



Tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa seurattavia asioita olivat:

1. Onko yhteistyön ohjausta ja esitutkinnan johtamista tehostettu lainsäädäntöä uudistamalla tai muulla tavoin?
2. Onko yhteistyön suunnittelua parannettu esimerkiksi tulossopimuksia uudistamalla, ja miten tulosten arviointia on kehitetty?
3. Onko rikostorjunnan painopistettä suunnattu aiempaa enemmän vakavan, järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden suuntaan, ja millaisia hyötyjä sillä on saavutettu?
4. Miten poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä on kyetty vaikuttamaan rikostutkinnan ja syyteharkinnan keston ja laatuun tarkastuksen jälkeisenä ajanjaksona?
5. Onko esimerkiksi esitutkintavaiheen ja esitutkintapöytäkirjojen mahdollisella uudistamisella sekä kirjallisten tutkintasuunnitelmien lisäämisellä saavutettu parannusta tehokkuudessa ja laadukkuudessa, ja onko tällä ollut positiivisia vaikutuksia tuomioistuinkäsittelyyn?
6. Onko loppulausuntomenettelyä sekä poliisin ja syyttäjän kaksisuuntaista palautejärjestelmää kehitetty, ja millaisia hyötyjä siitä on mahdollisesti saatu?
7. Missä määrin poliisin ja syyttäjän henkilöresurssien määrässä ja kohdentamisessa esiintyneitä puutteita on kyetty poistamaan (esim. syyttäjäreSURSSIEN NIUKKUUS JA VUOSITTAINEN VAHTELU SEKÄ POLIISITOIMEN SISÄISESSÄ MÄÄRÄRAHAHAJOSSA ESIINTYNEET ONGELMAT)?
8. Onko erikoistuneiden rikostutkijoiden ja syyttäjien lukumääriä sekä ryhmä- ja parityöskentelyä lisätty, ja mitä hyötyjä näiden toimenpiteiden avulla on mahdollisesti saavutettu?

9. Missä vaiheessa eri osapuolten tietojärjestelmien kehittäminen ja yhteen toimitavuuden lisääminen on, onko niiden avulla kyetty saavuttamaan hyötyjä asioiden käsittelyssä, ja mitkä ovat järjestelmiä koskevat mahdolliset ongelmat?
10. Onko poliisi- ja syyttäjätöiden yhteistä paikallistason koulutusta lisätty ja/tai uudistettu? Ovatko mahdollisuudet osallistua koulutustilaisuuksiin parantuneet?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti asiakirjoihin tutustumalla ja kirjallisilla selvityksillä, jotka pyydettiin oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, Poliisihallitukselta ja Valtakunnansyyttäjänvirastolta.

2. Jälkiseurannan havainnot

Lainsäädännön ja ohjeiden uudistaminen

Tarkastuksessa oli havaittu, että poliisin ja syyttäjän yhteistyön tavoitteista ja toteuttamistavoista on ollut suhteellisen vähän lausumia lainsäädännössä ja valtakunnallisissa ohjelmissa. Erityisesti esitutinnan johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvät vastuut oli määritelty heikosti lakitasolla.

Vuoden 2014 alusta on tullut voimaan uusi esitutkintalaki (805/2011). Se on selvityksen antaneiden viranomaisten mukaan luonut hyvät edellytykset poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiseksi. Laki on paitsi tarkentanut esitutkintayhteistyön tavoitteita ja toimivaltuuksia, myös asettanut osapuolille yhteistyövelvoitteen. Syyttäjän roolia on esitutkinnassa painotettu muun muassa säätämällä sille tutkinnanjohtajan sijaan viimekädessä päätösvalta tutkintatoimenpiteiden suorittamisesta. Yhteistyövelvoite edellyttää esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä jatkuvaa yhteistyötä esitutkinnan aikana ja esitutkintaa lopetettaessa.

Vuoden 2015 alusta tuli voimaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia koskeva muutos, jossa säädetään nk. syyteneuvottelusta. Muutos lisää osaltaan esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän välistä yhteistyötä.

Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toiminta nähdään prosessina, jonka eri vaiheiden tehokkuudesta ja laadukkuudesta huolehditaan. Poliisiylijohtaja ja valtakunnansyyttäjä asettivat vuonna 2011 hankkeen, jonka tarkoituksena oli taata lainsäädäntöuudistusten mahdollisimman hyvä käyttöönotto. Sen seurauksena Valtakunnansyyttäjänvirasto antoi yhteistyötä ja esitutkinnan johtamista tukevan ohjeen (VKS:2013:4). Poliisihallitus on antanut vastaavankaltaisen ohjeen vuonna 2013 (2020/3013/1369). Ohjeet ovat linjassa tarkastusviraston kannanottojen kanssa. Yhteistyö esitutkinnan kehittämiseksi on jatkunut edelleen muun muassa työryhmätasolla ja poliisikoulutuksessa.

Esitutkintayhteistyön tehostaminen sisältyy myös oikeusministeriössä valmisteltuun laajaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan. Siinä on painotettu muun muassa syyttäjien osallistumista esitutkintaan kaikkien uuden esitutkintalain tarjoamien mahdollisuuksien ja sen asettamien velvoitteiden mukaisesti. Ohjelman tavoitteita ja resurssi-vaikutuksia seurataan.

Yhteistyön suunnittelu ja tulosten arviointi

Poliisihallituksen mukaan yhteistyö syyttäjän kanssa prosessien sujuvuuden ja esitutkinnan laadun parantamiseksi on otettu aiempaa selkeämmin huomioon sen ja poliisin eri yksiköiden välisissä tulosneuvotteluissa. Tulossopimuksiin kirjatut rikostorjunnan painopistekohteet pitävät sisällään tiiviin yhteistyön syyttäjän kanssa. Tavoitteisiin lukeutuvat muun muassa esitutkinnan esimiestyön ja laadun kehittäminen paikallisen

syyttäjyysrikön kanssa sekä rikostutkinnan esikäsittelytoiminnan käynnistäminen. Tulosten arvioinnissa on puutteita merkittävimmin siinä, ettei yhteistyöhön käytettyjä resursseja ole mahdollista seurata systemaattisesti nykyisten tietojärjestelmien avulla.

Myös Valtakunnansyyttäjän yhtenä laadullisena tulostavoitteena on ollut vuosina 2014–2015 esitutkintayhteistyön parantaminen erityisesti laajoissa tai vaikeissa rikosasioissa. Tulostavoitteen toteutumista arvioidaan seuraamalla näissä asioissa syyteharkinnan aikana tehtyjen lisätutkintapyyntöjen lukumäärää ja syitä. Oikeusministeriön mukaan lisätutkintojen määrä onkin vaativissa asioissa viime aikoina hiukan vähentynyt. Parhailleen tulosohjausta ollaan uudistamassa siten, että tulossopimukset muuttuvat nelivuotisiksi ja aiempaa strategisemmiksi.

Tarkastusvirasto on katsonut, että eduskunnankin painottama prosessinäkökulma voitaisiin ottaa toiminnassa paremmin huomioon, jos syyttäjätöimi kuuluisi oikeusministeriössä oikeushallinto-osastolle, jonka alaisuudessa muun muassa tuomioistuimet toimivat. Asiassa ei ole tapahtunut muutosta, vaan syyttäjäasiat on edelleen sijoitettu kriminaalipoliittiselle osastolle.

Rikostorjunnan painopisteen suuntaaminen

Esitutkintayhteistyön tärkeys ilmenee nykyisin useista valtioneuvostotason asiakirjoista. Hallitusohjelman mukaan syyttäjän roolia esitutkinnassa vahvistetaan erityisesti talousrikosasioissa. Tavoite sisältyy myös oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan sekä oikeusministeriön tulossopimukseen. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan syyttäjätöiminnan painopistettä ollaan suuntaamassa aiempaa selvemmin kaikkein vaativimpiin kuuluvien rikosasioiden hoitoon, mikä tapahtuu kehittämällä syyttäjäjärjestelmää ja nk. moniosaajien osaamista.

Poliisihallituksen selvityksen mukaan yhtenä painopisteenä on viime vuosina ollut vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, johon liittyen on kehitetty poliisin ja syyttäjän välistä yhteistyötä ja otettu huomioon tarkastuskertomuksessa mainitut seikat. Poliisihallitus on muun muassa antanut vakavan rikollisuuden kohdetorjuntaa koskevan määräyksen, jossa on huomioitu poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyö. Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tulosten kerrotaan ilmenevän laadullisena kehityksenä.

Yhteistyön vaikutukset rikostutkinnan ja syyteharkinnan kestoon ja laatuun

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lakiuudistuksella on jo nyt ollut esitutkintayhteistyötä lisäävää ja sen kautta laatua parantavaa vaikutusta. Esitutkintaprosessi on uudistusten myötä kuitenkin monimutkaistunut ja muuttunut aiempaa vaativammaksi, ja sillä on mahdollisesti ollut esitutkinta-aikoja pidentävä vaikutus.

Vaikka poliisin ja syyttäjän yhteistyöllä nähdään olevan positiivista vaikutusta rikostutkinnan kestoon, niin siitä on edelleen ollut tarkastuksen jälkeiseltä ajanjaksolta saatavissa vain vähän luotettavaa tietoa. Kokonaisuudessaan poliisin tutkimien rikosasioiden keskimääräinen esitutkinta-aika on, joitain rikoslajeja (esim. törkeät huumausainerikokset) lukuun ottamatta, viime vuosina jatkuvasti pidentynyt. Valtakunnansyyttäjän esittämien tilastojen mukaan esitutkinnan ja syyteharkinnan yhteinen kokonaiskäsitteilyaika on ollut nouseva yli kuusi kuukautta kestäneissä jutuissa. Erityisen suuri pidentäminen on ollut yli vuoden kestäneissä käsittelyajoissa. Yhteistyön vaikutuksen merkittävyttä on vaikea arvioida muun muassa siitä syystä, että käytettävissä olleet resurssit ja rikosasioiden laatu ovat tarkasteluajanjaksona vaihdelleet. Poliisitoimessa on lisäksi toteutettu suuret toimintaan vaikuttavat rakenneuudistukset.

Poliisihallituksen mukaan selkeä kehitys voidaan nähdä esitutinnan rajoittamismenetelyn käytössä. Rajoittamisesitysten määrä poliisissa on noussut tasaisesti viime vuosien aikana, eikä poliisilaitosten välillä ole enää samanlaisia suuria eroja kuin tarkastusajankohtana. Poliisihallitus olettaa, että rajoittamisella aikaan saatu resurssihiyöty on kyetty ohjaamaan aiempaa paremmin rikosvastuun kohdentamisen kannalta tarkoituksenmukaisempaan käyttöön.

Syyttäjälaitos järjesti keväällä 2014 otantatutkimuksen uusien säännösten vaikutuksesta esitutkintatyön laatuun. Tutkimusaika oli kuitenkin vain kuukauden, ja se toteutettiin melko pian lainsäädännön uudistamisen jälkeen. Johtopäätöksenä oli, etteivät uudet säännökset olleet vielä ehtineet vaikuttaa.

Esitutkintaa ja syyteharkintaa koskevat uudistukset

Tarkastusviraston kannanottojen mukaan esitutkintapöytäkirjojen tulisi palvella aiempaa enemmän syyteharkintaa. Tärkeänä on pidetty myös kirjallisten tutkintasuunnitelmien hyödyntämisen lisäämistä, koska menettely on omiaan järkipäristämään poliisin ja syyttäjän työn suuntaamista ja ajoittamista sekä edesauttamaan jo varhaisessa vaiheessa keskittymistä pääkäsittelyn kannalta olennaisiin asioihin. Tarkastusvirasto on painottanut lisäksi poliisin ja syyttäjän kaksisuuntaisen palautejärjestelmän kehittämistä, koska sen on katsottu lisäävän tehokkuutta ja vähentävän osapuolten kokonaistyömäärää.

Poliisihallituksen mukaan esitutkintapöytäkirjat eivät ole tarkastuksen tekemisen jälkeen rakenteellisesti muuttuneet. Esitutinnan ja yhteistyön tueksi on kuitenkin kehitetty erilaisia hyviksi osoittautuneita käsikirjoja. Tutkintasuunnitelmien käyttöä on lisätty, ja erityisesti tämä on tullut ajankohtaiseksi esitutkintalain muutoksen sekä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskevien uusittujen ohjeiden seurauksena.

Syyteharkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä tukeva loppulausuntomenettely on esitutkintalain uudistuksen myötä merkittävästi aiempaa selkeämmin määritelty, ja sen käyttö on ohjattua. Uusi lainsäädäntö on sisäministeriön mukaan sekä yhtenäistänyt loppulausuntomenettelyä että lisännyt sen merkitystä syyteharkinnassa ja juttujen pääkäsittelyssä tuomioistuimissa.

Kaksisuuntainen palautejärjestelmä on nyt tarkoitettu toimimaan koko esitutinnan ajan keskeisenä esitutkintayhteistyön periaatteena. Selvitysten mukaan sekä esitutkintaviranomaiset että syyttäjät ovat kokeneet sen hyödylliseksi. Sisäministeriön mukaan palautejärjestelmän suurimmat ongelmat liittyvät siihen, ettei koko rikosprosessin asiointiketju vielä toteudu sähköisessä muodossa.

Poliisihallitus on asettanut 30.4.2014 poliisihallituksen ja syyttäjälaitoksen yhteisen esitutinnan suunnitteluryhmän, jonka tehtävänä on laatia esitys siitä, miten tutkinnan suunnittelun avulla saavutetaan hyvä, tarkoituksenmukainen ja oikea lopputulos kaikissa rikosasioissa.

Tarkastushavaintojen mukaan sovittelu on tehokas väline tehostaa esitutkintaa ja syyteharkintaa. Sovittelumahdollisuuksien hyödyntäminen vaihteli kuitenkin paikallisesti, eikä menettelyä käytetty 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.

Sisäministeriö on selvityksessään todennut, että poliisihallitus on antanut tarkastushavaintojen tekemisen jälkeen poliisille uudet ohjeet sovittelun käytöstä esitutkinnassa.

Näissä ohjeissa on otettu huomioon tarkastusviraston esittämät toimenpiteiden parannusehdotukset.

Henkilöresurssit

Tarkastushavaintojen mukaan määrärahojen saantiin ja niiden sisäiseen jakoon on liittynyt ongelmia sekä syyttäjälaitoksessa että poliisitoimessa. Resurssien niukkuus oli tarkastusajankohtana tehdyn arvion mukaan vaikeuttanut erityisesti syyttäjälaitoksessa käytettävissä olevan ajan jakamista eri tehtäville, ja esitutkintayhteistyön laadusta oli jouduttu jossain määrin tinkimään. Laajemmissa ja vaativimmissa jutuissa ei ollut mahdollisuuksia riittävään erikoistumiseen. Pari- ja ryhmätyöskentelyä ei myöskään voitu ottaa käyttöön siinä määrin kuin tarvetta oli. Tarkastusvirasto piti erittäin tärkeänä, että toimintaympäristöä ja resurssitarpeita arvioidaan realistisesti niin poliisi- kuin syyttäjäntoimessakin.

Syyttäjälaitos ei ole vielä pystynyt lisäämään erikoistuneiden syyttäjien lukumääriä. Sen sijaan vuoden 2012 alusta voimaan tulleesta syyttäjälaitoksesta annetussa laissa (439/2011) säädetty syyttäjien valtakunnallinen toimivalta sekä mahdollisuudet muodostaa syyttäjäpareja ja -ryhmiä ovat Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan sujuvoittaneet ja tehostaneet tehtävien hoitoa laajoissa rikosasioissa.

Poliisihallinnossa uusi resurssimalli on vasta suunnitteluvaiheessa, ja resurssijako toteutetaan edelleen pääosin edellisten vuosien pohjalta. Talousrikostorjunta on kuitenkin ollut resurssien saannin suhteen erityisasemassa, ja se on ollut jo pitkään edelläkävijänä tutkintaprosessien ja syyttäjäyhteistyön kehittämisessä. Poliisin hallintorakennuudistuksessa toteutettu poliisilaitosten koon kasvattaminen on mahdollistanut muun muassa tutkintaresurssien aiempaa joustavamman käytön, erikoistumista edellyttävien rikosasioiden tutkinnan keskittämisen ja tutkijoiden erikoistumisen.

Tietojärjestelmien kehittäminen

Poliisin ja syyttäjän keskinäisen tietojärjestelmäyhteistyön tavoitteena on saada koko prosessi esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn yhtenäiseen valtakunnalliseen tietojärjestelmään. Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että 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.

Selvitysten mukaan poliisi- ja oikeushallinto ovat kehittäneet järjestelmiään tiiviissä yhteistyössä. Käytännössä tämä on koskenut poliisin nykyisten järjestelmien korvaamista Vitja -hankkeen avulla sekä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämistä Aipa -hankkeessa.

Vitja oli tarkoitus ottaa käyttöön 1.1.2014. Käyttöönotto on kuitenkin viivästynyt huomattavasti sille asetusta aikataulusta. Sopimus järjestelmän toimittajan kanssa on purettu, ja toteutus siirtyy vuosilla eteenpäin. Myös Aipa -hankkeen toimikauden arvioidaan jatkuvan vuoden 2018 loppuun saakka. Vitjan toimenpiteiden uusi vaiheistus on määrä ottaa huomioon Aipan suunnitelmissa.

Poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen yhteydessä siirrytään sähköiseen esitutkintapöytäkirjajärjestelmään ja pöytäkirjojen sähköiseen siirtämiseen niin syyttäjille kuin tuomioistuimillekin. Nykyisiä järjestelmiä on tarkoitus kehittää siten, että sähköinen tiedonvaihto mahdollistetaan heti AIPA -järjestelmän ensimmäisten käyttöönottojen jälkeen. Sisäministeriö on lausumansa mukaan pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että tietojärjestelmien kehittämisessä on otettu huomioon tarkastusviraston esittämät kannanotot.

Paikallistason koulutus

Tarkastusvirasto on esittänyt, että poliisin ja syyttäjän yhteistä koulutusta lisätään paikallistasolla ja sitä suunnataan aiempaa enemmän yhteistyön kehittämiseen liittyviin käytännön tason kysymyksiin. Tärkeänä on myös pidetty sitä, että mahdollisuuksia osallistua koulutustilaisuuksiin parannetaan.

Uuteen lainsäädäntöön liittyen esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistyökoulutus järjestettiin vuonna 2013. Koulutukseen osallistuivat muun muassa kaikki paikalliset syyttäjät ja tutkinnanjohtajat. Syyttäjälaitos ja Poliisihallitus ovat järjestäneet myös rikoslaji- ja aihekohtaista alueellista koulutusta.

Poliisihallituksen mukaan paikallinen koulutus on kehittynyt entistä enemmän poliisilaitosten ja syyttäjyksiköiden päällikkötasolla sovittujen linjausten mukaisesti toteutettavaksi suunnitelluksi koulutukseksi. Ammattitaitoa ylläpitävä koulutus on Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan voitu järjestää nykyisten määrärahojen puitteissa, mutta yhteistoimintaa ja erityisosaamista kehittävän koulutuksen järjestämisessä on ollut määrärahan riittämättömyyteen liittyviä hankaluksia.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa oli havaittu poliisin ja syyttäjän yhteistyön tavoitteiden ja toteuttamistapojen vähäinen säätely lainsäädännön ja valtakunnallisten ohjelmien tasolla. Erityisesti määrittelyjä katsottiin tarvittavan esitutkinnan johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvissä vastuissa. Painopisteen tulisi olla enemmän laajoissa ja vaativissa rikosasioissa. Tulossopimuksia ja tulosten arviointia tuli terävöittää. Kehittämistarvetta ilmeni esitutkinta- ja syyteharkintaprosessin eri vaiheissa. Näihin kohdistuvilla uudistuksilla katsottiin olevan positiivisia vaikutuksia toimenpiteiden laatuun ja tuloksellisuuteen.

Vuoden 2014 voimaan tullut esitutkintalaki sekä Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeet ovat luoneet hyvää pohjaa yhteistyölle. Kehittämistyössä on pitkälti otettu huomioon tarkastusviraston kannanotot. Positiivisia tuloksia on ollut nähtävissä, mutta koska uudet normit ovat olleet voimassa vasta lyhyen ajan, ei niiden mukana tuomia mahdollisia hyötyjä ole vielä voitu kaikilta osin luotettavasti arvioida. Tulosten seurannassa ja mittaamisessa sekä niihin liittyvässä tietojärjestelmien kehittämisessä esiintyy myös edelleen ongelmia. Tarkastusviraston on syytä jatkossakin seurata tältä osin tilanteen kehittymistä. Se voidaan toteuttaa esimerkiksi tietojärjestelmätarkastusten yhteydessä. Tämän tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen

JAKELU

Oikeusministeriö
Sisäministeriö
Poliisihallitus
Valtakunnansyyttäjänvirasto