 keskittämispäätöstä. REKissä valmistui 1 761 ja luonnosteltiin 2 024 pöytäkirjaa. Käräjäoikeuden kirjalliseen käsittelyyn annettiin 1 050 ja suulliseen käsittelyyn 724 pöytäkirjaa. Yhteistyön kannalta on ollut erityisen merkityksellistä, että poliisipiirien tekemät rajoittamisesitykset on voitu käsitellä heti yhdessä syyttäjän kanssa, minkä jälkeen jutut on rekisteröity. Menettelyn etuna on se, että saman tekijän tai saman juttukokonaisuuden erilliset rikosepäilyt on ollut mahdollista käsitellä yhdessä. Helsingin syyttäjänvirasto on haastattelun yhteydessä tuonut esille, että työskentely REKissä on edesauttanut suurempiin juttuihin keskittymistä ja että myös massarikosten esikäsittelytoiminto tulisi ulottaa koko maahan. Helsingin poliisilaitos on ilmoittanut kehittävänsä edelleen syyttäjäyhteistyön rakenteita toimenkuvien täsmentämisen yhteydessä.

REKissä työskenteli alussa kolme syyttäjää esitutkintaan ja kirjalliseen menettelyyn liittyvissä tehtävissä. Helsingin poliisilaitoksen mukaan keskinäinen yhteydenpito toimi hyvin. Myöhemmin poliisin ja syyttäjän vä-

---

[33] *Poliisihallituksen kirje 26.5.2010.*

lillä syntyi kuitenkin joitain toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Sen seurauksena suurempi osuus massarikoksista jouduttiin käsittelemään taas paikallisissa poliisiyksiköissä. Poliisi joutui tämän vuoksi myös tekemään juttujen rajoittamisesitykset syyttäjän Sakari-järjestelmän kautta, mikä hidasti käsittelyä. Ongelmana on, ettei syyttäjä kykene lähettämään järjestelmän avulla mitään tietoja poliisille.

Vuoden 2010 lopulla saatujen tietojen mukaan REKin tiloissa toimii kuuden hengen syyttäjätiimi. Heistä aina yksi on koko viikon Pasilan poliisiasemalla.

Oulun poliisilaitoksen rikosten esikäsittelyryhmä (REK)

Oulun poliisilaitoksessa on vuodesta 2009 alkaen toiminut Helsingin poliisilaitoksen esikäsittely-yksikköä muistuttava esikäsittelyryhmä. REK käsittelee lähes kaikki laitokselle tulevat tavanomaiset rikokset, joskaan kaikkien poliisiasemien jutut eivät tule sen kautta. Se karsii pois sellaiset jutut, joissa ei katsota tapahtuneen rikosta, sekä jutut, joilla ei nähdä olevan menestymismahdollisuuksia. Tässä yhteydessä tehdään myös jutun tutkintaa koskevia rajoittamisesityksiä. Tutkittavat asiat jaetaan tarkoituksenmukaiseen tutkintayksikköön tai -ryhmään. Tarvittaessa REK tekee päätöksen niistä. REK tekee myös tutkinnan päätöksiä, ellei asiaa sen laajuuden tai muun syyn vuoksi siirretä jonkin tutkintaryhmän tutkinnanjohtajan ratkaistavaksi. REKillä on käytettävissään syyttäjänvirastossa päivystävä syyttäjä, ja lisäksi osapuolet tapaavat viikoittaisissa tilaisuuksissa.

Oulun syyttäjänviraston alueella toimii neljä poliisilaitosta: Oulun, Jokilaaksojen, Kainuun ja Koillismaan poliisilaitokset. Syyttäjänviraston mielestä esikäsittely toimii hyvin Oulussa ja Kajaanissa. Esikäsittelyvaiheessa sovitaan paitsi tavanomaisiin rikoksiin liittyvistä rajaamisista myös juttujen keskittämisistä, sovittelutoimista sekä pienimuotoisen konsultaation mahdollisesta hankkimisesta. Nk. pikatutkijoiden kanssa keskustellaan juttujen läpimenomahdollisuuksista.

Varsinais-Suomen poliisilaitoksen esikäsittely-yksikkö

Varsinais-Suomen poliisilaitoksen esikäsittely-yksikön pääasiallinen tehtävä on laitoksen mukaan tutkinnan rajoittaminen. Yksikkö on kyennyt karsimaan pois muun muassa sellaisia juttuja, joiden käsittely on vienyt paljon aikaa ja joiden menestymistä tuomioistuimessa on pidetty olemattomana. Rajoittamispäätökset ovat lisääntyneet joka vuosi edellisvuodesta. Asiaratkaisuissa rajoittamispäätösten määrä ja prosenttiosuus ovat nous-

seet lähes nelinkertaisiksi ja toimenpideratkaisuissa noin kolminkertaisiksi vuoteen 2007 verrattuina (taulukko 1).

TAULUKKO 1. Esitutkinnan rajoittamispäätökset (ETL 4.3 ja 4.4) sekä niiden osuudet asia- ja toimenpideratkaisuista Varsinais-Suomen syyttäjänvirastossa vuosina 2007–2010[34].

Vuosi	Asiaratkaisujen rajoittamis-päätökset		Toimenpideratkaisujen rajoittamis-päätökset	
	lkm	%	lkm	%
2007	143	2,1	202	2,5
2008	204	2,9	290	3,2
2009	482	7,0	581	6,8
2010	544	7,8	669	7,6

Rajoittamisen ohella syyttäjä on viime vuosien aikana ollut mukana varsin paljon myös juttujen sarjoittamisessa. Syyttäjä päivystää tiettyinä ajankohtina poliisilaitoksessa.

Pirkanmaan poliisilaitoksen esikäsittelytoiminto

Pirkanmaan poliisilaitoksessa ei ole erillistä esikäsittely-yksikköä, vaan esikäsittely katsotaan osaksi kokonaistoimintaa. Esikäsittelyssä päätetään, mille yksiköille jutut jaetaan. Poliisilaitoksen mukaan menettelyn etuina ovat johtamisen tehostuminen, jokaisen jutun painoarvon määrittäminen, paikkakuntatietämyksen parempi haltuunotto sekä erityisesti massarikosten tutkinnan nopeutuminen. Rajoittamisesitykset tehdään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esikäsittelyn yhteydessä, ja syyttäjät ovat jo tässä vaiheessa mukana.

Rajoittamispäätökset ovat lisääntyneet joka vuosi edellisvuodesta. Asiaratkaisuissa rajoittamispäätösten määrä ja osuus ovat kasvaneet noin 70 % ja toimenpideratkaisuissa noin 60 % verrattuna vuoteen 2007 (taulukko 2). Syyttäjät myös päivystävät poliisilaitoksella. Johtavana ajatuksena on, että asiat ohjataan alusta alkaen mahdollisimman kattavasti loppuvastuusyyttäjän hoitoon.

[34] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

TAULUKKO 2. Esitutkinnan rajoittamispäätökset (ETL 4.3. ja 4.4) sekä niiden osuudet asia- ja toimenpideratkaisuista Pirkanmaan syyttäjänvirastossa vuosina 2007–2010[35].

Vuosi	Asiaratkaisujen rajoittamis-päätökset		Toimenpideratkaisujen rajoittamis-päätökset	
	lkm	%	lkm	%
2007	246	3,6	361	4,0
2008	269	3,8	382	4,1
2009	290	4,4	388	4,6
2010	420	6,2	563	6,6

Tutkinnanjohtajien esityksestä tehtyjen rajoittamispäätösten lukumäärät eivät yksinomaan mittaa esikäsittely-yksikköjen toiminnan vaikutuksia. Syyttäjänvirastoilla on erilaisia tapoja käsitellä rajoittamispyyntöjä. Menettely voi olla esimerkiksi sellainen, että syyttäjä valikoi jo varhaisessa vaiheessa yhdessä tutkinnanjohtajan kanssa esitettävät asiat. Tällä tavoin säästetään esitutkintaresursseja ja aikaa niissä asioissa, jotka kuitenkin todennäköisesti päättyisivät ennen oikeudenkäyntiä.

3.4 Esitutkinta- ja syyteharkintavaiheen yhteistyö

3.4.1 Kirjalliset tutkintasuunnitelmat

Esitutkinnan päätarkoituksena on selvittää, onko riittävää aihetta nostaa syyte epäillystä rikoksesta. Esitutkinta palvelee ensisijaisesti syyteharkintaa, mutta samalla se on mahdollisen oikeudenkäynnin valmistelua.

Tutkinnanjohtajan tehtävänä on johtaa esitutkintaa esitutkintalaissa edellytetyllä tavalla. Tätä edesauttavat muun muassa esitutkinnan suorittamista varten laaditut kirjalliset tutkintasuunnitelmat. Luvussa 3.1.2 mainittu esitutkintayhteistyön kehittämisryhmä ehdotti jo vuonna 2006, että tutkinnanjohtajan tulisi tavanomaista vaativammissa jutuissa laatia kirjallinen tutkintasuunnitelma. Syyttäjän tulisi perehtyä siihen ja vähintäänkin kommentoida sitä omasta näkökulmastaan. Tutkintasuunnitelmat tulisi

[35] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

päivittää esitutkinnan edistyessä. Palautteiden antaminen suunnitelmien laadinnan onnistuneisuudesta katsottiin myös tärkeäksi.

Työryhmä totesi raportissaan, että kirjallisia tutkintasuunnitelmia tehtiin melko harvoissa tapauksissa, vaikka niiden laadinnasta oli ohjeistusta poliisin intranet-sivuilla. Poikkeuksen muodosti talousrikosten esikäsittelyyksikkö, jossa tutkintasuunnitelmien laadinta oli vakiintunut.

Kuten luvussa 3.1.3 on kerrottu, oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston välisissä vuosien 2009 ja 2010 tulossopimuksissa on painotettu kirjallisen tutkintasuunnitelman laadintaan osallistumista. Poliisihallinnossa kirjallisten tutkintasuunnitelmien laadintaa koskevia tulostavoitteita on sisällytetty vaihtelevasti paikallistason tulossopimuksiin. Sitä, missä määrin suunnitelmia on laadittu, ei ole seurattu valtakunnan tasolla.

Kyselyn ja haastattelujen perusteella voidaan todeta, ettei tutkintasuunnitelmien laatiminen ollut myöskään vuoden 2006 jälkeisinä vuosina merkittävästi lisääntynyt. Poikkeuksen muodostaa keskusrikospoliisi, jossa kirjallinen tutkintasuunnitelma laaditaan jo lähes kaikissa jutuissa (talousrikoksissa aina). Käytännössä vain keskusrikospoliisin näkökulmasta katsottuna yksinkertaisten, muiden juttujen ohessa paljastuneiden rikosten tutkintaa varten ei laadita erillistä suunnitelmaa, koska sen ei nähdä tuovan lisäarvoa tutkinnalle. Suunnitelmaa täydennetään tutkinnan edetessä. Syyttäjän mukanaolo on katsottu tarpeelliseksi muun muassa tutkittavan kokonaisuuden rajaamisessa. Parhaassa tapauksessa poliisin ja syyttäjän yhdessä rakentama tutkintasuunnitelma muodostaa täydentyessään esitutkintapöytäkirjan johdannon rungon. Tutkintasuunnitelmaa laadittaessa syyttäjä voi tuoda esiin näkemyksensä siitä, miten tutkinta ja sen pohjalta rakentuva esitutkintapöytäkirja tulisi teemoittaa.

Tutkintasuunnitelmien laatimisessa on tutkinnanjohtajakohtaisia eroja, ja joissain tapauksissa syyttäjältä saatetaan odottaa liiankin suurta panosta. Syyttäjän roolia voisi keskusrikospoliisin mukaan kuitenkin edelleen kasvattaa juttujen suunnittelussa niin, että syyttäjä olisi jo alkuvaiheessa tekemässä rajauksia ja ottamassa kantaa tutkintakokonaisuuden kannalta kriittisiin kysymyksiin.

Kirjallisia tutkintasuunnitelmia oli tarkastusajankohtana tehty mainittavammassa määrin lähinnä Helsingin, Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksissa. Näissäkin suunnitelmien laadinta on keskittynyt talousrikosasioihin. Mainituissa poliisilaitoksissa juttumäärät ovat suuret ja jutut keskimääräistä hankalampia.

Kirjallinen tutkintasuunnitelma tehdään Helsingin poliisilaitoksessa kaikissa talousrikoksissa ja maalitoiminnan piiriin kuuluvissa rikosasioissa. Vuositasolla eri rikosasioista laadittavien tutkintasuunnitelmien osuus kaikista rikostutkinnassa olevista rikosasioista on kuitenkin vain noin yksi prosentti. Juttujen vaikeus ja laajuus on Helsingin poliisilaitoksen mukaan

tehnyt työlääksi kirjallisten tutkintasuunnitelmien laadinnan. Poliisi tekee tutkintasuunnitelmat, mutta joissain tapauksissa syyttäjän näkemyksiä kysytään jo ennen suunnitelman laadintaa. Syyttäjältä tiedustellaan tapauskohtaisesti, milloin jutun voidaan katsoa olevan valmiin syyteharkintaan. Suunnitelmat ovat auttaneet syyttäjiä järjestämään ajankäyttöään ja löytämään asialle sopivimman henkilön. Tutkintasuunnitelman laatiminen nähdään osaksi tutkinnan rajaamista ja kohdentamista. Samalla siihen sisällytetään todistusteemat, tiedossa olevat kuultavat henkilöt sekä todistelukeinot. Tutkintasuunnitelma on auttanut sekä poliisia että syyttäjää luomaan rikosprosessille aikataulut. Poliisilaitoksen mukaan suunnitelmia tarkistetaan tutkinnan aikana.

Yleisesti ottaen yhteistyö poliisin ja syyttäjän välillä on sekä Helsingin poliisilaitoksen että Helsingin syyttäjänviraston näkemysten mukaan toiminut kohtuullisen hyvin. Helsingin syyttäjänviraston mielestä tutkintasuunnitelmia ei kuitenkaan vielä kyetä resurssien vähyyden takia hyödyntämään riittävästi. Helsingissä on keväästä 2007 lähtien vaadittu talousrikosasioissa kirjallinen tutkintasuunnitelma ETL 15 §:ssä edellytettyjen ilmoitusten ohessa. Syyttäjän tulee aina tutustua tutkintasuunnitelmaan ja ilmoittaa näkemyksensä siitä. Poikkeustapauksissa syyttäjät ovat osallistuneet aktiivisemmin itse tutkintasuunnitelman laatimiseen yhdessä poliisin kanssa. Syyttäjänvirasto pitää hyvänä nykyistä käytäntöä, jossa poliisi laatii alustavan tutkintasuunnitelman ja käy sen sitten syyttäjän kanssa läpi jutun aloituspalaverissa. Tällöin syyttäjän näkemykset tulevat otetuiksi huomioon tutkinnan suuntaamisessa.

Kirjallisen tutkintasuunnitelman tulee Helsingin syyttäjänviraston mukaan olla koko esitutkinnan ajan olennainen osa esitutkintayhteistyötä. Siihen tulisi reaaliaikaisesti koota ja linkittää se esitutkinta-aineisto, johon vedotaan faktana tai todisteena epäillyn rikoksen osoittamiseksi. Tutkintasuunnitelman tulisi olla myös esitutkintayhteistyön päiväkirja, ja siinä tulisi muistion muodossa käydä ilmi, mitä syyttäjän ja poliisin välillä on sovittu tehtäväksi. Myöhemmin esitutkintayhteistyön vaikutuksen tulokset voitaisiin selvittää esitutkintasuunnitelmia läpikäymällä. Tärkeintä on se, että esitutkintasuunnitelma johtaa ohjeiden mukaiseen teemapöytäkirjan tekoon. Tutkintasuunnitelmien hyödynnettävyyttä lisäisi myös se, että ne olisivat kummankin osapuolen käytössä sähköisessä muodossa. Tällöin niitä voitaisiin tarvittaessa helpommin tarkistaa ja täydentää. Näin pystyttäisiin välttymään siltä lisätutkinnalta, jonka keskeneräisten juttujen lähettäminen syyttäjälle aiheuttaa.

Myös Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksessa tehdään kirjallinen tutkintasuunnitelma lähinnä talousrikosjutuissa ja kohdevalintamenettelyn piiriin kuuluvissa jutuissa. Kirjallisia tutkintasuunnitelmia ei pääsääntöisesti käytetä perinteisessä rikostutkinnassa. Tutkintasuunnitelma on muotoutunut

kerran laadittavaksi, tutkintaa ohjaavaksi työkaluksi talousrikostutkinnan nk. perusjutuissa, ja sitä päivitetään ainoastaan erityisen vaativissa ja laajoissa rikoskokonaisuuksissa. Tutkintasuunnitelma katsotaan tarpeelliseksi ainoastaan joissain jutuissa. Edes kaikissa talousrikosjutuissa sitä ei ole katsottu tarvittavan, koska poliisilaitoksen mukaan esimerkiksi veroviranomaisen hyvät tutkintapyynnöt korvaavat sen. Syyttäjä ei ole ollut toistaiseksi mukana tutkintasuunnitelmien tekovaiheessa.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksessa tutkintasuunnitelmat tehdään 75 prosentissa talousrikosjutuista. Syyttäjät ovat yleensä olleet mukana jo varhaisessa vaiheessa poliisin työskentelyä, mutta tutkintasuunnitelmien laatimiseen he eivät ole osallistuneet. Varsinais-Suomen poliisilaitoksessa kirjalliset suunnitelmat tehdään noin puolessa talousrikosjuttuja. Varsinais-Suomen syyttäjänviraston mukaan tiedon saaminen poliisin laatimista tutkintasuunnitelmista on toiminut hyvin. Tutkintasuunnitelmiin ei kuitenkaan ole pyritty juurikaan vaikuttamaan. Etelä-Savon poliisilaitoksessa kirjallisten tutkintasuunnitelmien laatiminen on vasta yleistymässä. Vielä vuoden 2009 loppuun asti talousrikokset, vaativat huumerikokset sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikokset tutkittiin pääosin keskusrikospoliisin johdolla läänin yhteisessä yksikössä.

Etelä-Savon poliisilaitoksen talousrikostutkinnassa tutkintasuunnitelmat oli aikaisemmin laadittu vain osaan jutuista. Vuoden 2010 heinäkuusta lähtien ne on tehty kaikkiin talousrikosjuttuihin. Myös Oulun poliisilaitos on ryhtynyt toimittamaan syyttäjänvirastoon ETL-ilmoituksen liitteenä alustavan tutkintasuunnitelman. Sitä täydennetään esitutkintayhteistyön kestäessä. Tämä on merkinnyt aiempaan menettelyyn nähden huomattavaa muutosta.

Tarkkaa seurantatietoa tutkintasuunnitelmien laadinnasta ei ole ollut saatavissa. Vastausten mukaan useimmissa poliisilaitoksissa kirjallisia tutkintasuunnitelmia on laadittu vain hyvin harvoin, muutama kappale vuodessa. Yleensä suunnitelmia on tehty muita suuremmissa talousrikosjutuissa sekä muissa vakavammissa ja monimutkaisemmissa jutuissa. Niitä ei saatujen vastausten mukaan katsota tarpeellisiksi tai toimintaa tehostaviksi muutoin kuin edellä mainitun kaltaisissa tapauksissa. Myöskään syyttäjät eivät ole pitäneet menettelyn laajentamista tarpeellisena, joskin joissain vastauksissa tutkintasuunnitelmat on todettu käyttökelpoisiksi välineiksi pitkäkestoisissa ja vaikeissa jutuissa. Niissä tapauksissa, joissa kirjallinen tutkintasuunnitelma on tehty, syyttäjän rooli on ollut muutamaa harvaa poikkeusta lukuun ottamatta vähäinen tai jopa olematon.

Poliisihallitus on vuonna 2010 edellyttänyt, että kaikista talousrikosjutuista laaditaan tutkintasuunnitelma, joka toimitetaan talousrikosten esikäsittely-yksikköön[36].

3.4.2 Esitutkinnan rajoittaminen ja lisätutkinta

Syyttäjä voi esitutkintalain mukaan tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista[37]. Vuonna 2006 tehty lainmuutos ulotti rajoittamismahdollisuuden seuraamusluonteisilla perusteilla ennakoitavissa olevan syyttämättä jättämisen eli nk. prosessuaalisen syyttämättä jättämisen tilanteisiin sekä lisäksi tyypiltään uusiin, selkeästi kustannusperusteisiin tilanteisiin, joilla ei ole nimenomaista normatiivista yhteyttä syyttämättä jättämisen perusteisiin. Syyttäjä on sen jälkeen voinut tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen taikka jos jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin 3 momentissa mainitulla perusteella. Esitutkinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Esitutkinta on kuitenkin aloitettava uudelleen, jos siihen asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi on perusteltua syytä[38].

Sekä prosessuaalisin että kustannusperusteisin syin tehdyt esitutkinnan rajoittamispäätökset ja niiden osuudet kaikista ratkaisuista ovat lainmuutoksen jälkeen lisääntyneet erityisesti vuosina 2008 ja 2009 (Liite 3). Viimeksi mainittuna vuonna rajoittamispäätösten osuus kaikista asia- ja toimenpideratkaisuista oli 8,3 prosenttia, kun vuonna 2007 nämä osuudet olivat selvästi pienemmät eli asiaratkaisuissa 4,9 ja toimenpideratkaisuissa 5,3 prosenttia. Kasvu on jatkunut vuonna 2010.

Esitutkinnan rajoittamisella pyritään kohdentamaan poliisin ja syyttäjän voimavarat oikein ja kustannustehokkaasti. Hallituksen lainmuutosesityksen[39] perusteluissa oli lausuttu, että tarkoituksena oli mahdollistaa esitutkintaresurssien tarkoituksenmukainen ja tehokas hyödyntäminen. Lakiva-

---

[36] *Poliisihallituksen kirje 26.5.2010.*
[37] *ETL 4 §:n 3 mom. (645/2003).*
[38] *ETL 4 §:n 4 mom. (245/2006).*
[39] *HE 271/2004 vp.*

liokunta yhtyi mietinnössään[40] perusteluissa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan yhteiskunnan voimavarojen kannalta on järkevää, jos esimerkiksi laajassa rikoskokonaisuudessa voidaan keskittyä enemmän törkeimpiin rikoksiin ja lopettaa tutkinta joidenkin vähäisempien tekojen osalta. Valiokunta piti tärkeänä, että oikeusministeriö yhdessä valtakunnansyyttäjän kanssa seuraa säännöksen soveltamista ja että yhtenäisen soveltamiskäytännön aikaansaamiseksi syyttäjistölle annetaan tarvittaessa asiaa koskeva ohjeistus.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on 17.1.2007 antanut syyttäjille yleisen ohjeen esitutkinnan rajoittamisesta[41]. Siinä on katsottu, että voimavarojen säästämisellä saatava prosessitaloudellinen hyöty on sitä suurempi, mitä aikaisemmassa vaiheessa rajoittamispäätös on tehty. Tavoitteena oli se, että syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen välisellä yhteistyöllä voidaan sopia ja luoda sellaiset käytännöt, jotka aiempaa tehokkaammin tukevat myös esitutkinnan rajoittamisen soveltamista oikea-aikaisesti, riittävän laajasti ja muutoinkin tarkoituksenmukaisella tavalla. Esitutkintayhteistyöllä nähtiin olevan mahdollista myös neuvotellen torjua sellaisten sekä syyttäjän että esitutkintaviranomaisen voimavarojen käytön näkökulmasta epätarkoituksenmukaisten tilanteiden syntyminen, joissa syyttäjä ei rajoitakaan esitutkintaa, vaikka tutkinnanjohtaja on sitä esittänyt.

Saavutettuja hyötyjä ei ole seurattu poliisiyksiköissä eikä syyttäjälaitoksessa. Kustannussäästöä ei myöskään aina nähdä yksiselitteisenä asiana. Keskusrikospoliisin mukaan ainakin osa asianosaisista ei tyydy rajauspäätöksiin ja juttu tulee uudelleen esille esimerkiksi kanteluna. Toisaalta keskusrikospoliisilla on tutkittavanaan pääosin törkeitä rikoksia, mikä on omiaan vähentämään rajaamista. Rajaamisia tehdään kuitenkin keskusrikospoliisin mielestä mahdollisesti liian harvoin, tai ne tehdään liian myöhäisessä vaiheessa, jolloin niillä ei enää esitutkintavaiheessa saavuteta säästöjä. Tosin myöhemmässäkin vaiheessa tehdyt rajaamiset säästävät syyttäjän ja tuomioistuimen työmäärää. Rajaus tapahtuu keskusrikospoliisin mukaan kuitenkin valitettavan usein vasta syyteharkinnan aikana syyttämättäjättämispäätöksinä.

Arviot saavutetuista säästöistä vaihtelevat poliisilaitoksissa ja syyttäjänvirastoissa. Säästöt nähdään vähäisiksi muun muassa rajoittamispäätösten vähäisen lukumäärän vuoksi. Joissain tapauksissa ongelmia on esiintynyt siksi, ettei poliisi tunnista rajoitettavia juttuja tai ettei syyttäjillä ole asiassa riittävän tarkkaa yhteistä linjausta. Yli puolet poliisilaitoksista on kuitenkin katsonut rajaamispäätösten nopeuttaneen tutkintaa jopa huomatta-

---

[40] *LaVM 1/2006 vp.*
[41] *VKS:2007:2.*

vassa määrin ja vähentäneen näin myös kustannuksia. Varsinkin ne poliisilaitokset, joissa on rikosten esikäsittely-yksikkö tai -toiminto, mieltävät varhaisessa vaiheessa tehdyt juttujen rajaukset tarpeelliseksi keinoksi suunnata voimavaroja oikeisiin kohteisiin.

Helsingin poliisilaitoksen mukaan esitutkinnan rajoittaminen on tehostanut sitä, että poliisin ja syyttäjän voimavarat kohdennetaan oikein. Rikosten esitutkintaa tekevälle henkilöstölle on annettu koulutusta, jotta rikosasioiden rajoittamisen piiriin kuuluvat asiat tunnistettaisiin jo esitutkinnan alkuvaiheessa. Syyttäjä on edellyttänyt harvoin lisätutkintaa niissä rikosasioissa, joista poliisi on tehnyt rajoittamisesityksen. Esitutkinnan rajoittaminen on soveltunut myös vakavien rikosten tutkintaan, jolloin vähäisiä tekoja voidaan rajata pois voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen varmistamiseksi. Vaikeissa ja laajoissa rikosasioissa syyttäjä esittää näkökantansa asiaan, ja tutkinnanjohtaja tai tutkinnan yleisjohtaja käyttää sitä hyödyksi tehdessään asiassa lopulliset päätökset. Kun esitutkinta on rajattu ja kohdennettu tarkoituksenmukaisesti, esitutkintaan käytetty aika lyhenee ja samalla vältytään erillisen esitutkinnan päättymisen jälkeen tapahtuvalta lisätutkinnalta. Työajan säästön lisäksi muilta kustannuksilta voidaan välttyä, kun tarpeettomia toimenpiteitä, kuten asiakirjojen käännöksiä, tehdään vain siltä osin kuin se on välttämätöntä syyteharkintaa varten. Syyteharkintavaihe on aina lyhyempi, kun syyttäjä on voinut tutustua asiaan ja aineistoon jo esitutkintavaiheessa. Suurin ongelma on Helsingin poliisilaitoksen mukaan kuitenkin siinä, että syyttäjät ovat ylityöllistettyjä, eikä heiltä aina löydy aikaa esitutkinnan aikaiseen yhteistyöhön.

Helsingin syyttäjänviraston mielestä hyvällä esitutkintayhteistyöllä jutun tutkinta voidaan kohdentaa olennaisiin rikoksiin, jolloin rajoittamisen tarvetta ei juurikaan synny varsinaisen esitutkinnan aikana. Rajoittamisnormit eivät sen mukaan kuitenkaan oikein sovi laajoihin ja vakaviin talousrikosasioihin. Syyttäjällä tulisi olla todellinen syyteharkintavalta eli valta kohdentaa tutkinta selkeisiin ja vakavimpiin rikosepäilyihin sekä päätösvalta lopettaa tutkinta muilta osin. Nykyisillä valtuuksilla rajoittamisella on enemmän työllistävä kuin prosessia nopeuttava ja keventävä vaikutus, koska syyttäjä ei resurssipulan tai muiden syiden vuoksi voi olla aktiivisesti mukana esitutkinnassa.

Syyttäjät esittivät kyselyvastauksissaan poliisia vähemmän arvioita juttujen rajaamisen avulla saavutetuista säästöistä. Useimmissa syyttäjänvirastoissa rajaamisen kuitenkin todettiin lyhentävän tutkinta-aikoja, ja vain muutamassa tapauksessa sillä ei katsottu olevan merkitystä. Syyttäjien halukkuus rajata juttuja kuitenkin vaihtelee. Oulun syyttäjänvirastossa, jossa rajoittamispäätösten suhteellinen osuus asiaratkaisuista oli huomattavasti yli valtakunnallisen keskiarvon, varsinkin jutun alkuvaiheessa tehtyjen ra-

joittamispäätösten nähtiin nopeuttavan yleisellä tasolla myös muiden tärkeimpien asioiden tutkintaa ja syyteharkintaa. Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, jonka tekemien rajoittamispäätösten lukumäärien suhteelliset osuudet ovat niin ikään voimakkaasti kasvaneet, on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei päätösten lisääntyminen ole toivotulla tavalla vähentänyt syyttämättäjättämispäätösten määriä. Sen mukaan on myös ilmeistä, että poliisi esittää jonkin verran rajoitettaviksi sellaisiakin asioita, jotka se olisi voinut tai sen olisi tullut ratkaista omin päätöksin.

Lisätutkintapyyntöjen määrien on kerrottu vaihtelevan suurestikin syyttäjien ja juttujen laadun mukaan. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta poliisilaitokset ovat katsoneet, että syyttäjien edellyttämät lisätutkinnat ovat useimmissa tapauksissa olleet vähäisiä, eikä niillä näin ollen ole ollut merkittävää vaikutusta juttujen pitkittymiseen ja kustannuksiin. Lisäksi rikosten ennakkoilmoitusmenettelyn on arvioitu vähentäneen lisätutkintapyyntöjen määriä. Toisaalta on esitetty näkemyksiä, että massarikoksiin kohdistuvat lisätutkintapyynnöt pitkittäisivät syyteharkinta-aikaa merkittävästi. Näin ollen massarikosten kohdalla tutkinnanjohtajien tosiasiallista perehtymistä esitutkinnan sisältöön tulisi tehostaa lisätutkintapyyntöjen määrän vähentämiseksi.

Keskusrikospoliisin mukaan lisätutkintapyynnöt saattavat joissain tapauksissa kuvastaa vajavaista perehtymistä juttuun. Ne saattavat myös heijastaa syyttäjien liiallista työtaakkaa. Toisaalta lisätutkintapyyntöjä on tarpeen joskus tehdä ilman, että on kysymys huonosta esitutkinnasta tai esitutkintayhteistyöstä. Hyvinkin toimineen esitutkinnan ja esitutkintayhteistyön tuloksena saattaa olla lisätutkintapyyntöjä, eikä niillä silloin kokonaisuutena tarkastellen ole haitallista vaikutusta esitutkinnan kestoon tai kustannuksiin.

Helsingin syyttäjänviraston kertoman mukaan syyttäjä joutuu valitettavan usein pyytämään lisätutkintaa, kun poliisi jutun esitutkinnan aikaisena ”omistajana” ei ole pitänyt syyttäjää ajan tasalla tutkinnan edetessä ja on toimittanut pöytäkirjan raakileena syyttäjälle. Yhtenä syynä edellä kuvattuun menettelyyn on syyttäjänviraston mielestä poliisin turha reviirinpuolustamisinto. Tällaisista turhista lisätutkintapyyntöjä aiheuttavista tekijöistä, jotka sitten myös viivästyttävät juttujen käsittelyä, tulisi päästä nopeasti eroon. Toiseksi suureksi ongelmaksi koetaan se, että syyttäjillä ei ole resursseja osallistua riittävän aktiivisesti esitutkintaan, vaikka siihen olisi haluja ja tarvetta. Jotkut tutkinnanjohtajat käyttävät syyttäjänviraston mukaan tällaista tilannetta hyväksi ja tekevät nopeaa mutta huonoa tulosta esitutkinnassa.

3.4.3 Toiminnan painopistealueet ja erikoistuminen

Poliisi- ja syyttäjäntoimen painopistealueiden samankaltaisuus sekä erityisesti vakavimpiin rikoksiin erikoistuminen tukevat yhteistyötä ja yhteisten tulostavoitteiden aikaansaamista. Ennen kaikkea ne edesauttavat toiminnan ohjautumista eduskunnan ja hallituksen edellyttämään suuntaan. Toistaiseksi yhteisiä tulostavoitteita on ollut kuitenkin vähän.

Talousrikollisuuden torjunta on jo pidempään ollut yksi poliisin merkittävimpiä painopistealueita. Tämän rinnalle on noussut vakavamman huume-, omaisuus- ja väkivaltarikosten torjunta. Näihin rikoksiin liittyy aiempaa enemmän myös järjestäytynyttä rikollisuutta. Näillä alueilla on erityistä tarvetta käyttää hyväksi erikoistuneita rikostutkijoita ja syyttäjiä. Lisäksi erikoistumista on yhä enemmän katsottu tarvittavan tietotekniikka-, työ- ja ympäristörikoksissa sekä erityisesti lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa.

Poliisihallituksen mukaan poliisilaitokset priorisoivat asioita eri tavoin muun muassa juttukannan erilaisuuden takia. Priorisoinneista päättävät laitosten vastuuhenkilöt ja erilaisten verkostojen puheenjohtajat. Priorisointia tapahtuu myös luvussa 3.3.1 selostetussa kohdevalintamenettelyssä. Yleisiä priorisointiperusteita ovat Poliisihallituksen mukaan rikoksen merkittävyys, omaisuuden hävittämisuhka, rikoksen nopea vanhenemisaika, mahdollisesti palautettavissa olevan rikoshyödyn määrä sekä se, että jutun vuoksi on pidätettyinä henkilöitä.

Syyttäjä on velvollinen ratkaisemaan käsiteltäväkseen saamansa syyteharkinta-asiat. Tästä huolimatta syyttäjäntoiminnassa joudutaan priorisoimaan jatkuvasti käsiteltäviä asioita. Voimavarojen rajallisuus on lisännyt priorisoinnin käytännön merkitystä entisestään. Syyttäjille 8.6.2009 annetun yleisen ohjeen[42] mukaan asian syyteharkinta-aika ja kokonaiskäsittelyaika ovat lähtökohtaisesti keskeisimmät priorisointiperusteet. Seurannan kohteena ovat erityisesti pitkään eli yli vuoden syyteharkinnassa olleet asiat. Huomioon tulee ottaa myös aikaviive rikoksen tapahtumahetkestä esitutkinnan alkamiseen. Asian kiireellisyyttä arvioitaessa on erityisesti varmistettava sellaisten määräaikojen noudattaminen, joiden laiminlyönti johtaa suoranaisiin oikeudenmenetyksiin. Aina on priorisoitava asiat, joissa on uhkana syyteoikeuden vanhentuminen. Lisäksi on otettava huomioon, että syyteharkinnan päättyessä syyttämättä jättämiseen jutun asianomistajilla tulee olla aito mahdollisuus käyttää asianomistajan syyteoikeutta. Myös erilaisten turvaamistointen määräajat vaikuttavat

[42] *VKS:2009:2.*

asian kiireellisyyteen[43]. Kiireellisyysarvioinnissa tulee ottaa lisäksi huomioon asianomistajan merkittävät korvausvaatimukset ja muut asian ratkaisuun liittyvät olennaiset intressit.

Asian laadun suhteen priorisoinnissa olennaisin tekijä on jutun vaatiman todistelun luonne. Mitä voimakkaammin näyttö asiassa riippuu henkilötodistelusta, sitä merkittävämmän haitan käsittelyn viipyminen muodostaa näytön arvioinnille.

Rikoksen rikosoikeudellinen merkitys ja rangaistusarvo ovat omiaan nostamaan asian priorisointia syyttäjäntoiminnassa. Törkeämmät rikokset on lähtökohtaisesti käsiteltävä vähäisempiä kiireellisemmin. Rikosvastuun toteuttamisella ja epäillyn epätietoisuudella asian lopputuloksesta on tällaisissa asioissa yleensä suurempi merkitys. Myös yhteiskunnallinen mielenkiinto rikokseen tulee ohjeiden mukaan ottaa arvioinnissa huomioon.

Syyttäjälaitoksessa ammattitaitoa syventävä erikoistuminen on viety pisimmälle nimeämällä tiettyyn rikosalaan päätoimisesti keskittyvät erikoissyyttäjät. Syyttäjälaitoksen vuoden 2009 vuosikertomuksen mukaan tällaisia erikoissyyttäjäryhmiä oli kolme: talousrikosten, huumausainerikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä erityisten henkilöihin kohdistuvien rikosten (ensisijaisesti naisiin ja lapsiin kohdistuvat rikokset). Koko maassa oli päätoimisia erikoissyyttäjien tehtäviä tuolloin talousrikoksissa 31, huumausaine- ja järjestäytyneessä rikollisuudessa 10 sekä henkilöön kohdistuvissa rikoksissa 5.

Nk. avainsyyttäjätoiminnan[44] tarkoituksena on mahdollistaa tiettyjen syyttäjien syvällisempi perehtyminen rajattuun aihealueeseen. Avainsyyttäjät toimivat muun muassa muiden syyttäjien neuvonantajina ja kouluttajina. Keskeisenä tehtävänä on lisäksi tuottaa kulloiseltakin aihealueelta erikoisasiantuntemusta vaativaa tietoa valtakunnansyyttäjän päätöksentekoa varten. Avainsyyttäjien vastuualueita ovat edellä mainittujen erikoistumista vaativien asiaryhmien lisäksi seuraavat:

- tietotekniikka- ja sananvapausrikokset sekä rasistiset ja muut viharikokset
- työ-, virka-, sotilas- ja korruptiorikokset
- ympäristö- ja luonnonvararikokset
- kansainväliset asiat, prosessioikeus ja rikoslain yleinen osa.

Keskusrikospoliisissa talous- ja huumerikokset sekä muun muassa teollisoikeudelliset jutut vaativat käytännössä erikoistuneita tutkijoita. Näitä on

---

[43] *Lyhyet vanhenemisajat ovat toisinaan johtaneet siihen, että vähämerkityksellisemmät jutut ovat menneet käsittelyssä merkittävämpien juttujen edelle.*

[44] *Avainsyyttäjätoiminnan kehittämisestä on annettu ohje VKS:2007:6.*

koulutettu vuosien mittaan. Keskusrikospoliisissa erikoistuneita syyttäjiä käytetään säännöllisesti. He toimivat jutuissa syyttäjinä tai asiantuntijoina. Tästä on saatu merkittävää taustatukea juridisiin ongelmiin. Koska rikollisuus kehittyy jatkuvasti ja viranomaisten kouluttautuminen seuraa yleensä perässä pienellä viiveellä, erikoistuminen ja osaamisen kehittäminen koetaan jatkuvaksi haasteeksi niin poliisille kuin syyttäjällekin.

Kyselyvastausten mukaan useimmissa poliisilaitoksissa ja syyttäjänvirastoissa on ollut mahdollista erikoistua tiettyihin rikostyyppeihin. Joissain tapauksissa resurssitarpeet ovat kuitenkin niin suuret, ettei juttuihin ole kyetty osoittamaan erikoistunutta syyttäjää. Tällöin nk. runkosyyttäjät ovat joutuneet hoitamaan osan jutuista. Tilanteen on kuvattu olevan erityisen vaikea Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastossa, jonne oli tarkastusajankohtana sijoitettu kolme talousrikossyyttäjää, yksi huumausainerikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden erikoissyyttäjä sekä yksi henkilöön kohdistuvien rikosten erikoissyyttäjä. He eivät näiden juttujen suuren lukumäärän ja niiden vaatiman huomattavan työmäärän vuoksi olleet pystyneet hoitamaan kuin vaativammat oman erikoisalansa jutut. Huomattava osa ko. vaativista rikosasioista oli jouduttu jakamaan runkosyyttäjille. Erikoistuneiden syyttäjien tarve oli niin akuutti, että virastossa nimettiin lisää tehtäviin erikoistuvia syyttäjiä talous-, huumausaine-, ympäristö- sekä henkilöön kohdistuviin rikoksiin. Heidän tehtävänään on – resurssien sen salliessa – toimia laajoissa asioissa erikoissyyttäjän parina.

Tarkastuksen aikana on jossain määrin noussut esille kysymys, tulisiko myös tuomioistuinlaitoksessa erikoistua aiempaa enemmän tiettyihin rikostyyppeihin. Tuomareille, jotka käsittelevät laajoja ja vaativia asioita, on muodostunut näitä juttutyyppejä koskevaa huomattavaakin erityisosaamista. Syyttäjät ovat havainneet, että juttujen käsittely käräjäoikeuksissa on helpottunut esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa käräjätuomarit ovat olleet erikoistuneita talousrikoksiin. Esitettyjen näkemysten mukaan olisi toivottavaa, että käräjätuomarit osallistuisivat aiempaa enemmän esimerkiksi poliisin ja syyttäjän järjestämiin yhteisiin koulutustilaisuuksiin.

Rikostorjunnan painopistettä on keskusrikospoliisissa viimeisten vuosien aikana siirretty selvästi rikoslajineutraalin, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan suuntaan. Sen sijaan poliisilaitoksissa tilanne vaihtelee huomattavasti. Helsingin poliisilaitoksessa rikososasto tutkii itsenäisesti järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemiksi epäillyt ja muut vakavat rikokset. Se on tässä suhteessa määrällisesti valtakunnan poliisilaitoksista merkittävin toimija. Järjestäytyneen rikollisuuden tekemäksi epäillyt rikokset ovat rikososastossa etusijalla. Toiminnan painopistettä on siirretty rikollisuudessa ja toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten mukaan. Rikososastossa on jatkuvasti esitutkinnassa järjestäytyneiden rikollisryh-

mien tekemiä rikoksia. Rikosten esitutkinnassa on tehty tiivistä yhteistyötä syyttäjän kanssa ja tällöin on voitu sopia nopeasta oikeuskäsittelystä. Tavoitteena on ollut muun muassa rikollisten tekojen nopea lopettaminen ja mahdollisimman suurten vaikutusten aikaansaaminen rikosten torjunnassa.

Myös Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksissa esitutkinnan painopisteen kerrotaan siirtyneen yhä enemmän vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunnan suuntaan. Nykyisen Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen alueella on jo lähes kahdenkymmenen vuoden ajan toiminut sellaisia yksiköitä, jotka ovat keskittyneet lähinnä törkeiden huumejuttujen ja muun järjestäytyneen rikollisuuden tutkintaan. Kyselyvastauksien mukaan kaikkiaan vajaassa kolmanneksessa poliisilaitoksia painopistettä on kyetty siirtämään ainakin jossain määrin mainittujen rikosten tutkintaan tai ennalta ehkäisevään rikostorjuntaan. Yhtenä syynä sille, ettei tilanne ole poliisilaitoksessa muuttunut, on vastausten mukaan tarvittavien tutkintaresurssien niukkuus. Toisaalta on otettava huomioon, että jutturakennekin vaihtelee alueellisesti.

Pääkaupunkiseudulla painopisteen muuttuminen on vastausten mukaan näkynyt myös syyttäjien toiminnassa. Valtakunnallisesti tarkastellen muutosta oli kuitenkin tapahtunut vain runsaassa kolmanneksessa syyttäjänvirastoja. Muutosten nähtiin useimmiten olleen vähäisiä tai sitten niistä ei ollut tietoa.

3.4.4 Esitutkintapöytäkirjojen laadinta

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on antanut 1.6.2009 ohjeen esitutkintapöytäkirjan laadinnasta [45]. Sen sisältämän käsikirjan tarkoituksena on yhdenmukaistaa esitutkintapöytäkirjojen laadinta. Tavoitteena on, että pöytäkirjat tehtäisiin kaikissa poliisiyksiköissä samojen periaatteiden mukaisesti, jolloin ne olisivat sekä ulkoasultaan että sisällöltään selvät ja johdonmukaiset. Yhtenäisen menettelyn nähdään jouduttavan ja yksinkertaistavan syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä, mikä on tärkeää myös esitutkinnan kohteeksi joutuvien oikeusturvan kannalta.

Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa on käynyt ilmi, että esitutkintapöytäkirjojen laadinnassa esiintyy edelleen suurta kirjavuutta. Osassa syyttäjänvirastoista esitutkintapöytäkirjoihin ja niiden toimittamiseen syyttäjälle ollaan tyytyväisiä. Eräissä tapauksissa ongelmana on kuitenkin se, ettei pöytäkirjoja ole laadittu riittävässä määrin syyteharkintaa

[45] *Sisäasiainministeriön poliisiosaston ohje SMDnro/2009/1905.*

palveleviksi. Lisäksi syyttäjä saattaa nähdä esitutkintapöytäkirjan ensimmäistä kertaa vasta sen valmistuttua. Parhaimmat käytänteet liittyvät talousrikosjuttuihin, joissa useissa tapauksissa laaditaan myös tutkintasuunnitelmat. Toisaalta jopa kymmeniä tuhansia sivuja käsittävät, suurten talousrikosjuttujen esitutkintapöytäkirjat saattavat olla syyteharkinnan kannalta vaikeaselkoisia ja aiheuttaa syyttäjälle huomattavaa työmäärää. Ongelmana ovat olleet muun muassa sellaiset pitkät johdanto-osat, joita ei ole riittävästi jäsennelty. Tällöin syyttäjä joutuu itse etsimään oleelliset todisteet pöytäkirjoista ja niiden liitteistä. Syyttäjän näkökulmasta olisi tärkeää, että esitutkintapöytäkirjojen johdannot jaettaisiin teemoihin ja niitä koskeva todisteluaineisto liitettäisiin samaan yhteyteen. Näin menetellen esitutkintapöytäkirjaan tutustuva voi nähdä, millä perusteella poliisi tai syyttäjä katsoo tietyn rikoskohdan toteen näytetyksi. Syyttäjien mielestä rikosten pääepäillyt tulisi tuoda johdannoissa paremmin esille. Oikeusministeriössä on painotettu, että ao. syyttäjän tulisi hyväksyä esitutkintapöytäkirja, ennen kuin se lähetetään virallisesti syyttäjänvirastoon.

Uuden esitutkintalain mukaan tapauksissa, joissa esitutkintaviranomainen on ilmoittanut tutkittavaksi tulleesta rikoksesta syyttäjälle, tutkinnanjohtajan on ennen esitutkinnan päättämistä kuultava syyttäjää siitä, onko asia selvitetty riittävästi lain 1 luvun 2 pykälässä tarkoitetulla tavalla, jos asian laatu tai laajuus edellyttää kuulemista tai jos esitutkinta on tarkoitus päättää saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Viimeksi mainitussa lainkohdassa on säädetty esitutkinnassa selvitettävistä asioista.

Tavoitteena on tietojärjestelmien uudistamisen avulla kehittää sähköinen esitutkintapöytäkirja[46]. Tällöin syyttäjällä olisi mahdollisuus saada aikaisemmassa vaiheessa tietoja poliisin laatimista pöytäkirjoista sekä päästä mahdollisesti myös vaikuttamaan niiden sisältöön ja muotoiluun. Välivaiheen ratkaisuna osassa poliisilaitoksia hyödynnetään keskusrikospoliisin kehittämää sähköistä työpöytää, johon juttukohtaisia tietoja voidaan tallentaa. Vaikka syyttäjillä on ollut periaatteessa pääsyoikeus tähän järjestelmään, ei syyttäjien liittyminen siihen ole oikeusministeriön antamien tietojen mukaan kuitenkaan aina toiminut toivotulla tavalla.

3.4.5 Loppulausuntomenettely

Esitutkintalain 42 §:n mukaan asianosaisille on ennen esitutkinnan päättämistä varattava tilaisuus esittää esitutkintaviranomaiselle lausuntonsa esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jos se on omiaan jouduttamaan tai

---

[46] *Tietojärjestelmien kehittämisestä kerrotaan lähemmin luvussa 3.6.*

helpottamaan asian käsittelyä tuomioistuimessa. Lausunto on liitettävä esitutkintapöytäkirjaan.

Loppulausuntomenettelyllä on kyselyvastausten mukaan ollut noin puolessa poliisilaitoksia vähäinen merkitys. Lausunnot on nähty monessa tapauksessa siinä määrin puutteellisiksi, ettei niitä ole voitu riittävästi hyödyntää syyteharkinnassa tai tuomioistuinkäsittelyssä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen poliisilaitoksessa menettelyä käytettiin hyväksi suhteellisen harvoin ja merkityksen koettiin olevan yleensä melko vähäinen.

Loppulausuntomenettely on ollut yleisimmin käytössä talousrikosjutuissa. Osassa poliisilaitoksia menettely nähdään hyvänä laajoissa ja vaativissa jutuissa, joskin sitä tulisi edelleen kehittää. Helsingin poliisilaitoksessa loppulausunnot mielletään nykyisin osaksi esitutkintaa, jolloin myös esitutkintapöytäkirjan kokoamisvaiheessa havaittuja puutteita voidaan niiden yhteydessä korjata ilman aikaa vieviä tarkentavia lisäkuulusteluja. Helsingin syyttäjänviraston mukaan loppulausuntomenettely hoidetaan kuitenkin liian usein puutteellisesti tai jopa laiminlyödään kokonaan.

Syyttäjänvirastot suhtautuvat poliisilaitoksia hieman kriittisemmin nykyisiin menettelyihin. Kritiikin mukaan eräissä tapauksissa loppulausuntoja on pyydetty vain tavan vuoksi. Puutteena nähdään erityisesti loppulausuntojen yksilöimättömyys. Loppulausuntomenettelyä tulisikin joidenkin vastausten mukaan kehittää siten, että asianosaisille asetetaan menettelyn yhteydessä selvät ja yksilöidyt kysymykset. Lausuntojen perusteella tulisi kyetä tekemään johtopäätöksiä riidattomista seikoista, tunnusmerkistökysymyksistä sekä lisätutkinnan tarpeista. Hyvin laadittujen loppulausuntojen nähdään parhaimmillaan helpottavan ja ohjaavan syyteharkintaa sekä tukevan juttujen pääkäsittelyä tuomioistuimessa. Syyttäjän mukanaolon loppulausuntopyyntöjen valmistelussa on katsottu lisäävän lausuntojen merkittävyyttä. Menettely ei ole kuitenkaan vielä yleistynyt.

Loppulausuntomenettely ei Helsingin syyttäjänviraston mukaan nykyisin juurikaan tue tuomioistuinkäsittelyä, koska puolustus vastaa loppulausuntoihin hyvin lyhytsanaisesti. Perusteluiksi puolustusasianajajat ilmoittavat sen, että koska loppulausuntopyynnössä ja esitutkinta-aineistossa ei ole ilmoitettu sitä, mihin syyttäjä tulee vetoamaan syytteensä tueksi, puolustus ei myöskään tällöin lähde tunnustamaan tai myöntämään mitään asioita riidattomiksi.

Keskusrikospoliisin mukaan epäillyt saattavat joissain tapauksissa kieltäytyä loppulausunnoista ja esittää kommenttinsa vasta pääkäsittelyssä, jolloin syyttäjän on vaikeampi valmistautua vastaamaan epäillyn väitteisiin. Myös Helsingin poliisilaitos on tuonut esille, että avustajat saattavat pitkästä loppulausuntomenettelyajasta huolimatta tuoda esille lisätutkintavaatimuksia vasta oikeuskäsittelyssä, jolloin syyttäjä toimittaa lisätutkintapyynnön sellaisenaan poliisille. Pahin tilanne on ollut niiden avustajien

kohdalla, joilla ei ole ollut asianajajan pätevyyttä. Näissäkään tapauksissa loppulausuntomenettelyn tarkoitus ei ole toteutunut, ja tilanne on eräissä tapauksissa aiheuttanut huomattavaakin juttujen pitkittymistä.

Poliisin, syyttäjän, tuomioistuinlaitoksen ja Suomen asianajajaliiton edustajista koottu asiantuntijatyöryhmä on lausunut vuonna 2010 julkaistussa mietinnössään[47] muun muassa, että kiinnittämällä riittävää huomiota loppulausunnoissa esitettyyn voidaan usein välttyä niiltä tilanteilta, joissa esitutkintaa joudutaan täydentämään rikosprosessin myöhemmissä vaiheissa tai jokin asia jää kokonaan vaille riittävää selvitystä. Loppulausuntomenettelyyn liittyvät puutteelliset käytännöt saattavat viivästyttää tai muuten haitata rikosprosessia eri tapauksissa merkittävästikin. Asianosaisille tulisi mietinnön mukaan laatia tarvittaessa yksilöityjä kysymyksiä, joihin heidän pyydetään vastaamaan loppulausunnossa. Tutkinnanjohtajan tulisi neuvotella syyttäjän kanssa yksilöityjen kysymysten laatimisesta loppulausuntoa varten. Loppulausuntopyynnön laatimisen tulisi näin ollen olla osa tutkinnanjohtajan ja syyttäjän yhteistyötä.

Uuteen esitutkintalakiin on lisätty muun muassa velvoite yksilöidä lausuntopyynnöt tarvittaessa. Myös syyttäjää on tarvittaessa kuultava loppulausuntopyynnön tarpeellisuudesta ja sisällöstä.

3.4.6 Sovittelun merkitys kokonaisprosessissa

Rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan maksutonta palvelua, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi[48].

Viranomaisen ohjatessa asioita sovitteluun aloite tulee useimmiten poliisilta ja vähäisemmässä määrin myös syyttäjältä. Uuden, vuonna 2006 voimaan tulleen rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain (ns. sovittelulaki) voimaantulon jälkeen vuosittain soviteltavien tapausten lukumäärissä on päästy lain valmisteluvaiheessa arvioituun määrään, joka oli noin 12 000 tapausta vuodessa. Vuonna 2009 käsittelyyn tuotiin 11 604 rikoksiin ja 276 riita-asioihin liittyvää sovittelua[49].

---

[47] *Vaativien rikosasioiden käsittelyn viipyminen. Suosituksia ja ehdotuksia viipymisen torjumiseksi esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinvaiheissa. Työryhmämietintö 4.5.2010.*

[48] *Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005).*

[49] *Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2009. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 15/2010.*

Sovittelumahdollisuuksien hyödyntäminen vaihtelee paikallisesti, eikä menettelyä käytetä kyselyvastauksien mukaan vielä riittävästi hyväksi. Joissain paikoin sovittelua käytetään aina, kun siihen on mahdollisuus, ja joissain taas hyvin vähän. Useimmat poliisilaitokset ja syyttäjänvirastot suhtautuvat sovittelun käyttöön myönteisesti. Osa myös katsoo, että menettelyä olisi syytä lisätä, koska sen nähdään olevan tehokas väline tehostaa esitutkintaa ja syyteharkintaa. Missä määrin toiminnasta on arvioitu saadun kustannussäästöjä tai muuta hyötyä, vaihtelee paitsi sovittelun käytön laajuuden myös sen mukaan, missä vaiheessa sovittelua on käytetty hyväksi. Esimerkiksi Helsingissä on tavoitteena, että poliisi ja syyttäjä selvittävät yhdessä jo rikosten esikäsittelyn yhteydessä mahdollisuudet käyttää asiassa sovittelua.

Mikäli sovittelutoimet on otettu käyttöön jo rikosilmoitusten tekovaiheessa tai varhaisessa vaiheessa esitutkintaa, niiden on todettu vähentäneen poliisin työmäärää sekä saaneen aikaan selviä kustannussäästöjä. Jos asianomistaja luopuu sovittelun seurauksena rangaistusvaateesta, tutkinta voidaan lopettaa poliisin päätöksellä. Säästöjä ei ole luonnollisestikaan syntynyt niissä poliisilaitoksissa, joissa sovittelu otetaan harkittavaksi vasta esitutkinnan päätyttyä. Poliisi on myös saattanut joutua odottamaan sovittelun lopputulosta. Näissä tapauksissa sovittelu on saattanut jopa pidentää tutkinta-aikoja, mikä on omiaan heikentämään tältä osin tulostavoitteiden saavuttamista. Tällöinkin on useimmiten katsottu, että menettely on tuottanut hyötyä sekä syyteharkinnalle että tuomioistuinkäsittelylle. Tämä on johtunut muun muassa siitä, että suuri osa sovituista asioista on johtanut syyteharkinnassa syyttämättäjättämispäätökseen.

Virallisen syytteen alaisissa jutuissa tutkinta on tehty normaalisti ja toimitettu sen jälkeen syyteharkintaan. Sovitteluratkaisu on saatettu lähettää myöhemmässä vaiheessa syyttäjälle.

Eräissä vastauksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että jos sovittelumenettelyä käytetään vasta syyteharkintavaiheessa, se saattaa jopa merkittävästi pidentää siihen käytettyä aikaa. Toisaalta on katsottu, että joissain jutuissa on perusteltua antaa syyttäjän päättää mahdollisen sovittelun käynnistämisestä. Tällöinkin hyötyjen on oletettu näkyvän tuomioistuinkäsittelypäivien vähenemisenä. Sovinnon syntymisellä on arvioitu olevan myös rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta. Asianomistajien on lisäksi oletettu saavan sovittelun seurauksena varmemmin korvauksia kärsimistään vahingoista, eikä vahingonkorvausasioita ole tarvinnut käsitellä tuomioistuimessa.

Helsingin syyttäjänviraston mielestä sovittelumenettelyä tulisi tukea tavanomaisissa rikoksissa lainsäädännöllä siten, että syyttäjä voisi etenkin nuorten rikoksentekijöiden asioissa siirtää päätöksentekoa esimerkiksi puolen vuoden päähän, jona aikana rikoksentekijä voisi aidosti sovitella

tekonsa ja osoittaa myös sen, että hän ei tuona aikana syyllisty uusiin rikoksiin. Tällöin syyttäjä voisi päätyä asiassa toimenpiteistä luopumiseen. Nykyisin valtaosa sovitteluun ohjatuista jutuista lähteekin suoraan poliisilta. Jos juttu on saatu soviteltua, varsinaista lopullista esitutkintaa ei ole edes tarvinnut tehdä. Läheissuhdeväkivaltatapauksissa nykymuotoinen sovittelu ei syyttäjänviraston mielestä ole kuitenkaan oikea ratkaisu. Suomessa tulisikin viraston näkemyksen mukaan miettiä lainsäädännön uudistamista siten, että vaihtoehtoiset seuraamusmuodot (esim. osallistuminen katkaisuhoitoon) saataisiin käyttöön läheissuhdeväkivaltatapauksissa.

3.4.7 Syyttämättä jättäminen

Virallisen syyttäjän on nostettava syyte, kun on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Syyttämättäjättämisperusteista on pääasiallisesti säädetty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997), rikoslaissa (39/1889) sekä tieliikennelaissa (267/1981). Syyttämättäjättämispäätöksiä tehdään prosessuaalisin ja seuraamusluonteisin perustein (liite 4). Suurimman ryhmän prosessuaalisin perustein tehdyistä päätöksistä muodostavat sellaiset tilanteet, joissa ei ole näyttöä rikoksesta tai todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Seuraamusluonteiset päätökset perustuvat yleisimmin sille, että oikeudenkäyntiä ja rangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa tarkemmin määritellyillä perusteilla tai rikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä tekijän syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä. Valtakunnansyyttäjänvirasto on antanut syyttämättäjättämispäätöksen laatimisesta ja sisällöstä ohjeet vuonna 2007[50].

Kun otetaan huomioon se, että esitutkinnan rajoittamiset ovat lisääntyneet, syyttämättä jättämisen suhteellisen osuuden kaikista asioista ja toimenpiteistä olisi voinut olettaa vastaavasti laskevan. Tarkasteltaessa koko maan tilannetta näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Kyselyvastaukset ja tilastot osoittavat, että syyttäjänvirastoissa on tapahtunut tässä suhteessa hyvin vähän muutoksia vuosina 2007–2010. Tutkinnan rajoittamisen oletetaan vähentävän syyttämättäjättämispäätöksiä, mutta tästä ei vielä ole selvää näyttöä.

Ainoastaan Helsingissä on tavanomaisten rikosten esikäsittelyn kautta saatu syyttämättäjättämispäätösten suhteellinen osuus merkittävämmin

[50] *VKS:2007:4.*

laskemaan eli mainittuna ajanjaksona 12 prosentista 8,5 prosenttiin. Syyttäjänviraston mukaan tähän on ollut etupäässä syynä prosessiekonominen toimiminen sekä esitutkinnan rajoittamispäätösten kaksinkertaistuminen. Tehostuneen esitutkintayhteistyön nähdään myös Oulun ja Pirkanmaan syyttäjänvirastoissa aiheuttaneen syyttämättäjättämispäätöksissä havaittavissa olevan lievän laskun.

Syytä siihen, etteivät syyttämättäjättämistapaukset ole vähentyneet odotetulla tavalla, ei ole löytynyt. Valtakunnansyyttäjänviraston olettamuksen mukaan osasyynä voi olla se, että syyttäjälle saapuu jonkin verran asioita, joissa poliisi esittää esitutkinnan rajoittamista, vaikka samantyyppiset asiat ratkaistiin aiemmin esitutkintalain mukaisella, poliisin omalla lopettamispäätöksellä. Toisena syynä saattaa viraston mukaan olla se, että asioiden yleinen vaikeusaste on noussut, jolloin tiedot epäillystä rikoksesta ovat olleet siinä määrin tulkinnanvaraisia, että tutkinnan johtaja on rajoittamisesityksen sijasta valinnut esitutkinnan loppuun saattamisen ja asian siirtämisen syyteharkintaan. Yhteistyön näkökulmasta tarkasteltuna asiaan ei ole kyselyvastausten mukaan liittynyt ongelmia.

3.4.8 Poliisin ja syyttäjän keskinäinen palautejärjestelmä

Sekä poliisi- että syyttäjäviranomaiset ovat pitäneet keskinäisen kaksisuuntaisen palautejärjestelmän kehittämistä tärkeänä. Järjestelmän tavoitteena on osaltaan vähentää poliisin ja syyttäjän kokonaistyömäärää sekä tehostaa toimintaa. Molemminpuolisella palautteella on merkitystä paitsi meneillään olevassa ja tulevassa rikostutkinnassa sekä syyteharkinnassa myös toimintaprosessien yleisessä kehittämisessä ja laadun parantamisessa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto asetti vuonna 2008 syyttäjän ja poliisin edustajista koostuneen työryhmän kaksisuuntaisen palautejärjestelmän kehittämiseksi. Työryhmän raportti valmistui 30.9.2008. Se sisälsi useita ehdotuksia järjestelmän tehostamiseksi. Kehittämistoimet katsottiin tarpeellisiksi, koska kaksisuuntaisen palautteen antaminen oli ollut sattumanvaraista. Käytäntö oli myös vaihdellut yksiköittäin ja henkilöittäin. Palautejärjestelmä oli ollut käytännössä jokseenkin yksisuuntainen, eli tietoa oli välitetty lähinnä syyttäjältä poliisille.

Työryhmä katsoi, että palautejärjestelmän tulisi olla yhdenmukainen ja että sen kautta tulisi antaa tietoa säännöllisesti, systemaattisesti ja juttukohtaisesti. Ehdotuksiin sisältyi muun muassa nk. tavanomaisiin rikoksiin keskittyvän erityissyyttäjän nimeäminen syyttäjänvirastoihin. Tämä välittäisi yleisistä kehittämistarpeista tietoa poliisin valitsemalle yhdysmiehel-

le. Erityissyyttäjä valmistelisi yhdessä poliisin kanssa myös säännölliset palaverikäytännöt ja vastaanottaisi poliisilta tulleen palautteen.

Muissa kuin tavanomaisissa rikoksissa tulisi aina järjestää juttukohtainen palautetilaisuus. Niissä jutuissa, joissa on laadittu tutkintasuunnitelma, palaute tulisi kirjata myös suunnitelmaan. Palautetilaisuuden järjestämisen katsottiin antavan parhaan tuloksen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen, koska silloin on tietoa siitä, miten juttu on edennyt tuomioistuimessa.

Valtakunnan tasolla palautekäytänteiden kehittämisestä ei ole annettu ohjeita poliisilaitoksille eikä syyttäjänvirastoille. Käytänteitä on nykyisin joissain tapauksissa ohjeistettu paikallisella tasolla (esim. pelisääntökirjat). Tämä on tuonut käytänteisiin säännönmukaisuutta. Esimerkiksi Lapin poliisilaitoksen pääpoliisiasemalla Rovaniemellä järjestetään viikoittain säännöllinen syyttäjän ja poliisin välinen keskustelutilaisuus. Tilaisuuksissa käsitellään paitsi rajoitusesityksiä myös ajankohtaisista asioita ja sellaisia ongelmia, joista kummankin osapuolen on syytä olla tietoinen. Kokemusten on kerrottu olleen hyviä. Myös Keski-Suomen poliisilaitoksen ja Keski-Suomen syyttäjänviraston kesken laadittiin vuoden 2009 alkupuolella suunnitelma ja ohje kaksisuuntaisen palautteen käyttöön ottamiseksi.

Kyselyvastausten mukaan käytänteet vaihtelevat edelleen suuresti poliisilaitoksittain ja syyttäjänvirastoittain. Useimmiten palautetta on annettu suuremmissa jutuissa järjestettyjen loppupalaverien yhteydessä. Joissakin poliisilaitoksissa ja syyttäjänvirastoissa palautteenantotilaisuudet on järjestetty tuomioistuinkäsittelyn jälkeen. Yleisemmällä tasolla palautetta on sekä saatu että annettu poliisin ja syyttäjän yhteisissä koulutustilaisuuksissa.

Itä-Suomen syyttäjänvirastossa palautejärjestelmä on järjestetty niin, että kukin kolmesta apulaispäälliköstä on toiminut alueensa poliisilaitokseen nähden kaksisuuntaisen palautejärjestelmän tarkoittamana yhteyshenkilönä. Lisäksi viraston johto ja alueen kolmen poliisilaitoksen sekä keskusrikospoliisin alueyksikön edustajat ovat järjestäneet 1–2 kertaa vuodessa yhteisen tilaisuuden toimintojen kehittämiseksi. Järjestelmällä on pystytty luomaan yhdenmukaisia ja toimivia työskentelytapoja. Tämä on ollut erityisen tärkeää, koska syyttäjänviraston toiminta-alueella 13 poliisilaitosta on yhdistetty kolmeksi laitokseksi. Poliisin ja syyttäjän keskinäinen palautejärjestelmä on toiminut esimerkiksi huumerikosjutuissa siten, että keskustelut on aloitettu heti jutun oikeuskäsittelyn jälkeen. Näin osapuolet ovat saaneet välittömästi tiedon siitä, mitä käsittelyssä on tapahtunut. Rikostutkijat ovat olleet myös eräissä tapauksissa läsnä käräjäoikeuksien istunnoissa. Myös tätä on pidetty tärkeänä. Suunnilleen samoja menettelyjä on sovellettu talousrikoksissa. Yhteistyötä on tehostanut nk. omatutkijajärjestelmä, jossa tehtävää pidemmän aikaa hoitanut rikostutkija käy syyttäjän kanssa säännöllisiä kehittämiskeskusteluja. Tuomioistui-

met eivät ole olleet mukana palautemenettelyissä. Osallistumista ja yhteistyötä kaivattaisiin kuitenkin myös siltä taholta.

Oulun syyttäjänvirastossa järjestettiin syksyn 2009 aikana palautetilaisuudet kaikkien neljän poliisilaitoksen kanssa. Asiasta vastaa virastossa kaksi apulaispäällikköä. Tavoitteena on pitää palautetilaisuuksia 1–2 kertaa vuodessa. Tutkinnan tasoon liittyvät kysymykset ovat olleet syyttäjän mukaan ensisijaisesti esillä keskusteluissa. Sen lisäksi myös tuomioistuimilta toivottaisiin palautetta. Tilannetta tullee parantamaan poliisin, syyttäjän sekä käräjä- ja hovioikeuksien yhteinen, vuonna 2008 käynnistetty laatuhanke.

Pirkanmaan syyttäjänvirastossa tavanomaisista rikoksista vastaavaksi määrätty kokenut syyttäjä huolehtii viraston puolesta kaksisuuntaisesta palautteesta. Hän on osallistunut pääsääntöisesti kerran kuussa myös poliisilaitoksen tutkinnanjohtajapalavereihin. Laajemmissa asioissa, joissa on ollut aktiivista esitutkintayhteistyötä, syyttäjät ovat antaneet harkintansa mukaan suoraa palautetta tutkinnalle.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan palautteiden antaminen on jäänyt valitettavan vähäiseksi. Sen syyksi on nähty ennen kaikkea resurssipula sekä toisaalta myös poliisin ja syyttäjän toimipaikkojen väliset pitkät etäisyydet. Syyttäjät ovat kokeneet palautteen antamisen usein turhaksi myös siksi, että jutun tutkijat ovat palautteen antovaiheessa jo aivan toisissa tehtävissä. Syyttäjänviraston mukaan aktiiviset poliisit ovat kiinnostuneita jutun etenemisestä syyttäjällä ja tuomioistuimessa. Tällöin syyttäjä antaa mielellään jutusta palautetta. Helsingin syyttäjänviraston mielestä poliisi ja syyttäjä tulisi velvoittaa laajoissa jutuissa palautekeskusteluun esimerkiksi jutussa annetun käräjäoikeuden tuomion jälkeen. Helsingin poliisilaitoksessa palautejärjestelmä toimi tavanomaisrikoksissa hyvin silloin, kun kolme syyttäjää työskenteli laitoksen esikäsittely-yksikössä. Muutoin palautejärjestelmä on jäänyt asianosaisten oman aktiivisuuden varaan.

Järjestelmällinen tekniseen sovellukseen perustuva ja koko maata käsittelevä palautejärjestelmä puuttuu toistaiseksi. Tämän aikaansaamista on pidetty tärkeänä. Suurimpana ongelmana on tietojen saaminen syyttäjän ja tuomioistuinlaitoksen ratkaisuista, koska oikeushallinnon järjestelmät eivät kykene toimittamaan tietoa sähköisesti poliisin järjestelmiin. Erityisesti poliisin mukaan tulisi tehostaa tiedon välittämistä takavarikosta, vakuustakavarikosta ja hukkaamiskiellosta.

Vaikka toiminnat hakevat vielä muotojaan, ovat kokemukset palautteiden antamisesta olleet sekä poliisi- että syyttäjäntoimen näkemyksen mukaan pääosin myönteisiä. Keskusrikospoliisi on todennut, että palautteiden avulla voidaan oppia uutta muun muassa siitä, mihin oikeus on kiinnittänyt perusteluissaan huomiota, sekä siitä, mille se on asettanut oletettua suuremman painoarvon. Erityisen arvokasta palaute on sellaisissa laajois-

sa ja vaativissa jutuissa, joissa tarvitaan onnistunutta juttujen rajausta sekä ratkaisuja juridisista ja taktisista ongelmista.

Palautejärjestelmä ei kuitenkaan saisi olla liian raskas, ja siihen tulisi yhdistää jokin seurantajärjestelmä. Kyselyvastausten mukaan kirjallisiin tutkintasuunnitelmiin sisältyy vain erittäin harvoin palauteosio. Tosin kirjallisia tutkintasuunnitelmiakin on toistaiseksi laadittu koko maata tarkastellen varsin vähän.

Helsingin syyttäjänviraston mielestä palautejärjestelmää pitää kehittää aivan omana asianaan. Järjestelmään voitaisiin liittää nk. päiväkirjaosio, jonka avulla kyettäisiin seuraamaan sovittuja tutkinnanaikaisia toimenpiteitä sekä arvioimaan, onko tutkinta voitu suorittaa sovitun mukaisesti.

3.5 Kirjallinen menettely

Vuonna 2006 tuli voimaan lainmuutos, jonka mukaan rikosasiat voidaan tietyissä yksinkertaisissa tapauksissa käsitellä pääkäsittelyä toimittamatta kirjallisessa menettelyssä. Siinä asian ratkaisee yksi tuomari kirjallisen aineiston perusteella. Tarkoituksena oli nopeuttaa ja tehostaa rikosoikeudenkäyntejä asianosaisten oikeusturvasta tinkimättä. Lainmuutosta valmisteltaessa arvioitiin, että ehkä noin 30–40 prosenttia käräjäoikeuksissa käsitellyistä rikosjutuista voisi tulla uuden menettelyn piiriin[51]. Sen lisäksi, että tämän laskettiin tuovan työaika- ja kustannussäästöjä syyttäjien ja käräjäoikeuksien toimintaan, muutoksen katsottiin myös heijastuvan muutoksenhakuviranomaisten toimintaan ja kustannuksiin. Menettelyn uskottiin lisäävän myös nk. syyttäjähaasteen käyttöä[52]. Eduskunnan lakivaliokunta piti lakiesitystä käsitellessään tärkeänä, että oikeusministeriö seuraa tarkoin menettelyn soveltamista sekä uudistuksen todellisia vaikutuksia tuomioistuinten ja syyttäjien henkilöstövoimavarojen käyttöön. Lakivaliokunnan mielestä oli ilmeistä, että etenkin syyttäjien voimavaroja pystytään entistä paremmin kohdentamaan oikeudellisesti vaativien ja näytöltään epäselvien juttujen syyteharkintaan[53].

---

[51] *HE 271/2004 vp. laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.*

[52] *Syyttäjähaasteella tarkoitetaan menettelyä, jossa syyttäjä tuomioistuimen antamalla määräyksellä haastaa itse vastaajan.*

[53] *LaVM 1/2006 vp.*

Kirjallinen menettely edellyttää syyttäjän ja poliisin yhteistyötä jo esitutkintavaiheessa. Sekä oikeusministeriö että sisäasiainministeriö ovat ohjeistaneet kirjallisen menettelyn käyttöä.

Kirjallinen menettely käynnistyi hyvin vuonna 2007 ja vakiintui nopeasti. Vuonna 2007 syyttäjän kirjalliseen menettelyyn esittämät jutut vaihtelivat Valtakunnansyyttäjänviraston tilastojen mukaan virastoittain 18 prosentista 46 prosenttiin kaikista syytejutuista. Varsinaisia tulostavoitteita kirjallisen menettelyn käytölle ei tuolloin vielä asetettu. Vuonna 2008 syyttäjälaitoksen tavoitteena oli siirtää 35 prosenttia ja vuonna 2009 38 prosenttia syytteistä kirjalliseen menettelyyn. Toteumat ylittivät selvästi asetetut tavoitteet (taulukko 7).

TAULUKKO 7. Esitykset kirjalliseen menettelyyn vuosina 2007–2010 ja esitysten osuus syytteistä (toimenpideratkaisu)[54].

	2007	2008	2009	2010
Esitykset	21 313	25 594	25 177	24 656
Prosenttia syytteistä	34,8	38,9	41,6	40,2
Hylätyt käräjäoikeudessa	5 910	6 929	4 252	3 386
Prosenttia syytteistä	6,8	7,3	6,1	5,4

Syyttäjien kirjalliseen menettelyyn esittämien juttujen prosentuaalinen osuus kaikista syytteistä vaihteli tilastotietojen mukaan virastoittain 26 prosentista 51 prosenttiin vuonna 2009 ja 22 prosentista 49 prosenttiin vuonna 2010. Kirjallinen menettely on ollut edelleen suhteellisesti vähäisintä Helsingissä siitä huolimatta, että menettelyyn ehdotettujen juttujen lukumäärä kaksinkertaistui vuodesta 2007 vuoteen 2009. Kirjalliseen menettelyyn on syyttäjänviraston mukaan pyritty kuitenkin seulomaan kaikki sinne soveltuvat jutut.

Syyttäjänvirasto on tuonut esille, että Helsingissä näyttäisi olevan muutamia erityispiirteitä, jotka vähentävät mahdollisuutta käyttää kirjallista menettelyä. Yksi merkittävimpiä kirjallisen menettelyn käytön esteitä on runsas saman vastaajan useampien toisten juttujen eli nk. TJ-juttujen määrä. Nimittäin jos vastaajalla on toinen juttu vireillä suullisessa menettelys-

[54] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

sä käräjäoikeudessa, on se muodostanut esteen käyttää kirjallista menettelyä. Näin ollen TJ-jutut vähentävät kirjallisen menettelyn käyttöä merkittävästi. Lisäksi Helsingissä selvien rikosjuttujen prosentuaaliset osuudet ovat muuta maata pienemmät. Helsingin erityispiirteenä on myös se, että jutuissa on osallisina usein ulkomaalaisia. Jollei vastaaja osaa suomen kieltä, käräjäoikeus ei ota juttua kirjalliseen käsittelyyn, vaikka se muutoin siihen soveltuisikin. Ainoa keino tällä hetkellä näissä tapauksissa on syyttäjän antama haaste, kun epäilty on käymässä poliisissa tulkin kanssa. Syyttäjänviraston mielestä poliisi ei kuitenkaan esitä tällaisia tapauksia riittävästi haastettaviksi.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan syyttäjän haastamisen joustavaa käyttöä vaikeuttaa osaltaan tietojärjestelmien yhteen sopimattomuus. Yksinkertaisen syyttäjänhaasteen tekemiseen ja asiakirjojen edestakaiseen lähettelyyn menevän ajan nähdään vähentävän poliisin halukkuutta käyttää hyväksi syyttäjän haastemahdollisuutta.

Poliisiviranomaisissa yleinen näkemys on, ettei kirjallinen menettely ole juuri tuonut muutoksia niiden toimintaan. Joissain harvoissa tapauksissa sen on katsottu lisänneen poliisin työmäärää. Syyttäjänvirastoissa näkemykset ovat vaihdelleet. Menettelyn on yleensä todettu tuoneen jonkin verran säästöä työaikoihin sekä vähentäneen käräjämatkoista aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta kirjallisen menettelyn on kerrottu ainakin joissain tapauksissa edellyttävän syyttäjältä tarkempaa ja yksilöidympää työtä. Suurimpien hyötyjen nähdään muodostuvan käräjäpäivien vähentymisestä. Tämä ei kuitenkaan ole aina näkynyt tuomioistuinten toiminnassa muun muassa siitä syystä, että niillä on nykyisin käsiteltävinä aiempaa vaikeampia ja enemmän aikaa vieviä juttuja.

Kustannussäästöjä ei ole seurattu, joten säästöt pohjautuvat arvioille. Vain harvat syyttäjänvirastot ovat esittäneet konkreettisia lukuja toteutuneista tai saavutettavissa olevista säästöistä. Syyttäjälaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2011–2014 esitetyn mukaan kirjallisen menettelyn käyttöönotto on tuonut syyttäjäntoimelle arviolta 15 henkilötyövuoden säästöt. Koska kevennetty menettely on jo laajalti käytössä, ei lisäsäästöä ole Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan enää odotettavissa.

Oulun syyttäjänviraston mukaan kirjallisen prosessin mukanaan tuomat aika- ja kustannussäästöt voivat olla merkittäviä. Laskentaesimerkkinä virasto on käyttänyt tilannetta, jossa syyttäjänvirastosta lähtee vuosittain noin 5 000 haastehakemusta toimialueen kolmeen käräjäoikeuteen. Niistä ratkaistaan noin 40 % kirjallisessa menettelyssä eli lukumääräisesti noin 2 000 haastehakemusta. Kun helpohkoja, tunnustettuja rikosjuttuja pystyttäisiin viraston näkemyksen mukaan käsittelemään 7–10 yhtenä istuntopäivänä, syyttäjiltä voisi jäädä vuositasolla pois jopa 200–300 istuntopäivää eli noin 10–15 istuntopäivää syyttäjää kohti.

Sen sijaan esimerkiksi Pirkanmaan syyttäjänviraston mielestä menettely ei ole tuonut lainkaan kustannus- tai työaikasäästöjä syyttäjille. Haastehakemuksen laatiminen kirjalliseen prosessiin on nähty aavistuksen verran työläämmäksi kuin suullinen prosessi. Syyttäjänviraston mukaan istuntopäivien lukumäärää ei ole lainkaan vähennetty, vaikka yhteistoiminnassa käräjäoikeuden kanssa alusta alkaen korostettiin sitä, että syyttäjäpuolella voidaan saada aikaan säästöjä vain tällä tavoin.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa valmistui vuonna 2010 tutkimus kirjallisesta menettelystä rikosasioissa[55]. Sen tavoitteena oli tuottaa perustietoa menettelyn toimivuudesta. Tutkimusaineistoina käytettiin tilastotietoja, oikeudenkäyntiasiakirjoja ja viranomaisten haastatteluja.

Tutkimuksen mukaan kirjallisen menettelyn käytön suhteellinen osuus oli koko maata ajatellen toteutunut vuonna 2008 arvioiden mukaisesti. Menettelyä sovellettiin kuitenkin vaihtelevasti eri käräjäoikeuksissa. Esimerkiksi vuonna 2008 Helsingissä rikosasioista käsiteltiin kirjallisessa menettelyssä 15 prosenttia ja Äänekoskella 53,9 prosenttia. Tämän arveltiin johtuvan muun muassa erilaisista asenteista, yhteistyön toimivuudesta sekä jutturakenteesta.

Tutkimuksen tuloksena todettiin kirjallisen menettelyn olevan normaaliprosessia nopeampi. Kirjallisen menettelyn jutut käsiteltiin käräjäoikeudessa vuosina 2007 ja 2008 keskimäärin kuudessa viikossa, kun istunnossa käsiteltävien juttujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2008 Tilastokeskuksen mukaan 3,1 kuukautta. Menettely näytti nopeuttavan erityisesti rikosasioiden kokonaiskäsittelyaikoja, millä tarkoitettiin teon ja käräjäoikeuden ratkaisun välistä aikaa. Kirjallisessa menettelyssä niiden keskiarvo vuosina 2007 ja 2008 oli 3,9 kuukautta, kun Tilastokeskuksen mukaan keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika oli rikosasioissa vajaa yhdeksän kuukautta ja lautakunta-asioissa melkein vuosi[56].

Lainmuutoksen seurauksena syyttäjä saa aina itse nostaa syytteen, jos asia on tarkoitus käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Näin ollen oli pidetty todennäköisenä, että kirjallisessa menettelyssä ratkaistavat jutut tulisivat pääsääntöisesti käräjäoikeuteen prosessia nopeuttavana syyttäjähaasteena. Tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että syyttäjähaasteen käyttö oli jäänyt hyvin vähäiseksi. Helsingin ulkopuolella sitä oli käytetty lähinnä maasta poistumassa olevien ulkomaalaisten haastamiseen prosessilajista riippumatta.

---

[55] *Kirjallinen menettely rikosasioissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 102, 18.1.2010.*

[56] *Toisaalta on otettava huomioon, että kirjallisessa menettelyssä käsiteltävät asiat ovat tunnustettuja ja yksinkertaisia, mikä osaltaan nopeuttaa niiden käsittelyä.*

Lainuudistuksen yhteydessä oli keskusteltu nk. yhden kosketuksen periaatteesta. Tällöin asianosaiset olisivat syyttäjähaastetta käytettäessä tekemisissä ainoastaan yhden viranomaisen eli poliisin kanssa. Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että onnistuakseen menettely edellyttää viranomaisten saumatonta yhteistyötä. Poliisin on tunnistettava kirjalliseen menettelyyn mahdollisesti sopiva juttu, oltava aktiivinen ja otettava syyttäjään yhteyttä. Syyttäjillä on oltava puolestaan valmius syyttäjähaasteen tekemiseen. Tässä voi tulla vaikeuksia esimerkiksi niillä pienillä paikkakunnilla, joissa on vain muutama syyttäjä.

3.6 Tietojärjestelmien kehittäminen yhteistyön näkökulmasta

Poliisihallinnon sekä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmät ovat vanhentuneet ja yhteen toimimattomat. Yhtenä keskeisenä kehittämistarpeena nähdään poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten tiettyjen tietojärjestelmien yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi. Näin koko prosessi esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn saataisiin yhtenäiseen valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Järjestelmä mahdollistaisi nopean tiedonvaihdon ja palautejärjestelmän automatisoinnin. Toimintoja vaikeuttaa ja hidastaa varsinkin se, etteivät syyttäjän ja tuomioistuinten päätökset välity automaattisesti poliisin järjestelmiin. Erityisen ongelmallisena on koettu tietojen hidas saanti takavarikkojen purkupäätöksistä.

Eri osapuolia palvelevassa järjestelmässä viranomaiset saisivat automaattisesti tiedon siitä, miten juttu on edennyt. Perustiedot syötettäisiin järjestelmään vain kerran. Järjestelmästä näkyisivät tuolloin muun muassa jutun rajoittamiset, lisätutkintapyynnöt, syyttämättäjättämispäätökset ja tuomioistuinten ratkaisut. Syyttäjän olisi mahdollista esimerkiksi tavanomaisissa rikoksissa hyödyntää suoraan poliisin rekisteröimiä tietoja. Kuten luvussa 3.4.4 on mainittu, syyttäjällä on jo nyt mahdollisuus päästä poliisin tutkinta-aineistoon juttukohtaisen työpöydän käytön avulla. Välivaiheen ratkaisuksi tarkoitetun järjestelmän käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset.

Esimerkiksi sähköisen esitutkintapöytäkirjan avulla katsotaan saavutettavan merkittäviä säästöjä henkilöstö-, materiaali-, kopiointi-, postitus- ja arkistointikuluissa. Muun muassa esitutkintapöytäkirjojen monistaminen työllistää nykyisin huomattavasti poliisilaitoksia. Sähköinen tiedonvaihto vähentäisi osaltaan myös neuvottelutilaisuuksien järjestämisestä aiheutuvia henkilö- ja matkakuluja. Tosin videoneuvottelujen yleistyminen on jo jossain määrin pienentänyt matkustustarvetta.

Poliisihallinnon ja oikeushallinnon käytössä olevien tietojärjestelmien rakentamisessa on aikanaan painotettu rekisteröinti- ja tilastointinäkökulmia, eikä ydintoiminnan ja yhteistyön tukemiselle ollut asetettu sellaisia odotuksia kuin nyt. Yhteistyö järjestelmien kehittämiseksi on kuitenkin nyt käynnistynyt. Onnistuakseen se edellyttää eri osapuolen tiivistä yhteistyötä ja rajapintojen määrittelyä sekä riittäviä resursseja.

Poliisitoimen ja oikeuslaitoksen keskinäistä tietojärjestelmien suunnitteluun ja seurantaan liittyvää yhteistyötä on harjoitettu viranomaisten yhteisessä nk. Pool-ohjausryhmässä. Sen aikaansaamana esimerkiksi rangaistusmääräykset välittyvät nykyisin sähköisesti poliisilta syyttäjälle. Yhteistyöhön on oltu Poliisihallituksen mukaan tyytyväisiä, joskin toivomuksena on saada tuomioistuinlaitos kytkettyä tiiviimmin mukaan kehittämisyhteistyöhön.

Poliisin tietojärjestelmät kartoitettiin vuoden 2007 lopussa. Kokonaisuudessaan ne ovat erittäin sirpaloituneet. Kartoitus osoitti, että suuri osa tietojärjestelmistä koetaan sekä toiminnallisesti että teknisesti ongelmallisiksi ja nykytarpeisiin soveltumattomiksi. Järjestelmissä ei ole otettu huomioon työnkulkuja, ja tiedonvälitys sekä sisäisissä että poikkihallinnollisissa prosesseissa on riittämätöntä. Järjestelmien puutteiden on katsottu voivan merkittävästi rajoittaa poliisin toiminnan tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Poliisiasiain tietojärjestelmä (Patja) otettiin käyttöön vuonna 1992. Järjestelmä huolehtii lähinnä tiedon varastoinnista; tiedonhaku ja analysointi on tehtävä manuaalisesti. Patjan kokonaisuudistus aloitettiin vuonna 2005. Se jouduttiin keskeyttämään kuitenkin määrärahojen puutteen vuoksi vuonna 2006.

Poliisiylijohtaja asetti Patjan kokonaisuudistushankkeen (Vitja) ajalle 1.1.2010–31.12.2014. Hankkeen tehtävänä on tuottaa sellainen poliisin sekä muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietoturvallinen järjestelmäkokonaisuus, joka mahdollistaa sähköisen poikkihallinnollisen yhteistyön sekä kansalaisen sähköiset asiointipalvelut niin poliisin työprosessien kuin koko rikosprosessinkin osalta. Poliisin työprosessit on kuvattu ensimmäistä kertaa tietojärjestelmän määrittelytyön yhteydessä. Järjestelmän on määrä mahdollistaa – tarvittaessa myös poikkihallinnollisesti – tiedon kirjaaminen, hakeminen ja analysointi paikasta ja päätelaitteesta riippumatta.

Poliisihallituksen mukaan uuden järjestelmän käyttöönotolla voidaan muun muassa nopeuttaa tutkinnan läpimenoaikoja ja parantaa työn laatua. Tarjoamalla analyysityökalut kenttäkäyttöön järjestelmän avulla uskotaan voitavan nostaa myös rikosten selvitysprosentteja.

Valtiovarainministeriö on osoittanut Vitjan kehittämiseen varoja 13 miljoonaa euroa vuoteen 2014 saakka. Hankeinvestoinnin kokonaiskustan-

nusarvio on 25–30 miljoonaa ja arvioidut ylläpitokustannukset 4,5 miljoonaa euroa vuodessa. Poliisihallituksen mukaan poliisilla on tällä hetkellä turvattuina kehittämistyöhön tarvittavat varat ja henkilöresurssit. Tarkastusajankohtana oli meneillään kilpailutusvaihe. Hankkeessa on otettu huomioon myös palvelujen tuottaminen syyttäjille.

Syyttäjälaitoksen edustajat ovat osallistuneet Vitjan määrittelyyn sähköisen tiedonsiirron ja esitutkintayhteistyön kehittämiseksi sekä moninkertaisen työn välttämiseksi. Vitjan kilpailutuksessa on optiona otettu huomioon sähköisen esitutkintayhteistyön ja esitutkintamateriaalipalvelujen tuottamisen kustannukset ja mahdollisesti tarvittavat ohjelmistolisenssit. Mitään syyttäjälaitokselle tulevia palveluita poliisi ei tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ole hankkinut eikä maksanut.

Oikeusministeriössä toimi vuosina 2007–2010 työryhmä, jonka tehtävänä oli suunnitella yleisten tuomioistuinten asiainhallintajärjestelmien kehittämisen suuntaviivat ja luoda yleisille tuomioistuimille mittarit työmäärien mittaamiseksi. Tavoitteena oli muun muassa luoda järjestelmät tietojen siirtämiseen tarvittavilta osin poliisin, syyttäjän ja ulosoton järjestelmistä yleisten tuomioistuinten asianhallintajärjestelmiin sekä vastaavasti tuomioistuinten järjestelmistä mainituille tahoille ja muille sidosryhmille. Ministeriö asetti tämän työryhmän esitysten pohjalta vuonna 2010 hankkeen, jonka tehtävänä on luoda syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille asian- ja dokumentinhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus, joka mahdollistaa poikkihallinnollisen sähköisen yhteistyön muiden viranomaisten kanssa. Hankkeen toimikausi on 1.3.2010–31.12.2014. Sille oltiin tarkastusajankohtana luomassa hankeorganisaatiota. Hankesuunnitelman ja prosessikuvausten oli määrä valmistua vuoden 2010 syksyn aikana.

Vireillä oleva syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeen (AIPA) eteneminen on sidottu poliisin tietojärjestelmien kehittämiseen. Vuonna 2010 tälle hankkeelle ei saatu määrärahoja ja vuodelle 2011 sille osoitettiin vain yksi miljoona. Se saatiin valtiovarainministeriön tuottavuutta edistävistä määrärahoista momentilta 28.70.20.

Hankkeen alustava kokonaiskustannusarvio vuosille 2011–2015 on 14,85 miljoonaa. Lisäksi on otettava huomioon viranomaisten oman työn arvo, joka on arvioitu neljäksi miljoonaksi euroksi. Määrärahojen tarve tarkentuu loppuvuodesta 2011 teknisen arkkitehtuurin määrittelyn sekä toteutuksen arkkitehtuurin ja volyymien suunnittelun jälkeen. Vuoden 2011 jälkeisten määrärahojen turvaaminen koetaan oikeushallinnossa epävarmaksi. Hanke on kuitenkin yksi valtion tietojärjestelmähankkeiden piloteista ja valtiovarainministeriön mielestä erittäin perusteltu.

Määrärahojen saannin tukemiseksi hankkeen osa-alueiden kussakin toteutusvaiheessa on tarkoitus esittää siihen mennessä saavutetut tulokset. Tarkastusajankohtana hankkeen hyötyjen ja kustannusten vertailu oli vielä puutteellista. Varsinaiset kustannus-hyötyanalyysit on määrä tehdä toteutusmallien luomisen jälkeen. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyötyjen puutteellinen arviointi johtaa siihen, että hankkeessa ei voida tarkasti arvioida, mitkä osiot tuovat merkittävimmät tehokkuus- ja tuottavuushyödyt. Sen mielestä hyötyjen ja niihin liittyvien mittarien laadinta tulisikin toteuttaa jo ennen hankkeen laajempaa aloitusta[57].

Syyttäjälaitoksen Sakari-järjestelmä on vanhentunut ja raskaskäyttöinen. Rikostuomiotiedot tuotetaan nykyisin kahdessa paikassa eli Sakari- ja tuomiolauselmajärjestelmissä. Asioiden vireillepano sekä käsittely- ja ratkaisutietojen siirtäminen viranomaiselta toiselle tapahtuu lähinnä paperiversioina. Uudistusten myötä Sakari-järjestelmän on määrä poistua ja kehitteillä olevan tuomioistuinten rikostuomiosovelluksen (Ritu) sulautua uuteen järjestelmään. Ritu valmistuu tämänhetkisten arvioiden mukaan vuonna 2011, ja se tulee jo siinä vaiheessa toimittamaan tietoja poliisille. Tosin poliisilla on silloin vielä käytössään nykyinen Patja-järjestelmä.

Tarkastusajankohtana oikeusministeriössä oli meneillään asian- ja dokumentinhallinnan prosessien läpikäynti sekä kehitettävän järjestelmäkokonaisuuden taustalla olevan aineistopankin määrittely. Määrittelytyössä otetaan huomioon yhteensopivuus poliisin kanssa. Asioiden ja dokumenttien hallintaa varten on tarkoitus perustaa aineistopankki, johon saadaan poliisilta sähköinen esitutkinta-aineisto ja jossa tuotetaan ja hallinnoidaan asioiden oikeudenkäyntiaineistoa. Aineisto on hyödynnettävissä pankista kaikille oikeudenkäynnin osapuolille.

Kehittämistyön etenemisen yhtenä riskinä nähdään oikeusministeriössä se, etteivät kaikki oikeushallinnon osapuolet vielä ole ymmärtäneet täysin hankkeen laajuutta ja siitä saatavia hyötyjä. Näin ollen tulevien järjestelmänkäyttäjien motivointi on koettu tärkeäksi, ja toiminnanohjauskysymykset ovat kehittämisen alkuvaiheessa etusijalla. Viranomaisten näkemys on ollut, että syyttäjälle tulee myös ennen uudistusta säätää laissa samanlainen vaitiolovelvollisuus kuin poliisilla on.

Oikeusministeriön mukaan vastaavanlaisten järjestelmien kehittämiseen liittyviä hyviä osaratkaisuja löytyy esimerkiksi joistain EU-maista, mutta missään ei ole kuitenkaan toteutettu sellaista kokonaisvaltaista järjestelmää, joka nyt on kehitteillä Suomessa.

---

[57] *Valtion tietojärjestelmähankkeiden arvioinnin pilotit. Valtiovarainministeriö 4.6.2010.*

Vaikka IT-valmiuksia on pyritty vahvistamaan sekä valtiovarainministeriössä että Valtiokonttorissa, niin suurtenkin tietojärjestelmien kehittäminen jää nykyisin hallinnonalojen omalle vastuulle. Valtionhallinnossa jo toteutettuja ratkaisuja tullaan oikeusministeriön mukaan kuitenkin mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään. Tämä merkitsee kyseessä olevissa hankkeissa erityisesti valtionhallinnon yhteisen Valda-dokumentinhallintajärjestelmän käyttöä alustaratkaisuna. Sen soveltuvuudesta hankkeeseen vallitsee tosin ristiriitaisia käsityksiä.

Muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota useita viranomaisia palvelevien tietojärjestelmien kehittämisen merkittävyyteen. Se on harmaan talouden katvealueita koskevassa mietinnössään[58] esittänyt, että eduskunta edellyttäisi hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa. Myös eduskunnan lakivaliokunta on tähdentänyt mietinnöissään, että esitutkinnan, syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn muodostaman ketjun toimintaa ja kokonaiskäsittelyaikojen seurantaa tulee tehostaa muun ohella tietojärjestelmien kehittämisen avulla[59].

Helsingin syyttäjänviraston mukaan sähköinen esittäminen on mahdollista toteuttaa jo nykyisten järjestelmien puitteissa käyttämällä hyväksi olemassa olevia atk-ohjelmistoja. Syyttäjänviraston on yhdessä Helsingin poliisilaitoksen ja käräjäoikeuden kanssa tarkoitus lähiaikoina käynnistää sähköinen esittäminen laajoissa talousrikosasioissa. Asianosaisia koskevan todisteluaineiston linkittäminen sähköiseen asiakirja-aineistoon vapauttaa osapuolet valtavan paperimäärän läpikäymiseltä. Tämä helpottaa asioiden valmistelua, ja pääkäsittelyssä syntynyt oikeudenkäyntiasiakirja-aineisto saadaan asianosaisittain omiin sähköisiin kansioihin. Pääkäsittelyssä asiakirjat näytetään heijastettuina. Käräjäoikeuden ratkaisut nojaavat sähköiseen aineistoon, minkä nähdään parantavan tuomioiden rakennetta. Kaikilla asianosaisilla on samanlainen aineisto käytettävissään tuomioistuimen antaman DVD-levykkeen avulla.

---

[58] *TrVM 9/2010 vp.*

[59] *LaVM 3/2009 vp., LaVM 28/2009 vp. ja LaVM 44/2010 vp.*

3.7 Henkilöresurssit

3.7.1 Henkilöresurssitarpeiden arviointi

Syyttäjäviranomaiset

Paikallisten syyttäjänvirastojen henkilötyövuosien määrä ei ole viime vuosien aikana muuttunut merkittävästi lukuun ottamatta vuotta 2007, jolloin toteumaluvut olivat poikkeuksellisen alhaiset (taulukko 8).

TAULUKKO 8. Syyttäjien lukumäärät ja henkilötyövuodet paikallisissa syyttäjänvirastoissa vuosina 2003–2009 [60].

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Syyttäjät	352	343	340	345	322	359	339
Henkilötyövuodet	322,5	325,3	324,1	321,6	304,0	329,1	324,1

Oikeusministeriössä valmistui vuonna 2008 syyttäjälaitoksen henkilöstötarvetta selvittävän työryhmän selvitys[61]. Työryhmä päivitti syyttäjälaitoksen rakenne- ja resurssityöryhmän vuonna 2005 laatiman laskentamallin[62], jolla voidaan arvioida rikosasiain edellyttämä syyttäjien henkilötyövuosimäärä. Työryhmä arvioi rakenne- ja resurssityöryhmän mitoitusperusteiden, tilastotietojen ja muun aineiston perusteella kehittämistoimien ja lainmuutosten vaikutukset syyttäjälaitoksen henkilöstön tarpeeseen siten, että se otti huomioon syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen, kirjallisen prosessin, esitutkintayhteistyön kehittämisen ja tehostamisen, avainsyyttäjäjärjestelmän kehittämisen, rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyn uudistamisen, sovittelun, sihteerityön käytön vaikutukset, palvelukeskukseen siirtyneet tehtävät sekä tuottavuusohjelman. Esitutkintayhteistyötä käsiteltiin myös esitutkinnan rajoittamisen ja parisyyttäjäyhteistyön kannalta. Poliisirikosten tutkinnanjohtajuus otettiin huomioon uutena voimavaroihin vaikuttavana tekijänä. Käytettävissä olleen ajan vuoksi työryhmällä ei ollut mahdollisuutta perehtyä kovin syvällisesti tietojär-

[60] *Lähde: Tilastoliite syyttäjälaitoksen vuosikertomukseen 2009.*
[61] *Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:20.*
[62] *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:17.*

jestelmien kehittämiseen. Sen osalta lausuttiin ainoastaan, että järjestelmien kehittäminen epäilemättä vapauttaisi joitakin henkilötyövuosia, jotka voitaisiin kohdentaa varsinaiseen syyttäjäntoimintaan. Työryhmä katsoi, että syyttäjien henkilötyövuosien laskennallinen tarve olisi ollut vuonna 2007 yhteensä 338,2.

Nykyinen sisäinen rahanjakomalli on otettu käyttöön vuonna 2010. Se perustuu rakenne- ja resurssityöryhmän esityksille. Resurssitarpeen arvioinnissa sovelletaan kolmeen vaativuusluokkaan pohjautuvaa painotettua työmäärää, ja näin saatua tulosta täydennetään korjaavalla kertoimella. Vaativiksi asioiksi on katsottu ne jutut, joiden alioikeuskäsittely on kestänyt vähintään viisi päivää. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan malli on tuonut kuluvana vuonna lisää voimavaroja isoihin yksiköihin ja parantanut näin huomattavasti tilannetta pääkaupunkiseudulla. On arvioitu, että nykyiset tulostavoitteet pystytään saavuttamaan nykyisin resurssein, joskin todellinen henkilötyövuositarve on 340. Tulossa olevien suurten juttujen syyteharkintaan tarvittaisiin Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan tämän lisäksi kymmenen työvuotta.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta korotti vuoden 2010 talousarviossa syyttäjälaitoksen toimintamenoja erityisesti Ruanda- ja WinCapita-juttujen aiheuttamien lisämenojen vuoksi. Tästä huolimatta paikallissyyttäjien henkilötyövuosien arvioitiin vähenevän kolmellatoista. Valiokunnan näkemyksen mukaan henkilömäärä ei riitä asioiden hoitamiseen. Valtiovarainvaliokunta lisäsi toimintamenoihin esitykseen nähden yhteensä 1,65 miljoonaa euroa ja korosti, että resurssitilanne on otettava huomioon valmisteltaessa vuosien 2011–2014 määrärahakehyksiä.

Vuoden 2011 talousarvioesitys perustui kehysbudjetin rajoissa realistisiksi arvioiduille henkilötyövuosien määrille. Arvio paikallissyyttäjien määrästä oli 331. Hyväksytty talousarvio vastasi esitettyä. Vuoden 2010 kertamenoina myönnetyistä määristä poistettiin yhteensä 2,718 miljoonaa euroa, mutta samalla talousrikosten torjuntaan ja juttutilanteen hallintaan sekä WinCapita-juttuun lisättiin yhteensä 3,018 miljoonaa euroa. Tästä summasta 1,65 miljoonaa euroa on pysyvää tasokorotusta.

Sekä poliisia että syyttäjää on parin viime vuoden aikana työllistänyt valtakunnallisen WinCapitan ohella erityisesti nk. Ruandan kansanmurhaan liittyvä juttu. Ongelmana on ollut se, että etenkin syyttäjälaitos on saanut vuosittain määrärahoja vaihtelevasti, vaikka resurssien pysyvään lisäämiseen on ollut selvästi tarvetta. Kehysbudjetoinnin, vuotuisten määrärahavaihteluiden sekä kulloinkin kulumassa olevan vuoden määrärahoja koskevan, varsin myöhäisessä vaiheessa annetun tiedon on katsottu vaikeuttaneen toimintaa ja sen suunnittelua. Epävarmuuden määrärahojen saannista on kerrottu myös vaikuttaneen siihen, että

koulutetut apulaissyyttäjät lähtevät herkästi esimerkiksi hovioikeuksien virkoihin.

Poliisitoimi

Poliisitoimessa valmistui vuonna 2009 pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma[63]. Työryhmän tavoitteena oli selvittää perusteet päätöksenteolle poliisin resurssitilanteen vakiinnuttamiseksi. Tulevaisuutta hahmoteltiin vuoteen 2020 saakka. Sen pohjalta tehtiin arvio siitä, millaista resurssimäärää eri tehtävät vaativat määritellyllä palvelutasolla. Työryhmä arvioi poliisin kokonaisresurssien lisätarpeeksi 820 henkilötyövuotta, mikä merkitsee, opiskelijat pois lukien, noin kymmenen prosentin lisäystä vertailuajankohtana olleeseen vuoden 2007 henkilötyövuosimäärään. Resurssitarpeita arvioitaessa lainsäädännön ja toimintaympäristön vaikutuksia tarkasteltiin laaja-alaisesti. Tarkasteluun sisältyi myös arvioita siitä, miten muiden toimijoiden toiminnan muutokset vaikuttavat poliisin toimintaan. Yksi näistä muista toimijoista on syyttäjälaitos. Huomiota kiinnitettiin tältä osin siihen, että erityisesti vaativiin juttuihin pystytään kohdentamaan erikoistunutta henkilöstöä.

Laskelmissa huumausainerikosten torjunnan edellyttämän lisäresurssitarpeen arvioitiin olevan 100 henkilötyövuotta eli noin 30 prosenttia, talousrikosten 50 henkilötyövuotta eli noin 13 prosenttia ja väkivaltarikosten 60 henkilötyövuotta eli noin 12 prosenttia.

Poliisihallituksen mukaan malli on edelleen realistinen. Talousarvioesityksissä henkilöstön määrään ei ole kuitenkaan ehdotettu vastaavia resurssilisäyksiä, koska, samoin kuin syyttäjienkin kohdalla, esitykset perustuvat kehyksissä realistisiksi arvioituihin henkilötyövuosien määriin.

TAULUKKO 9. Rikostorjunnan henkilötyövuodet vuosina 2006–2009[64].

2006	2007	2008	2009	2010 (arvio)	2011 (tavoite)
4 079	4 101	4 113	4 087	4 080	4 050

Rikostorjuntaan kohdistetuissa henkilötyövuosissa ei ole ollut viime vuosien aikana merkittäviä muutoksia (taulukko 9)[65]. Tarkasteltaessa seuran-

[63] *Poliisi 2020.*

[64] *Lähde: Sisäasiainministeriön hallinnonalan tilinpäätökset ja vuoden 2011 talousarvioesitys.*

nassa olleita talousrikostutkintaan kohdennettuja henkilötyövuosia juttujen määrään suhteutettuna keskiarvon voidaan todeta olleen 2000-luvulla päätettyjen talousrikosten osalta 5,1 henkilötyövuotta[66]. Talousrikostutkintaan panostettiin vuonna 2010 edellistä vuotta enemmän, ja mainitulla tavalla lasketut keskimääräiset henkilötyövuodet olivat 5,2 (4,4 v. 2009)[67].

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta kiinnitti vuoden 2010 talousarvion hyväksymisen yhteydessä huomiota talousrikostorjunnan ja harmaan talouden torjunnan tärkeyteen. Valiokunta katsoi muun muassa, että poliisihallinnon on vaikea toteuttaa hallinnonalan lisääntyviä tehtäviä kehysten puitteissa. Myös tuottavuusohjelman toteuttaminen asetetuissa aikarajoissa vaikutti valiokunnan mielestä epärealistiselta. Asiaan tuleekin sen mukaan kiinnittää huomiota seuraavissa kehysmenettelyissä. Valiokunta lisäsi lausumansa perusteella talousarvioon miljoona euroa talousrikostorjuntaan. Myös vuodelle 2011 saatiin talousarviossa lisäystä miljoona euroa.

Poliisihallitus vahvisti 23.6.2010 poliisin resurssimallin[68]. Kyseessä on saadun määrärahan sisäinen jakomalli, ja sillä on ainoastaan osin liittymäkohtia poliisitoimen henkilötyövuositarpeiden arviointiin ja sen perusteluihin. Malli perustuu edelleen suurelta osin asukasluvulle, jonka painoarvo on 45 %. Palvelujen kysyntää ja suoritteita kuvaavat tunnusluvut, joiden painoarvo on yhteensä 50 %, rakentuvat pitkälti rikoslakirikosten määrille. Tähän saattaa sisältyä riski, että juttujen yhteydessä pyritään luomaan tarpeettoman paljon rikosnimikkeitä. Tapahtuessaan tämä on omiaan synnyttämään prosessin aikana turhaa työtä ja on ristiriidassa poliisin ja syyttäjän välisen yhteistyön kehittämiseen liittyvien tehostamistavoitteiden kanssa.

Helsingin poliisilaitoksen henkilötyövuositarpeissa otetaan huomioon eräät pääkaupunkiseudun toimintaympäristöstä ja tehtävistä johtuvat erityiset resurssitarpeet. Sen lisäksi talousrikostorjuntaan, johtokeskuksiin, liikenneturvallisuuskeskuksiin, turvapaikkatutkintaan sekä mahdollisesti muuhun omaa yksikköä laajemmin tehtävään toimintaan kohdistetaan erikseen määriteltävällä tavalla poliisimiesten henkilötyövuosia poliisilaitoskohtaisesti. Tarkastusajankohtana resurssikysymys ei ollut esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksessa ongelma, koska laitos oli saanut erityisasemansa perusteella lisäresursseja. Myös työttömien poliisien työllistämis-

---

[65] *Esitutkintaan kokonaisuudessaan käytettyä aikaa ei ole seurattu erikseen.*

[66] *Lähde: Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011.*

[67] *Näihin henkilötyövuosiin sisältyy myös järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja IT-rikosten tutkintaan käytettyä aikaa.*

[68] *POHAD nro 2010/2137.*

hanke oli tuonut lisävahvuutta. Näiden avulla muun muassa rikosten tutkinta-ajat ovat lyhentyneet.

Tarkastuksessa on tullut esille, että myös poliisitoimessa on jouduttu elämään alkuvuodesta pitkään alustavan budjetin varassa ennen kuin on saatu tieto siitä, paljonko määrärahoja kuluvaksi vuodeksi laitoskohtaisesti myönnetään.

3.7.2 Henkilöresurssien riittävyyden ja laadun merkitys

Henkilöresurssien riittävyys ja laatu vaikuttavat paljon yhteistyön tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja töiden organisointiin. Kuten johdannossa on kerrottu, hallituksen vuosiksi 2010–2011 laaditussa toimintaohjelmassa on lausuttu, että talousrikosten torjuminen nykyisissä olosuhteissa edellyttäisi muun ohella resurssien lisäämistä taloudellisten rikosten torjumiseksi ja selvittämiseksi sekä oikeusprosessien nopeuttamiseksi. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.6 mainitussa harmaan talouden katvealueita koskevassa mietinnössään. Sen mukaan harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden aiheuttamat menot tulee nähdä sijoituksena eikä kustannuksena. Valiokunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ylipitkien talousrikosprosessien lyhentämiseksi. Tätä silmällä pitäen talousrikollisuuden torjuntaketjuun on kaikilta osin kohdennettava riittävät ja osaavat resurssit. Päätösehdotuksessaan tarkastusvaliokunta esittää muun ohella, että eduskunta edellyttäisi hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin voimavarojen turvaamiseksi poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa, jotta pimeää palkkaa koskevat rikosjutut voivat tulla asianmukaisesti käsitellyiksi. Valiokunnan mielestä harmaan talouden torjunnan viranomaisresursointi on irrotettava tuottavuusohjelmasta.

Myös lakivaliokunta on samassa luvussa mainituissa mietinnöissään lausunut, että sen mielestä käytännössä tehokkain ennalta ehkäisevä keino asioiden käsittelyn viivästymistä vastaan on se, että tuomioistuimille, syyttäjille ja esitutkintaviranomaisille turvataan asioiden käsittelemiseen riittävät voimavarat ja että ne kohdennetaan oikein. Uuden poliisilakiesityksen käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta ehdotti lausumaksi[69], että eduskunta edellyttäisi hallituksen laativan ajantasaisen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelman, johon myös sitoudutaan. Eduskunta hyväksyi lausumaehdotuksen.

---

[69] *HaVM 42/2010 vp.*

Lähes kaikki syyttäjänvirastot ovat tuoneet esille käytettävissä olevien resurssien vähäisyyden virastojen työmäärään nähden. Henkilöstölisäykset on nähty erityisen tarpeellisina talousrikosten kohdalla. Helsingin syyttäjänviraston mukaan talousrikossyyttäjien lukumäärä tulisi Helsingissä kaksinkertaistaa. Myös useat poliisilaitokset ovat olleet sitä mieltä, että syyttäjäresurssien niukkuus on näkynyt yhteistyön harjoittamisessa. Poliisitoimen resurssien riittävyydestä vallitsee kuitenkin eri yksiköissä erilaisia näkemyksiä. Poliisilaitoksista noin puolet katsoo, että resursseja tarvittaisiin lisää esitutkintaan. Esimerkiksi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan sillä on useiden kymmenien poliisimiesten vaje vastaavan kokoisiin poliisilaitoksiin verrattuna. Tämän vuoksi poliisilaitoksella ei ole ollut riittävästi mahdollisuuksia siirtää poliisimiehiä talousrikostorjuntaan.

Keskusrikospoliisin mukaan esimerkiksi poliisin ja syyttäjän keskinäiset juttupalaverit saattavat joissain tapauksissa toteutua liian harvoin syyttäjien kiireellisten aikataulujen takia. Myös poliisilaitoksissa tutkinnanjohtajien työllistyneisyys aiheuttaa haasteita löytää yhteistä aikaa. Piilorikollisuus huomioon ottaen keskusrikospoliisi näkee resurssikysymyksen olevan laajemmassa mielessä kuitenkin lähinnä filosofisen. Kysymys on sen mielestä enemmän siitä, minkä määrän rikollisuutta yhteiskunta sietää.

Syyttäjäresurssien niukkuus on vaikeuttanut esitutkinnassa olevien juttujen seuraamista. Käytettävissä olevan ajan jakaminen esitutkintayhteistyöhön, varsinaiseen syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn on osoittautunut ongelmalliseksi. Vaikka syyttäjien erikoistumisen nähdään parantaneen yleisesti työn laatua, niin toisaalta esitutkintayhteistyön laadusta on vastausten mukaan jouduttu jossain määrin tinkimään resurssipulan vuoksi. Tutkinnassa ja syyteharkinnassa olevia juttuja on lisäksi jouduttu voimakkaastikin priorisoimaan.

Varsinkin suuremmissa poliisilaitoksissa on ollut yleensä mahdollisuudet erikoistua tiettyihin tehtäviin. Pienemmissä poliisilaitoksissa tämä on ollut mahdollista vain rajoitetussa määrin. Syyttäjien erikoistuminen huomioon ottaen suuremmilla yksiköillä on ollut myös hyvät pari- ja ryhmätyöskentelylle perustuvat yhteistyömahdollisuudet vaativimmissa jutuissa. Rajalliset resurssit ovat kuitenkin käytännössä aiheuttaneet sen, ettei näitä mahdollisuuksia ole useinkaan voitu käyttää hyväksi siinä määrin, kuin se olisi katsottu tarpeelliseksi. Laajemmissa ja vaativimmissa jutuissa pari- ja ryhmätyöskentelyä pidetään erittäin tärkeänä ja sitä haluttaisiin yleisesti lisätä. Esitutkintaviranomaisten kannalta tarkasteltuna on tärkeää, että mainitun kaltaisissa jutuissa toimii ainakin kaksi syyttäjää. Sillä pystyttäisiin pitkään kestävissä jutuissa turvaamaan asiantuntijuuden säilyminen tuomioistuinkäsittelyyn asti. Ongelmaa on lisännyt se, että syyttäjien on viime aikoina kerrottu vaihtuneen erityisesti Helsingissä aiempaa useammin.

Helsingin syyttäjänviraston mielestä vaativien juttujen erikoissyyttäjien määrää tulisi lisätä, ja ennen kaikkea resurssit pitäisi kohdentaa syyttäjälaitoksessa oikein. Nykyiset resurssit eivät ole mahdollistaneet kaikilta osin syvempää erikoistumista. Helsingin erityisasema kaikista laajimpien ja vaativimpien talousrikosasioiden tekopaikkana pitäisi ottaa huomioon myös syyttäjälaitoksen henkilöstösijoittelussa. Resurssipulan vuoksi parisyyttäjiä ei ole ollut mahdollista käyttää laajoissa ja vaativissa jutuissa valtakunnansyyttäjän ohjeistamalla tavalla. Tästä aiheutuu muun ohessa aina se riski, että laajat prosessit viivästyvät. Syyttäjälaitoksen resurssit eivät ole mahdollistaneet useamman syyttäjän työskentelyä suurissakaan rikosasioissa etenkään Helsingissä. Parisyyttäjätyöskentelyn etuna on, että siinä voidaan sopia joustavista tehtäväjaoista. Vähintään kahden syyttäjän läsnäolo itse pääkäsittelyssä olisi Helsingin syyttäjänviraston mukaan välttämätöntä, koska vastassa on usein toistakymmentä asianajajaa, jotka keskittyvät päätoimisesti kyseiseen juttuun. Koska syyttäjän on oltava valmis kommentoimaan jatkuvasti jokaista väitettä, hän ei pysty käräjillä samanaikaisesti suorittamaan todistajien kuulemista, kirjaamaan muistiin olennaisimpia seikkoja todistajan kertomuksista eikä myöskään hallitsemaan kaikkea sitä, mitä usean vastaajan asiamiehet tuovat esille.

Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan kokenut talousrikossyyttäjä hahmottaa muutamassa työpäivässä ne jutun olennaiset osat, joihin nuorella syyttäjällä menisi huomattavasti enemmän aikaa. Tehokas erikoistuminen edellyttää kuitenkin suuria yksiköitä. Jatkuvuuden ja juttukohtaisen reservin takaamiseksi erikoistuneiden syyttäjien ohella tarvitaan nuoria erikoistuvia syyttäjiä. Parityöskentelyä on syyttäjänvirastossa käytetty hyväksi, vaikka se vaatii resursseja ja saattaa siten myös aiheuttaa muiden juttujen ruuhkautumista. Osa jutuista on kooltaan kuitenkin sitä luokkaa, että niiden hoito yksin olisi täysin kohtuutonta.

Oulun syyttäjänvirastossa erikoistumiseen on ollut varsin hyvät mahdollisuudet. Virastossa on voitu poikkeuksellisen laajoissa tai vaikeissa jutuissa muodostaa myös syyttäjäpareja tai -ryhmiä. Viimeksi mainituilla tarkoitetaan valtakunnallisiin ryhmiin osallistumista (esimerkiksi WinCapita-talousrikosjuttu). Sen lisäksi on muodostettu pareja, joissa toinen syyttäjistä on erikoissyyttäjä ja toinen avain- ja/tai perussyyttäjä. Tietyn asteisen ongelman muodostaa kuitenkin Oulun syyttäjänvirastossa se, että samalla kun perussyyttäjä toimii enemmän tai vähemmän kokopäiväisesti jonkin erityisjutun parissa, muiden on korvattava vajaus toisaalla. Tämä ei kuitenkaan ole aina helposti organisoitavissa.

Pirkanmaan syyttäjänviraston mielestä erikoistumiseen on onnistuttu panostamaan kohtalaisesti vaihtelevan heikoista resursseista huolimatta. Parityöskentelyn nähdään kuitenkin jääneen pinnalliseksi. Ryhmätyöskentelyä ei ole käytetty lainkaan. Suurimpana ongelmana pidetään syyttäjä-

resurssien voimakasta vuosittaista vaihtelua. Sen nähdään heikentäneen vakavasti toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja muun muassa yhteistoimintaa käräjäoikeuden kanssa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on antanut vuonna 2007 yleisen ohjeen esitutkintayhteistyön tehostamisesta ja syyttäjäparien käyttämisestä[70]. Ohjeessa on muun muassa tuotu esille oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säätämiseen ja samassa yhteydessä tapahtuneeseen esitutkintalain täydentämiseen liittyvä lakivaliokunnan mietintö[71]. Mietinnössä oli todettu, että syyttäjällä on sekä oikeus että velvollisuus ohjata esitutkintaa asianmukaisen syyteharkinnan ja keskitetyn pääkäsittelyn turvaamiseksi. Valiokunta edellytti, että myös syyttäjien työtapoja kehitetään niin, että suurimmissa jutuissa voidaan käyttää syyttäjäparia tai -ryhmää. Aiemmin syyttäjälaitoksen sirpaleisesta organisaatiosta johtuneet työnjohdolliset ongelmat olivat olleet keskeinen kehityksen este.

Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeessa on todettu, että tehokas esitutkintayhteistyö edellyttää, että siihen käytettävän työn määrä on selvästi aiempaa suurempi. Ohjeen antovaiheessa yhteistyöhön käytetty aika oli kuusi prosenttia työajasta, eikä syyttäjäpareja juurikaan käytetty. Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoi, että syyttäjäparia tulee käyttää olennaisesti suuremmassa osassa vaativia ja laajoja rikosasioita. Se, milloin juttu on niin vaativa tai laaja, tulee viime kädessä arvioida asianomaisessa syyttäjänvirastossa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on antanut syyttäjille vuonna 2007 myös yleisen ohjeen talousrikosasioiden käsittelyn tehostamiseksi[72]. Sen mukaan valtakunnalliset tarpeet huomioon ottava päätoimisten talousrikossyyttäjien voimavarojen oikea kohdentaminen edellyttää jatkuvaa seurantaa sekä syyttäjänvirastoissa että Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Valtakunnansyyttäjänvirasto on nyttemmin käynnistänyt toiminnon (nk. LAVA-toiminto), jolla ylläpidetään ajantasaista tilannekuvaa laajoista ja aikaa vievistä rikosasioista. Tämän tilannekuvan avulla voidaan saada tietoa syyttäjäresurssien oikeasta tarpeesta.

---

[70] *VKS:2007:5.*
[71] *LaVM 9/1997 vp.*
[72] *VKS:2007:1.*

3.8 Yhteistoiminnasta saatavien hyötyjen arviointi

3.8.1 Arviointi kyselyn perusteella

Kuten luvussa 3.1.3 on kerrottu, poliisin ja syyttäjän yhteistyölle ei ole asetettu valtakunnan tason tulossopimuksissa suoranaisia tavoitteita, joskin yhteistyötä edellyttävien suoritteiden lukumääriä on jossain määrin seurattu. Esitutkinnan rajoittamispäätösten ja kirjallisen menettelyn käytön positiivisesta kehityksestä on kerrottu luvuissa 3.4.2 ja 3.5. Muilta osin yhteistyön mahdollisesti mukanaan tuomia hyötyjä ei voida selvittää tilastojen valossa. Vaikka viranomaiset ovat painottaneet esimerkiksi kirjallisten tutkintasuunnitelmien laadintaa, ei siihen liittyviä toimenpiteitä ole seurattu valtakunnan tasolla.

Valtaosa tarkastusviraston kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että yhteistoiminnalla on esitutkinnan ja syyteharkinnan kannalta merkitystä. Systemaattisen seurannan puuttuessa vastaukset ovat kuitenkin pitkälti kokemuksiin perustuvia olettamuksia ja näkemyksiä tavoitetilassa saavutettavista kustannussäästöistä sekä muista hyödyistä. Hyötyjä on nähty useimmiten syntyneen tai syntyvän siitä, että esitutkintaan ja syyteharkintaan käytetty aika lyhenee, juttuja rajataan ja keskitytään olennaisiin seikkoihin, lisätutkintapyynnöt vähenevät sekä tutkinnan laatu paranee.

Keskusrikospoliisin mukaan syyttäjän ja poliisin välinen tiivis yhteistyö voi parhaimmillaan lyhentää merkittävästi esitutkintaan ja syyteharkintaan käytettyä aikaa. Resursseja voidaan kohdentaa tehokkaammin rajaamalla yhdessä esitutkintaa. Esitutkinta saadaan näin mahdollisimman täydellisenä tuomioistuinkäsittelyyn, joten menettely palvelee koko prosessia. Mitä laajemmasta ja monimutkaisemmasta jutusta on kysymys, sitä tarpeellisemmaksi yhteistyö nähdään. Hyvä esimerkki haasteellisesta yhteistyökohteesta on ollut WinCapita-juttu. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tarpeellinen syyttäjäyhteistyö toimii varsin hyvin, joskaan viraston tutkimien juttujen luonteen vuoksi yhteistyö ei ehkä vielä ole merkittävästi vaikuttanut itse esitutkinnan suorittamiseen. Toisaalta juuri keskusrikospoliisin tutkintavastuulle kuuluvissa rikoksissa syyttäjäyhteistyöllä on pisimmät perinteet, joten on mahdollista, että osaa yhteistyöstä pidetään jo arkipäiväisenä käytänteenä. Tutkinnan rajaaminen ja kohdentaminen heti jutun alussa on haasteellista törkeissä sekä ennakkotapausluonteisissa rikoksissa. Tutkinnan kestäessä tapahtuvaa rajaamista ja kohdentamista voitaisiin keskusrikospoliisin mielestä ehkä kehittää. Sen avulla voisi olla vielä mahdollisuus säästää työtä ja kustannuksia.

Helsingin poliisilaitos on kertonut yhteistyön tiivistyneen päivittäisrikoksissa. Niissä se koskee erityisesti esitutkinnan rajoittamista, rikosasioiden keskittämistä, syyttäjähaasteita ja kirjallista menettelyä. Säädösmuutokset ja ministeriöiden laatimat ohjeistukset ovat osaltaan vaikuttaneet yhteistyön tehostamisen tarpeeseen ja sen kohdentamiseen. Vaativassa rikostutkinnassa, kuten esimerkiksi huume-, talous- ja väkivaltarikosten esitutkinnassa, poliisin ja syyttäjän välisellä yhteistyöllä on pitkät perinteet. Yhteistyön nähdään toimivan Helsingissä hyvin. Vaikeimmissa asioissa yhteistyö poliisin ja syyttäjän kanssa on ollut tiivistä, jolloin erityisesti tutkinnan rajaus ja kohdentaminen ovat olleet keskeisiä osa-alueita. Suunnattuun loppulausuntomenettelyyn on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota. Kohdennettuja kysymyksiä on tällöin laadittu yhdessä syyttäjän kanssa.

Helsingin syyttäjänviraston mukaan juttuja on voitu kohdentaa tarkoituksenmukaisesti tekemällä esitutkintayhteistyötä oikein ja aidosti. Näin menetellen esitutkintaan ja erityisesti syyteharkintaan käytetty aika on lyhentynyt, ja jutut ovat olleet paremmin syyttäjän hallinnassa myös käräjä- ja hovioikeuskäsittelyissä. Tästä on aina myös seurannut kustannus- ja työaikasäästöjä. Lisäksi rikosprosessin laatu kokonaisuudessaan on viraston mukaan ollut parempi kuin niissä tapauksissa, joissa esitutkinta on tehty ilman syyttäjää.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen ja Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan yhteistoiminta on lyhentänyt esitutkinta-aikoja. Esitutkintaa on kyetty painottamaan pääkäsittelyn kannalta oleellisiin asioihin. Tämä koskee etenkin sarjoitettujen rikosten esitutkintaa. Talousrikostutkinnan tutkinnanjohtajat ovat kuitenkin valittaneet, etteivät talousrikossyyttäjät kykene riittävästi rajaamaan juttukokonaisuuksia. Tämä on pidentänyt esitutkintaan käytettyä aikaa. Syyttäjät ovat kuitenkin panneet merkille, että esitutkinta-ajat ovat lyhentyneet ja määräajoissa on pysytty paremmin. Juttuja on saatu sovitussa ajassa syyteharkintaan ja oikeuskäsittelyyn. Syyttäjänviraston mukaan yhteistoiminnan vaikutukset ovat olleet erityisen hyviä jutuissa, joissa syyttäjä on panostanut esitutkintaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Myös Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen mielestä yhteistoiminta on edesauttanut suuntaamaan esitutkintaa oikein. Poliisi on pyrkinyt huomioimaan syyteharkintaa silmällä pitäen erityisen tarkasti rikostyypin tunnusmerkistön toteutumisen. Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston mukaan aikaisessa vaiheessa aloitettu esitutkintayhteistyö on säännönmukaisesti edesauttanut juttujen hallittavuutta sekä lyhentänyt tutkintaan ja syyteharkintaan käytettyä aikaa. Yhteistyön ansiosta on talousrikosjutuissa päästy jo hyvin lähelle reaaliaikaa.

Etelä-Savon poliisilaitoksen mukaan syyttäjän ohjaus on alusta alkaen ollut välttämätöntä isoissa ja vaativissa jutuissa. Käytänteet ovat nyt vakiintuneet, ja poliisi kokee syyttäjän läsnäolon tutkintaa tukevaksi. Itä-Suomen syyttäjänviraston mielestä yhteistoiminnan yksi perusedellytys on se, että tietty tai tietyt syyttäjät nimetään juttuun jo esitutkinnan alkuvaiheessa. Tällöin esitutkintaa voidaan suunnata tarkoituksenmukaisella tavalla syyttäjän antamien ohjeiden mukaisesti. Jutun erityislaadun niin vaatiessa juttu voidaan jakaa erikois- tai avainsyyttäjälle riittävän erityisasiantuntemuksen varmistamiseksi. Syyttäjänvirasto pitää oletettavana, että menettelemällä edellä selostetuin tavoin voidaan esitutkintaan sekä syyteharkintaan kuluvaa aikaa ja siten myös jutun kokonaiskäsittelyaikaa vähentää. Kustannussäästöjä syntyy erityisesti siitä, ettei tarpeettomia "rönsyjä" tutkita. Toisaalta syyttäjän mukanaolo saattaa lisätä matkakustannuksia. Viraston arvion mukaan kustannusvaikutus on kuitenkin kokonaisuudessaan positiivinen.

Poliisitoimen organisaatiouudistuksella on kerrottu olleen Etelä-Savon poliisilaitoksen alueella merkittävä vaikutus. Ongelmaksi on koettu, että syyttäjä on poliisilaitoksen mukaan heikentänyt ja on edelleen heikentämässä palvelujaan yhteisillä toiminta-alueilla. Poliisi pitää kuitenkin edelleen hajautettua mallia palvelunäkökulma huomioon ottaen toimivana. Sen sijaan Itä-Suomen syyttäjänviraston mielestä järkevä työnjako ja henkilöstön sijoittaminen vaikeutuvat hajautetussa mallissa. Keskitetyn mallin nähdään puolestaan tukevan henkilöresurssien käyttöä ja luovan paremmat edellytykset esimerkiksi parityöskentelylle. Myös käräjäoikeuksien toiminnan keskittämisen nähdään puoltavan keskitettyä mallia.

Oulun poliisilaitoksella on yhteistoiminnasta pääosin hyviä kokemuksia. Vaikutus on ollut juuri sellainen kuin oli odotettukin. Yhteistyö on selkiinnyttänyt esitutkinnan tavoitteita ja tarkoitusta sekä samalla vähentänyt lisätutkintapyyntöjen tarvetta. Oulun syyttäjänviraston mukaan yhteistyö on ollut tuloksellista ja tehokasta, ja sillä on ollut monessa mielessä positiivisia vaikutuksia.

Myös Pirkanmaan poliisilaitoksessa yhteistyö on koettu hyvin myönteiseksi, ja siitä oletetaan olleen hyötyä. Hyötyjen tarkka määrittely katsotaan kuitenkin vaikeaksi. Pirkanmaan syyttäjänviraston mielestä osallistuminen vaativien ja laajojen juttujen esitutkintaan on edesauttanut esitutkinnan keskittymistä oikeudenkäynnin kannalta olennaisiin asioihin. Tämän avulla esitutkinnassa on mahdollista saavuttaa myös kustannussäästöjä. Osassa juttuja esitutkinnassa on kyetty keskittymään rikoksiin, joilla on olennaisin merkitys tuomittavaksi tulevan rangaistuksen kannalta. Myös vähäisissä rikoksissa esitutkinnan rajoittaminen on omiaan tuomaan kustannussäästöjä. Olennaiseen keskittymisen on arvioitu lyhentävän esitutkinta-aikoja. Syyttäjänviraston mukaan esitutkintaan osallistuminen ei

kuitenkaan välttämättä lyhennä syyteharkinta-aikoja, koska syyttäjän kokonaistyömäärä ei esitutkintaan osallistumalla vähene. Se pikemminkin lisääntyy, kun aineistoon täytyy paneutua useita kertoja jo ennen kuin juttu lopullisesti tulee syyttäjän harkittavaksi. Jutun syyteharkintaan saapumiseen saattaa kulua pitkäkin aika, ja aineisto on joka tapauksessa käytävä siinä vaiheessa vielä kerran läpi.

Varsinais-Suomen poliisilaitoksen ja Varsinais-Suomen syyttäjänviraston mukaan yhteistyöllä on voitu lyhentää syyteharkinta-aikoja. Lisäksi juttujen hallittavuus on parantunut. Näin ollen kustannussäästöjä on saavutettu kummallakin taholla.

Poliisin ja syyttäjän toimintojen rationalisointi ja tehostaminen näkyvät onnistuessaan viimekädessä tuomioistuinlaitoksen toiminnassa. Myös laajojen juttukokonaisuuksien käsittelyn yhteydessä tuomioistuinten käytännön tarpeita on pyritty ottamaan huomioon. Paikallisella tasolla on järjestetty poliisin, syyttäjän ja käräjäoikeuksien yhteistyöpalavereja ja koulutustilaisuuksia sekä organisoitu eri osapuolten keskinäisiä laatuhankkeita. Käytänteet kuitenkin vaihtelevat suuresti. Osa poliisilaitoksista ja syyttäjänvirastoista katsoo saavansa liian vähän palautetta tuomioistuimilta, osa ei kertomansa mukaan ole saanut sitä lainkaan.

Poliisissa yhdeksi tärkeäksi yhteistyön kehittämiskohteeksi on nähty nopeutetun rikosprosessin käyttöalan laajentaminen. Helsingin poliisilaitoksessa on toiminut tätä selvittävä työryhmä, joka on koostunut poliisilaitoksen, Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin syyttäjänviraston edustajista. Työryhmän tehtävänä on ollut laatia nopeutettua rikosprosessia koskevat toimenpide-esitykset. Toukokuun alussa vuonna 2011 otettiin käyttöön rikosprosessikäsikirja. Kehitystyötä tehdään myös haastamisen yksinkertaistamiseksi.

Helsingin syyttäjänviraston mielestä tuomioistuinlaitoksen tarpeet otetaan vielä aivan liian vähäisessä määrin huomioon. Etenkin syyttäjäresurssit on saatava sellaiseen kuntoon, että jutut voidaan hoitaa yhteistyössä projektimaisesti siten, että sekä poliisi että syyttäjä voivat sitoutua yhteisesti sovittuihin tutkinta-aikatauluihin. Tällöin syyttäjä voisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa varata asialle alustavan käsittelyajankohdan myös tuomioistuimesta. Tuomioistuin pääsisi tällä tavoin nopeammin mukaan laajojen juttujen käsittelyaikataulujen suunnitteluun. Syyttäjänviraston näkemyksen mukaan käsittelyajankohdan odottaminen käräjäoikeudessa jäisi lähes kokonaan pois, kun siitä olisi etukäteen annettu jo varhaisessa vaiheessa alustava tieto. Tällöin suurenkin jutun pääkäsittely voitaisiin järjestää nopeasti syyteharkinnan valmistuttua.

3.8.2 Rikostorjunnan ja syyttäjäntoimen tuloksellisuus tilastojen ja tilinpäätöslukujen valossa

Poliisiviranomaiset

Sisäasiainministeriö-tiliviraston tilinpäätöksen mukaan rikostorjunnan tuottavuus (selvitetyt rikoslakirikokset/henkilötyövuodet) laski 7,7 prosenttia vuosina 2007–2009 (Liite 5). Eniten heikkeni rikostorjunnan taloudellisuus (14,4 %) kokonaiskustannusten nousun ja selvitettyjen rikoslakirikosten määrän pienenemisen seurauksena. Kokonaisuudessaan rikoslakirikosten keskimääräinen tutkinta-aika (pl. liikennerikokset) oli 86 vuorokautta vuonna 2009 (80 vrk v. 2007).

Loppuun saatettujen talousrikosten määrä väheni lähes 10 prosenttia vuodesta 2007 vuoteen 2009, ja avoinna olleiden talousrikosten määrät kasvoivat 26 prosenttia. Vuosina 2004–2007 poliisi oli saanut päätökseen enemmän talousrikosjuttuja, kuin se oli kirjannut uusia ilmoituksia. Sen jälkeen suhde muuttui, ja tilanne huononi edelleen vuonna 2009. Viimeksi mainittuna vuonna ilmoitettujen ja päätettyjen juttujen välinen suhde oli 1,17. Myönteinen suuntaus on, että vanhojen juttujen (rikosilmoitus on tehty yli kaksi vuotta aikaisemmin) osuus juttukannasta on pienentynyt 2000-luvulla. Niiden suhteellinen osuus oli vuoden 2009 lopussa koko 2000-luvun pienin eli 18 prosenttia, kun se korkeimmillaan oli vuonna 2002 ollut 26 prosenttia[73].

Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika oli vuonna 2009 keskimäärin 296 vuorokautta. Luku oli lähes kolmanneksen pienempi kuin vuonna 2004. Tilanne on huonontunut jälleen vuonna 2010 vastaavan luvun ollessa 327 vuorokautta. Mainittuna vuonna talousrikosjuttuja saatiin kuitenkin päätettyä enemmän, kuin uusia rikosilmoituksia oli kirjattu[74].

Tutkinta-aika on Poliisihallituksen mukaan laskettu alkavaksi siitä, kun asiasta on ilmoitettu rikoksesta epäillylle. Rikosilmoituksen vastaanottoon perustuva jutun sisälläoloaika on ollut sen sijaan huomattavasti pidempi. Se oli esimerkiksi vuonna 2009 koko maassa päätetyillä jutuilla keskimäärin 403 ja vuonna 2010 keskimäärin 452 vuorokautta. Vuonna 2004 vastaava luku oli ollut 502 vuorokautta. Esitetyt luvut saattavat vaihdella jossain määrin tietolähteen mukaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tutkittavina olleiden rikosten vaikeusaste ei ole oleellisesti muuttunut viime vuosien aikana, joskin rikokset ovat koventuneet. Vuosina 2007 ja 2008 talousrikoskytkentöjä oli

---

[73] *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2010.*
[74] *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011.*

noin neljänneksessä avoimista järjestäytyneen rikollisuuden jutuista. Vuonna 2009 tämä prosenttiluku oli jo 44. Toimintaympäristö on myös luonut esitutkinnalle uusia haasteita asettavia rikollisuuden muotoja. Näitä ovat esimerkiksi tietoverkkojen avulla tehdyt rikokset, joiden tutkintavalmius ei ole vielä tilanteen vaatimalla tasolla. Lainsäädäntö on niin ikään tuonut poliisille lisää tehtäviä esimerkiksi uusien tiedonhankintakeinojen muodossa. Erityisesti tiedustelutoiminta ja yhteistyö elinkeinoelämän kanssa ovat nostaneet vakavampaa rikollisuutta enemmän esille.

Poliisi vastaanotti uusia talousrikosilmoituksia vuonna 2009 koko maassa yhteensä 1 776. Keskiarvo kymmenen edellisen vuoden ajalta oli ollut 1 544. Tutkintatilanteen heikentymisen nähtiin johtuvan tutkittavina olevien juttujen lukumäärän selvästä lisääntymisestä, ei niinkään tutkinnan tehokkuuden muutoksista. Vuonna 2010 uusien talousrikosilmoitusten määrä pieneni edellisestä vuodesta parilla sadalla ja oli 1 562[75].

Vuonna 2009 talousrikosilmoitukset lisääntyivät kaikissa pääkaupunkiseudun yksiköissä ja niiden osuus koko maan uusista rikosilmoituksista kasvoi. Avoimien ilmoitusten määrä lisääntyi eniten Helsingissä; siellä nousu edelliseen vuoteen verrattuna oli 46 prosenttia. Niin Helsingissä kuin Länsi-Uudellamaallakin avoimien juttujen lukumäärä oli noussut viimeisen kolmen vuoden aikana. Itä-Uudellamaalla avoimien juttujen määrä laski vuosina 2007–2008, mutta kasvoi jonkin verran vuonna 2009. Vaikka ilmoituksia päätettiin kaiken kaikkiaan edellistä vuotta enemmän, niin juttujen läpivirtaus hidastui edellisestä vuodesta kaikissa pääkaupunkiseudun yksiköissä keskusrikospoliisin pääosastoa lukuun ottamatta[76].

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos on saattanut 1.5.2011 lukien voimaan hallinnollisen määräyksen, jonka tavoitteena on muun muassa nopeuttaa rikosprosessia, lyhentää poliisin tutkinta-aikoja sekä nostaa rikosten selvitystasoja. Määräyksen valmisteli poliisilaitoksen, Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston, Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden sekä Espoon käräjäoikeuden yhteisesti nimeämä työryhmä.

Syyttäjäviranomaiset

Myös syyttäjälaitoksen tuottavuus on tilinpäätöslukujen mukaan laskenut vuosina 2007–2009. Muutos on mainittuna ajanjaksona ollut 5,5 prosenttia. Perinteisesti tuottavuus on laskettu jakamalla ratkaistujen asioiden määrä henkilötyövuosimäärällä. Tällöin kaikilla rikosasioilla on sama painoarvo eikä juttukannan vaikeutumista oteta huomioon. Kuitenkin esi-

[75] *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011.*
[76] *Pääkaupunkiseudun talousrikostutkinnan tilannekuva 2009.*

merkiksi keskittyminen pitkään syyteharkinnassa oleviin asioihin vaatii yleensä keskimääräistä enemmän työpanosta.

Syyttäjänvirastojen taloudellisuus (kokonaiskustannukset/ratkaisujen määrä) heikentyi 22 prosenttia vuodesta 2007 vuoteen 2009. Lukuihin vaikutti Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan oleellisesti eräiden menoerien siirtyminen kihlakunnanvirastoilta syyttäjänvirastoille.

Keskimääräinen syyteharkinta-aika on tilastojen mukaan lyhentynyt hieman ajanjaksolla 2007–2010. Vuonna 2008 syyteharkinta-ajat olivat kuitenkin muiden vuosien lukuja pidemmät kaikissa jutturyhmissä (taulukko 11).

TAULUKKO 11. Koko maan keskimääräinen syyteharkinta-aika (kk) vuosina 2007–2010[77].

	2007	2008	2009	2010
Tavanomaiset	1,6	2,1	1,6	1,6
Erittelemättömät	2,8	3,4	2,5	2,5
Vaativat	4,4	5,4	4,2	3,8
Kaikki	2,1	2,7	2,0	2,0

Syyteharkinta-aikaan vaikuttavia tekijöitä pyrittiin tarkastuksessa selvittämään myös tilastollisella analyysillä. Analyysissä käytettävien selittäjien määrää rajoittavat havaintojen pieni lukumäärä (vuosittain 15 syyttäjänvirastoa) ja selittävien tekijöiden suuri keskinäinen korrelaatio. Monet selittävät tekijät riippuvat suoraviivaisesti viraston koosta ja vuosittain saapuvien juttujen määrästä.

Koska käytettävissä oli paneeliaineisto, analyysissä voitiin vakioida virastokohtaiset havaitsemattomat tekijät (mm. koko) sekä kaikkiin virastoihin vuosittain samankaltaisesti vaikuttavat tekijät, kuten rikollisuuden "suhdannevaihtelut". Aineisto kattoi vuodet 2007–2010 eli käytössä oli 60 havaintoa. Tietoja kirjallisista menettelyistä on saatavilla vasta vuodesta 2007 lähtien.

Tulosten mukaan keskimääräiseen syyteharkinta-aikaan ovat tilastollisesti merkitsevästi vaikuttaneet syyttäjän tekemät esitykset kirjalliseen menettelyyn sekä esitutkinnan rajoittamiset. Yhden prosentin kasvu kirjallisen menettelyn esityksissä on vähentänyt keskimääräistä syyteharkinta-aikaa 0,5 prosenttia ($p = 0,03$). Myös esitutkinnan rajoittamiset nopeutti-

[77] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

vat syyteharkintaa: yhden prosentin kasvu esitutkinnan rajoittamisissa lyhensi syyteharkinta-aikaa 0,3 prosenttia. Tosin muuttuja on vain suuntaa-antavasti merkitsevä (p = 0,085). Tulokset osoittavat, että syyttäjän tekemillä ratkaisuilla on onnistuttu lyhentämään syyteharkinta-aikoja. [78]

Verrattaessa vuoden 2007 lopun tilannetta vuosiin 2008–2010 syyttäjänvirastoissa on kyetty vähentämään sekä pitkään että lyhyemmän ajan vireillä olleita asioita. Erityisen hyvin on onnistuttu vähentämään yli 12 kuukautta vireillä olleita juttuja. Tavanomaisten juttujen lukumäärä väheni tässä ryhmässä eniten eli 95 prosentilla, erittelemättömien 81 prosentilla ja vaativien 73 prosentilla, minkä seurauksena vaativien ja erittelemättömien asioiden suhteelliset osuudet kasvoivat (taulukko 12).

TAULUKKO 12. Vuosien 2007–2010 lopussa vireillä olleet asiat[79].

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Vireillä 6–12 kk	2 733		2 218		1 886		1 839	
Vireillä yli 12 kk	1 363		369		182		189	
– tavanomaiset	634	46,5	90	24,4	34	18,7	33	17,5
– erittelemättömät	518	38,0	163	44,2	88	48,3	99	52,4
– vaativat	211	15,5	116	31,4	60	33,0	57	30,1

[78] *Tilastollisen analyysin teki johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo.*
[79] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

4 Tarkastusviraston kannanotot

Rikosasioiden pitkät käsittelyajat ovat merkittävä ongelma yhteiskunnan, asianomistajan ja syylliseksi epäillyn oikeusturvan kannalta. Lisäksi ne aiheuttavat huomattavia kustannuksia. Asioiden nopealla käsittelyllä on myös suuri merkitys rikoshyödyn jäljittämisessä ja pois ottamisessa.

Eduskunnan lakivaliokunta lausui vuonna 1997 voimaan tulleen rikosprosessiuudistuksen yhteydessä, että esitutkinnan ohjaaminen onnistuu parhaiten hyvällä tutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöllä. Tämän jälkeen poliisin ja syyttäjän yhteistyön tärkeyteen on kiinnitetty useissa yhteyksissä yhä enemmän huomiota.

On tärkeää, että poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toiminta nähdään prosessina, jonka eri vaiheiden tehokkuudesta ja laadukkuudesta huolehditaan. Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä voidaan tehostaa jo esitutkinnan varhaisessa vaiheessa tai jopa ennen varsinaisen esitutkinnan alkamista.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko poliisin ja syyttäjän yhteistyö vastannut prosessin yleisiä lyhentämis- ja kustannustehokkuuden parantamistavoitteita. Sen selvittämiseksi kartoitettiin yhteistyön eri muotoja ja tehokkaan toiminnan esteitä, yksikkökohtaisia eroja sekä yhteistyön ohjausta ja seurantaa. Myös tuomioistuinlaitoksen näkökulma ja lainsäädännön kehittämistarpeet pyrittiin ottamaan huomioon.

Yhteistyön käynnistyminen

Esitutkintalain mukainen rikosasioiden ilmoituskäytäntö on kokonaisuudessaan toiminut hyvin. Syyttäjä on saanut poliisilta kiitettävästi tietoa tutkittaviksi tulleista rikosasioista, ja yhteistyö on yleensä käynnistynyt melko välittömästi ilmoituksen teon jälkeen. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että syyttäjän tiedonsaantia esimerkiksi työturvallisuus- ja seksuaalirikoksista sekä nuorten tekemistä sarjarikoksista tulee lisätä.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyö on joissain tapauksissa käynnistynyt jo keskusrikospoliisin vastuulla olevassa maalitoiminta- ja kohdevalintavaiheessa. Eri yksikköjen erilaisten näkemyksien vuoksi yhteistyökäytänteet vaihtelevat. Parhaimmillaan menettely auttaa kumpaakin osapuolta arvioimaan jo varhaisessa vaiheessa tulevan tutkinnan ja syyteharkinnan mahdollista kestoa sekä niihin tarvittavia resursseja.

Poliisilaitokset ovat panostaneet rikosten esikäsittelyyn erityisesti keskittämällä massarikosten käsittelytoimintoja. Myös syyttäjät ovat olleet mukana tässä toiminnassa esimerkiksi päivystämällä poliisilaitoksella sekä osallistumalla rikosten sarjoittamiseen ja tutkinnan rajoittamiseen. Täl-

lä tavalla on kyetty tehostamaan perinteisesti runsaasti resursseja vaativien massarikosten käsittelyä rajaamalla muun muassa pois sellaiset jutut, joilla ei ole syyteharkinnan ja oikeuskäsittelyn näkökulmista katsottuina menestymismahdollisuuksia. Rajaukset ovat osaltaan edesauttaneet toimintojen suuntaamista merkittävämpiin juttuihin.

Pääkaupunkiseudulla käynnistyi vuonna 2004 talousrikosten yhdenmukainen esikäsittelytoiminto, jossa syyttäjät ovat olleet jo alusta alkaen mukana. Yhteistyö on muun muassa edesauttanut paneutumista tutkinnan ja tunnusmerkistöjen kannalta olennaisiin seikkoihin, ja myös syyttäjien sitoutumisen juttujen käsittelyyn nähdään parantuneen. Syyttäjänvirastojen näkökulmasta katsottuna menettely on ollut myös erinomainen keino saada kokonaiskuva tutkinnassa olevasta talousrikollisuudesta ja sen vaatimista syyttäjäresursseista.

Vuonna 2010 poliisilaitoksista on muodostettu alueellisia talousrikostorjuntaverkostoja, joissa paikallisten syyttäjien on määrä olla aktiivisesti mukana. Esikäsittely-yksikössä selvitetään yli verkostorajojen ulottuvia rikoskokonaisuuksia ja tehdään esitykset siitä, missä nämä kokonaisuudet olisi järkevintä tutkia. Esikäsittely-yksikön rooli on myös muuttunut tutkintasuunnitelmien laatimisesta poliisiyksiköiden tukemiseen, mitä voidaan pitää aiempaa tarkoituksenmukaisempana menettelynä.

Esitutkinta- ja syyteharkintavaiheen yhteistyö

Esitutkinnan johtamista edesauttaa muun muassa kirjallisten tutkintasuunnitelmien laatiminen. Menettely ei ole kuitenkaan yleistynyt paikallispoliisissa, eikä syyttäjä ole useinkaan ollut niiden laatimisessa mukana. Käytänne on vakiintunut lähinnä pääkaupunkiseudulla, ja se on keskittynyt talousrikosasioihin. Menettely on omiaan järkiperäistämään poliisin ja syyttäjän työn suuntaamista ja ajoittamista sekä edesauttamaan jo varhaisessa vaiheessa keskittymistä pääkäsittelyn kannalta olennaisiin asioihin. Tarkastusviraston mielestä on tärkeää, että tutkintasuunnitelmien hyödyntämistä lisätään. Suunnitelmien tekeminen helpottaa myös tutkinnan rajaamista varhaisessa vaiheessa sekä myöhemmin esitutkintapöytäkirjojen laadintaa.

Tavoitteena on muun muassa esitutkinnan rajoittamisella suunnata yhteiskunnan voimavaroja vakavampiin rikoksiin jo asioiden käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Rajoittamispäätökset ovat lisääntyneet, mutta rajoittamiskäytäntö vaihtelee eri yksikköjen ja syyttäjien kesken, eikä kustannussäästöjä aina nähdä yksiselitteisesti. Useimmissa tapauksissa poliisilaitokset ja syyttäjänvirastot katsoivat kuitenkin, että rajaaminen on nopeuttanut tutkintaa ja näin vähentänyt myös kustannuksia.

Koska esitutkinnan rajoittamiset ovat lisääntyneet, olisi olettanut, että syyttämättäjättämispäätösten suhteellinen osuus kaikista asioista ja toimenpiteistä olisi pienentynyt. Tarkasteltaessa koko maan tilannetta näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.

Rikostorjunnan painopistettä on poliisitoimessa siirretty vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunnan suuntaan keskusrikospoliisin ohella merkittävämmin vain pääkaupunkiseudulla, missä näitä rikoksia myös esiintyy eniten. Vastaava muutos on näkynyt myös syyttäjien toiminnassa. Poliisilaitokset ja syyttäjänvirastot priorisoivat asioita eri tavoin muun muassa juttukannan erilaisuuden perusteella. Painavia tekijöitä ovat paitsi rikoksen merkittävyys myös esimerkiksi rikoksen nopea vanhenemisaika ja mahdolliset odotettavissa olevat oikeudenmenetykset. Vaikka jutun merkitys ja rangaistusarvo ovat omiaan edesauttamaan vakavampien rikosten mahdollisimman nopeaa käsittelyä, niin erilaisten määräaikojen lyhyys puolestaan asettaa käytännössä vaatimattomampiakin juttuja etusijalle.

Talousrikollisuuden ja muun vakavan rikollisuuden torjunta edellyttää erikoistuneita tutkijoita ja syyttäjiä. Useimmissa poliisilaitoksissa ja syyttäjänvirastoissa on ollut mahdollista erikoistua tiettyihin rikostyyppeihin. Joissain tapauksissa resurssitarpeet ovat kuitenkin olleet niin suuret, ettei juttuihin ole kyetty osoittamaan erikoistunutta syyttäjää. Tällöin nk. runkosyyttäjät ovat joutuneet hoitamaan osan jutuista, mikä on saattanut heikentää asioiden hoitoa.

Annetuista ohjeista huolimatta esitutkintapöytäkirjojen laadinnassa esiintyy edelleen suurta kirjavuutta. Ongelmana on se, ettei niitä ole aina laadittu riittävässä määrin syyteharkintaa palveleviksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tavoitteena tulee olla, että esitutkintapöytäkirjaan tutustuva voisi mahdollisimman helposti nähdä, millä perusteella poliisi tai syyttäjä katsoo tietyn rikoskohdan toteen näytetyksi. Parhaiten esitutkintapöytäkirjojen laatiminen tapahtuisi sähköisessä muodossa, jolloin syyttäjällä olisi mahdollisuus paitsi saada aikaisemmassa vaiheessa niistä tieto myös päästä vaikuttamaan pöytäkirjojen sisältöön ja muotoiluun tilanteissa, joissa myös esitutkintaviranomainen katsoo sen hyödylliseksi.

Esitutkintalain edellyttämällä loppulausuntomenettelyllä, jossa asianosaisille on varattu tilaisuus esittää kantansa, on toistaiseksi ollut käytännössä vähäinen merkitys. Yleisimmin tämä menettely on ollut käytössä talousrikosjutuissa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan menettelyä on tarpeen tukea muun muassa selvin ja yksilöidyin kysymyksin siten, että syyttäjä on mukana loppulausuntopyyntöjen valmistelussa. Nämä velvoitteet on nyt huomioitu uudessa esitutkintalaissa. Lausuntojen perusteella tulisi kyetä tekemään johtopäätöksiä riidattomista seikoista, tunnusmerkistökysymyksistä sekä lisätutkinnan tarpeista. Parhaimmillaan hyvin laadi-

tut loppulausunnot helpottavat ja ohjaavat syyteharkintaa sekä tukevat juttujen pääkäsittelyä tuomioistuimessa.

Sovittelu on tehokas väline tehostaa esitutkintaa ja syyteharkintaa. Sovittelumahdollisuuksien hyödyntäminen vaihtelee kuitenkin paikallisesti, eikä menettelyä käytetä vielä kaikkialla riittävästi hyväksi. Sovittelutoimet olisi tarkastusviraston mielestä parasta ottaa käyttöön jo rikosilmoitusten tekovaiheessa tai varhaisessa vaiheessa esitutkintaa, jolloin ne vähentävät poliisin työmäärää ja saavat näin aikaan selviä kustannussäästöjä. Myöhemmässäkin vaiheessa toteutettu sovittelu tuottaa hyötyä sekä syyteharkinnalle että tuomioistuinkäsittelylle. Sovinnon syntymisellä voidaan olettaa olevan myös rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Poliisin ja syyttäjän keskinäisen kaksisuuntaisen palautejärjestelmän tavoitteena on osaltaan vähentää poliisin ja syyttäjän kokonaistyömäärää sekä tehostaa toimintaa. Tarkastusvirasto painottaa järjestelmän kehittämisen tärkeyttä, ja siksi tätä työtä tulee tukea valtakunnantasoisin ohjein. Palautejärjestelmä ei saisi olla liian raskas, ja siihen tulisi yhdistää seurantajärjestelmä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan palautetilaisuus on syytä järjestää pääsääntöisesti suurten juttujen tuomioistuinkäsittelyn jälkeen. Tällöin poliisi ja syyttäjä voisivat käydä yhdessä läpi tuomion perustelut ja siinä esitettyjen eri seikkojen painoarvot. Samalla voitaisiin käsitellä kummankin osapuolen havainnot kyseisen asian esitutkinnan ja oikeudenkäynnin kulusta sekä asiaan vaikuttaneista seikoista.

Muu toimintaa tukeva yhteistyö

Yhteisten koulutustilaisuuksien järjestäminen on yhteispalaverien rinnalla osoittautunut tehokkaaksi keinoksi kehittää ja levittää hyviä toimintamalleja. Poliisi- ja syyttäjäntoimen yhteistä koulutusta on järjestetty valtakunnallisesti sekä alueellisesti ja paikallisesti. Valtakunnallista koulutusta on yleensä pidetty tasokkaana ja riittävänä. Tarkastusvirasto esittää, että paikallista koulutusta lisätään ja sitä suunnataan aiempaa enemmän poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiseen liittyviin käytännön tason kysymyksiin. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että myös mahdollisuuksia osallistua koulutustilaisuuksiin parannetaan.

Poliisin ja syyttäjän keskinäisen tietojärjestelmäyhteistyön tavoitteena on saada koko prosessi esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn yhtenäiseen valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Tämä mahdollistaisi nopean tiedonvaihdon ja palautejärjestelmän automatisoinnin. Eri osapuolia palvelevassa järjestelmässä viranomaiset saisivat automaattisesti tiedon siitä, miten juttu on edennyt. Esimerkiksi sähköisen esitutkintapöytäkirjan avulla voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä. Uuden järjestelmän käyttöönotto lisää

mahdollisuuksia nopeuttaa tutkinnan läpimenoaikoja, parantaa työn laatua sekä nostaa rikosten selvitysprosentteja. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu tiiviissä yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri hyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny ja että myös kehittämistyöhön tarvittavat resurssit turvataan kummallakin hallinnonalalla.

Henkilöresurssit

Henkilöresurssien riittävyydellä ja laadulla on suuri vaikutus yhteistyön tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja töiden organisointiin. Sekä hallitusohjelmassa että useissa eduskunnan valiokuntien lausumissa on painotettu sitä, että turvataan riittävät resurssit erityisesti talousrikosten ja harmaan talouden torjunnassa niin poliisi-, syyttäjä- kuin tuomioistuinlaitoksessakin.

Syyttäjäresurssien niukkuus on vaikeuttanut käytettävissä olevan ajan jakamista esitutkintayhteistyöhön, varsinaiseen syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn. Vaikka yhtäältä syyttäjien erikoistumisen nähdään parantaneen yleisesti työn laatua, niin toisaalta esitutkintayhteistyön laadusta on syyttäjänvirastojen vastausten mukaan jouduttu jossain määrin tinkimään resurssipulan vuoksi. Tarkastusviraston käsityksen mukaan laajemmissa ja vaativimmissa jutuissa tulee voida erikoistua nykyistä enemmän. Tarkastusvirasto katsoo myös, että pari- ja ryhmätyöskentelyn edellytyksiä tulee parantaa. Resurssipulan vuoksi parisyyttäjiä ei ole ollut aina mahdollista käyttää laajoissa ja vaativissa jutuissa eduskunnan lakivaliokunnan kannanottojen ja valtakunnansyyttäjän ohjeiden edellyttämällä tavalla. Tarkastuksen perusteella tilanne on ollut vaikein Helsingissä, jossa käsitellään kaikkein laajimmat ja vaativimmat talousrikosasiat.

Sekä oikeusministeriössä että sisäasiainministeriössä on tehty laajaalaiset selvitykset resurssitarpeiden määrittelemiseksi. Näiden perusteella on päädytty laskelmiin, jotka ylittävät jossain määrin käytettävissä olevat resurssit. Talousarvioesityksissä ei ole kuitenkaan esitetty vastaavia resurssilisäyksiä, koska esitykset ovat perustuneet kehysbudjetin rajoissa realistisiksi arvioiduille henkilötyövuosien määrille.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan syyttäjälaitoksen sisäinen määrärahojen jakomalli on tuonut vuonna 2010 lisää voimavaroja suuriin yksiköihin ja parantanut näin huomattavasti tilannetta pääkaupunkiseudulla. Myös poliisin määrärahojen jakomallissa huomioidaan eräiltä osin pääkaupunkiseudun toimintaympäristöstä ja tehtävistä johtuvat erityistarpeet.

Tarkastushavaintojen mukaan erityisesti syyttäjälaitoksen ongelmana on ollut se, että laitos on saanut vuosittain määrärahoja vaihtelevasti, vaikka resurssien pysyvään lisäämiseen on ollut selvästi tarvetta. Edelleen tarkas-

tushavaintojen mukaan vuotuiset määrärahavaihtelut sekä se, että tieto kulumassa olevan vuoden määrärahan suuruudesta on tullut varsin myöhään, ovat vaikeuttaneet syyttäjälaitoksen toimintaa ja sen suunnittelua. Tarkastuksessa tuli myös esille, että niin ikään poliisitoimessa on jouduttu elämään alkuvuodesta pitkään alustavan budjetin varassa ennen kuin on saatu tieto siitä, paljonko määrärahoja kuluvalle vuodelle laitoskohtaisesti myönnetään.

Valtion talousarvioon vuodelle 2011 sisältyy määrärahalisäyksiä sekä poliisille että syyttäjälle talousrikosasioiden käsittelyn tehostamiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi.

Talousrikosten tutkintatilanne on heikentynyt vuoden 2008 jälkeen erityisesti pääkaupunkiseudulla. Nähtäväksi jää, missä määrin edellä mainittujen määrärahalisäysten avulla pystytään parantamaan erityisesti pääkaupunkiseudun heikentynyttä talousrikosten tutkintatilannetta.

Toimintaympäristön muutokset asettavat yhä enemmän haasteita varsinkin vakavan rikollisuuden tutkinnalle ja syyteharkinnalle. Tarkastusvirasto pitää erittäin tärkeänä, että toimintaympäristöä ja resurssitarpeita arvioidaan realistiselta pohjalta niin poliisi- kuin syyttäjäntoimessakin. Näin voidaan myös yhteistyölle ja prosessien toimivuudelle luoda mahdollisimman hyvä perusta.

Yhteistyön ohjaus ja seuranta

Lainsäädäntö antaa viranomaisohjeilla täydennettynä varsin hyvän pohjan poliisin ja syyttäjän yhteistyölle. Yhdenmukaisten käytänteiden aikaansaamiseksi laissa tulisi kuitenkin painottaa yhteistyön merkitystä erityisesti laajojen ja vaativien rikosasioiden esitutkinnassa ja syyteharkinnassa. Tarkastusvirasto katsoo myös, että esitutkinnan johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvät vastuut olisi syytä määritellä nykyistä selvemmin lakitasolla.

Tehokkuuden lisäämiseksi oikeusministeriön tulisi myös arvioida, missä määrin olisi mahdollista vähentää juttujen rajoittamispäätösten perustelu-velvollisuutta sekä todistajien kuulemista.

Poliisin ja syyttäjän yhteistoimintaan liittyviä mutta ei kuitenkaan itse yhteistoimintaa ohjaavia, valtakunnallisia ohjeita on annettu varsin kattavasti. Niitä on vaihtelevasti täydennetty paikallisella tasolla. Syyttäjälaitoksessa tapahtuvaa yhteistyöhön käytetyn kokonaistyöajan määrällistä seuraamista lukuun ottamatta, poliisin ja syyttäjän yhteistyön seurantaa varten ei ole sen sijaan kehitetty valtakunnallisia mittareita eikä siitä ole erikseen raportoitu. Yhteistyötä edellyttävien suoritteiden lukumääriä on jonkin verran seurattu valtakunnan tasolla. Näitä ovat esimerkiksi esitutkinnan rajoittamispäätökset ja kirjallinen menettely. Seuranta on sisältynyt

käytännössä kummallakin hallinnonalalla pääosin paikallistasolla tehtyjen tulossopimusten toteutumisen raportointiin. Vaikuttavuutta ei käytännöllisesti katsoen seurata lainkaan. Tulossopimukset ovat ilmentäneet toistaiseksi heikosti yhteistyölle asetettuja tavoitteita, ja kumpikin hallinnonala on asettanut tavoitteensa pitkälti omien painotustensa pohjalta.

Tarkastusvirasto katsoo, että yhteistoiminnan suunnittelun ja seurannan parantamiseksi tulossopimusten tekemistä ja tulosten arviointia pitää terävöittää sekä poliisitoimessa että syyttäjälaitoksessa. Tämän vuoksi Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston tulisi ohjata paikallisia yksiköitä enemmän myös yhteisillä, valtakunnan tasolla asetetuilla tulostavoitteilla.

Syyttäjäntoimi kuuluu oikeusministeriössä kriminaalipoliittiselle osastolle, jolle kuuluvat myös rangaistusten täytäntöönpanon ja rikosseuraamuslaitoksen ohjaus sekä rikoksentorjunnan tehtävät. Syyttäjien toiminnan läheisemmät yhteistyötahot, erityisesti tuomioistuimet, kuuluvat puolestaan oikeushallinto-osastolle. Syyttäjien toiminnan ja talouden suunnittelun ja päätöksenteon kannalta loogisimmalta vaikuttaisi, että syyttäjäntoimi, tuomioistuimet, oikeusapu ja ulosottotoimi kuuluisivat saman osaston alaisuuteen. Tällöin voitaisiin myös ottaa paremmin huomioon eduskunnan valiokuntalausumissakin painotettu prosessinäkökulma.

Tarkastusviraston tekemä kysely osoitti, että yhteistyöhyötyjä nähdään useimmiten syntyneen tai syntyvän esitutkintaan ja syyteharkintaan käytetyn ajan lyhenemisestä, juttujen rajaamisesta ja keskittymisestä olennaisiin seikkoihin, lisätutkintapyyntöjen vähenemisestä sekä tutkinnan laadun parantumisesta. Nämä kaikki vaikuttavat myös tuomioistuimien toimintaan. Systemaattisen seurannan puuttuessa vastaukset ovat kuitenkin pitkälti kokemuksiin perustuvia olettamuksia ja näkemyksiä tavoitetilassa saavutettavista kustannussäästöistä ja muista hyödyistä. Arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että niin poliisi- kuin syyttäjäntoimenkin organisaatiota on viime vuosien aikana merkittävästi muutettu.

Tarkasteltaessa rikostorjunnan tuloksellisuutta tilastojen ja tilinpäätöslukujen valossa tilanteen voidaan todeta heikentyneen vuoden 2008 jälkeen talousrikosten tutkinnassa. Avoimien juttujen lukumäärän kasvu johtunee kuitenkin pitkälti tutkittavina olleiden asioiden määrän selvästä lisääntymisestä eikä niinkään tutkinnan tehokkuuden muutoksista. Vanhojen talousrikosasioiden osuus poliisin juttukannasta on selvitysten mukaan ollut laskusuunnassa koko 2000-luvun ajan.

Syyttäjäntoimessa on kyetty vähentämään vireillä olevia asioita. Erityisen hyvin tässä on onnistuttu pitkään vireillä olleiden juttujen kohdalla. Myös keskimääräistä syyteharkinta-aikaa on saatu hieman lyhentymään.

Käytettävissä olleet resurssit huomioon ottaen vaikuttaa todennäköiseltä, että poliisin ja syyttäjän keskinäisellä yhteistyöllä on ollut osuutta tulosten syntymisessä. Yhteistyön vaikutusta käsittelyaikojen lyhenemiseen ja toiminnan tuloksiin yleensä ei kuitenkaan pystytä arvioimaan nykyisten seurantavälineiden avulla. Myös esitutkinnan, syyteharkinnan ja tuomioistuinkäsittelyn prosessinomainen seuranta on vasta kehitteillä.

Lähteet

1. Lait, asetukset, hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt

Esitutkintalaki (449/1987).

Laki nuoren rikoksesta epäillyn tilanteen selvittämisestä (633/2010).

Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (650/2010).

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997).

Laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005).

HE 222/2010 vp. esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp. poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 271/2004 vp. laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.

HaVM 42/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 1/2006 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.

LaVM 9/1997 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

LaVM 3/2009 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 28/2009 vp. Lakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

LaVM 44/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVM 1/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2008.

PeVM 67/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

TrVM 9/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö harmaan talouden katvealueista (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

2. Valtioneuvoston päätökset ja viranomaisohjeet

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Valtioneuvoston periaatepäätös 9.2.2006 hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2006–2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009 hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011.

Avainsyyttäjätoiminnan kehittäminen. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2007:6.

Esitutkinnan rajoittaminen. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2007:2.

Esitutkinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien käytäntöjen uudistaminen ja kevennetyt prosessikeinot. Valtakunnansyyttäjänviraston työryhmäraportti 30.11.2010 Dnro 37/34/09.

Esitutkintayhteistyön tehostaminen ja syyttäjäparien käyttäminen. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2007:5.

Kirjallinen menettely ja muut 1.10.2006 voimaan tulevat säädökset. Sisäasiainministeriön ohje SM-2006-02777/Ri-2.

Lapsen kohtaaminen poliisitoiminnassa ja esitutkinnassa. Sisäasiainministeriön ohje 20.6.2006 SM-2006-02026/Ri-2.

Ohje esitutkintapöytäkirjan laadinnasta. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ohje 1.6.2009 SM Dnro/2009/1905.

Ohje ilmoitusten kirjaamisesta, rikosasioiden esikäsittelystä, tutkinnan keskittämisestä ja rajoittamisesta sekä kirjallisesta menettelystä ja haastamisesta. Helsingin poliisilaitoksen pysyväisohje HPL/13/2010.

Poliisin resurssimallin vahvistaminen. Poliisihallituksen päätös 23.6.2010 POHA Dnro 2010/2137.

Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta. Poliisihallituksen ohje 15.3.2010 POHA Dnro/2010/796.

Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittelytoiminnon perustaminen. Poliisiosaston poliisitoimintayksikkö 10.11.2004 SM- 2004-03208/Ri-0.

Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittelytoiminto. Sisäasiainministeriön poliisiosasto 18.1.2005 SM-2004-03208/Ri-0.

Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelu. SM-2006-07166/Ri-1.

Syyteharkinta-asioiden priorisoinnista. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2009:2.

Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet. Sisäasiainministeriön poliisiosaston ohje 22.4.2008 SM-2008-01595/Ri-2.

Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2008:2.

Syyttämättäjättämispäätöksen laatiminen ja sisältö. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2007:4.

Talousrikosasioiden käsittelyn tehostaminen. Valtakunnansyyttäjän yleinen ohje syyttäjille VKS:2007:1.

3. Muut kirjalliset lähteet

Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2009:2.

Esitutkintayhteistyön kehittäminen. Loppuraportti. Esitutkintayhteistyön kehittämisryhmä 16.6.2006.

ETL 15,1 – ilmoitettavat asiat, menettely ja syyttäjän toimenpiteet. Kehittämistyöryhmän raportti 14.2.2008.

Kaksisuuntaisen palautejärjestelmän kehittämistyöryhmän raportti. Valtakunnansyyttäjänviraston asettama työryhmä 30.9.2008.

Kirjallinen menettely rikosasioissa. Virve-Maria de Godzinsky. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 102, 18.1.2010.

Lausuntopyyntö 16.11.2010 koskien hallituksen esityksiä 222/2010 vp. ja 224/2010 vp. (esitykset esitutkinta- ja pakkokeinolakien uudistamiseksi ja esitys poliisilain ja muiden lakien uudistamiseksi). Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto 23.11.2010. Dnro 90/61/10.

Oikeudenkäynnin kesto talousrikoksissa. Raportti korkeimmassa oikeudessa vuonna 2007 käsiteltyjen talousrikosten oikeudenkäynnin kestosta. Kaarlo Hakamies ja Marian Johansson. Korkeimman oikeuden selvityksiä 1/2009.

Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:2.

Oikeusprosessin pitkittymisen estäminen. Oikeusministeriön mietintö 87/2010.

Poliisiasiain toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistus, Vitja -hanke. Tietojärjestelmätoteutuksen hankesuunnitelma V 1.0.

Poliisihallituksen tulossopimus 2010.

Poliisi- ja oikeushallinnon yhteistyöryhmän (POOL) pöytäkirjat vuosilta 2002–2010.

Poliisilaitosten toimintakertomukset ja tulossopimukset.

Poliisin ja syyttäjän yhteistyöneuvottelukunnan kokouspöytäkirjat vuosilta 2000–2009.

Poliisin, verohallinnon ja syyttäjän yhteistyötä pohtineen työryhmän loppuraportti 26.5.2010.

Poliisi 2020. Poliisin pitkän aikavälin henkilöstötarpeiden suunnitelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2009.

Pääkaupunkiseudun talousrikostutkinnan tilannekuva 2009. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö.

Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2009. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportti 15/2010.

Selvitys esitutkinta-aineistossa ilmenevistä toistuvista puutteista. Valtakunnansyyttäjänvirasto: Jarmo Rautakoski ja Christian Lundqvist. Muistio 24.4.2008.

Sisäasiainministeriö-tiliviraston tilinpäätös 2009. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2010.

Syyttäjälaitoksen henkilöstötarve. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:20.

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke. Asettamispäätös 16.2.2010 OM 21/31/2007.

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke. Hankesuunnitelmaluonnos 8.10.2010.

Syyttäjälaitoksen rakenne- ja resurssityöryhmän loppumietintö. Resurssit ja henkilöstörakenne. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:17.

Syyttäjälaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014. Valtakunnansyyttäjänvirasto 16.11.2009.

Syyttäjälaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2012–2015. Valtakunnansyyttäjänvirasto 12.11.2010.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomukset vuosille 2007–2009 ja tilastot vuosilta 2007–2010.

Talousrikokset rikosprosessissa. Terhi Hakamo, Kirsi Jauhiainen, Anne Alvesalo ja Erja Virta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 33/2009.

Talousrikollisuuden tilannekuva I/2010. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Tilastokatsaus. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti. Hanke VM051:00/07/02/2000.

Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.

Talousrikostorjunnan lisärahoitus vuodelle 2010. Poliisihallituksen kirje 26.5.2010. POHA Dnro/2010/1077.

Talousrikostutkinnan tilannekuva. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus IV/2010. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.

Vaativien rikosasioiden käsittelyn viipyminen. Suosituksia ja ehdotuksia viipymisen torjumiseksi esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinvaiheissa. Työryhmämietintö 4.5.2010.

Valtakunnansyyttäjänviraston tulossopimukset vuosille 2007–2010.

Valtion tietojärjestelmähankkeiden arvioinnin pilotit. Valtiovarainministeriö 4.6.2010.

Vastaus sisäasiainministeriölle talousrikosten esikäsittely-yksikön toiminnan järjestämisestä 1.1.2020 alkaen. Valtakunnansyyttäjänviraston kirje 24.6.2009 Dnro 55/62/09.

4. Kyselyt ja haastattelut

Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskeva kysely poliisilaitoksille ja syyttäjänvirastoille (soveltuvin osin keskusrikospoliisille). Valtiontalouden tarkastusvirasto 7.12.2009.

Esiselvitysvaiheen haastattelut:

Oikeusministeriö 20.5.2009 (3 henkilöä).

Valtakunnansyyttäjänvirasto 28.5.2009 (3 henkilöä).

Sisäasiainministeriö 1.6.2009 (3 henkilöä).

Korkein oikeus 12.6.2009 (3 henkilöä).

Helsingin käräjäoikeus 16.6.2009 (4 henkilöä).

Helsingin poliisilaitos 24.6.2009 (2 henkilöä).

Tarkastusvaiheen haastattelut:

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, Espoo 15.12.2009 (4 henkilöä) ja 17.3.2010 (6 henkilöä, joista kaksi Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastosta).

Helsingin poliisilaitos 17.12.2009 (4 henkilöä), 8.3.2010 (1 henkilö) ja 9.3.2010 (2 henkilöä).

Helsingin syyttäjänvirasto 24.2.2010 (4 henkilöä).

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Vantaa 18.3.2010 (6 henkilöä, joista 4 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksesta).

Pirkanmaan poliisilaitos, Tampere 27.4.2010 (5 henkilöä).

Pirkanmaan syyttäjänvirasto, Tampere 28.4.2010 (3 henkilöä).

Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto, Turku 19.5.2010 (4 henkilöä).

Varsinais-Suomen poliisilaitos, Turku 20.5.2010 (7 henkilöä).

Etelä-Savon poliisilaitos Mikkeli, 7.6.2010 (5 henkilöä).

Itä-Suomen syyttäjänvirasto, Mikkeli 8.6.2010 (5 henkilöä).

Oulun poliisilaitos, Oulu 14.6.2010 (8 henkilöä).

Oulun syyttäjänvirasto, Oulu 15.6.2010 (3 henkilöä).

Poliisihallitus, Helsinki 9.8.2010 (2 henkilöä) ja 30.11.2010 (2 henkilöä).

Oikeusministeriö 18.8.2010 (3 henkilöä) ja 23.11.2010 (2 henkilöä).

Valtakunnansyyttäjänvirasto 25.11.2010 (3 henkilöä).

5. Seminaarit ja koulutustilaisuudet

Talousrikokset syyttäjän, asianajajan ja tuomioistuimen näkökulmasta. Lakimiesliiton koulutustilaisuus 29.4.2010.

Liitteet

Liite 1. Kyselylomake

POLIISIN JA SYYTTÄJÄN YHTEISTYÖTÄ KOSKEVA KYSELY POLIISILAITOKSILLE JA SYYTTÄJÄNVIRASTOILLE (SOVELTUVIN OSIN KESKUSRIKOSPOLIISILLE)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tekemässä tuloksellisuustarkastusta poliisin ja syyttäjän yhteistyöstä. Pääkysymyksenä on selvittää, onko yhteistyö toteutunut lainsäädännössä, hallituksen linjauksissa, valtioneuvoston päätöksissä sekä viranomaisohjeistuksissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tarkastuksen näkökulma on prosessilähtöinen, joskin se painottuu esitutkintayhteistyöhön.

Tarkastus aloitetaan keskusrikospoliisille sekä poliisilaitoksille ja paikallisille syyttäjänvirastoille osoitetulla avoimella kyselyllä ja niihin saatujen vastausten pohjalta tehdyillä analyyseillä. Lähempään tarkasteluun otettavat yksiköt ja yhteistyöalueet valitaan tämän jälkeen. Näiltä osin saatuja vastauksia täydennetään paikalliskäynnein ja haastatteluin.

Pyydän vastauksianne seuraaviin kysymyksiin. Pyydän lisäksi merkitsemään vastauksiin yhteystiedot mahdollisten tarkennusten tai lisätietojen pyytämistä varten.

1. Poliisin ja syyttäjän yhteistyöhön käytetty aika

1.1. Kuinka suuren osuuden henkilötyövuosina ja prosenttiosuutena (seurannan puuttuessa arvioituina määrinä) poliisin ja syyttäjän yhteistyö on muodostanut vuotuisesta ajankäytöstänne vuosina 2007−2009?

1.2. Mille osa-alueille yhteistyö on kohdistunut ja miten se on painottunut? Onko yhteistyön kohdentamisessa tapahtunut vuosien 2007−2009 aikana oleellisia muutoksia?

1.3. Mitkä yhteistyömuodot näette tärkeimmiksi ja miksi?

2. Rikoksista tiedottaminen ja ilmoitusmenettelyn toimivuus

2.1. Missä vaiheessa yhteistyö on käynnistynyt? Tulisiko syyttäjän olla mukana jo poliisiviranomaisen nk. maalitoiminnassa ja kohdevalintavaiheessa, ja mikä syyttäjän roolin tulisi tässä olla?

2.2. Miten esitutkintalain 15 §:ssä edellytetty ilmoitusmenettely on käytännössä toiminut?

3. Esitutkinta- ja syyteharkintavaihe

3.1. Missä määrin (prosenttiosuus esitutkintaan otetuista jutuista) ja millaisissa jutuissa yksikössänne (poliisiviranomaiset) on vuosina 2007−2009 laadittu kirjallisia tutkinta-suunnitelmia? Miten tarpeellisiksi ja toimintaa tehostaviksi ne nähdään? Mikä on ollut syyttäjän rooli suunnitelmia laadittaessa?

3.2. Miten useissa tapauksissa ja missä laajuudessa syyttäjä on rajoittanut esitutkintaa tai toisaalta edellyttänyt asiassa lisätutkimuksia? Miten näiden toimenpiteiden nähdään vaikuttaneen esitutkinnan ja syyteharkinnan kestoon ja kustannuksiin?

3.3. Mikä merkitys rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain mukaisella sovittelulla on ollut esitutkinnalle ja syyteharkinnalle?

3.4. Missä määrin on voitu tarpeen vaatiessa käyttää tiettyihin juttuihin erikoistuneita rikostutkijoita/syyttäjiä?

3.5. Mikä merkitys esitutkintalain 42 §:n mukaisilla loppulausunnoilla on ollut syyte-harkinnassa ja juttujen tuomioistuinkäsittelyvaiheessa?

3.6. Kuinka paljon toiminnan painopistettä on siirretty järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden tutkinnan suuntaan?

3.7. Mikä osuus syyttämättäjättämispäätöksillä on ollut vuosina 2007−2009 käsiteltävinä olleiden juttujen kokonaismäärästä (syyttäjät)? Onko yhteistyöllä ollut vaikutusta syyttämättäjättämispäätöksiin? Liittyykö näihin jotain yhteistyötä koskevia ongelmia?

4. Kirjallisen menettelyn käyttö (syyttäjät)

4.1. Mikä on ollut oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa mainitun kirjallisen menettelyn käytön prosentuaalinen osuus asioiden käsittelyssä vuosina 2007−2009?

4.2. Minkä suuruisia työaika- ja kustannussäästöjä menettelyllä on saatu aikaan?

5. Palautejärjestelmän kehittäminen

5.1. Onko poliisin ja syyttäjän välinen kaksisuuntainen palautejärjestelmä ollut käytössä?

5.2. Millaiset ovat näistä saadut kokemukset?

5.3. Sisältyykö tutkintasuunnitelmiin palauteosio?

6. Henkilöresurssit

6.1. Miten käytettävissä olevien henkilöresurssien riittävyys ja laatu vaikuttavat yhteistyön tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja töiden organisointiin?

6.2. Miten resurssit mahdollistavat erikoistumisen tiettyihin tehtäviin sekä pari- ja ryhmätyöskentelyyn?

7. Tietojärjestelmien hyödyntäminen

7.1 Miten toiminnan tehokkuutta ja laatua voitaisiin mielestänne lisätä poliisin ja syyttäjän tietojärjestelmiä kehittämällä? Mitkä ovat tärkeimmät kehittämisalueet?

7.2. Mitkä ovat järjestelmien käytön suurimmat esteet?

8. Poliisin ja syyttäjän yhteinen koulutus

8.1. Kuinka paljon yhteistä koulutusta on ollut saatavilla?

8.2. Onko koulutus ollut riittävää ja oikein suunnattua?

9. Yhteistyön ohjaus ja seuranta

9.1. Ovatko sisäasiainministeriön/oikeusministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeet olleet riittäviä ja tarkoituksenmukaisia? Millaisia ohjeistuksia poliisilaitos/syyttäjänvirasto/ keskusrikospoliisi ovat antaneet?

9.2. Onko eri toimenpiteiden vaikutuksia seurattu, ja onko niistä raportoitu ohjaaville yksiköille? Onko seurantaan olemassa tarpeelliset mittarit?

9.3. Miten yhteistoiminta on edesauttanut esim. juttujen tarkoituksenmukaista kohdentamista, esitutkinta- ja syyteharkinta-aikojen lyhentämistä, kustannussäästöjä, juttujen parempaa hallintaa ja tutkinnan painottumista tulevan pääkäsittelyn kannalta olennaisiin seikkoihin?

9.4. Miten tulossopimuksiin sisältyvät tulostavoitteet ilmentävät yhteistyölle asetettuja vaatimuksia, ja missä määrin poliisille ja syyttäjälle on asetettu yhteisiä tulostavoitteita? Miltä osin priorisoinnit ovat yhteneviä?

9.5. Miten nk. hyviä käytänteitä on kyetty hyödyntämään ja levittämään?

9.6. Miten hyvin tuomioistuinten tarpeet on näkemystenne mukaan kyetty ottamaan huomioon toimintaa ja yhteistyötä kehitettäessä?

10. Lainsäädäntö

10.1. Tulisiko lainsäädännön tukea enemmän poliisin ja syyttäjän yhteistyötä?

10.2. Sisältävätkö lainsääsäädäntö tai viranomaisohjaus aukkokohtia tai vaikeasti tulkittavia tai toteutettavia, toimintaa koskevia määräyksiä?

11. Muut kommentit

Vastaukset pyydetään lähettämään 15.1.2010 mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastoon sähköpostiosoitteeseen eeva.miettinen@vtv.fi.

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

Muut yhteystiedot:

Osoite: Antinkatu 1
PL 1119, 00101 Helsinki
Puhelin: 09 432 5761
GSM: 040 733 8168
Faksi: 09 432 5820

JAKELU

Keskusrikospoliisi

Etelä-Karjalan poliisilaitos, Etelä-Pohjanmaan poliisilaitos, Etelä-Savon poliisilaitos, Helsingin poliisilaitos, Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Jokilaaksojen poliisilaitos, Kainuun poliisilaitos, Kanta-Hämeen poliisilaitos, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitos, Keski-Suomen poliisilaitos, Keski-Uudenmaan poliisilaitos, Koillismaan poliisilaitos, Kymenlaakson poliisilaitos, Lapin poliisilaitos, Länsi-Uudenmaan poliisi-laitos, Oulun poliisilaitos, Peräpohjolan poliisilaitos, Pirkanmaan poliisilaitos, Pohjanmaan poliisilaitos, Pohjois-Karjalan poliisilaitos, Pohjois-Savon poliisilaitos, Päijät-Hämeen poliisilaitos, Satakunnan poliisilaitos, Varsinais-Suomen poliisilaitos

Helsingin syyttäjänvirasto, Itä-Suomen syyttäjänvirasto, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Kaakkois-Suomen syyttäjänvirasto, Kanta-Hämeen syyttäjänvirasto, Keski-Suomen syyttäjänvirasto, Lapin syyttäjänvirasto, Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Oulun syyttäjänvirasto, Pirkanmaan syyttäjänvirasto, Pohjanmaan syyttäjänvirasto, Päijät-Hämeen syyttäjänvirasto, Satakunnan syyttäjänvirasto, Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto

Liite 2. Poliisin ja syyttäjän yhteiset valtakunnalliset koulutustilaisuudet 2007–2010[80]

Poliisiammattikorkeakoulun ilmoittamat koulutustilaisuudet[81]

2007

- Huumerikostutkintakurssi 10 pv, poliisimiehiä 19, syyttäjiä 1
- Lapsen kohtaaminen poliisitoiminnassa ja esitutkinnassa 2 pv, poliisimiehiä 101, syyttäjiä 3
- Talousrikosseminaari 3 pv, poliisimiehiä 166, syyttäjiä 3
- Ideologiarikosseminaari 2 pv, poliisimiehiä 55, syyttäjiä 1
- Talousrikostutkinnanjohtajien koulutuspäivät 2 pv, poliisimiehiä 36, syyttäjiä 4
- Poliisi ja ihmisoikeudet 2 pv, poliisimiehiä 39, syyttäjiä 1
- Poliisin ja syyttäjän yhteistyö esitutkinnassa 5 pv, poliisimiehiä 10, syyttäjiä 12
- Huumerikostutkinnan seminaari 2 pv, poliisimiehiä 89, syyttäjiä 7
- Huumerikostutkinnan tutkinnanjohdon seminaari 1 pv (ei osallistujatietoja)
- Ympäristörikosten tutkintakurssi 5 pv, poliisimiehiä 19, syyttäjiä 1
- Digitaalisen todistusaineiston päivitysseminaari 3 pv, poliisimiehiä 42, syyttäjiä 2

2008

- Poliisin hallintorakenteen uudistamisen seminaari 2 pv, poliisimiehiä 117, syyttäjiä 2
- Näkökulmia lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä 3 pv, poliisimiehiä 70, syyttäjiä 3
- Talousrikosseminaari 3 pv, poliisimiehiä 170, syyttäjiä 4
- Internet rikostorjunnassa 5 pv, poliisimiehiä 21, syyttäjiä 1
- Viranomaisyhteistyönä tapahtuva lasten puhuttaminen ja kuulustelu esitutkinnassa 5 pv, poliisimiehiä 10, syyttäjiä 3
- Rahanpesu ja rikoshyödyn jäljittäminen 3 pv, poliisimiehiä 18, syyttäjiä 3

---

[80] *Lähde: Poliisiammattikorkeakoulun ja Valtakunnansyyttäjänviraston antamat tiedot.*
[81] *Osallistujamääriin sisältyvät myös luennoitsijat.*

- Huumerikostutkinnan seminaari 2 pv, poliisimiehiä 104, syyttäjiä 6
- Talousrikostutkinnanjohtajien koulutuspäivät 2 pv, poliisimiehiä 42, syyttäjiä 1
- Digitaalisen todistusaineiston päivitysseminaari 3 pv, poliisimiehiä 41, syyttäjiä 2
- Poliisin ja syyttäjän yhteistyö esitutkinnassa 5 pv, poliisimiehiä 12, syyttäjiä 7

2009

- Rikosten sovittelun seminaari 2 pv, poliisimiehiä 40, syyttäjiä 13
- Tutkintasuunnitelman hyödyntäminen talousrikosasioissa, esitutkintayhteistyöseminaari poliiseille ja syyttäjille 1 pv, poliisimiehiä 20, syyttäjiä 10
- Internet rikostorjunnassa 5 pv, poliisimiehiä 22, syyttäjiä 1
- Talousrikosseminaari 3 pv, poliisimiehiä 162, syyttäjiä 5
- Ympäristörikosten tutkintakurssi 5 pv, poliisimiehiä 13, syyttäjiä 2
- Väkivaltarikosten tutkintakurssi 6 pv, poliisimiehiä 21, syytäjiä 2
- Digitaalisen todistusaineiston päivitysseminaari 2 pv, poliisimiehiä 52, syyttäjiä 2
- Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen 2 pv, poliisimiehiä 51, syyttäjiä 5
- Ulkomaalaisasioiden seminaari 2 pv, poliisimiehiä 95, syyttäjiä 1
- Huumausainerikostutkinnan seminaari 2 pv, poliisimiehiä 117, syyttäjiä 14
- Huumausainerikostutkinnan tutkinnanjohdon seminaari 1 pv, poliisimiehiä 25, syyttäjiä 11
- Talousrikostutkinnanjohtajien koulutuspäivät 2 pv, poliisimiehiä 26, syyttäjiä 2

2010

- Rikosasioiden sovittelun seminaari 2 pv, poliisimiehiä 30, syyttäjiä 3
- Seksuaalirikokset ja lapsi poliisitoiminnassa, kaksi tilaisuutta yhteensä 10 pv, poliisimiehiä 24, syyttäjiä 3
- Talousrikosseminaari 3 pv, poliisimiehiä 166, syyttäjiä 12
- Ympäristörikosten tutkintakurssi 5 pv, poliisimiehiä 13, syyttäjiä 1
- Väkivaltarikosten tutkintakurssi 10 pv, poliisimiehiä 23, syyttäjiä 1
- Huumausainerikostutkinnan seminaari 3 pv, poliisimiehiä 91, syyttäjiä 5
- Poliisin ja syyttäjän yhteistyö esitutkinnassa 4 pv, poliisimiehiä 10, syyttäjiä 10

- Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen 2 pv, poliisimiehiä 49, syyttäjiä 8
- Talousrikostutkinnanjohtajien koulutuspäivät 2 pv, poliisimiehiä 30, syyttäjiä 1
- Telepakkokeinoseminaari 2 pv, poliisimiehiä 90, syyttäjiä 1

Valtakunnansyyttäjänviraston ilmoittamat koulutustilaisuudet

Valtakunnansyyttäjänvirasto on järjestänyt kurssit yhdessä poliisin edustajien kanssa, ja ne on useimmiten pidetty Poliisiammattikorkeakoululla. Koulutuspaikkoja on säännönmukaisesti varattu toisen osapuolen järjestämiin koulutustilaisuuksiin.

2007

- Velallisen rikokset -kurssi 3 pv, syyttäjiä 11
- Esitutkintayhteistyökurssi 2007, 5 pv, teemoina esitutkinnan rajoittaminen, kirjallinen menettely ja todistajansuojelu, syyttäjiä 9

2008

- Esitutkintayhteistyökurssi 5 pv, teemoina esitutkinnan kehittämistarpeet, esitutkinnan rajoittaminen, esitutkintalain 15 §:n mukainen ilmoitusmenettely sekä todistajansuojelu, syyttäjiä 7
- Esitutkintalain 15 §:ssä säädettyyn ilmoitusmenettelyyn liittyvä koulutuspäivä kaikille syyttäjille ja poliisin edustajille

2009

Tutkintasuunnitelman hyödyntäminen talousrikosasioissa, kaksi yhteistyöseminaaria, syyttäjiä yhteensä 33

2010

Esitutkintayhteistyökurssi 4 pv, teemoina mm. syyttäjä ja salaiset pakkokeinot, esitutkintalain 15 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus, esitutkintasuunnitelman linkittäminen syyttäjän toimintaan, rikoshyödyn takaisinsaannin varmistaminen sekä oikeuspaikka ja rikosasioiden keskittäminen, syyttäjiä 10.

Liite 3. Esitutkinnan rajoittamispäätökset

TAULUKKO 3. Esitutkinnan rajoittamispäätökset kaikista asiaratkaisuista vuosina 2007–2010 [82].

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
ETL 4.3	3 553	4,5	3 595	4,3	4 092	5,1	4 599	5,6
ETL 4.4								
– prosessuaalinen peruste	200	0,2	1 024	1,2	1 212	1,5	1 408	1,7
– kustannusperuste	123	0,2	858	1,0	1 320	1,7	1 679	2,1
Yhteensä	3 876	4,9	5 477	6,5	6 624	8,3	7 686	9,4

TAULUKKO 4. Esitutkinnan rajoittamispäätökset kaikista toimenpideratkaisuista vuosina 2007–2010 [83].

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
ETL 4.3	4 920	4,8	4 513	4,1	5 055	4,9	6 399	6,1
ETL 4.4								
– prosessuaalinen peruste	294	0,3	1 418	1,3	1 780	1,8	1 898	1,8
– kustannusperuste	176	0,2	1 079	1,0	1 613	1,6	2 067	2,0
Yhteensä	5 390	5,3	7 010	6,4	8 448	8,3	10 364	9,9

[82] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*
[83] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

Liite 4. Syyttämättäjättämispäätökset

TAULUKKO 5. Syyttämättäjättämispäätökset kaikista asiaratkaisuista vuosina 2007–2010 [84].

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Prosessuaalinen	6 182	7,8	6 144	7,2	5 905	7,4	5 810	7,1
Seuraamusluonteinen	3 991	5,1	4 217	5,0	3 991	5,0	4 038	5,0
Yhteensä	10 173	12,9	10 361	12,2	9 896	12,4	9 848	12,1

TAULUKKO 6. Syyttämättäjättämispäätökset kaikista toimenpideratkaisuista vuosina 2007–2010 [85].

	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Prosessuaalinen	18 606	18,4	19 670	17,8	18 397	18,0	18 728	17,8
Seuraamusluonteinen	6 394	6,3	6 837	6,2	6 439	6,3	6 419	6,1
Yhteensä	25 000	24,7	26 507	24,0	24 836	24,3	25 147	23,9

[84] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*
[85] *Lähde: Syyttäjälaitoksen tilastot.*

Liite 5. Rikostorjunnan tuloksellisuus

TAULUKKO 10. Rikostorjunnan tuloksellisuuslukuja vuosien 2007–2009 tilinpäätösten mukaan[86].

	2007	2008	2009
Tuottavuus (selvitetyt rikoslakirikokset/henkilötyövuodet), kpl	91	86	84
Taloudellisuus (kustannukset/selvitetyt rikoslakirikokset), €	817	870	935
Rikoslakirikosten selvitystaso (pl. liikennerikokset), %	49,5	49,3	50,4
Rikoslakirikosten tutkinta-aika (pl. liikennerikokset), keskiarvo vrk	80	79	86
Omaisuusrikosten selvitystaso, %	38,5	37,8	38,9
Henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten selvitystaso, %	75,7	78,5	79,5
Päätettyjen talousrikosten tutkinta-aika, keskiarvo vrk	297	309	295
Kaikki selvitetyt rikokset, kpl	628 592	684 598	731 648
Selvitetyt rikoslakirikokset, kpl	372 733	355 453	343 921
Päätetyt talousrikokset, kpl	1 674	1 555	1 510
Avoinna olevat talousrikokset, kpl	1 679	1 754	2 115
Takaisin saatu rikoshyöty talousrikoksissa (netto), milj. euroa	36,9	59,1	35,3

[86] *Lähde: Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2010.*

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
137/2006 Budjettituki Tansanialle
138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

141/2007 Verotuet
– tilivelvollisuuden toteutuminen
142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
143/2007 Virkamatkustaminen
– ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus
144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa
146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
150/2007 Tulosohjauksen tila
– Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella
151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
155/2007 Kalatalouden kehittäminen
156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
157/2008 T&k-arviointitoiminta
158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
159/2008 Rataväylien kunnossapito
160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
164/2008 Huoltovarmuuskeskus
165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastoohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

167/2008 Hoitotakuu
168/2008 Valtion kassanhallinta
169/2008 Hallinto-oikeudet
170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
179/2008 Valtion velanhallinta
180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
182/2009 Vesiväylien kunnossapito
183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
191/2009 Puoluetuki
192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
195/2009 Autoverotus
196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla
226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-187-2 (nid.)