

SYYYTTÄJÄN ASEMA ESITUTKINNASSA

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden
yleistieteiden laitos
Prosessioikeuden projekti: Oikeusturvan
uudet haasteet ja reilu oikeudenkäynti
Pro Gradu – tutkielma 24.3.2009
Ohjaaja: dosentti Johanna Niemi
Tekijä: Jennimari Lehtelä

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	I
LÄHTEET	V
Oikeuskirjallisuus	V
Lainvalmisteluaineisto	VII
Viranomaisohjeet ja julkaisut	VIII
Kansainväliset suositukset	IX
Ruotsin virallislähteet	IX
Haastattelut	X
LYHENTEET	XI
1 JOHDANTO	1
1.1 Taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymys	2
1.2.1 Aiheen valinta.....	2
1.2.2 Aiheen rajaus	3
1.3 Metodi ja lähteet	4
1.4 Rakenne	5
2 SYYTTÄJÄN ROOLI RIKOSPROSESSISSA	7
2.1 Yleistä rikosprosessin funktioista	7
2.2 Syyttäjän tehtävät rikosprosessissa	8
2.2.1 Syyttäjän erilaiset roolit	8
2.2.2 Syyttäjän asema ja tehtävät prosessin eri vaiheissa	9
2.2.3 Jatkuva syyteharkinta.....	10
2.3 Syyttäjän objektiivisuus ja muut toimintaa ohjaavat periaatteet	11

2.3.1	Objektiivisuusperiaate	11
2.3.2	Muut syyttäjän toimintaa ohjaavat periaatteet	13
3	SYYTTÄJÄN TEHTÄVÄT ESITUTKINNASSA.....	15
3.1	Yleistä esitutkinnasta	15
3.1.1	Esitutkinnan tavoitteet	15
3.1.2	Esitutkinnassa noudatettavat periaatteet.....	15
3.2	Esitutkinnan johtaminen	16
3.2.1	Tutkinnanjohtaja – käsite ja tutkinnanjohtajan rooli	16
3.2.2	Tutkinnanjohtajan tehtävät	18
3.2.3	Poliisi tutkinnanjohtajana	19
3.2.4	Syyttäjä tutkinnanjohtajana	20
3.3	Syyttäjän ja poliisin työnjako esitutkinnassa.....	22
3.3.1	Esitutkinnan aloittamisesta ja lopettamisesta	22
3.3.2	Esitutkinnan rajoittaminen	23
3.3.3	Esitutkintayhteistyö.....	25
3.3.4	Pakkokeinoratkaisut	28
3.4	Yhteenveto: syyttäjän tehtävät esitutkinnassa	30
4	ESITUTKINTALAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIA	33
4.1	Yleistä	33
4.2	Rikosasian valmistelu ennen esitutkintalakia	33
4.2.1	Esitutkinnan hallinnollinen sääntely	33
4.2.2	Uudistusehdotukset 1900-luvun alkupuolella	34
4.3	Esitutkintalain valmistelu.....	36
4.3.1	Tutkinnanjohtajuus poliisille.....	36
4.3.2	Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta esitettyä.....	38

4.4 ROL:n säätäminen ja syyttäjän aseman uudelleenarviointi	39
4.4.1 Oikeusministeriön työryhmän kanta	39
4.4.2 Hallituksen esityksen kanta	41
4.5 Yhteenveto	43
5 SYYTTÄJÄN ASEMA ESITUTKINNASSA RUOTSISSA	45
5.1 Yleistä esitutkinnasta	45
5.2 Esitutinnan johtaminen	45
5.2.1 Tutkinnanjohtajan asema ja tehtävät.....	45
5.2.2 Syyttäjä tutkinnanjohtajana	46
5.2.3 Poliisi tutkinnanjohtajana	48
5.2.4 Toimivallan siirtäminen poliisiin ja syyttäjän välillä	49
5.4. Yhteenveto: syyttäjien toimenkuvien vertailua	50
6 TUOMIOISTUINLAITOKSEN KEHITTÄMISKOMITEAN MALLI	53
7 SYYTTÄJÄN ASEMAA KOSKEVA KESKUSTELU	56
7.1 Lainvalmistelun aiheuttama keskustelu	56
7.1.1 Nykyisen mallin kannattajat.....	56
7.1.2 Nykyiseen malliin tyytymättömät	59
7.2 Empiirinen näkökulma: syyttäjien haastattelut	63
7.3 Yhteenveto: nykyisen toimivallanjaon heikkoudet	68
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	70
8.1 Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta ja vastaan	70
8.2. Kolmen toimivallanjakomallin arviointia	73
8.3 Perusteet syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle	75

LÄHTEET

Oikeuskirjallisuus

Bring, Thomas—Diesen, Christian

(Bring—Diesen 2005) Förundersökning. 3. painos. Nordstedts Förlag Ab. Stockholm 2005.

Ekelöf, Per Olof

(Ekelöf V 1987) Rättegång V. 6. painos. Norstedts Förlag Ab. Stockholm 1987.

Fredman, Markku

(Fredman 2008) Syyttäjistä – ja vähän muustakin – asianajajan näkökulmasta. Teoksessa Ohisalo, Jussi—Tolvanen, Matti (toim.): Consilio Manuque. Yhtenäinen syyttäjälaitos 10 vuotta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 22. Joensuu 2008, s. 5–14

Helminen, Klaus

(Helminen JFT 3–4/2004) Åklagarens roll i förundersökningen. JFT 3–4/2004, s. 340–358.

Helminen, Klaus—Lehtola, Kari—Virolainen, Pertti

(Helminen—Lehtola—Virolainen 1990) Uusi esitutkintalainsäädäntö. 2. uud. painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990.

(Helminen—Lehtola—Virolainen 2005) Esitutkinta ja pakkokeinot. 2. uud. painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2005.

Hirvelä, Päivi

(Hirvelä 2006) Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. WSOYpro. Helsinki 2006.

Ignatius, Kaarlo

(Ignatius 1900) Virallisen syyttäjistön kehittyminen, orgatiooni ja syyteoikeus. Osakeyhtiö Weilin & Göös Ab. Helsinki 1900.

Illman, Mika

(Illman 2007) Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu 28.2.2007. Valtakunnansyyttäjänvirasto.

(Illman Akkusatoori 3/2007) Syyttäjien toimenkuvavertailu. Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskeva vertailu. Akkusatoori 3/2007, s. 4–7.

Jokela, Antti

(Jokela 2000) Uudistuva rikosprosessi. 3. uud. painos. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000.

(Jokela 2008) Rikosprosessi. 4. uud. painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2008.

Jonkka, Jaakko

(Jonkka 1991) Syytekyynnys. Tutkimus syytteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 187. 1991

(Jonkka 1992) Rikosprosessioikeuden yleisistä opeista. Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden laitoksen julkaisuja A:6. Helsinki 1992.

(Jonkka LM 1/1992) Virallisen syyttäjän asema – Nykytilanteen ja tulevaisuuden haasteiden arviointia. Lakimies N:o 1/1992, s. 49–57.

Jonkka LM 6/1994) Rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta. Lakimies 6/1994, s. 727–741.

(Jonkka DL 6/2003) Syyttäjän rooli ja syytekyynnys. Defensor Legis N:o 6/2003, s. 976–992.

(Jonkka 2006) Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Raimo Lahdelle omistettu 12.1.2006. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 268, Helsinki 2006, s. 67–82.

Jääskeläinen, Petri

(Jääskeläinen 1997) Syyttäjä tuomarina. Rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluontoisen syyttämättä jättämisen ja rangaistussääntömenettelyn ehdoista Suomessa ja Ruotsissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 213. Helsinki 1997.

Kalske, Jorma—Nissinen, Matti—Tohkanen, Matti (toim.)

(Kalske—Nissinen—Tohkanen 1990) Syyttäjän käsikirja. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

Klami, Hannu Tapani

(Klami SPL 1/1994) Syyttäjän ja poliisin rooli. Suomen poliisilehti N:o 1/1994, s. 5–9.

Lindell, Bengt—Eklund, Hans—Asp, Petter—Andersson, Torbjörn

(Lindell—Eklund—Asp—Andersson 2005) Straffprocessen. Iustus Förlag Ab. Uppsala 2005.

Niemi—Kiesiläinen (nyk. Niemi), Johanna

(Niemi—Kiesiläinen 2000) Johdatus esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin. WSLT Oy. Helsinki 2000.

(Niemi—Kiesiläinen 2007) Esitutkinta ja pakkokeinot. Teoksessa Lappalainen, Juha (toim.)—Frände, Dan—Havansi, Erkki—Koulu, Risto—Niemi—Kiesiläinen, Johanna—Nylynd, Anna—Rautio, Jaakko—Sihto, Juha—Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2007, s. 717–799.

(Niemi Oikeus 2/2008) ”Poliisin pimeä puoli” Oikeus 2/2008, s. 268–274.

Nissinen, Matti

(Nissinen DL 3/1997) ”Käy päälle kuin yleinen syyttäjä” – Vaarantuuko oikeusturva? Defensor Legis N:o 3/1997, s. 395–411.

(Nissinen DL 2/1999) Syyteharkinnan uusia tuulia. Defensor Legis N:o 2/1999, s. 216–230.

(Nissinen DL 1/2007) Esitutinnan rajoittaminen – Mahdollisuuksien taidetta. Defensor Legis N:o 1/2007, s. 54–69.

Noronen, Pekka

(Noronen LM 6/1991) Syyttäjän rooli – mutta millainen? Lakimies N:o 6/1991, s. 746–763.

Nousiainen, Kevät

(Nousiainen 1991) Oikeudenkäytön modernisoituminen. Teoksessa Letto–Vanamo, Pia (toim.): Suomen oikeushistorian pääpiirteet. Sukuvallasta moderniin oikeuteen. Oy Gaudeamus Ab. Helsinki 1991, s. 286–306.

Ollinen, Simo—Ala—Uotila, Mika

(Ollinen—Ala—Uotila DL 3/1997). Ruotsin rikosprosessista käytännössä. Defensor Legis N:o 3/1997, s. 474–481.

Puonti, Anne

(Puonti LM 3/2003) Syyttäjä siltarakenneajana. Syyttäjän ja poliisin välisen yhteistyön mahdollisuuksista talousrikosten esitutkinnassa. Lakimies N:o 3/2003, s. 398–416.

Pöyry, Mikko

(Pöyry Poliisimies 6/1994) Esitutkinta uudistuvassa rikosprosessissa. Poliisimies N:o 6/1994, s. 12–15.

Rautio, Jaakko

(Rautio 2007a) Rangaistussääntömenettely. Teoksessa Lappalainen, Juha (toim.)—Frände, Dan—Havansi, Erkki—Koulu, Risto—Niemi—Kiesiläinen, Johanna—Nylynd, Anna—Rautio, Jaakko—Sihto, Juha—Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2007, s. 1159–1169.

(Rautio 2007b) Rikesakkomenettely. Teoksessa Lappalainen, Juha (toim.)—Frände, Dan—Havansi, Erkki—Koulu, Risto—Niemi—Kiesiläinen, Johanna—Nylynd, Anna—Rautio, Jaakko—Sihto, Juha—Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2007, s. 1169–1179.

Siekkinen, Kirsi

(Siekkinen 2001) Syvähaastattelu. Teoksessa Aaltola, Juhani—Valli, Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. PS-Kustannus. Jyväskylä 2001, s. 43–58.

Toivola, Jarmo

(Toivola DL 4/2000) Asianajajan ja syyttäjän toiminnasta rikosprosessissa. Defensor Legis N:o 4/2000, s. 593–605.

Tolvanen, Matti

(Tolvanen DL 6/2003) Asianosaisten määräämistoimista rikosprosessissa. Defensor Legis N:o 6/2003, s. 1009–1027.

(Tolvanen Oikeus 1/2004) Esitutinnan uusi työnjako: poliisi johtaa, syyttäjä ohjaa. Oikeus N:o 1/2004, s. 55–72.

(Tolvanen/ VKSV 5 2007) Kriminaalipolitiikka vaativissa rikosasioissa. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisussa: Arvot ja periaatteet. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja Nro 5. Edita Prima Oy. Helsinki 2007. <http://www.vksv.oikeus.fi/Etusivu/Julkaisut/VKSVnulkaisusarja/1172044998001>

Viitanen, Marko

(Viitanen 2007) Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 28/2007. Poliisiammattikorkeakoulu 2007.

Virolainen, Jyrki

(Virolainen 1995) Lainkäyttö. Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1995.

(Virolainen 1998) Rikosprosessioikeus I. Pandecta Oy. Rovaniemi 1998.

(Virolainen 2007) Prosessin pääajajat ja tehtävät. Teoksessa Lappalainen, Juha (toim.)—Frände, Dan—Havansi, Erkki—Koulu, Risto—Niemi—Kiesiläinen, Johanna—Nylynd, Anna—Rautio, Jaakko—Sihto, Juha—Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2007, s. 55–80.

Virolainen, Jyrki—Pölönen, Pasi

(Virolainen—Pölönen 2003) Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.

(Virolainen—Pölönen 2004) Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II. WSOY. Helsinki 2004.

Vuorenpää, Mikko

(Vuorenpää DL 6/2003) Syyttäjää velvoittava objektiivisuusperiaate. Defensor Legis N:o 6/2003, s. 993–1008.

(Vuorenpää 2007) Syyttäjän tehtävät: erityisesti silmällä pitäen rikoslain yleisestävää vaikutusta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 277. Helsinki 2007.

Wersäll, Fredrik

(Wersäll 2008) Åklagarväsendet i Sverige under de senaste tio åren. Teoksessa Ohisalo, Jussi—Tolvanen, Matti (toim.): Consilio Manuque. Yhtenäinen syyttäjälaitos 10 vuotta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 22. Joensuu 2008, s. 59–63.

Lainvalmisteluaineisto

(HE 14/1985) Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. Asiakirjat A1.

(HE 82/1995) Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1995/19950082>

(HE 131/1996) Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ylintä syyttäjää koskevien säännösten muuttamisesta sekä laiksi yleisistä syyttäjistä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1996/19960131>

(HE 52/2002) Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020052>

(HE 271/2004) Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040271>

(KM 1964: B 58) Hallituksen esitys esitutkintalaiksi ja laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta. Komiteamietintö.

(KM 2003:3) Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 28.11.2003.
<http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1146647391860>

(LaVM 9/1997) Lakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
http://217.71.145.20/TRIPviewer/emp/TUNNISTE_LaVM_9_1997_fi.html

(LJ 2/1947) Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkintalaiksi ja laiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta. Lainvalmistelukunnan julkaisu.

(OLJ 3/1973) Esitutkinta, puolustus ja pakkokeinot rikosasioissa. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu.

(OLJ 2/1974) Lausunnot ns. esitutkintapaketista. Yhteenveto. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu.

(OLJ 16/1980) Esitutkintatyöryhmän ehdotus 1980. Esitutkinta ja pakkokeinot rikosasioissa. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu.

(OLJ 1/1993) Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu.

(OTM 2008:12) Syyttäjälaitoksen hallintoa koskevat säädökset. Oikeusministeriön työryhmämietintö 31.10.2008.
<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tyoryhmamietintoja/Tyoryhmamietintojenarkisto/Tyoryhmamietintoja2008/1232371925574>

Viranomaisohjeet ja julkaisut

(Lakihanke 2007) Oikeusministeriön lakihankkeet: esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistaminen.
<http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Oikeudenkaynti/1175668602663>

(Loppuraportti 2006) Esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmän loppuraportti, Helsinki 16.6.2006.

(Määräys tutkinnanjohtajaksi 2008) Määräys poliisiin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan johtajaksi 1.1.–31.1.2009, 3.12.2008. VKSV:n dnro 44/32/08.

(Poliisirikostyöryhmän asettaminen 2008) Työryhmän asettaminen: poliisiin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelyt, 2.12.2008. VKSV:n dnro 45/34/08.

(SM 2005) Sisäasiainministeriön ohje Nro SM-2005–01645/Ri-2. Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta.

[http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/poliisirikos/\\$file/poliisirikos.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/files/poliisirikos/$file/poliisirikos.pdf)

(SM 2008) Sisäasiainministeriön poliisiosaston ohje Nro SM-2008–01595/Ri-2. Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet.

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/D60CDC637C13C677C22573B6002A95FD?opendocument>

(VKSV 1) Työryhmän mietintö 1.6.2001: Syyttäjän toimenkuvan kehittäminen. Valtakunnansyyttäjänviraston julkaisusarja Nro 1. Edita Oyj, Helsinki 2001.

<http://www.vksv.oikeus.fi/Etusivu/Julkaisut/VKSvnjulkaisusarja/1148038235562>

(VKS 2003:2) Pakkokeino-ohje.

<http://www.vksv.oikeus.fi/Etusivu/VKSnmaarayksetjaohjeet/Poliisirikostenesitutkintajapakkokeinot/VKS20032Pakkokeinoohje>

(VKS 2005:1) Poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta.

<http://www.vksv.oikeus.fi/Etusivu/VKSnmaarayksetjaohjeet/Poliisirikostenesitutkintajapakkokeinot/VKS20051Poliisimiehintekemaksiepaillynrikoksenesitutkinta>

(VKS 2007:5) Esitutkintayhteistyön tehostaminen ja syyttäjäparien käyttäminen.

<http://www.vksv.oikeus.fi/Etusivu/VKSnmaarayksetjaohjeet/Muutohjeetjamaaraykset/VKS20075Esitutkintayhteistyonteostaminenjasyyttajaparien>

(VKS 2008:2) Syyttäjälle ilmoitettavat rikosasiat, ilmoitusmenettely ja syyttäjän toimenpiteet.

<http://www.vksv.oikeus.fi/Etusivu/VKSnmaarayksetjaohjeet/Muutohjeetjamaaraykset/VKS20082Syyttajalleilmoitettavatrikosasiatilmoitusmenettely>

Kansainväliset suositukset

(UNHCHR 1990) Guidelines on the Role of Prosecutors. Office of the High Commissioner for Human Rights. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp45.htm

(Rec (2000)19) The role of public prosecution in the criminal justice system. Recommendation Rec (2000)19. Adopted by the Committee Of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000.

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=276616&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>

Ruotsin virallislähteet

(RPSFS 2005:11) Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2005:11, FAP 403-5. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål.

http://www.polisen.se/static/fap/FAP403_5_RPSFS2005_11.pdf

(SOU 1992:61) Ett Reformerat åklagarväsende. Betänkande av Åklagarutredningen. Del A.

(ÅFS 2005:9) Åklagarmyndighetens författningssamling ÅFS 2005:9. Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål.

<http://www.aklagare.se/Dokument/Foreskrifter-och-riktlinjer/Post.aspx>

Haastattelut

(Haastattelu Hiivala 28.1.2009) Kihlakunnansyyttäjä Anssi Hiivalan haastattelu 28.1.2009. Hiivala toimii syyttäjänä Helsingin syyttäjänvirastossa/ osasto 1. Hiivala toimii pääasiallisesti Pasilan poliisilaitoksella toimivassa rikosten esikäsittely-yksikössä. Hän on toiminut myös poliisirikosasioiden tutkinnanjohtajana.

(Haastattelu Landström 9.12.2008) Lena Landströmin haastattelu 9.12.2008 Landström on toiminut syyttäjänä Ruotsissa.

(Haastattelu Mäkelä 24.11.2008) Kihlakunnansyyttäjä Mika Mäkelän haastattelu 24.11.2008. Mäkelä toimi 31.12.2008 asti syyttäjänä Helsingin syyttäjänvirastossa/ osasto 2.

(Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009) Kihlakunnansyyttäjä Harri Tiesmaan haastattelu 14.1.2009. Tiesmaa toimii talousrikossyyttäjänä Helsingin syyttäjänvirastossa/ osasto 3.

(Haastattelu Tiilikainen 14.1.2009) Kihlakunnansyyttäjä Sakari Tiilikaisen haastattelu 14.1.2009. Tiilikainen toimii syyttäjänä Helsingin syyttäjänvirastossa/ osasto 2. Tiilikainen toimii syyttäjän toimen ohella poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

LYHENTEET

A	Asetus
A VKSV:sta	Asetus Valtakunnansyyttäjänvirastosta (11.3.1997/209)
BB	Brottsbalk (21.12.1962/700, Ruotsi)
ed.	Edellä
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (4.11.1950)
EPA	Asetus esitutkinnasta ja pakkokeinoista (17.6.1988/575)
ETL	Esitutkintalaki (30.4.1987/449)
FUK	Förundersökningskungörelse (19.12.1947/948, Ruotsi)
HE	Hallituksen esitys
jälj.	Jäljempänä
Kis	Kihlakunnansyyttäjä
KisL	Laki kihlakunnansyyttäjistä (22.3.1996/195)
KM	Komiteamietintö
LJ	Lainvalmistelukunnan julkaisu
LUL	Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (20.3.1964/167, Ruotsi)
OLJ	Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu
OTM	Oikeusministeriön työryhmämietintö
PKL	Pakkokeinolaki (30.4.1987/450)
PL	Perustuslaki (11.6.1999/731)
RangMäärL	Laki rangaistusmääräysmenettelystä (26.7.1993/692)
RB	Rättegångsbalk (18.7.1942/740, Ruotsi)
RikesakkoA	Asetus rikesakkorikkomuksista (21.5.1999/610)
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling (Ruotsi)
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (11.7.1997/689)
SOU	Statens offentliga utredning (Ruotsi)
ss	Seuraavat sivut
UNHCHR	United Nations' High Commissioner for Human Rights
uud.	Uudistettu
YSjäL	Laki yleisistä syyttäjistä (11.3.1997/199)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
ÅFS	Åklagarmyndighetens författningssamling (Ruotsi)

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Esitutinnan toimittaminen on Suomessa poliisin tehtävä. Esitutkintaa johtaa poliisi lukuun ottamatta poliisin tekemäksi epäiltyjä rikoksia, joissa tutkinnanjohtajana toimii syyttäjä¹. Tutkinnanjohtajana toimii siis pääasiallisesti poliisiviranomainen, joka on sisäasiainministeriön alainen orgaani. Syyteharkinnan toimittamisesta ja syytteen nostamisesta sekä rangaistusvastuun toteuttamisesta vastaa syyttäjä². Syyttäjälaitos on tuomioistuimien tavoin oikeusministeriön hallinnon alaan kuuluva oikeusviranomainen. Suomen malli ei ole ainoa mahdollinen eikä myöskään kansainvälisesti tyypillisin tapa järjestää rikosasian selvittäminen. Vaikka esitutinnan suorittaminen on tarkoituksenmukaista antaa siihen erityisesti koulutettujen poliisien tehtäväksi, tutkintaa johtamaan on mahdollista asettaa syyttäjä. Euroopan maista muun muassa Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa esitutkintaa johtaa pääsääntöisesti syyttäjä. Tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä toimittaa myös syyteharkinnan kyseisessä asiassa ja ajaa syytettä tuomioistuimessa.³ Suomen järjestelmän eroavaisuus aiheuttaa viranomaisillemme vaivaa muun muassa kansainvälisten oikeusapupyyntöjen toteuttamisessa⁴.

Syyttäjän aktiivinen osallistuminen esitutkintaan voi kuitenkin herättää epäilyjä erityisesti oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta. Syyttäjän puolueettomuusvaatimuksen on arvioitu voivan hämärtyä tämän toimiessa tutkinnanjohtajana. Nykyistä poliisijohtoista esitutkintajärjestelmäämme onkin perusteltu nimenomaisesti objektiivisuusnäkökohdilla. On katsottu, että esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten erillisuus on omiaan parantamaan asianosaisten oikeusturvaa.⁵ Syyttäjän vastuuasemalla esitutkinnassa voi kuitenkin olla myös positiivisia vaikutuksia oikeusturvaan muun muassa syyteharkinta-aikaa lyhentävänä seikkana.

¹ ETL 14 §.

² ROL 2 § ja YSjäL 1 §.

³ Mm. Virolainen—Pölonen 2004 s. 41.

⁴ Toisen maan oikeusviranomainen ei esimerkiksi tunnusta poliisia toimivaltaiseksi pyynnönesittäjäksi. VKSV 1 s. 53 ja haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

⁵ Mm. HE 82/1995 s. 79.

Ei ole itsestään selvää, että syyttäjän asema ja esitutinnanjohtajuus ovat kehittyneet nykyisen kaltaisiksi. Esitutkintalain valmistelu on ollut pitkä prosessi, jota on tehty 1900-luvun alusta 1980-luvun lopulle. Kauan kestäneen valmistelutyön aikana tutkinnanjohtaja on vaihtunut syyttäjistä poliisiksi. Perustelut tälle muutokselle eivät mielestäni ole yksiselitteiset eivätkä kovin vakuuttavatkaan. Kysymykset syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta ja asemasta esitutkinnassa ovat herättäneet erilaisia näkemyksiä myös oikeuskirjallisuudessa. Syyttäjän esitutkintaa koskevien valtuuksien laajuus jakaa mielipiteitä tänä päivänäkin niin teorian kuin käytännön tasolla. Syyttäjän asema esitutkinnassa on kysymys, johon on Suomessa esitetty ainakin kolmenlaisia vastauksia. Tässä kirjoituksessa tarkoitukseni on hahmottaa näitä vaihtoehtoja sekä sitä, mihin suuntaan tulevaisuudessa omasta mielestäni pitäisi kulkea.

1.2 Tutkimuskysymys

1.2.1 Aiheen valinta

Suomessa syyttäjän asema esitutkinnassa on kansainvälisesti poikkeuksellinen ja lainvalmisteluhistorian perusteella mielestäni jokseenkin yllätyksellinen. Edellä lyhyesti hahmottelemani ”kädenvääntö” syyttäjän asemasta ja esitutkinnan johtajuudesta on ollut virikkeenä tälle tutkielmalle. Aihe on valittu, koska se on ajankohtainen kansainvälisen yhteistyön asettamien vaatimusten takia, mutta myös syyttäjän roolista käydyn keskustelun takia. Tutkielmassa pyrin vastaamaan kysymykseen, *pitäisikö syyttäjän toimia Suomessa esitutkinnan johtajana.*

Haen vastausta kysymykseen esittelemällä kolme erilaista mallia siitä, miten syyttäjän asema esitutkinnassa voidaan järjestää. Yksi näistä on tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädäntömme mukainen järjestely⁶. Toinen malli pohjautuu naapurimaassamme Ruotsissa säänneltyyn toimivallanjakoon poliisin ja syyttäjän välillä⁷. Kolmas malli on kaikkein tuorein. Sitä on ehdottanut tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea vuonna 2003. Malli sijoit-

⁶ Ks. jakso 3.

⁷ Ks. jakso 5.

tuu syyttäjän toimivallan laajuuden perusteella edellä mainittujen välimaastoon.⁸ Nykyisessä mallisammalla syyttäjällä on viimekätinen vastuu esitutinnan asianmukaisuudesta, mitä täysin vastaavaa valtaa hänelle ei lainsäädännössä kuitenkaan ole annettu. Kolme eri mallia esittämällä pyrin osoittamaan, että valinta toimivallanjakomallien välillä ei ole yhdentekevä asianosaisten oikeusturva ja koko rikosprosessin toteuttaminen huomioon ottaen. Johtopäätöksissä pyrin arvioimaan, miten vastuun ja vallan välinen kysymys tulisi ratkaista.

1.2.2 Aiheen rajaus

Tässä tutkielmassa pyrin kuvaamaan syyttäjän asemaa esitutkinnassa erityisesti *syyttäjän ja poliisin välisen toimivallanjaon* kannalta. Tutkielma keskittyy rikosprosessin niin kutsuttuun valmisteluvaiheeseen eli esitutkintaan. Muiden rikosprosessin vaiheiden eli syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin yksityiskohtainen tarkastelu on rajattu pois. Näkökulma on puhtaasti syyttäjälähtöinen. Poliisin näkökulma tutkinnanjohtajuuteen on käytännön syistä rajattu pois. Kirjoituksessa tarkastellaan yleisten syyttäjien asemaa, joten erityissyyttäjien toimivaltaa koskeviin kysymyksiin ei oteta kantaa. Koska tutkielma keskittyy syyttäjän asemaan esitutkinnassa, käsittelen voimassa olevaa lainsäädäntöä koskevassa osiossa syyttäjän tehtäviä esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaan. Esityksessä rajoitutaan esittelemään syyttäjän tärkeimpiä tehtäviä poliisin ja syyttäjän toimivallanjaon kannalta. Tästä syystä muun muassa asianomistajarikoksia ja asianomistajan yksityisoikeudellisen vaatimuksen ajamista koskevat kysymykset jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Pakkokeinojen tarkastelu rajoittuu lähinnä niihin, joissa syyttäjällä voimassaolevan lain mukaan on toimivaltuuksia.⁹

Tutkielman *oikeusvertaileva osio* keskittyy Suomen ja Ruotsin järjestelmien esittelemiseen, joten muut kansainväliset kytkennät jäävät pääasiassa kirjoituksen ulkopuolelle. Aiheen taustalla olevat huomiot Suomen järjestelmän eroavaisuuden aiheuttamista ongelmista ovat poikkeus tähän. Nämä ongelmat on esitetty ainoastaan havaintoina järjestelmän

⁸ Ks. jakso 6.

⁹ Täydellinen luettelo syyttäjän tehtävistä esitutkinnassa ks. Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 113–114 ja pakkokeinoasioissa sama s. 489–490.

muutostarpeelle eikä niitä tulla käsittelemään syvällisemmin. Ruotsi on valittu oikeusvertailun kohteeksi, koska siellä syyttäjän asemaa koskeva voimassa oleva sääntely vastaa hyvin pitkälle mallia, jota Suomessa on esitutkintalakia valmisteltaessa ehdotettu. Valinta on kohdistunut Ruotsiin myös sillä perusteella, että rikosprosessi kokonaisuudessaan on Suomen järjestelmää lähellä.

1.3 Metodi ja lähteet

Tässä työssä tarkoitukseni on esitellä poliisin ja syyttäjän toimivallanjakoon liittyvää problematiikkaa perinteisen lainopin näkökulmasta. Pääasiallisena lähteenä käytetään voimassa olevan lainsäädännön lisäksi lainvalmisteluasiakirjoja sekä aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta¹⁰. Tutkielmaan liittyy oikeusvertailua Ruotsissa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Pääasiallinen tutkimusmetodi on siten *oikeusdogmaattinen ja oikeusvertaileva*. Tämän mukaisesti tutkielmassa on tarkoitus keskittyä hahmottamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä esittää siitä oikeusvertailevia huomioita.

Tavoitteenani on ottaa huomioon ihmisoikeutena ja perustuslain turvaamana perusoikeutena oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin erityisesti epäillyn kannalta. Oikeusturvaintressi on taustalla esitutkinnan järjestämistä arvioidessani. Syyttäjän työlle tyypillinen asianosaisten oikeusturva- ja rikosvastuun toteuttamisintressin vastakkainasettelun arvioiminen on tausta-ajatuksena, kun syyttäjän asemaa ja roolia hahmotetaan. Myös syyttäjän toimintaa ohjaavat periaatteet ja tavoitteet ovat perusteena tutkimuskysymystä arvioitaessa. Tutkielman lähtökohta on siten myös *periaate- ja perusoikeuspainotteinen*.

Hyödynnän tutkielmassa myös empiiristä aineistoa. Tämä aineisto koostuu Helsingin syyttäjänvirastossa vuosien 2008 ja 2009 vaihteessa opiskelijaharjoittelijana ollessani tekemistäni haastatteluista sekä yhdestä Ruotsissa syyttäjänä toimineen henkilön haastattelusta. Haastattelut on toteutettu syvähaastattelun eli avoimen haastattelun metodologiaa noudattaen.

¹⁰ Lainvalmisteluaineisto koostuu useista oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuista ja komiteamietinnöistä sekä niitä koskevista hallituksen esityksistä. Oikeuskirjallisuus on pääasiassa suomalaista, mutta oikeusvertailua koskevilta osiltaan myös ruotsalaista. Se koostuu lähinnä prosessioikeudellisista teoksista ja artikkeleista. Oikeuskirjallisuuden ohella hyödynnetään useita Valtakunnansyyttäjänviraston ohjeita ja määräyksiä sekä sen toimeksiantamia selvityksiä ja työryhmäraportteja.

Metodin valinta perustuu seuraaviin syvähaastattelua koskeviin näkökohtiin: syvähaastattelu sopii tutkimusmenetelmäksi tapauksissa, joissa tutkijaa kiinnostaa asiantuntijan näkemys. Syvähaastattelussa on siten mahdollista harkinnanvaraisesti valita haastateltaviksi henkilöitä, joiden voidaan olettaa tietävän asiasta paljon.¹¹ Syvähaastattelussa tavoitteena on vaihtaa mielipiteitä keskusteluun osallistuvien kesken, vaikkakaan tutkijan mielipiteet eivät ole pääroolissa vaan ainoastaan toimivat virikkeinä haastateltavalle. Syvähaastattelussa vuorovaikutus on dynaamista.¹²

Suomalaiset haastateltavat on valittu siten, että he toimivat eri syyttäjätehtävissä. Valinta on tehty silmälläpitäen mahdollisimaan laajaa kenttää syyttäjien erilaisista työnkuvista ja tehtävistä.¹³ Asiantuntijahaastatteluilla hankittu laadullinen tutkimusaineisto esitellään tutkielman loppuosassa, mutta sillä on vaikutusta myös tutkielman muita osia kirjoitettaessa. Haastattelutekniikalla hankittua lähdeaineistoa hyödyntäen pyrin tuomaan esiin syyttäjien henkilökohtaisia mielipiteitä poliisin ja syyttäjän välisestä toimivallanjaosta ja siihen liittyvistä eduista ja haitoista. Aineistolla ei pyritä esittämään määrällisesti paikkansapitäviä tutkimustuloksia vaan niiden tarkoituksena on kartoittaa syyttäjien käytännön työssään tekemiä havaintoja. Tutkimusta voidaan siis kuvata myös sanalla *empiirinen*.

1.4 Rakenne

Seuraavassa eli toisessa pääluvussa hahmotan yleiskuvaa syyttäjän roolista rikosprosessissa. Kerron lyhyesti rikosprosessin funktioista, minkä tarkoituksena on taustoittaa tämän jälkeen käsiteltäviä syyttäjän tehtäviä rikosprosessissa sen eri vaiheissa. Syyttäjän toimenkuvan lisäksi hahmotan myös tärkeimpiä periaatteita, joita syyttäjän on toiminnassaan noudatettava. Näistä vahvimpaan asemaan nousee objektiivisuus, jolla on erityistä merkitystä epäillyn oikeusturvan kannalta. Kolmannessa pääluvussa esittelen ensimmäisen syyttäjän ja poliisin välisen toimivallanjakomallin. Esitys perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön ja keskittyy arvioimaan poliisin ja syyttäjän työnjakoa esitutkinnassa ja pakkokei-

¹¹ Siekkinen 2001 s. 44.

¹² Siekkinen 2001 s. 51–53.

¹³ Haastateltavanani oli 1 talousrikossyyttäjä, 1 ns. massarikossyyttäjä, 1 ns. runkosyyttäjä, 1 poliisirikoksissa tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä. Lisäksi sain onnekkiaan mahdollisuuden haastatella yhtä Ruotsissa syyttäjänä toiminutta henkilöä hänen vieraillessaan Suomessa.

noasioissa. Luvun lopussa kokoan syyttäjän tärkeimmät esitutkintatehtävät yhteenvedonomaiseksi luetteloksi. Neljännessä pääluvussa arvioin lainsäädäntöhistoriaa kuvaamalla, miksi syyttäjän asema on muodostunut nykyisen kaltaiseksi. Kolmas ja neljäs luku on järjestetty aikajärjestyksessä ”takaperoisesti”, koska tietämys nykytilasta helpottaa mielestäni lainsäädäntökehityksen ymmärtämistä. Viides pääluke on omistettu järjestyksessään toisen toimivallanjakomallin esittelylle. Kuvaan siinä Ruotsissa voimassa olevaa järjestelyä, joka on Suomessakin saanut kannatusta. Kuudennessa luvussa kuvaan kolmatta toimivallanjakomallia, joka sijoittuu syyttäjän valtuuksien laajuuden perusteella kahden edellä mainitun välimaastoon. Seitsemännessä luvussa esittelen syyttäjän aseman herättämää keskustelua. Tuon esiin oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja nykyisen mallin puolesta ja vastaan. Tässä luvussa kerron myös haastatteluilla keräämiäni mielipiteitä syyttäjän asemasta ja tutkinnanjohtajuudesta. Luvun lopuksi yhteenvedossa esittelen esitutkintayhteistyön kehittämistyöryhmän huomioita nykyisen mallin heikkouksista. Viimeinen eli kahdeksas luku on omistettu johtopäätöksille. Siinä kokoan yhteen syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta ja vastaan esitetyt argumentit sekä arvioin työssä esiteltyjen kolmen toimivallanjakomallin toimivuutta. Lopuksi pyrin vastaamaan edellä esittämäni tutkimuskysymykseen siitä, pitäisikö syyttäjän toimia Suomessa tutkinnanjohtajana ja millä edellytyksillä se olisi mahdollista toteuttaa.

2 SYYTTÄJÄN ROOLI RIKOSPROSESSISSA

2.1 Yleistä rikosprosessin funktioista

Rikosprosessilla voidaan nähdä olevan sekä yksittäistapauksellinen että yleinen merkitys. Prosessioikeudelliset säännöt ovat olemassa aineellisen oikeuden toteuttamista varten. Rikosprosessissa toteutetaan rikosoikeuden ja kriminaalipolitiikan arvoja ja tavoitteita. Pyrkimyksenä on ensinnäkin saavuttaa aineellisesti oikea ratkaisu *konkreettiossa yksittäistapauksessa*¹⁴. Toisaalta rikosprosessilla on myös laajempi tehtävä aineellisen oikeuden arvojen ja tavoitteiden toteuttamisessa. Rikosprosessi nähdään *sanktiomekanismina*, joka toimii preventiivisesti eli vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen (rikosprosessin ohjausfunktio).¹⁵

Yksittäistapauksessa rikosprosessin tehtävänä on siis *toteuttaa rikosvastuu* määräämällä tekijälle rangaistus teosta, joka on aineellisessa rikoslainsäädännössä kriminalisoitu. Rikosvastuun toteuttamista kuitenkin rajoittaa yksilön *oikeusturvafunktio*. Rikosprosessin oikeusturvavaatimuksen keskeinen sisältö muodostuu syyttömän suojaamisen periaatteesta sekä inhimillisen kohtelun vaatimuksesta.¹⁶ Jaakko Jonkka on nimittänyt näitä rikosoikeudellisen järjestelmän tausta-arvoista johdettavia rikosvastuun toteuttamisvaatimusta ja oikeusturvavaatimusta *optimointikäskyiksi*, joiden painoarvoa lainkäyttäjät konkreettiossa yksittäistapauksissa joutuu arvioimaan. Rikosvastuun toteuttaminen on aineelliseen totuuteen pyrkivän valtiovallan julkinen intressi. Tätä rajoittava oikeusturvan varmistaminen on sen sijaan palautettavissa lähinnä rikosprosessiin osallistuvan yksilön intressiksi. Lainkäyttäjän on päätöksenteossaan tasapainoteltava näiden optimointikäskyjen ja yleisen ja yksityisen intressin välillä.¹⁷

Rikosprosessin tehtävä on siten kaksijakoinen. Rikosprosessioikeuden on ensinnäkin luotava menettelylliset edellytykset aineellisen oikeuden optimaaliselle toteuttamiselle ja toi-

¹⁴ Täysi varmuus on tapaukseen välttämättä liittyvien epävarmuustekijöiden takia käytännössä mahdoton saavuttaa. Tästä syystä lainkäytössä pyritään lopputulokseen, joka on mahdollisimman suurella todennäköisyydellä oikea. Mm. Jonkka 1992 s. 14.

¹⁵ Mm. Virolainen 2007 s. 75–76 ja Jonkka 1992 s. 13–15.

¹⁶ Virolainen 2007 s. 75–76, Jonkka 1992 s. 23 ja sama DL 6/2003 s. 980–981

¹⁷ Jonkka 1991 s. 184–187.

seksi huolehdittava siitä, että yksilön oikeusturvaa kunnioitetaan rikosvastuuta toteuttaessa. Koska rikosprosessilla pyritään toteuttamaan aineellista oikeutta ja oikeudenmukaisuutta, sillä voidaan sanoa olevan *välinearvo*. Koska aineellisen oikeuden toteuttamiseen on pyrittävä laillisessa ja oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, rikosprosessilla on myös *itseisarvo* menettelyllisen oikeudenmukaisuuden turvaamisessa. Prosessuaalinen oikeudenmukaisuus legitimoii saavutetun lopputuloksen ja vaikuttaa ihmisten käsityksiin oikeusjärjestelmän toimivuudesta ja luotettavuudesta.¹⁸

2.2 Syyttäjän tehtävät rikosprosessissa

2.2.1 Syyttäjän erilaiset roolit

Syyttäjä on avainasemassa rikosprosessissa. Syyttäjän tehtävänä on toteuttaa edellä käsitellyjä rikosprosessin funktioita. Syyttäjän on vastattava rikosvastuun toteuttamisesta, mutta tätä tehtävää hoidettaessa on varmistettava myös asianosaisten oikeusturvan toteutuminen. Syyttäjä on tekemisissä rikosasian kanssa koko prosessin ajan. Syyttäjän on huolehdittava siitä, että rikoksiin syyllistyneet saatetaan vastuuseen ja ettei rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin ryhdytä syyttömiä vastaan. Syyttäjän toimenpiteillä on vaikutusta yksityisten oikeusaseman lisäksi myös koko rikosoikeusjärjestelmän toimivuuteen.¹⁹

Syyttäjälle kuuluvien tehtävien yhteydessä voidaan puhua niin sanotusta syyttäjän kolmoisroolista. Ensinnäkin syyttäjä tähtää toiminnassaan rikosvastuun tehokkaaseen toteuttamiseen. Syyttäjä on tällöin rikosprosessin *moottori*. Toiseksi syyttäjä kantaa osavastuun rikosprosessin voimavarojen järkevistä kohdentamisesta. Syyttäjä toimii *suodattimena* eli arvioi rikosprosessin tarkoituksenmukaisuutta sekä yleisen edun että yksilön oikeusturvan kannalta. Syyttäjä seuloa hänelle annettua päätösvaltaa käyttämällä ne asiat, joita ei ole perusteltua viedä tuomioistuinkäsittelyyn. Kolmanneksi syyttäjä toimii *tuomarina* kumoessaan syyttömyysolettaman ja päättäessään rikoksen seuraamuksesta. Puhuttaessa syyttä-

¹⁸ Ks. tarkemmin Jonkka 1992 s. 23 ss. ja Virolainen—Pölönen 2003 s. 11 ss.

¹⁹ Virolainen—Pölönen 2004 s. 38, Jonkka 1991 s. 1 sekä Jokela 2008 s. 58 ja sama 2000 s. 52.

jän roolista tuomiovallan käyttäjänä viitataan syyttäjän päätösvaltaan rangaistusmääräysmenettelyssä sekä seuraamusluontoisessa syyttämättäjättämisessä.²⁰

2.2.2 Syyttäjän asema ja tehtävät prosessin eri vaiheissa

Syyttäjä on rikosasian asianosainen. Syyttäjän asema kuitenkin poikkeaa muiden asianosaisten asemasta. Syyttäjä on virkamies, joka ei aja omaa etuaan. Syyttäjä ei ole rikosoikeudellisen konfliktin osapuoli, vaikka onkin prosessin osapuoli. Syyttäjä toimii virkavastuulla ja yhteiskunnan etuja valvoen. Syyttäjän asema ei ole samanlainen kaikissa rikosprosessin vaiheissa. Syyttäjä ei ole asianosainen vielä esitutkinnassa tai syyteharkinnassa. Prosessi ei alkuvaiheissaan ole vielä akkusatorista, mistä syystä syyttäjän asianosaisasema ei vielä tällöin ole korostunut. Syyttäjä on asianosainen vasta jutun oikeudenkäynnissä eli sitten, kun hän on päättänyt nostaa asiassa syytteen.²¹

Syyttäjän tehtävistä säättää laki yleisistä syyttäjistä (11.3.1997/199). Sen 1 §:n mukaan syyttäjän tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta asianosaisen ja yleisen edun vaatimalla tavalla. Syyttäjän on noudatettava tasapuolisuutta, joutuisuutta ja taloudellisuutta. Syyttäjällä on itsenäinen harkintavalta käsittelemässään asiassa. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (11.7.1997/689) säättää syyttäjän keskeisimmistä tehtävistä: syyttäjä nostaa rikoksesta syytteen ja ajaa sitä tuomioistuimessa (ROL 1:2). Syyttäjän voidaan siten sanoa vastaavan edellä käsiteltyjen prosessin funktioiden toteuttamisesta käytännössä. Syyttäjän aseman keskeiset piirteet on ylimmän syyttäjäviranomaisen toimesta jaoteltu seuraavasti:

1. rikosvastuun toteuttaminen (moottori)
2. yksilön oikeusturvasta huolehtiminen (suodatin)
3. yleisen edun huomioiminen (suodatin)
4. objektiivisuus
5. joutuisuus ja taloudellisuus
6. itsenäinen syyteharkintavalta
7. tuomiovallan käyttö (tuomari)²²

²⁰ VKSV 1 s. 7–8 ja Nissinen DL 3/1997 s. 402 ja Jokela 2008 s. 58–59 sekä sama 2000 s. 52–53. Ks. tarkemmin syyttäjän roolista tuomiovallan käyttäjänä Jääskeläinen 1997 erit. s 261 ss.

²¹ Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 65–66, sama DL 6/2003 s. 1014 ja sama Tolvanen/ VKSV 5 2007 s. 59–60 sekä Virolainen—Pölönen 2004 s. 29–30.

²² VKSV 1 s. 7–8.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on lisäksi kiinnittänyt erityistä huomiota syyttäjän tehtäviin, jotka eivät käy ilmi lain säännöksistä. Syyttäjällä on ensinnäkin tehtävä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana. Toiseksi syyttäjän tulee kiinnittää huomiota rikosprosessiketju – ajatteluun. Kuten yllä on jo todettu, ainoana kaikkiin rikosprosessin vaiheisiin osallistuvana viranomaisena syyttäjä on avainasemassa koko rikosoikeudenhoidon toteutumisessa. Vastuu rikosvastuun toteuttamisesta edellyttää syyttäjiltä aktiivisuutta ja tiivistä yhteistyötä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa.²³

Kuten syyttäjien rooli, myös syyttäjien tehtävät muuttuvat prosessin edetessä vaiheesta toiseen. Syyttäjän tehtävät voidaan jaotella prosessivaiheittain seuraaviin osa-alueisiin: ensiksi syyttäjällä on esitutkinnassa ja pakkokeinojen käytössä *ohjaamis- ja päätäntävaltaa*. Toiseksi syyttäjä päättää *syyteharkintaa* tehdessään käynnistetäänkö oikeudenkäynti vai ei. Kolmanneksi syyttäjän tehtäviin kuuluu *syyteen nostaminen ja sen ajaminen* tuomioistuimessa sekä siihen liittyvä myöhempi muutoksenhaku. Neljänneksi syyttäjälle on annettu *itsenäistä kriminaalipoliittista päätösvaltaa* koskien seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä ja rangaistusmääräysmenettelyä.²⁴

2.2.3 Jatkuva syyteharkinta

Syyteharkinta, joka on syyttäjän keskeisin tehtävä, sijoittuu ajallisesti rikosprosessin muiden vaiheiden eli esitutkinnan ja oikeudenkäynnin väliin. Syyttäjien tehtävien lisääntyttä akkusatoriseen prosessiin siirtymisen seurauksena syyteharkinta on liukunut esitutkinnan ja oikeudenkäynnin päälle. Kuten edellä on hahmoteltu, syyttäjällä on tehtäviä varsinaisen syyteharkinnan lisäksi koko prosessin ajan eli myös esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Syyttäjien osallistumisoikeuksien lisääntyttä heillä on valtaa vaikuttaa esitutkinnan kulkuun.²⁵

Tällä hetkellä Itä-Suomen syyttäjänviraston johtavana kihlakunnansyyttäjänä toimiva Matti Nissinen on arvioinut, että rikosprosessia ei tulisi arvioida erillisistä vaiheista koostuva-

²³ VKSV 1 s. 7–8.

²⁴ Virolainen—Pölonen 2004 s. 32–33 ja Jokela 2008 s. 58–59 ja sama 2000 s. 52–53.

²⁵ Nissinen DL 2/1999 s. 225.

na. Hänen mukaansa syyteharkinta voi *jatkuvan syyteharkinnan periaatteen* mukaisesti alkaa jo esitutkintavaiheessa ja jatkua oikeudenkäynnin aikana. Syyttäjän tulisi seurata asioiden tutkimista entistä aktiivisemmin alusta alkaen: esitutkinnasta aina lainvoimaiseen tuomioon saakka. Syyttäjän laajentunut keinovalikoima on johtanut siihen, että syyttäjän päätöksenteko on vaiheistunut entistä enemmän. Syyttäjä tekee ratkaisuja koko prosessin ajan eikä ainoastaan syytteen nostamisesta päättäessään. Syyteharkinta olisikin integroitava rikosprosessiin siten, että se asettuu osittain päällekkäin sekä esitutkinnan että oikeudenkäynnin kanssa.²⁶

Syyttäjä muodostaa syyteharkintaratkaisunsa esitutkintapöytäkirjasta saamansa informaation lisäksi myös omien havaintojensa perusteella keräämänsä tiedon varassa. Aktiivinen syyttäjä saa siten tietoa ohi esitutkintapöytäkirjan. Kun syyttäjä tuntee asian perusteellisesti, syyteharkintaratkaisun voidaan olettaa muodostuvan pienemmän faktaepävarmuuden perusteella kuin pelkkään esitutkintapöytäkirjaan tutustuttaessa on mahdollista.²⁷

2.3 Syyttäjän objektiivisuus ja muut toimintaa ohjaavat periaatteet

2.3.1 Objektiivisuusperiaate

Objektiivisuusperiaate on ilmaistu YSjäl:n 1 §:ssä, jonka mukaan syyttäjän on noudatettava toiminnassaan tasapuolisuutta. Vaikka syyttäjä on oikeudenkäyntivaiheessa asianosaisasemassa, syyttäjällä on edelleen vahva rooli yleisen edun toteutumisen valvojana. Syyttäjä on lainkäyttöviranomainen, jolta edellytetään puolueettomuutta eli objektiivisuutta. Tämä vaatimus ohjaa syyttäjän päätöksentekoa. Syyttäjän on objektiivisuusvaatimuksen mukaisesti pyrittävä ennen kaikkea oikeudenmukaiseen lopputulokseen eikä vain rikosvastuuta toteuttavaan langettavaan tuomioon. Syyttäjä toimii yleisen edun nimissä ja sen to-

²⁶ Jatkuvasta syyteharkinnan ideasta ks. Nissinen DL 2/1999 s. 225–229. Ks. myös Virolainen—Pölonen 2004 s. 33–34 ja Toivola DL 4/2000 s. 594.

²⁷ Nissinen DL 2/1999 s. 227–228.

teuttamiseksi hänen on toiminnassaan otettava huomioon myös epäillyn oikeusturvan toteutuminen.²⁸

Kuten edellä on todettu, syyttäjän rooli rikosprosessissa vaihtelee prosessivaiheittain, mikä näkyy erityisesti objektiivisuusperiaatteen voimakkuudessa. Objektiivisuusperiaatteen painoarvo onkin erilainen esitutkinnassa ja syyteharkinnassa kuin oikeudenkäynnissä. Esitutkinnassa ja syyteharkinnassa syyttäjän on toimittava objektiivisesti ja otettava huomioon niin epäiltyä vastaan kuin tämän puolesta puhuvat seikat. Rikosprosessin alussa syyttäjä ei vielä ole jutun asianosainen eikä siten epäillyn vastapuoli, mistä syystä syyttäjältä edellytetään tiukempaa objektiivisuutta kuin oikeudenkäynnissä. Vaikka esitutkintaa ja syyteharkintaa ohjaa tietty alustava hypoteesi, puolueettomuus on toteutettava selvittämällä viran puolesta myös vaihtoehdotiset tapahtumainkulut. Syyttäjän tehtävänä on toimia tutkintaa suorittavan poliisin vastapainona ja varmistua epäillyn oikeusturvan toteutumisesta. Tasaapuolisuuden vaatimuksen mukaisesti syyttäjän on huolehdittava myös asianomistajan oikeuksien toteutumisesta. Syyttäjän on varmistuttava siitä, että esitutkinta on oikein kohdistettu ja selvitys on tasapuolista, kattavaa ja joutuisaa. Syyteharkinnassa objektiivisuuden painoarvo on korkein. Tuolloin syyttäjän on punnittava syytteen puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja ja varmistuttava siitä, että esitutkinnassa saatu selvitys on riittävä.²⁹

Oikeudenkäynnissä asetelma on toinen. Kun syyttäjä on nostanut syytteen, hänestä tulee rikosasian asianosainen ja syytetyn vastapuoli. Objektiivisuudella ei siksi ole pääkäsitteelyssä yhtä suurta merkitystä kuin aiemmissa prosessivaiheissa. Syyttäjän pääasiallinen tehtävä oikeudenkäynnissä on syytteen menestyksellinen ajaminen ja rikosvastuun toteuttaminen. Syyttäjän tehtävänä ei siten enää ole aktiivisesti selvittää epäillyn puolesta puhuvia seikkoja, vaan syytettä tukevan näkökulman ajaminen. Vastaajan oikeusturvasta huolehtiminen siirtyy tuomioistuimen ja avustajan tehtäväksi.³⁰ Tarvittaessa syyttäjän on objektiivisuusvaatimuksen mukaisesti saatettava tuomioistuimen tietoon vastaajan puolesta puhuvat sei-

²⁸ Virolainen—Pölönen 2004 s. 87–88 ja sama 2003 s. 439. Syyttäjän objektiivisuudesta tarkemmin ks. mm. Vuorenää DL 6/2003 s. 993–1008.

²⁹ Virolainen—Pölönen 2004 s. 88–90 ja sama 2003 s. 440, Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 66 ja sama DL 6/2003 s. 1014.

³⁰ Virolainen—Pölönen 2004 s. 90–92, Vuorenää DL 6/2003 s. 1005, Tolvanen DL 6/2003 s. 1015 ja VKSV 1 s. 38.

kat, mutta pääasiallinen tehtävä on argumentoida syyllisyyttä tukevien seikkojen puolesta³¹. Koska syyttäjä on yleisen edun valvoja, hänellä on osavastuu tuomioistuimen ratkaisun lainmukaisuudesta. Syyttäjän on valvottava tuomion lainmukaisuutta ja haettava siihen muutosta myös syytetyn eduksi (ROL 1:13).³²

2.3.2 Muut syyttäjän toimintaa ohjaavat periaatteet

Syyttömyysolettama. Syyttäjän on kaikissa prosessin vaiheissa kunnioitettava syyttömyysolettaman periaatetta. Syyttömyysolettama perustuu EIS 6 artiklan ja perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeseen. Se on lausuttu julki myös esitutkintalain 7 §:ssä. Sen mukaan epäiltyä ja syytettyä on pidettävä syyttömänä kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen. Esitutkinnan tai syyteharkinnan aikana syyttäjän tehtävänä ei ole ottaa kantaa henkilön syyllisyyteen vaan huolehtia, että asia tulee riittävästi selvitettyä. Objektiivisuusperiaatteen lailla syyttömyysolettama on oikeudenkäynnissä muita prosessin vaiheita lievempi.³³

Yhdenvertaisuusperiaate. Syyttäjän valvoma yleinen etu edellyttää, että syyttäjätöiminta on yhdenvertaista. Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden on toteuduttava myös syyttäjätöiminnassa. Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa toista epäedullisempaan asemaan. Syyttäjän päätöksenteon on siten oltava tasapuolista ja syrjimätöntä. Syyttäjätöiminnassa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla samanlaisissa asioissa.³⁴

Joutuisuus ja taloudellisuus. Syyttäjän toiminnan on oltava joutuisaa ja taloudellista eli prosessiekonomista (YSjäl 1 §). Joutuisuus on tärkeä osa perustuslaissa säänneltyä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, jonka mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (PL 21 §). Mainittu vaatimus on myös EIS 6 artiklassa. Suomi on usein saanut ”pyyhkei-

³¹ Erityisesti silloin, jos asia käsitellään vastaajan poissa ollessa tai hänellä ei ole avustajaa, syyttäjällä on jonkunasteinen huolehtimisvelvoite. Ks. mm. Vuorenää DL 6/2003 s. 997 ja Virolainen—Pölönen 2004 s. 91.

³² Virolainen—Pölönen 2004 s. 90–92, Vuorenää DL 6/2003 s. 1005, Tolvanen DL 6/2003 s. 1015 ja VKSV 1 s. 38.

³³ Virolainen—Pölönen 2004 s. 92–93 ja sama 2003 s. 273.

³⁴ Virolainen—Pölönen 2004 s. 93–94

tä” EIT:ssa oikeudenkäynnin keston liittyen. Taloudellisuusvaatimus edellyttää, että syyttäjä valitsee käytettävissä olevista käsittelyvaihtoehdoista kustannustehokkaimman. Yleisen edun valvojana syyttäjän on huolehdittava, ettei tuomioistuinta tarpeettomasti kuormiteta vähäisillä rikoksilla vaativampien kustannuksella. Prosessiekonomian toteuttaminen edellyttää jatkuvan syyteharkinnan periaatteen mukaisesti syyttäjän aktiivista toimintaa esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.³⁵

Hyvä syyttäjätapa. Syyttäjän toimintaa koskevien periaatteiden lisäksi syyttäjän toimintaa ohjaa syyttäjän etiikka. Sitä ei ole koottu virallisesti, vaan se koostuu syyttäjän toimintaa ohjaavista säädöksistä ja niiden tulkintaperiaatteista. Valtakunnansyyttäjä, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ohjaavat ratkaisuillaan hyvää syyttäjätapaa. Syyttäjän toiminnan on oltava eettistä niin, että syyttäjä kohtelee asianosaisia ihmisarvoa kunnioittavasti, toimii objektiivisesti sekä suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja rehellisesti.³⁶

³⁵ Virolainen—Pölonen 2004 s. 94–98.

³⁶ Virolainen—Pölonen 2004 s. 98–100, Toivola DL 4/2000 s. 594 ja Nissinen DL 3/1997 s. 408–409.

3 SYYTTÄJÄN TEHTÄVÄT ESITUTKINNASSA

3.1 Yleistä esitutkinnasta

3.1.1 Esitutinnan tavoitteet

Esitutkinta on osa rikosprosessia. Esitutkintaa voidaan kutsua rikosprosessin valmisteluvaiheeksi. Esitutkinta palvelee siten rikosprosessin muita vaiheita eli syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä. Esitutinnan ensisijaisena tavoitteena on riittävän selvityksen hankkiminen syyteharkintaa varten. Esitutkintalain (30.4.1987/449) 5 §:n mukaan esitutkinnassa ensinnäkin selvitetään *rikos* ja sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja saatu hyöty. Toiseksi esitutkinnassa selvitetään *asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus* ja hänen sekä epäillyn *suostumus kirjalliseen menettelyyn*. Kolmanneksi esitutkinnassa pyritään turvaamaan mahdollinen *takavarikko ja sen täytöntöönpano*.³⁷

Esitutkintalain 5 §:n 2 momentin mukaan esitutkinnassa asia on valmisteltava niin, että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa. Esitutinnan tavoitteena on siten turvata keskitetty, välitön ja suullinen oikeudenkäynti. Siirtyminen akkusatoriseen eli syyttämismenetelmään ROL:n voimaantulon myötä vuonna 1997 edellyttää tehokasta ja laadukasta esitutkintaa. Esitutkinnassa saatu selvitys on syyttäjän työväline tämän pyrkinessä toteuttamaan rikosvastuuta. Kattava ja laadukas esitutkinta on edellytys syytteen menestykselle ajamiselle rikosoikeudenkäynnissä. Koska syyttäjä on viime kädessä vastuussa esitutkinnassa selvitettyjen seikkojen riittävydestä rikosvastuun toteuttamisen kannalta, hänelle on annettu joitakin valtuuksia määrätä esitutinnan suorittamisesta.³⁸

3.1.2 Esitutkinnassa noudatettavat periaatteet

Rikosvastuun toteuttamiseen tähtäävää esitutkintaa ei oikeusvaltiossa voida toteuttaa keinnolla millä hyvänsä. Esitutkinnassa on otettava huomioon kansalaisten ja asianosaisten oikeudet. Perustavanlaatuisimpina periaatteina on huomioitava perusoikeudet ja erityisesti

³⁷ Ks. esitutinnan tavoitteista mm. Jokela 2008 s. 147 ss ja Niemi–Kiesiläinen 2007 s. 719 ss ja sama 2000 s. 11–12.

³⁸ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 15.

EIS:n 6 artiklan sekä perustuslain 21 §:n turvaama oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Kuten rikosprosessin funktioita koskevassa jaksossa on edellä esitelty, rikoksen selvittämisen intressi ja asianosaisten perusoikeudet voivat joutua ristiriitaan. Ristiriitatilanteissa perusoikeuksia voidaan joutua rajoittamaan, jotta rikosvastuun toteuttaminen on mahdollista. Perusoikeuksiin puuttuessa on noudatettava lakisidonnaisuutta ja perusoikeusrajoitusten on siten nojaututtava lain säännöksiin. Lakisidonnaisuuden noudattamisen tärkeys korostuu erityisesti pakkokeinoja käytettäessä, koska niillä voidaan puuttua kansalaisten vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.³⁹

Perusoikeuksien lisäksi esitutkintaa ohjaavat yleiset esitutkintaperiaatteet, jotka on kirjattu esitutkintalain 6–8 §:iin. Osa esitutkintaperiaatteista on samoja kuin edellä käsitellyt syyttäjän toimintaa ohjaavat periaatteet. Koska ne velvoittavat syyttäjää kaikissa rikosprosessin vaiheissa, syyttäjän on noudatettava niitä myös esitutkinnassa. Yleisten esitutkintaperiaatteiden mukaan esitutkinta on ensinnäkin toimitettava ilman aiheetonta viivytystä (*joutuisuusperiaate*). Esitutkinnassa on otettava huomioon niin epäiltyä vastaan kuin hänen puolestaan puhuvat seikat (*objektiivisuusperiaate*). Epäiltyä on kohdeltava tutkinnassa syyttömänä (*syyttömyysoletama*). Kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempään kuin on välttämätöntä eikä kenellekään saa tarpeettomasti aiheuttaa haittaa tai vahinkoa (*vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate*). Asianosaisilla on myös muita oikeuksia, kuten oikeus avustajaan, oikeus pyytää lisätutkintaa ja saada tietoa esitutkinnasta.⁴⁰

3.2 Esitutkinnan johtaminen

3.2.1 Tutkinnanjohtaja – käsite ja tutkinnanjohtajan rooli

Tutkinnanjohtaja – käsite. Ennen esitutkintalain voimaantuloa 1.1.1989 esitutkinnasta vastaavaa henkilöä ei oltu määritelty laissa. Tutkinnanjohtajan käsite määriteltiin ensi kerran esitutkintalain valmistelun yhteydessä 1970- ja 1980-luvuilla. Esitutkintalakia koskevassa lainvalmisteluaineistossa on määritelty kaksi termiä: tutkinnanjohtaja ja tutkija. *Tutkinnan-*

³⁹ Niemi–Kiesiläinen 2007 s. 721 sekä Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 53 ss.

⁴⁰ Jokela 2007 148–149, Niemi–Kiesiläinen 2007 s. 721–723 ja sama 2000 s. 12–13 sekä Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 58 ss sekä HE 14/1985 s. 11–12.

johtaja on henkilö, jonka välittömän johdon ja valvonnan alaisena tutkinta toimitetaan. *Tutkija* on henkilö, joka suorittaa kuulustelut ja muut rikostutkintaan kuuluvat toimenpiteet sekä panee täytäntöön tutkinnanjohtajan antamat määräykset. Esitutkintalain lähtökohtana on ollut, ettei tutkinnanjohtaja itse yleensä osallistu tutkintaan.⁴¹

Esitutkintalain valmisteluvaiheessa pidettiin erittäin tärkeänä, että esitutkinnalla on vastuunalainen johtaja. Asianosaisten oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että esitutkinnan johto on yksittäistapauksessa asetettu tietylle henkilölle. Tutkinnanjohtajalla on varsin laaja päätösvalta. Tästä syystä hänellä tulee olla myös riittävä koulutuksellinen ja ammatillinen pätevyys. Tutkinnanjohtajana toimiikin esitutkintalain 14 §:n mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies.⁴²

Tutkinnanjohtajan rooli. Tutkinnanjohtajalla on esitutkinnan aikana valta päättää asianosaisten oikeusturvaan merkittävällä tavalla vaikuttavista asioista. Esitutkintalaissa ei tarkasti kuvailta tutkinnanjohtajan johtamistehtäviä vaan mainitaan ainoastaan ne yksittäiset asiat, joissa tutkinnanjohtajalla on päätösvalta. Tutkinnanjohtaja vastaa *suurten linjojen* ratkaisujen tekemisestä. Tämän tehtävänä on määrätä tutkinnan suuntaamisesta ja toteuttamisesta yleensä. Tutkinnanjohtajalla on viimekätinen vastuu siitä, mihin toimenpiteisiin ryhdytään rikoksen selvittämiseksi. Tutkinnanjohtaja päättää myös tutkintatoimenpiteiden tärkeysjärjestykseen asettamisesta.⁴³

Tutkinnanjohtaja ei siis yleensä osallistu tutkintatoimenpiteiden suorittamiseen. Syynä tähän saattaa olla se, että Suomen tutkinnanjohtaja – malli⁴⁴ on otettu Ruotsista. Siellä tutkinnanjohtajan asema on yksinkertaisemmissa asioissa ainoastaan muodollis-juridinen, jolloin johtamisote ei välttämättä ole kovin aktiivinen. Esitutkintalakimme ei kuitenkaan

⁴¹ HE 14/1985 s. 13. Vrt. OJL 16/1980 s. 12–13, jossa käsitteet ovat olleet esitutkinnan johtaja ja esitutkinnan suorittaja. Termien muuttuminen ei kuitenkaan ole vaikuttanut tutkinnanjohtajan tai tutkijan tehtäviin ja päätösvaltaan. Termit pohjaavat Ruotsin esikuvaan. Ks. tarkemmin Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 99 ja Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 49.

⁴² OJL 16/1980 s. 13 ja HE 14/1985 s. 13. Ks. tutkinnanjohtajan pätevyysvaatimuksista tarkemmin jäljempänä jakso 3.2.3.

⁴³ OJL 1/1993 s. 49 sekä Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 100 ja sama 1990 s. 49–50.

⁴⁴ Tutkinnanjohtaja – konstruktiomme on Ruotsin mallin mukainen, vaikka tutkinnanjohtajan virka-asema on eri. Ruotsissa siis tutkinnanjohtajana yksinkertaisia asioita lukuun ottamatta toimii syyttäjä. Ks. jälj. jakso 5.

asetta estettä sille, että tutkinnanjohtaja osallistuu tutkintaan ja suorittaa siihen kuuluvia kuulusteluja ja muita toimenpiteitä.⁴⁵ Tutkinnanjohtajalla on vastuu esitutinnan oikeellisuudesta. Koska esitutkinta toimitetaan tutkinnanjohtajan välittömän valvonnan alaisena, tämän ehkä tärkein tehtävä on valvoa esitutinnan asianmukaisuutta. Tutkinnanjohtajan on siten valvottava, että tutkijat hoitavat tehtävänsä lainmukaisesti ja asianosaisten oikeuksia kunnioittaen. Tutkinnanjohtaja vastaa siitä, että tutkijat noudattavat esitutkintalaissa säädettyjä periaatteita.⁴⁶

3.2.2 Tutkinnanjohtajan tehtävät

Tutkinnanjohtajan vastuulle kuuluu yllä käsitellyn yleisen valvonnan ja ohjaamisen lisäksi useita tehtäviä, joista osa on lakisääteisiä ja osa on tarkoituksenmukaisuussyistä annettu tutkinnanjohtajan vastuulle. Koska tutkielman aiheena on tutkia syyttäjän asemaa esitutkinnassa ja hahmottaa sitä mahdollisuutta, että syyttäjän tutkinnanjohtajuusvaltuuksia laajennettaisiin, tutkinnanjohtajan tehtäviä koskeva rajausta on tehty näitä näkökulmia silmällä pitäen. Siispä esityksessä on rajoitettu käsittelemään niitä tutkinnanjohtajan tehtäviä, jotka olen arvioinut syyttäjän työn kannalta merkityksellisimmiksi. Tässä yhteydessä tutkinnanjohtajan tehtäviä käsitellään kursorisesti, koska niiden täsmällisempi arviointi on tarkoituksenmukaisempaa tehdä syyttäjän ja poliisin työnjakoa koskevassa luvussa⁴⁷.

Tutkinnanjohtajan lakisääteisiä tehtäviä on lukuisia. Tutkinnanjohtaja ensinnäkin *esittää esitutinnan rajoittamista* syyttäjälle. Esitutkintalain 4 §:n 3 ja 4 momentti säätelee esitutinnan rajoittamisesta. Tutkinnanjohtaja voi esittää esitutinnan rajoittamista syyttäjälle tietyillä laissa säädetyillä perusteilla. Toiseksi tutkinnanjohtaja päättää esitutinnan aikana asianosaisten pyytämistä *lisätutkintatoimenpiteistä* (ETL 15.3 §). Kolmanneksi tutkinnan-

⁴⁵ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 103.

⁴⁶ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 104 ja Virolainen 1998 s. 272 ja 274. Helminen katsoo, ettei valvontatehtävä aseta estettä sille, että tutkinnanjohtaja suorittaa tutkintatoimenpiteitä. Virolainen arvioi, että tutkinnanjohtajan tehtävien tulisi rajoittua nimenomaan ”suurten linjojen” vetämiseen.

⁴⁷ Ks. jälj. jakso 3.3.

johtaja päättää tietyistä *pakkokeinoista* tai esittää niitä koskevat vaatimukset tuomioistuimelle.⁴⁸

Tutkinnanjohtaja päättää myös useista esitutkinnan kannalta olennaisista asioista, vaikkei päätäntävaltaa ole lain tasolla asetettu tutkinnanjohtajalle. Tutkinnanjohtaja ensinnäkin päättää, täyttyykö *esitutkinnan aloittamiseen* vaadittava syytä epäillä – kynnys ja toimitetaanko asiassa ylipäätään esitutkinta ja minkä laajuuisena se toimitetaan. Toiseksi tutkinnanjohtaja päättää *esitutkinnan keskeyttämisestä ja lopettamisesta*. Kolmanneksi tutkinnanjohtaja toimii *yhteyshenkilönä* muihin viranomaisiin ja asianosaisiin.⁴⁹

3.2.3 Poliisi tutkinnanjohtajana

Suomessa esitutkinnan toimittaa pääsääntöisesti poliisi. Esitutkintalain 13 §:n mukaan esitutkinnan toimittaa poliisi, jollei asiasta ole toisin säädetty. Poliisin lisäksi esitutkintaa voi suorittaa tull- tai rajavartiolaitos. Tutkinnanjohtajana näiden viranomaisten tutkimissa asioissa toimii tull- ja rajavartiolaitoksen päällikön tehtävissä toimivat henkilöt⁵⁰. Tässä esityksessä keskitytään käsittelemään poliisin suorittamaa esitutkintaa.

Esitutkintalain 14 § säätelee tutkinnanjohtajasta. Sen 1 momentin mukaan tutkinnanjohtajana toimii pidättämiseen oikeutettu virkamies, jotka on lueteltu pakkokeinolain 1 luvun 6 §:ssä. Pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä mainitun säännöksen mukaan ovat poliisin ylijohdtoon kuuluvat eli sisäasiainministeriön poliisiosaston virkamiehet, alueellinen johto eli lääninhallituksen poliisiosastojen poliisivirkamiehet sekä paikallispoliisin poliisiyksikköjen päällystöön kuuluvat ylikomisariot ja komisariot⁵¹. Erityisestä syystä tutkinnanjohtajana voi toimia myös rikosylikonstaapeli tai ylikonstaapeli, joilla ei siis ole oikeutta pidättää pakkokeinolain mukaan, mutta jotka kuuluvat poliisialipäällystöön. Erityisenä syynä voi olla rikoksen vähäisyys. Tällaisilla poliisitutkinnanjohtajilla ei ole oikeutta päättää pidät-

⁴⁸ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 103–104, jossa tarkempi luettelo tutkinnanjohtajan lakisääteisistä tehtävistä.

⁴⁹ Ks. tarkemmin mm. Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 105

⁵⁰ Pakkokeinolaki 1 luku 6 §.

⁵¹ Mm. Niemi—Kiesiläinen 2007 s. 729. Ks. tarkemmin kyseinen säännös PKL 1:6.

tämisestä, ja he joutuvat siirtämään pakkokeinoista päättämiseen liittyvät asiat esimiestensä ratkaistaviksi.⁵²

3.2.4 Syyttäjä tutkinnanjohtajana

Jokelan mukaan edellä käsitelty esitutkintalain 14 § 1 momentti mahdollistaa lainsäädäntötasolla syyttäjän toimimisen tutkinnanjohtajana. Syyttäjä on pakkokeinolain luettelossa mainittu pidättämiseen oikeutettu virkamies, joten hänellä on lain mukaan valta toimia tutkinnanjohtajana. Tosiasissa syyttäjät eivät tätä valtaa käytännössä käytä. Sen sijaan syyttäjä toimii aina tutkinnanjohtajana poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnassa.⁵³ Esitutkintalain 14 § 2 momentti koskee syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana poliisirikosasioissa. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus ei koske rikesakkoasiana⁵⁴ tai rangaistusmääräysmenettelyssä⁵⁵ käsiteltäviä asioita, koska niissä yleensä toimitetaan ETL 44 §:n mukainen suppea esitutkinta, jossa ei ole tutkinnanjohtajaa. Poliisin tekemäksi epäillyissä rikoksissa suppean esitutkinnan käyttömahdollisuus on muihin rikoksiin verrattuna kapeampi, mikä on hallituksen esityksessä perusteltu esitutkinnan uskottavuusvaatimuksella⁵⁶. Rikesakko- tai rangaistusmääräysmenettelyn käytön edellytykset tulee olla selvillä jo esitutkintaa aloitettaessa. Rikoksen on oltava riittävän selvitetty näytön osalta, jotta asia voitaisiin käsitellä summaarisessa menettelyssä.⁵⁷

Syyttäjälle esitutkintalaissa annettu valta toimia tutkinnanjohtajana poliisirikosasioissa on lisätty lakiin syyttäjälaitoksen uudistamistyön yhteydessä lainmuutoksella (11.3.1997/203). Lainmuutoksen tavoitteena on ollut turvata yleisön luottamusta ja varmistaa se, ettei poliisi

⁵² HE 14/1985 s. 21 ja mm. Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 99–100 ja sama 1990 s. 49.

⁵³ Jokela 2000 s. 112–113.

⁵⁴ Rikesakkoasioita ovat lähinnä liikenne rikkomukset ja tietyt muut vähäiset rikkomukset, kuten roskaamisrikkominen tai järjestyksilain rikkomukset Ks. tarkemmin RikesakkoA ja Rautio 2007b s. 1169 ss.

⁵⁵ Rangaistusmääräysmenettelyssä voidaan käsitellä rikkomukset, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta ja mahdollinen asianomistaja on antanut suostumuksensa sen käyttöön. Rangaistusmääräysmenettelyssä ei voida tuomita sakkoa ankarampaa rangaistusta. Ks. tarkemmin RangMäärL 1–2 § ja Rautio 2007a s. 1159 ss.

⁵⁶ HE 52/2002 sivu 16 ja 45. Vrt. ns. tavallisissa rikoksissa esitutkinta on mahdollista toimittaa suppeana, kun asia on yksinkertainen ja selvä, eikä teosta ole yleisen rangaistuskäytännön mukaan odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta.

⁵⁷ HE 52/2002 s. 45–46. Ks. suppeasta esitutkinnasta yleisesti Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 30–31 ja s. 204 sekä poliisirikosten osalta Viitanen 2007 s. 330.

itse voi lopettaa poliisia koskevaa esitutkintaa⁵⁸. Syyttäjän toimimisella esitutinnanjohtajana poliisirikosasioissa pyritään turvaamaan myös epäillyn oikeuksia ja asemaa. Syyttäjä toimii poliisirikosten tutkinnanjohtajana riippumatta siitä, onko rikos tehty virantoimituksessa tai vapaa-ajalla. Syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, vaikka rikos olisi tehty ennen kuin epäilystä on tullut poliisi, jos hän tutkinnan suorittamishetkellä on poliisin virassa. Sama koskee tapauksia, joissa tutkinta suoritetaan vasta, kun henkilö ei enää ole poliisin virassa. Syyteharkinnan poliisin tekemäksi epäillyssä rikoksessa suorittaa tekopaikan syyttäjänvirastossa työskentelevä syyttäjä eli eri henkilö kuin esitutkintaa johtanut syyttäjä.⁵⁹

Valtakunnansyyttäjänvirastosta annetun asetuksen mukaan valtakunnansyyttäjä määrää poliisirikosten esitutkintaa johtavat syyttäjät ja heidän toimialueensa⁶⁰. Poliisirikosten esitutkinta on järjestetty alueittain valtakunnansyyttäjän mainitun asetuksen perusteella antamalla määräyksellä niin, että tietyssä poliisipiirissä työskentelevän poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa johtaa eri paikkakunnalla syyttäjänvirassa toimiva syyttäjä. Tällä hetkellä tutkinnanjohtajina toimivia syyttäjiä on 21. Tavoitteena on, että tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ja asian tutkijat ovat samalta tai mahdollisimman lähellä toisiaan sijaitsevilta paikkakunnilta.⁶¹

Poliisirikosten tutkintajärjestelmän uudistaminen on käynnissä. Valtakunnansyyttäjänvirasto on 2.12.2008 asettanut työryhmän laatimaan suosituksen poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelmän kehittämiseksi⁶². Kun esitutkintalakiin otettiin poliisirikosten tutkinnanjohtajuutta koskeva 14 § 2 momentti, arvioitiin hallituksen esityksessä mahdollisuutta täysin itsenäisen ja erillisen tutkintayksikön perustamista poliisirikosten tutkintaa varten. Tuolloin sille ei kuitenkaan nähty olevan tarvetta asioiden vähälukuisuuden takia. Myös erillisorganisaation kalleudella oli vaikutusta. Katsottiin, että poliisiorganisaatiosta täysin erillinen syyttäjänlaitos pystyy hoitamaan tutkinnanjohtajan tehtävät poliisirikosasi-

⁵⁸ HE 131/1996 sivu 6 ja 62. Näin myös Kis Sakari Tiilikainen, haastattelu Tiilikainen 14.1.2009.

⁵⁹ VKS 2005:1 sivu 1–2. Ks. myös SM 2005. Ks. poliisirikoksen määritelmästä tarkemmin Viitanen 2007 s. 188–191 ja tiivistetysti Niemi Oikeus 2/2008 s. 269–270.

⁶⁰ A VKSV:sta 1 § 3 mom.

⁶¹ Määräys tutkinnanjohtajaksi 2008 s. 1.

⁶² Poliisirikostyöryhmän asettaminen 2008 s. 1.

oissa.⁶³ Poliisirikosten tutkintajärjestelmää säädettäessä tutkittavien asioiden lukumäärä aliarvioitiin ja jätettiin huomioimatta, että osa asioista vaatii runsaasti resursseja. Tästä syystä hiljattain asetetun työryhmän tehtävänä on arvioida nykyisen järjestelmän toimivuutta ja sen kehittämistä mahdollisesti erillisen tutkintayksikön suuntaan.⁶⁴

3.3 Syyttäjän ja poliisin työnjako esitutkinnassa

3.3.1 Esitutinnan aloittamisesta ja lopettamisesta

Esitutinnan aloittamisesta ja lopettamisesta päättää tutkinnanjohtaja. Esitutkinta on pääsääntöisesti toimitettava, kun on syytä epäillä, että rikos on tehty (ETL 2 §). Jos syytä epäillä – kynnyks ylittyy, esitutkinta on aloitettava. Esitutkinnassa vallitsee siten tutkintapakko. Asianomistajarikoksissa esitutkinta kuitenkin toimitetaan ainoastaan, jos asianomistaja vaatii rangaistusta (ETL 3.1 §).

Esitutkinta lopetetaan pääsääntöisesti saattamalla asia syyttäjälle syyteharkintaan (ETL 43.1 §). Esitutkintaviranomainen voi kuitenkin lopettaa esitutinnan saattamatta asiaa syyteharkintaan ensinnäkin, jos tutkinnassa on käynyt ilmi, ettei rikosta ole tapahtunut tai kehtään ei voida panna syytteeseen. Toiseksi poliisi voi lopettaa tutkinnan toimenpiteistä luopumista koskevien säännösten perusteella (ETL 43.2 §). Toimenpiteistä luopuminen on mahdollista esitutkintavaiheessa sakkorikoksissa, jos teko on ilmeisen vähäinen eikä asianomistajalla ole vaatimuksia (ETL 4.1 §).⁶⁵ Syyttäjän kannalta tärkeä esitutkinnan lopettamiseen liittyvä konstruktio on esitutkinnan rajoittaminen, josta säädetään toimenpiteistä luopumista koskevan sääntelyn yhteydessä esitutkintalain 4 §:n 3 ja 4 momenteissa. Tätä käsitellään seuraavaksi.

⁶³ HE 131/1996 s. 32.

⁶⁴ Poliisirikostyöryhmän asettaminen 2008 s. 1 ja haastattelu Tiilikainen 14.1.2009. Tiilikainen on arvioinut erillisen yksikön ja syyttäjätutkinnanjohtajien päätoimisuuden lisäämisen olevan hyvä kehityssuunta. Ks. tutkintajärjestelmän vaihtoehtoista myös Viitanen 2007 ss. 328.

⁶⁵ Ks. esitutkinnan lopettamisesta tarkemmin mm. Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 246 ss ja Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 59–60.

3.3.2 Esitutinnan rajoittaminen

Esitutinnan rajoittaminen on esitutinnan lopettamista tai sen toimittamatta jättämistä *syyttäjän päätöksellä tutkinnanjohtajan esityksestä*. Esitutinnan rajoittamisella pyritään poliisin ja syyttäjän voimavarojen säästämiseen. Säännöksen säätämisen taustalla onkin ajatus kustannusten säästämisestä ja syyttäjän työn järjeistämistä.⁶⁶ Prosessiekonomisiin tavoitteisiin pyrkivä esitutinnan rajoittaminen säästää paitsi tuomioistuimen ja syyttäjän myös esitutkintaviranomaisen voimavaroja. Esitutkintaa on siten mahdollista suunnata tarkoituksenmukaisemmin vaativampien rikosasioiden käsittelyyn.⁶⁷ Esitutinnan rajoittamista koskeva säännös otettiin esitutkintalakiin ROL:n säätämisen yhteydessä vuonna 1997, ja sitä on muutettu kahteen kertaan 2000-luvun puolella⁶⁸. Esitutinnan rajoittamis- päätöksessä ei oteta kantaa syyllisyyskysymykseen⁶⁹. Se ei myöskään edellytä näyttö- tai oikeuskysymyksen selvyyttä. Rikoksen ja/tai sen tekijän ei siten tarvitse olla selvitetty, jotta rajoittaminen tulee mahdolliseksi. Syyttäjän rajoittamis päätös voi koskea niin virallisen syytteen alaisia kuin asianomistajarikoksiakin. Siinä voidaan rajoittaa tutkintatoimenpiteitä tai määrätä, ettei esitutkintaa lainkaan toimiteta.⁷⁰

Esitutinnan rajoittaminen on esitutkintalain mukaan mahdollista kolmella eri perusteella:

1 Esitutinnan rajoittaminen seuraamusluontoisella syyttämättäjättämisperusteella. Esitutkintalain 4 § 3 momentin mukaan esitutinnan rajoittamisperusteena voi olla odotettavissa oleva seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen⁷¹. Säännöksen mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä, että esitutkinta lopetetaan tai sitä ei toimiteta, jos on odotettavissa, että hän jättää asiassa syytteen nostamatta. Syytteen nostamatta jättämi-

⁶⁶ HE 82/1995 s. 78 ja OLJ 1/1993 s. 333.

⁶⁷ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 220 ja Virolainen 1998 s. 282–283.

⁶⁸ Tuolloin ETL 4 a §, joka kumottiin lailla 27.6.2003/645, jolloin esitutinnan rajoittamisesta siirryttiin säätämään 4 §:ssä. Säännöksen alaa laajennettiin lailla 31.3.2006/245 säätämällä uusi 4 momentti, joka laajensi syyttäjän mahdollisuutta rajoittaa esitutkintaa. Esitutinnan rajoittaminen on uudistuksen jälkeen mahdollista myös taloudellisilla ja prosessuaalisilla perusteilla.

⁶⁹ Vrt. seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen, joka on syyksilukeva ja sitä tehdessään syyttäjä käyttää hänelle uskottua tuomiovaltaa.

⁷⁰ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 219–220, Jokela 2008 s. 155–156 ja Virolainen 1998 s. 282–283.

⁷¹ Seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen on säännelty ROL 1 luvun 7–8 §:issä, joiden mukaan se on mahdollista vähäisyys-, nuoruus-, kohtuus- ja konkurrenssiperusteella sekä tietyillä erityislainsäädännössä määritellyillä perusteilla.

sen lisäksi edellytetään, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan toimittamista (ETL 4.3 §). Yksityinen etu viittaa yleensä asianomistajan yksityisoikeudelliseen vaatimukseen ja yleinen etu rangaistuksen yleisestäävyyteen. Myös tapauksen saavuttamalla julkisella huomiolla tai epäillyn yhteiskunnallisella asemalla voi olla merkitystä yleisen edun arvioinnissa.⁷²

2 Esitutkinnan rajoittaminen puhtaasti prosessiekonomisin perustein. Esitutkintalain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä määrätä tutkinnan lopetettavaksi, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen. Lisäedellytyksenä on, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Säännös mahdollistaa rikosprosessiekonomisen suhteellisuusperiaatteen huomioonottamisen esitutkintatoimenpiteitä suoritettaessa. Tarkoituksena on esimerkiksi laajoissa rikoskokonaisuuksissa rajata esitutkinta koskemaan rikosprosessiin lopputuloksen kannalta olennaisia seikkoja. Esitutkintaa rajaamalla on mahdollista lopettaa tutkinta vähämerkityksellisempien tekojen osalta ja keskittää voimavarat törkeimpien tutkintaan.⁷³

3 Esitutkinnan rajoittaminen prosessuaalisella syyttämättäjättämisperusteella. Esitutkintalain 4 §:n 4 momentin toisen virkkeen mukaan syyttäjä voi tutkinnan johtajan esityksestä määrätä, että esitutkinta lopetetaan, jos jo suoritettujen tutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä jättää syytteen nostamatta muulla kuin seuraamusluontoisilla perusteilla. Myös tässä vaaditaan yleisen ja yksityisen edun arviointia. Säännöksessä viitatuilla muilla perusteilla tarkoitetaan niin sanottuja prosessuaalisia syyttämättäjättämisperusteita.⁷⁴

⁷² Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 219–220 ja Jokela 2008 s. 158–159.

⁷³ Nissinen DL 1/2007 s. 63, Jokela 2008 s. 157 ja HE 271/2004 s. 55.

⁷⁴ Prosessuaalisia syyttämättäjättämisperusteita ovat ei rikosta –, ei syyteoikeutta –, syyteoikeus vanhentunut ja ei näyttöä – perusteet. Ks. Nissinen DL 1/2007 s. 62 ja Jokela 2008 s. 157–158. Ei näyttöä – perustetta on hallituksen esityksen mukaan käytettävä vain poikkeuksellisesti, koska esitutkinnan tavoitteena on selvittää rikos ja kerätä siitä riittävä näyttö, HE 271/2004 s. 55.

Prosessuaalisilla ja taloudellisilla perusteilla syyttäjä voi määrätä ainoastaan jo aloitetun esitutinnan lopetettavaksi. Näillä perusteilla hänellä ei ole oikeutta määrätä siitä, ettei esitutkintaa lainkaan toimiteta, kuten seuraamusluontoisten perusteiden kohdalla⁷⁵.

Esitutinnan rajoittamista koskevan uudistuksen tavoitteena oli esitutkintaresurssien tarkoituksenmukainen ja tehokas hyödyntäminen⁷⁶. Uudistuksen on enteilty osoittavan legalistisen tutkintakulttuurin muutosta, koska se mahdollistaa rikosten selvittämistressin syrjäyttämisen taloudellisilla perusteilla. Lainkäytön yhtenäisyyden, ennustettavuuden ja yleisestävyyden sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää rajoittamispäätösten yhdenmukaisuutta.⁷⁷ Matti Nissinen on todennut, että uudistus on osoitus julkisen sektorin kustannustietoisemmasta ajattelutavasta. Jo esitutkinnassa on järkevää kiinnittää huomiota rajallisten julkisten varojen kustannustehokkaaseen kohdentamiseen. Syyttäjältä edellytetään taitoa ”viheltää peli poikki”, kun rikoksen selvittäminen tulee veronmaksajille liian kalliiksi. Ongelmana on kuitenkin rajanveto sen suhteen, milloin ja missä asioissa yhteiskunnalle aiheutuvat kokonaiskustannukset nousevat liian suuriksi saavutettuun hyötyyn nähden.⁷⁸ Kustannusperusteisessa rajoittamisessa syyttäjän päätöksenteko edellyttää tietoisuutta tutkinnasta aiheutuvista kustannuksista, joiden määrästä syyttäjä voinee saada käsityksen ainoastaan tutkinnanjohtajan antaman informaation perusteella.⁷⁹ Esitutinnan rajoittaminen edellyttää siten poliisin ja syyttäjän aktiivista yhteistyötä.

3.3.3 Esitutkintayhteistyö

Esitutkintayhteistyö on syyttäjän ja poliisin välistä viranomaisyhteistyötä. Esitutkintalain 15 § säätelee esitutkintayhteistyöstä. Säännös on ollut esitutkintalaissa aina sen säätämisestä vuonna 1987 lähtien ja sen käyttöalaa laajennettiin ROL:n säätämisen yhteydessä vuonna 1997. Seuraavaksi tarkastellaan esitutkintayhteistyötä syyttäjän ja poliisin tehtävienjaon kannalta.

⁷⁵ Uudistusta voidaan tässä suhteessa arvostella liiasta rajoittuneisuudesta, ks. Jokela 2008 s. 158.

⁷⁶ Jokela 2008 s. 156 ja HE 271/2004 s. 55–56 ja Jokela 2008 s. 157–158 ja Nissinen DL 1/2007 s. 62.

⁷⁷ Nissinen DL 1/2007 s. 68–69 ja Jokela 2008 s. 156.

⁷⁸ Nissinen DL 1/2007 s. 55–56.

⁷⁹ Nissinen DL 1/2007 s. 62–64.

Poliisin ilmoitusvelvollisuus. Esitutkintayhteistyön mahdollistamiseksi esitutkintalain 15 § 1 momentin mukaan poliisin on ilmoitettava syyttäjälle tietyistä tutkittavana olevista rikosasioista. Tutkinnanjohtajan on yksinkertaisia asioita lukuun ottamatta velvollisuus informoida syyttäjää tutkittavana olevasta asiasta heti, kun on syytä epäillä jotakuta syylliseksi rikokseen. EPA 7 §:n mukaan syyttäjä voi lisäksi erikseen määrätä asioista, joista poliisin on ilmoitettava syyttäjälle. Poliisin ilmoitusvelvollisuudesta määrätään tarkemmin sisäministeriön poliisiosaston antamilla ohjeilla, joista uusin on annettu 22.4.2008. Myös valtakunnansyyttäjä on hiljattain antanut ohjeen syyttäjälle ilmoitettavista rikosasioista, joka vastaa sisällöltään sisäasiainministeriön poliisiosaston ohjetta. Ohjeiden mukaan tutkinnanjohtajan on annettava ETL 15.1 §:n mukainen ilmoitus syyttäjälle tutkittavana olevasta rikoksesta ensinnäkin kun kyse on rikoksesta, jonka vähimmäisrangaistus on neljä kuukautta⁸⁰. Toiseksi ilmoitus on tehtävä, jos epäiltyä todennäköisesti tullaan vaatimaan vangittavaksi tai asetettavaksi matkustuskieltoon. Kolmanneksi ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu, jos rikokseen liittyy virantoimituksesta pidättäminen tai lastensuojelullisia toimenpiteitä. Myös objektiivinen tai subjektiivinen kumulaatio, kytkentä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, rikoksen harvinaisuus, tapauksen saavuttama yhteiskunnallinen mielenkiinto, kansainväliset aspektit, oikeuspaikan epäselvyys, EPA 7 §:n mukainen syyttäjän ilmoituspyyntö ja muut erityispiirteet velvoittavat tutkinnanjohtajaa ilmoituksen tekemiseen.⁸¹

Esitutinnan toimittaminen, lisätutkinta ja muut määräykset. Esitutinnan aloittamisesta päättää poliisi. Esitutkinta on toimitettava, jos poliisille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tapahtunut (ETL 2.1 §). Esitutkintaa ei toimiteta asianomistajarikoksessa, jos asianomistaja ei ole esittänyt rangaistusvaatimusta tai peruuttaa sen (ETL 3.1 §). Poliisi voi myös luopua toimenpiteistä ja jättää esitutinnan toimittamatta vähäisissä rikoksissa, jos asianomistajalla ei ole vaatimuksia (ETL 4.1 §). Nämä ratkaisut tehdään tutkinnanjohtajan päätöksellä eivätkä ne edellytä syyttäjän myötävaikutusta.⁸² Poliisin on kuitenkin toimitettava esitutkinta tai lisätutkimuksia syyttäjän pyynnöstä sekä noudatettava syyttäjän esitutinnan ETL 5 §:ssä säädettyjen tavoitteiden turvaamiseksi.

⁸⁰ Tämä kohta toisin sanoen koskee törkeitä rikoksia, joissa rangaistusasteikko usein on neljästä kuukaudesta neljään vuoteen vankeutta.

⁸¹ Ks. ilmoitusvelvollisuudesta tarkemmin VKS 2008:2 s. 1 ja SM 2008 s. 1

⁸² Nissinen DL 1/2007 s. 56–57 ja Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 59 sekä tutkinnanjohtajan tehtävät Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 105.

si antamia määräyksiä (ETL 15.2 §). Syyttäjällä on siten oikeus määrätä, että esitutkinta toimitetaan esimerkiksi silloin, kun hän aikoo nostaa syytteen asianomistajarikoksessa yleisen edun vaatimuksen perusteella, vaikkei asianomistaja ole esittänyt rangaistusvaatimusta. Lisäksi syyttäjä voi pyytää lisätutkintaa. Myös asianosaisten lisätutkintapyyntöjen toteuttamisesta päättää syyttäjä sen jälkeen, kun asia on siirtynyt syyteharkintaan. Esitutinnan kestäessä asianosaisten lisätutkintapyyntöistä päättää tutkinnanjohtaja.⁸³

Syyttäjän velvollisuudet. Syyttäjällä on velvollisuus seurata, valvoa ja ohjata esitutkintaa yhteistyössä poliisin kanssa. Syyttäjä voi määrätä tutkinnan jatkamisesta, vaikka poliisi olisi päättänyt saattaa asian syyteharkintaan. Syyttäjä ei sen sijaan voi määrätä esitutkintaa lopetettavaksi omasta aloitteestaan. Kuten edellä on todettu, syyttäjä voi määrätä esitutkinnan rajoittamisesta, mutta se edellyttää tutkinnanjohtajan esitystä. Syyttäjällä on osallistuksessaan tutkintaan oikeus olla läsnä kuulusteluissa ja esittää kuulusteltavalle kysymyksiä (ETL 32.2 § ja 34 §).⁸⁴

Syyttäjän osallistumista esitutkintaan ja viranomaisten välistä yhteistyötä korostettiin eduskunnan lakivaliokunnan mietinnössä ROL:a säädettäessä. Koska esitutkinnalla luodaan perusta välittömälle, suulliselle ja keskitetylle oikeudenkäynnille, sen laadulle asetetaan suuria vaatimuksia. Mietinnössä on todettu, että syyttäjällä on oikeus ja velvollisuus ohjata esitutkintaa asianmukaisen syyteharkinnan ja keskitetyn pääkäsittelyn turvaamiseksi. Tämä onnistuu mietinnön mukaan parhaiten hyvällä viranomaisyhteistyöllä, josta voidaan määrätä ylimmän syyttäjäviranomaisen antamilla ohjeilla. Syyttäjän tehtävänä on entistä enemmän osallistua esitutkintaan erityisesti keskitetyn oikeudenkäynnin takaamiseksi. Tämä edellyttää huolellista etukäteisvalmistelua ja näytön esittämisen tarkkaa suunnittelua.⁸⁵

⁸³ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 113.

⁸⁴ Virolainen—Pölonen 2004 s. 44. Kuulusteluihin osallistumisen osalta Kis Tiesmaa on todennut, että käytännössä se ei resurssivajeesta johtuen onnistu. Esitutkinnan lopettamisesta päättäminen tulisi hänen mukaansa olla syyttäjän vastuulla, koska se takaisi esitutkinnan laadukkuuden. Ks. haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

⁸⁵ LaVM 9/1997 s. 6–7.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa suhtaudutaan esitutkintayhteistyöhön myönteisesti. Valtakunnansyyttäjän vuonna 2007 antamassa ohjeessa esitutkintayhteistyön tehostamisesta todetaan, että syyttäjän vastuu pääkäsittelyn valmistelusta sekä esitutkinnan objektiivisuudesta ja kattavuudesta edellyttää tehokasta esitutkintayhteistyötä. Asianmukaisesti suunniteltuna ja toteutettuna esitutkintayhteistyö säästää syyttäjän voimavaroja muita asioita varten. Esitutkintayhteistyön avulla syyttäjän työmäärä asian myöhemmissä käsittelyvaiheissa eli syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä pienenee.⁸⁶ Onnistuneella esitutkintayhteistyöllä voidaan siis katsoa olevan positiivinen vaikutus sekä syyttäjän työn järjestämiseen että poliisin voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdistamiseen.

3.3.4 Pakkokeinoratkaisut

Syyttäjä on PKL 1:6:ssa tarkoitettu pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on oikeus tehdä tiettyjä pakkokeinoihin liittyviä ratkaisuja jo esitutkinnan aikana. Koska esitutkintaa yleensä johtaa pidättämiseen oikeutettu poliisimies, syyttäjällä on käytännössä samat oikeudet pakkokeinoasioissa kuin tutkinnanjohtajalla. Asian siirryttyä esitutkinnasta syyteharkintaan valta pakkokeinoasioissa on yksinomaan syyttäjällä. Syyttäjälle on annettu oikeus päättää esitutkinnan aikana tietyistä pakkokeinoista niin sanotusti tutkinnanjohtajan ohi. Jotta syyttäjän oikeus tehdä pakkokeinoihin liittyviä ratkaisuja esitutkinnan aikana toteutuisi, pakkokeinolaisissa on asetettu poliisille tiettyjä pakkokeinoja koskeva ilmoitusvelvollisuus.⁸⁷ Seuraavaksi käsitellään pakkokeinoasioita, joissa syyttäjälle on pakkokeinolaisissa säädetty valtuuksia.

1 Vangitseminen. Vangitsemisesta päättää aina tuomioistuin. Vangitsemista koskevan esityksen tuomioistuimelle esitutkinnan aikana tekee pidättämiseen oikeutettu virkamies eli käytännössä tutkinnanjohtaja. Poliisin on pakkokeinolain 1 luvun 10 §:n mukaan ennen vangitsemisvaatimuksen esittämistä tehtävä sitä koskeva ilmoitus syyttäjälle, joka voi ottaa vaatimuksen tekemistä koskevan kysymyksen päätettäväkseen.⁸⁸

⁸⁶ VKS 2007:5 s. 1–2.

⁸⁷ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 115.

⁸⁸ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 115 ja 557.

2 *Matkustuskielto*. Myös matkustuskiellosta esitutkinnan aikana päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies, jollainen tutkinnanjohtaja yleensä on. Matkustuskiellostakin on tehtävä ilmoitus syyttäjälle, joka voi ottaa asian ratkaistavakseen (PKL 2:3). Syyttäjän on otettava vangitsemisvaatimusta tai matkustuskieltoa koskeva asia ratkaistavakseen, jos hän ei tule nostamaan asiassa syytettä tai jos lainmukaisia edellytyksiä vangitsemiselle ei ole. Syyttäjän on ilmoitettava päätöksestään esitutkintaviranomaiselle viipymättä.⁸⁹

Valtakunnansyyttäjänviraston pakkokeino-ohjeessa on todettu, että poliisin olisi täytettävä ilmoitusvelvollisuus heti, kun vangitsemisvaatimuksen tekeminen on jonkinasteisella todennäköisyydellä mahdollista ja ennen matkustuskieltopäätöksen tekemistä. Ilmoitus on tehtävä niin ajoissa, että syyttäjällä on mahdollisuus perehtyä asiaan riittävästi ennen vangitsemisvaatimuksen tekemistä tai matkustuskiellon määräämistä. Myös vangitun vapauttavaksi esittämisestä on ilmoitettava syyttäjälle. Poliisille asetetun ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on, että syyttäjä voi estää vapauteen kohdistuvan pakkokeinon käyttämisen, jos hän katsoo, että perusteita syytteen nostamiselle ei ole. Syyttäjän ei tulisi ottaa asiaa ratkaistavakseen, ellei siihen ole perusteltua syytä. Ilmoituksen saatuaan syyttäjän on oltava tutkinnanjohtajaan yhteydessä riittävien tietojen saamiseksi asiasta.⁹⁰

3 *Hukkaamiskielto ja vakuustakavarikko*. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan sijasta vaatia epäillyn omaisuuden asettamista hukkaamiskieltoon tai vakuustakavarikkoon (PKL 3:2). Päätöksen näissäkin pakkokeinoissa tekee tuomioistuimien. Päätöksen väliaikaisesta hukkaamiskiellostä ja vakuustakavarikosta tekee tutkinnanjohtaja tai syyttäjä (PKL 3:3). Näillä pakkokeinoilla turvataan sakon, menettämisseuraamuksen tai rikoksesta johtuvan vahingonkorvauksen suorittamista.⁹¹ Vaikka laki ei sitä nimenomaisesti edellytäkään, poliisi voi tehdä myös hukkaamiskieltoa ja vakuustakavarikkoa koskevan ilmoituksen syyttäjälle⁹². Ilmoituksen tekeminen luonnollisesti on edellytyksenä syyttäjän mahdollisuudelle käyttää päätösvaltaansa⁹³. On huomattava, että valtakunnansyyttäjänviraston ja sisäministeriön

⁸⁹ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 115 ja 612.

⁹⁰ VKS 2003:2 s. 1

⁹¹ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 644 ja 648–649.

⁹² Ja luonnollisesti myös muitakin pakkokeinoja koskevan ilmoituksen, jos se on tarpeellista.

⁹³ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 115.

poliisiosaston antamissa syyttäjille ilmoitettavia rikosasioita koskevissa ohjeissa ei ole mainintaa hukkaamiskiellosta ja vakuustakavarikosta⁹⁴.

Kuten edellä esitetystä on havaittavissa, syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen toimivallanjako ei käy selkeästi ilmi pakkokeinolaista. Pääsääntönä noudatetaan esitutkintalain 15.3 §:stä ilmenevää periaatetta, jonka mukaan asian siirryttyä syyttäjälle myös pakkokeinoja koskeva päätösvalta siirtyy hänelle.⁹⁵ Käytännössä syyttäjä ei siis esitutkinnan aikana tee pakkokeinoihin liittyviä ratkaisuja vaan päätökset ja tuomioistuimelle esitettävät vaatimukset tekee esitutkintavaiheessa tutkinnanjohtaja. Asian siirryttyä syyteharkintaan pakkokeinoratkaisujen tekeminen on yksin syyttäjän päätösvallassa.⁹⁶

3.4 Yhteenveto: syyttäjän tehtävät esitutkinnassa

Syyttäjän toimenkuvaa esitutkinnassa on arvioitu kansainvälisellä tasolla Euroopan Neuvoston ministerikomiteassa sekä kotimaassamme Valtakunnansyyttäjänvirastossa. Näiden viranomaisten antamien raporttien mukaan syyttäjän toimenkuvaan esitutkinnassa kuuluu ensinnäkin *aktiivinen yhteistyö* esitutkintaviranomaisen kanssa. Tämä on välttämätöntä rikosvastuun edellytysten selvittämiseksi, tutkinnan ohjaamiseksi ja rajaamiseksi syytteen perusteena olevien faktojen selvittämiseksi sekä esitutkinnan rajoittamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Vaikka pääasiallinen vastuu esitutkinnan suorittamisesta on poliisilla, syyttäjän on huolehdittava siitä, että esitutkinta on objektiivista ja siinä kerätty aineisto on riittävää oikeudenkäynnin tehokkuuden turvaamiseksi. Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen mukaan valtioissa, joissa syyttäjä ja poliisi ovat toisistaan riippumattomia, tulisi ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin asianmukaisen ja toimivan viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi.⁹⁷

Toiseksi syyttäjä vastaa *esitutkinta-aineiston objektiivisuudesta ja asianmukaisuudesta*. Pääkäsittelyjärjestelmään siirtymisen ja perus- ja ihmisoikeusajattelun vahvistumisen myö-

⁹⁴ Ks. tarkemmin VKS 2008:2 ja SM 2008.

⁹⁵ Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 490.

⁹⁶ Virolainen—Pölönen 2004 s. 44–45.

⁹⁷ VKSV 1 s. 14 ja 24 sekä Rec (2000)19 s. 8, kohta 23.

tä myös esitutkinnan vaatimukset ovat kasvaneet. Syyttäjän asemaan esitutkinta-aineiston käyttäjänä ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana kytketään vastuu esitutkinnan kaikenpuolisesta asianmukaisuudesta. Syyttäjän on kyettävä puolustamaan esitutkinta-aineiston objektiivisuutta ja virheettömyyttä. Euroopan neuvoston suosituksen mukaan syyttäjien on varmistettava esitutkinnan lainmukaisuudesta ja valvottava, että poliisi noudattaa ihmisoikeuksia. Syyttäjä ei saa esittää sellaisia todisteita, joiden tietää olevan hankittu lainvastaisesti.⁹⁸ Myös YK:n vuonna 1990 antamassa ohjeistuksessa syyttäjän roolista korostetaan tämän aktiivisuutta rikosprosessissa kokonaisuudessaan sekä esitutkinnassa ja menettelyjen lainmukaisuuden valvonnassa⁹⁹.

Kolmanneksi syyttäjän on huolehdittava *pääkäsittelyyn valmistautumisesta ja sen keskittämisen onnistumisesta*. Syyttäjän on ohjattava esitutkintaa siten, että siinä keskitytään asioihin, jotka ovat oikeudenkäynnin kannalta olennaisia. Esitutkinnassa on selvitettävä kaikki merkitykselliset tosiseikat ja aineisto on järjestettävä todisteluteemoittain tuomioistuinkäsittelyä silmällä pitäen. Syyttäjän tehtävänä on huolehtia esitutkinta-aineiston kehittämisestä siten, että se palvelee oikeudenkäyntiä parhaalla mahdollisella tavalla. Syyttäjän tehtävänä on myös ohjata pakkokeinojen käyttöä erityisesti pääkäsittelyn turvaamiseksi. Syyttäjän vastuulla on prosessin kokonaisuuden muodostuminen mahdollisimman lyhyeksi.¹⁰⁰

Syyttäjän toimenkuvaan kuuluvien tehtävien ja aktiivisen esitutkintayhteistyön toteuttamiseksi syyttäjälle on laissa säädetty tiettyjä valtuuksia. Alla on yhteenvetona luettelo esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa syyttäjälle säädettyistä tehtävistä esitutkinnan aikana. Luetteloon on otettu tehtävät, jotka ovat tutkimuksen rajauksen ja syyttäjän aseman arvioinnin kannalta olennaisimpia¹⁰¹.

1. Tutkinnanjohtajana toimiminen poliisirikosten esitutkinnassa (ETL 14.2 §)
2. Oikeus antaa määräyksiä esitutkinnan/lisätutkinnan toimittamiseksi ja esitutkinnan tavoitteiden toteuttamiseksi (ETL 15.1 §)

⁹⁸ VKSV 1 s. 18 ja 24 sekä Rec (2000)19 s. 7–8 kohdat 21 ja 28. Ks. myös Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s.111–112.

⁹⁹ UNHCHR 1990 s. 3 kohta 11.

¹⁰⁰ VKSV 1 s. 20–24.

¹⁰¹ Ks. syyttäjän tehtävistä esitutkinnassa tarkemmin Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 113–114 ja pakkokeinoasioissa sama s. 489–490.

3. Esitutinnan rajoittaminen tutkinnanjohtajan esityksestä seuraamusluontoisella tai prosessuaalisella syyttämättäjättämisperusteella taikka prosessitaloudellisista syistä (ETL 4.3 ja 4.4 §)
4. Läsäolo-oikeus kuulusteluissa (ETL 32.2 §)
5. Oikeus esittää kysymyksiä kuulusteltavalle (ETL 34 §)
6. Oikeus ottaa vangitsemissaattimuksen tekemistä koskeva kysymys ratkaistavakseen (PKL 1:10)
7. Oikeus ottaa matkustuskieltoa koskeva kysymys ratkaistavakseen (PKL 2:3.1)
8. Oikeus vaatia hukkaamiskieltoa ja vakuustakavarikkoa tuomioistuimelta (PKL 3:2.2)
9. Oikeus päättää väliaikaisesti hukkaamiskiellosta ja vakuustakavarikosta (PKL 3:3.1)¹⁰²

Poliisin ja syyttäjän väliseen työnjakoon esitutkinnassa vaikuttavat lukuisat eri asiat. Nykyisen kaltaiseen järjestelyyn päätyminen ei ole ollut ongelmattonta. Poliisin ja syyttäjän välisen työnjaon järjestämiseksi on Suomessa esitetty kolmea eri vaihtoehtoa¹⁰³. Ensimmäinen on edellä käsitelty nykyisten normien mukainen *viranomaisyhteistyö*. Toisena vaihtoehtona on korostaa syyttäjän asemaa ja tehdä *syyttäjistä tutkinnanjohtaja* esimerkiksi niissä rikosasioissa, joista poliisin on nykyisen lainsäädännön perusteella ilmoitettava syyttäjälle. Kolmanneksi vaihtoehdoksi on viime aikoina muodostunut tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdottama malli, jossa *syyttäjälle annetaan joitakin tutkinnanjohtajalle nyt kuuluvia tehtäviä*¹⁰⁴. Syyttäjän asema esitutkinnassa on herättänyt keskustelua suuntaan jos toiseenkin. Seuraavassa luvussa tarkastelen historiallisen lainsäädäntökatsauksen avulla sitä, miten syyttäjän asema ja tehtävät ovat muodostuneet nykyisen kaltaisiksi ja minkälaisia argumentteja syyttäjän aseman järjestämisestä on eri aikoina esitetty.

¹⁰² Virolainen—Pölönen 2004 s. 44–45.

¹⁰³ Neljäntenä vaihtoehtona olisi ns. tutkintatuomarijärjestelmä, jonka ei kuitenkaan ole arvioitu soveltuvan Suomen oikeudellisiin oloihin. Ks. HE 14/1985 s. 12.

¹⁰⁴ Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 67 ja KM 2003:3 s. 124.

4 ESITUTKINTALAINSÄÄDÄNNÖN HISTORIA

4.1 Yleistä

Olen edellä esitellyt Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaisen tutkinnanjohtajuutta koskevan mallin. Esitutkinnan johtajuuden muotoutuminen nykyisen kaltaiseksi ei ole ollut itsestään selvää. Tutkinnanjohtajuuden määräytyminen pääsääntöisesti poliisin tehtäväksi on ollut tulos pitkästä lainvalmistelutyöstä, jota on tehty aina 1900-luvun alusta asti. Esitutkintaa koskevaa lainsäädäntöä on valmisteltu välillä osana koko rikosprosessin uudistusta ja välillä itsenäisesti. Pitkällinen valmisteluprosessi huipentui vihdoinkin esitutkintalain säätämiseen vuonna 1987 ja voimaantuloon 1.1.1989.

Esitutkinnan johtajuuden määrittäminen on ollut tärkeä osa esitutkintaa koskevan sääntelyn valmistelussa. Esitutkinnan asianosaisten oikeusturvan kannalta on katsottu olevan tärkeää, että rikoksen selvittämisen johto asetetaan tietyn henkilön vastuulle¹⁰⁵. Lainvalmistelun kestäessä tuon henkilön virka-asema on ollut riidanalainen. Vaikka vuosikymmeniä kestäneen valmistelutyön aikana on vaikuttanut selvältä, että tutkinnanjohtajana kansainvälisen esimerkin mukaisesti toimii syyttäjä, esitutkintalaissa tutkinnanjohtajuus on kuitenkin annettu poliisin tehtäväksi. Esitutkinnan kehitysvaiheita kuvaamalla on mahdollista hahmottaa sitä, miksi esitutkintaa tänä päivänä johtaa syyttäjän sijaan poliisi.

4.2 Rikosasian valmistelu ennen esitutkintalakia

4.2.1 Esitutkinnan hallinnollinen sääntely

Ennen voimassaolevan esitutkintalain säätämistä Suomessa ei ollut esitutkintaa koskevaa lainsäädäntöä. Rikosoikeudenkäyntiä koskevat säännökset perustuivat vuoden 1734 lakiin, joka ei sisältänyt määräyksiä esitutkinnasta. Esitutkinnan sääntelylle ei tuolloin ollut tarvetta, koska menettely oli inkvisitorista ja rikoksen tutkinta suoritettiin oikeudenkäynnin yhteydessä. Poliisi- ja syyttäjäorganisaation kehittymättömyyden vuoksi oikeudenkäyntiä edeltävän valmisteleavan tutkinnan järjestäminen ei olisi ollut käytännössä edes mahdollis-

¹⁰⁵ Mm. Helminen—Lehtola—Virolainen 2005 s. 100.

ta. Syyttäjä- ja poliisiorganisaation kehittymisen ja akkusatoriseen oikeudenkäyntimenettelyyn siirtymisen myötä ennen oikeudenkäyntiä tapahtuvan valmistavan tutkinnan suorittaminen kuitenkin yleistyi. Tutkintaa johti syyttäjä, jota poliisi avusti käytännön toimien suorittamisessa.¹⁰⁶ Esitutkinnan yleistyminen johti 1800- ja 1900-luvun vaihteessa useiden poliisitoimen järjestämistä koskevien asetusten ja johtosääntöjen säätämiseen. Mainitut säädökset sisälsivät määräyksiä esitutkinnasta, mutta ne annettiin pääasiallisesti hallinnollisessa järjestyksessä. Näitä säädöksiä on täydennetty useasti 1900-luvun kuluessa, mikä on johtanut esitutkintaa koskevien säännösten ja määräysten hajanaisuuteen. Juuri esitutkintaa koskevan laintasoisen sääntelyn puuttuminen on ollut syynä esitutkintalain säätämiseen vuonna 1987.¹⁰⁷

4.2.2 Uudistusehdotukset 1900-luvun alkupuolella

Esitutkintalainsäädännön uudistaminen on ollut osa koko oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lainsäädännön ja siitä vastaavien viranomaisten organisaatioiden uudistamista. Syyttäjälaitos on kehittynyt nykyisen muotoiseksi rikosprosessimenettelyä koskevien uudistusten rinnalla. Molempia uudistuksia on valmisteltu sekä yhdessä että erikseen. Ensimmäinen rikosprosessia koskeva lainsäädäntöehdotus on tehty 1901¹⁰⁸. Tämä niin sanotun Wreden komitean ehdotus sisälsi säännöksiä ”valmistavasta tutkinnosta” (esitutkinta), johon kuului syyttäjän johdolla tapahtuva tiedustelu ja tutkimus¹⁰⁹. Uudistus ei kuitenkaan toteutunut Venäjän vallan aikana. Syy oli poliittinen: oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen herätti vastarintaa, koska se nähtiin osaksi venäläistämispoliittikkaa ja pyrkimyksenä Ruotsin vallan aikaisen lainsäädännön hävittämiseen. Autonomian ajan lopun sortokaudet eivät muutoinkaan olleet otollista aikaa reformeille.¹¹⁰

¹⁰⁶ HE 14/1985 s. 5 ja OLJ 16/1980 s. 6. Ks. myös OLJ 1973:3 s. 3.

¹⁰⁷ Ks. tarkemmin HE 14/1985 s. 5 ja OLJ 16/1980 s. 6 sekä OLJ 3/1973 s. 3.

¹⁰⁸ HE 14/1985 s. 6 ja OLJ 16/1980 s. 7, joissa viitattu mainittuun ehdotukseen tuomioistuin- ja oikeudenkäyntilainsäädännön kokonaisuudistukseksi eli KM 10/1901. Ehdotuksen laati 1892 asetettu komitea: R.A. Wrede–O. Vilskman–A. Juselius.

¹⁰⁹ HE 14/1985 s. 6 ja OLJ 16/1980 s. 7, joissa on todettu, että tiedustelulla ehdotuksessa tarkoitettiin esitutkintaa sen nykyisessä merkityksessä ja tutkimuksella tutkintatuomarin edessä tapahtuvaa valmistelevaa oikeuskäsittelyä.

¹¹⁰ Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 3 ja Nousiainen 1991 s. 299.

Lainvalmistelutyö jatkui Suomen itsenäistyttyä. Wreden komitean ehdotuksen pohjalta annettiin 1900-luvun alun vuosikymmeninä useita uusia oikeudenkäyntilainsäädännön kokonaisuudistusta koskevia ehdotuksia. Granfeltin ehdotus oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta vuonna 1925 sisälsi säännöksiä valmistavasta tutkinnosta, jonka suoritti poliisi. Ehdotuksen mukaan syyttäjällä olisi ollut oikeus valvoa tutkintaa ja ottaa se tarvittaessa suoritettavakseen.¹¹¹ Granfeltin ehdotuksen pohjalta lainvalmistelukunta¹¹² laati vuosina 1927, 1929 ja 1937 kolme ehdotusta oikeudenkäyntimenettelyn kokonaisuudistukseksi, jotka eivät sisältäneet suuria muutoksia Granfeltin ehdotukseen verrattuna. Lisäksi vuonna 1939 valmistui yksi ehdotus, joka käsitti yhden yhtenäisen oikeudenkäyntilain. Mikään näistä ehdotuksista ei toteutunut. Syynä tähän olivat ongelmat tuomioistuinlaitoksen uudistamisessa, eivät esitutkintaa koskevat tuohon aikaan suhteellisen radikaalit muutosehdotukset.¹¹³

Kokonaisuudistusten epäonnistuttua siirryttiin laatimaan oikeudenkäyntiä koskevia kiireellisiä osittaisuudistuksia. Esitutkintalainsäädännön uudistaminen kuului kiireellisten uudistusten listaan, koska esitutkinta perustui lähes täysin hallinnollisille määräyksille. Ensimmäinen ehdotus erilliseksi esitutkintalaiksi valmistui vuonna 1947. Sekään ei johtanut lainsäädäntötoimiin. Ehdotuksen mukaan esitutkinnan olisi toimittanut poliisi tai syyttäjä. Ulkomaisen esimerkin mukaan syyttäjälle annettiin ehdotuksessa valta ryhtyä itse johtamaan poliisin aloittamaa tutkintaa. Syyttäjällä olisi ollut myös oikeus antaa poliisille tutkintaa koskevaa ohjeistusta ja ottaa tutkinnan johdettavakseen.¹¹⁴

Ennen nykyisen esitutkintalain valmistelun alkamista vuonna 1968 laadittiin vielä yksi ehdotus erilliseksi esitutkintalaiksi. Esitutkintatoimikunnan mietintö esitutkintalainsäädännöstä valmistui 1964. Ehdotuksen lähtökohtana oli, että virallinen syyttäjä ei lainkaan osallistu esitutkintaan. Tutkinnan olisi siten toimittanut poliisiviranomainen, joka ei toiminut samalla syyttäjänä. Syynä syyttäjän irrottamiseen esitutkinnasta on ollut puolueettomuuden

¹¹¹ Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 4 sekä HE 14/1985 s. 6 ja OJL 16/1980 s. 7.

¹¹² Valmistelukunnassa mukana K.J. Ståhlberg, C.G. Möller ja H. Malmberg.

¹¹³ Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 4 sekä HE 14/1985 s. 6 ja OJL 16/1980 s. 7.

¹¹⁴ LJ 2/1947 s. 11 ja 14 sekä Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 4, HE 14/1985 s. 6 ja OJL 16/1980 s. 7.

turvaaminen. Puolueettomuus esitutkinnassa turvataan ehdotuksen mukaan paremmin, jos esitutkintaviranomaisen ei ole myöhemmin huolehdittava oikeuskäsittelystä.¹¹⁵ Vaikkei ehdotus johtanut lainsäädäntötoimiin, se on ollut pohjana esitutkintaa koskeville poliisin käskylehdille, jotka ovat sisäasiainministeriön antamia ja ohjaavat poliisin käytäntöä. Nykyinen esitutkintalaki pohjaa näille käskylehdille, eikä sen voimaantulo muuttanut esitutkintakäytäntöjä radikaalisti.¹¹⁶

4.3 Esitutkintalain valmistelu

4.3.1 Tutkinnanjohtajuus poliisille

Esitutkintalain valmistelu alkoi 1960- ja 1970-luvun vaihteessa. Vuonna 1968 oikeusministeriö asetti työryhmän laatimaan rikosasiain oikeudenkäyntiä koskevaa kokonaisuudistusta¹¹⁷. Esitutkintaa koskeva lopullinen ehdotus valmistui 1973, joka johti laajaan lausuntokierrokseen¹¹⁸. Lausunnoista laadittu yhteenveto valmistui 1974¹¹⁹. Valmistelu jatkui tämän jälkeen työryhmässä, joka sai ehdotuksensa valmiiksi 1980¹²⁰. Viimeksi mainittu ehdotus siis jatkoi 1970-luvulla alkanutta valmistelua täydentäen sitä. Ehdotuksen perusteella laadittiin hallituksen esitys esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. Tämän esityksen pohjalta on säädetty nykyinen esitutkintalaki (30.4.1987/449), joka tuli voimaan 1.1.1989.

Esitutkintalain säätämisen tavoitteena oli saattaa rikosasian valmistelua koskeva sääntely laintasoiseksi ja siten varmistaa asianosaisten oikeusturvan toteutuminen. Kuten edellä on esitetty, esitutkintaa koskeva sääntely ennen esitutkintalain säätämistä oli järjestetty hallinnollisilla ohjeilla ja määräyksillä. Paine määräysten saattamiseen lain tasoisiksi tuli myös kansainvälisiltä kentiltä. Suomi ratifioi 23.6.1975 YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja joutui tekemään siihen varauksia, koska lainsä-

¹¹⁵ KM 1964: B 58 s. 8 ja 19 sekä Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 5, HE 14/1985 s. 6 ja OLV 16/1980 s. 7.

¹¹⁶ Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 5. Ks. myös HE 14/1985 s. 6 ja OLV 16/1980 s. 7.

¹¹⁷ Vuonna 1970 tehtävää kuitenkin muutettiin niin, että lainvalmistelukunnan tuli laatia esitutkintaa, puolustusta, pakkokeinoja sekä todistelukustannuksia koskevat erilliset lakiehdotukset.

¹¹⁸ OLV 3/1973.

¹¹⁹ OLV 2/1974.

¹²⁰ OLV 16/1980.

däntömme ei muun muassa epäillylle esitutkinnassa myönnettyjen oikeuksien osalta vastannut sopimuksen sisältöä¹²¹. Sekä vuoden 1973 että vuoden 1980 ehdotuksessa esitutkinnan johtajaksi päädyttiin kannattamaan poliisia¹²². Poliisin tutkinnanjohtajuutta puollettiin, koska sen arvioitiin takaavan puolueettomuutta ja epäillyn oikeusturvaa syyttäjän tutkinnanjohtajuutta varmemmin.¹²³

Ongelmallista tutkinnanjohtajuuden järjestämisessä oli se, että syyttäjistön paikallistaso oli esitutkintalain säätämisen aikoihin vielä kaksijakoinen. Syyttäjien organisaation yhtenäistävä uudistus on toteutettu vasta 1990-luvun lopussa säätämällä laki kihlakunnansyyttäjistä (22.3.1996/195) ja laki yleisistä syyttäjistä (11.3.1997/199). Ennen näitä uudistuksia syyttäjälaitos oli paikallistasolla kahtia jakautunut niin, että maaseudulla syyttäjän tehtäviä hoiti sisäministeriön alaisuudessa osana poliisiorganisaatiota toimiva nimismies ja kaupungeissa oikeusministeriön alaiseen syyttäjistöön kuuluva kaupunginviskaali.¹²⁴ *Nimismies* toimi syyttäjän tehtävien lisäksi esitutkinnan johtajana ja joskus jopa suoritti sen itse. *Kaupunginviskaalille* oli asetuksella annettu oikeus kehottaa poliisia toimittamaan esitutkinta tai lisätutkimuksia sekä toimittaa tutkinta myös itse.¹²⁵ Kaupunginviskaalin tehtävät keskittyivät pääasiassa kuitenkin syyteharkinnan toimittamiseen. Ylimpänä syyttäjänä toimi lailisuusvalvontaa harjoittava oikeuskansleri, jonka tehtävät siirrettiin syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä perustetulle valtakunnansyyttäjän virkaa hoitavalla syyttäjäviranomaiselle¹²⁶.

Edellä kuvattu syyttäjälaitoksen kaksijakoisuus ja nimismiehen toimiminen sekä tutkinnanjohtajana että syyttäjänä nähtiin esitutkintalakia säädettäessä ongelmallisena tutkinnan puo-

¹²¹ HE 14/1985 s. 4, OJL 16/1980 s. 5. Ks. tarkemmin varaumista Helminen—Lehtola—Virolainen 1990 s. 7 ss.

¹²² Esitutkintalakia säädettäessä valittavana oli kolme vaihtoehtoa tutkinnanjohtajuuden järjestämiseksi. Tutkintaviranomaisena olisi voinut toimia tutkintatuomari, syyttäjä yksin tai yhdessä poliisin kanssa taikka poliisi yksin. Tutkintatuomarijärjestelmän arvioinnista luovuttiin viranomaisorganisaatiollemme vieraana instituutiona. Ehdotuksessa arvioitiin myös, ettei syyttäjän yksin toimittama esitutkinta olisi tarkoituksenmukaista, koska se edellyttäisi kokonaan uuden tutkintaorganisaation luomista. Ks. OJL 16/1980 s. 11–12 ja OJL 3/1973 s. 7.

¹²³ OJL 16/1980 s. 11–12 ja OJL 3/1973 s. 7 sekä HE 14/1985 s. 12–13.

¹²⁴ Ks. syyttäjistön kehittymisestä mm. Ignatius 1900 s. 75–115, Kalske—Nissinen—Tohkanen 1990 s. 9–20, Jääskeläinen 1997 s. 1–9, Virolainen—Pölönen 2004 s. 65–73 sekä Jokela 2008 s. 50–55.

¹²⁵ HE 14/1985 s. 6, OJL 16/1980 s. 12, OJL 3/1973 s. 7 ja Virolainen—Pölönen 2004 s. 31.

¹²⁶ Ks. tarkemmin Virolainen—Pölönen 2004 s. 67 ss.

lueettomuuden ja epäillyn oikeusturvan kannalta. Syyttäjän tuli esitutkintalakehdotuksen mukaan olla riippumaton poliisista ja esitutkinnan suorittamisesta. Syyttäjän ja esitutkintaviranomaisen erillisyyden arvioitiin takaavan epäillyn oikeusturvan paremmin, koska syytteen nostaminen vaatii tällöin kahden toisistaan riippumattoman viranomaisen samansuuntaisen päätöksen. Lisäksi ehdotuksessa arvioitiin, että syyttämiseen valmistautuminen saattaisi korostua liiaksi jo esitutkintavaiheessa, mikä vaikuttaisi tutkintaan ja sen tulokseen. Toisaalta lainvalmistelun yhteydessä on todettu, että kaupunginviskaalit joutuvat käytännössä perustamaan syyteharkintaratkaisun puutteellisemmille tiedoille kuin nimismiehet, koska heidän harkintansa perustuu yksin poliisiin heille toimittamaan asiakirja-aineistoon.¹²⁷

Esitutkintalakehdotuksessa lähdettiin siitä, että syyttäjälaitos säilyy ennallaan ja ehdotus on siksi laadittu kaksijakoista organisaatiota silmällä pitäen. Ehdotuksen syyttäjiä koskevat toimivaltasäännökset koskivat ainoastaan poliisista erillisiä syyttäjiä. Siten poliisiin kuuluvan syyttäjän johtaessa esitutkintaa hän tekee sen poliisimiehenä, eikä syyttäjiä koskevia säännöksiä sovelleta häneen.¹²⁸ Nimismiehille jätettiin näin mahdollisuus johtaa esitutkintaa, koska syyttäjänlaitoksen organisaatioon ei haluttu esitutkintalain säätämisen yhteydessä puuttua.

4.3.2 Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta esitettyä

Esitutkintalain valmistelun yhteydessä otettiin kantaa myös syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta. Lakehdotuksessa ei suljettu pois mahdollisuutta, että poliisista riippumaton syyttäjä¹²⁹ voisi tulevaisuudessa toimia esitutkinnan johtajana. Vuonna 1973 valmistuneen ehdotuksen johdosta pyydytyissä lausunnoissa on esitetty puheenvuoroja syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta. Oikeuskansleri on korostanut, että syyttäjän ja tutkinnan toimittajan tehtävien erottamisesta huolimatta syyttäjällä tulisi olla ehdoton oikeus saada esitutkinta suoritetuksi, koska syyttäjä vastaa rikosvastuun toteuttamisesta. Oikeusministeriön van-

¹²⁷ HE 14/1985 s. 12–13, OJL 16/1980 s. 11–12 ja OJL 3/1973 s. 7–8.

¹²⁸ HE 14/1985 s. 12–13, OJL 16/1980 s. 11–12 ja OJL 3/1973 s. 7–8.

¹²⁹ Tällä tarkoitetaan kaupunginviskaalia, joka ei nimismiehen tavoin kuulunut poliisiorganisaatioon vaan erilliseen syyttäjäviranomaiseen.

keinahoito-osasto on katsonut, että tutkinnanjohtajalle myönnetyt laajat valtuudet puoltavat syyttäjän tutkinnanjohtajuutta, koska syyttäjällä on lakimieskoulutus. Kaupungin viskaalien yhdistys on esittänyt, että tutkinnanjohtajana toimisi edelleenkin syyttäjä tai poliisi. Demokraattiset lakimiehet ovat kiinnittäneet huomiota poliisin ja syyttäjän väliltä puuttuvaan käskyvaltasuhteeseen.¹³⁰

Esitutkintalakehdotuksessa arvioitiin kuitenkin, ettei syyttäjänlaitoksen tulevaa asemaa ole mahdollista ratkaista esitutkintalain säätämisen yhteydessä, vaan sen selvittäminen vaatii perusteellisempaa tutkimusta ja kysymys esitutkinnan johtajuudesta tulee arvioida myöhemmin uudelleen. Esitutkintalain valmistelun yhteydessä on todettu, että syyttäjän asema tullaan selvittämään seikkaperäisemmin oikeushallinnon kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin kysymys tutkinnanjohtajuudesta voidaan ottaa uudelleen harkittavaksi¹³¹. Voidaankin kenties sanoa, että syyttäjän tutkinnanjohtajuuden perusteellinen arviointi jäi esitutkintalain säätämisen kiireellisyyden jalkoihin.

4.4 ROL:n säätäminen ja syyttäjän aseman uudelleenarviointi

4.4.1 Oikeusministeriön työryhmän kanta

Rikosasioiden oikeudenkäyntiuudistuksen yhteydessä syyttäjän tutkinnanjohtajuutta arvioitiin uudelleen. Kun lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa valmisteltiin, ehdotettiin tutkinnanjohtajuuden siirtämistä poliisilta syyttäjälle. Lainvalmisteluehdotuksessa esitutkintalakea ehdotettiin muutettavan siten, että esitutkinnan johto siirretään syyttäjälle muiden kuin yksinkertaisten asioiden osalta.¹³²

Perusteena syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle on oikeusministeriön työryhmän mietinnössä esitetty käytännössä ilmenneitä epäkohtia. Ehdotuksessa todettiin ensinäkin, että poliisin johtama esitutkinta on *kansainvälisesti poikkeuksellinen järjestely*. Toiseksi esitutkintalain mahdollistama *syyttäjän oikeus saada tieto* poliisin tutkittavana olevista asioista ei käytän-

¹³⁰ O LJ 2/1974 s. 11–13.

¹³¹ O LJ 16/1980 s. 12, HE 14/1985 s. 13.

¹³² O LJ 1/1993 s. 48–49.

nössä toteudu riittävän ajoissa. Ehdotuksessa todettiin, että usein syyttäjä saa tiedon vasta, kun valmis esitutkimusraportti on toimitettu syyteharkintaan. Etukäteisen tiedottamisen puuttumisen takia myöskään oikeus lisätutkinnan pyytämiseen esitutkinnan aikana ei käytännössä usein toteutunut. Mietinnössä arvioitiin, että lisätutkimuspyynnöt esitutkinnan valmistumisen jälkeen tarpeettomasti viivyttävät asian käsittelyä ja hankaloittavat todistelun hankkimista. Kolmanneksi ehdotuksessa painotettiin *syyttäjän vastuuta asian riittävästä selvittämisestä*. Syyttäjän päätösvalta syytteen nostamisesta edellyttää ehdotuksen mukaan valtaa määrätä myös sen tutkimuksen suorittamisesta, joka on syytteen perustana. Erityisesti samassa yhteydessä ehdotettu keskitetty, suullinen ja välitön oikeudenkäynti rikosasioissa edellytti ehdotuksen mukaan syyttäjän tietoisuutta käsiteltävistä asioista ja mahdollisuutta vaikuttaa niitä koskevaan tutkintaan.¹³³

Edellä mainituista syistä syyttäjän tutkinnanjohtajuutta puollettiin ROL:a koskevassa lakiehdotuksessa. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus rajattiin ehdotuksessa alkamaan, kun on syytä epäillä *tiettyä henkilöä* syylliseksi tutkittavaan rikokseen. Yksinkertaiset rikosasiat ehdotettiin jätettävän syyttäjän tutkinnanjohtajuuden ulkopuolelle. Näissä tutkintaa johtaisi poliisi. Ylin syyttäjäviranomainen voisi ohjeissaan määritellä nämä yksinkertaiset rikokset, joita ehdotuksen mukaan ovat muun muassa varkaus, vahingonteko, rattijuopumus, pahoinpitely ja liikenteen vaarantaminen. Syyttäjällä olisi ehdotuksen mukaan ollut kuitenkin oikeus myös muulloin erityisestä syystä¹³⁴ johtaa esitutkintaa.¹³⁵ Ehdotettu malli vastaa Ruotsissa voimassaolevaa järjestelyä, joka esitellään tarkemmin seuraavassa pääluvussa.

Syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana on ehdotuksessa perusteltu erityisesti esitutkinnan *tehokkuusnäkökohdilla*. Koska syyttäjä viimekädessä vastaa asian riittävästä selvittämisestä, hänellä tulisi ehdotuksen mukaan olla valta määrätä sen tutkimuksen suorittamisesta, johon hän perustaa syytteesä. Keskitetyn pääkäsittelyn varmistamiseksi olisi edullista, että syyttäjä olisi esitutkintavaiheessa tietoinen ratkaistavakseen tulevista asioista ja voisi

¹³³ OJL 1/1993 s. 48 ja 340–341.

¹³⁴ Erityisiä syitä olisivat mm. tarve määrätä epäillylle julkinen puolustaja tai syyttäjän asiantuntemus muutoin olisi tarpeen. Asioissa, joissa rikoksesta epäiltyä ei vielä ole selvitetty, syyttäjä olisi ehdotuksen mukaan poikkeuksellisesti voinut johtaa esitutkintaa, kun kyse on esimerkiksi monimutkaisesta talousrikosasiasta.

¹³⁵ OJL 1/1993 s. 48–49 ja 341–342.

vaikuttaa tutkinnan suuntaamiseen. Esitutkinnan johtaminen antaisi paremman kuvan ker-
tyneestä esitutkinta-aineistosta kuin pelkkä kirjallinen pöytäkirja. Ehdotuksen mukaan
syyttäjän tutkinnanjohtajuuden myötä esitutkinnan tehokkuus lisääntyisi, koska syyttäjä
voisi esitutkinnan aikana päättää muun muassa toimenpiteistä luopumisesta. Tämä merkit-
sisi myös turhien ja prosessia tarpeettomasti pitkittävien lisätutkintapyyntöjen vähenemis-
tä.¹³⁶

Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden arvioitiin vaikuttavan positiivisesti myös epäillyn *oikeus-
turvaan*. Syyttäjän suurempi lainsäädännöllinen asiantuntemus takaisi tekojen rikosoikeu-
dellisen arvioinnin oikeellisuuden. Myös näytön riittävyys arviointi ja näytön hankinnan
kohdentaminen muodostuisivat tehokkaammiksi. Kaiken kaikkiaan syyttäjän tutkinnanjoht-
ajuus helpottaisi syyttäjän työtä, koska todistusaineiston tuntemus muodostuisi kattavam-
maksi kuin ainoastaan kirjalliseen tutkintapöytäkirjaan tutustumalla on mahdollista. Syyt-
täjän puolueettomuuden vaarantuminen ei ehdotuksen mukaan ole ongelma, koska syyttäjä
kytketään esitutkintaan vasta, kun alustavat esitutkintatoimenpiteet on suoritettu.¹³⁷ Tällä
viitataan ilmeisesti siihen, että syyttäjän tutkinnanjohtajuus alkaa vasta, kun on syytä epäil-
lä tiettyä henkilöä syylliseksi rikokseen. Tulkitsen tämän niin, että epäillyn oikeusturvan
toteutuminen varmistettaisiin siten, että kaksi eri viranomaista arvioi syyllisyyskysymys-
tä.¹³⁸

4.4.2 Hallituksen esityksen kanta

Hallituksen esityksessä syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta luovuttiin. Hallituksen esityksen
perustelut ovat hyvin niukat. Perusteena syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta luopumiseen ovat
oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä pyydettyjen lausuntojen vastustava kanta. Mie-
tinnöstä pyydettiin lausunnot 50 eri viranomaiselta, tuomioistuimelta ja järjestöltä, joista
huomattava osa vastusti tutkinnanjohtajuuden siirtämistä syyttäjälle. Hallituksen esitykses-

¹³⁶ OLJ 1/1993 s. 47–50 ja 339–342.

¹³⁷ Ks. tarkemmin OLJ 1/1993 s. 47–50 ja 339–342.

¹³⁸ Kahden eri viranomaisen päätöksentekoa pidettiin erityisen tärkeänä esitutkintalakia säädettäessä, ks. HE
14/1985 s. 13.

sä ei tarkemmin eritellä annettuja lausuntoja¹³⁹. Vastustuksen perusteeksi kuitenkin mainitaan jo esitutkintalain säätämisen yhteydessä esitetyt perusteet syyttäjäorganisaation uudistuksen keskeneräisyydestä sekä esitutkinta- ja syyttäviviranomaisen erillisyydestä esitutkinnan puolueettomuuden takaajana. Hallituksen esityksessä on todettu, että syyttäjän tutkinnanjohtajuutta vastustaneet tahot sen sijaan hyväksyivät työryhmään kuuluneen Mikko Pöyryn eriävän mielipiteen, jonka mukaan ”syyttäjän tutkinnanjohtajuuden sijaan esitutkintalaissa tulisi positiivisesti säätää syyttäjän velvollisuudesta osallistua esitutkintaan ja hänen keskeisimmät tehtävänsä siinä sekä tutkinnanjohtajan velvollisuudesta noudattaa syyttäjän antamia ohjeita”¹⁴⁰.

Edellä esitetyillä perusteilla hallituksen esityksessä päädyttiin syyttäjän tutkinnanjohtajuuden sijaan kannattamaan syyttäjän osallistumista ja yhteistyötä esitutkinnassa. Näin luotiin perusta niin sanotulle poliisin ja syyttäjän väliselle esitutkintayhteistyölle, josta säätää ETL 15 §. Mainittu säännös oli voimassa osittain jo ennen ROL:n uudistusta ja sitä seurannutta esitutkintalain muutosta, mutta sen soveltaminen oli tuolloin rajatumpaa ja käytännössä vähäistä, kuten ROL:n lainvalmisteluaineistossa on todettu¹⁴¹.

Syyttäjän tutkinnanjohtajuutta ja sitä rajatumpaa viranomaisten esitutkintayhteistyötä on hallituksen esityksessä perusteltu lähes täysin samoin sanakääntein. Syyttäjän aktiivisen osallistumisen ja tämän asiantuntemuksen hyödyntämisen on arvioitu vaikuttavan positiivisesti keskitetyn pääkäsitteilyn toimittamiseen sekä esitutkinnan tehostumiseen ja suuntaamiseen.¹⁴² Perustelujen samankaltaisuus mielestäni osoittaa, että syyttäjän asemaa ei ROL:a säädettäessä ole mietitty loppuun vaan ehdotuksen saama runsas vastustus on ”automaattisesti” johtanut syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta luopumiseen esitutkintayhteistyön hyväksi.

¹³⁹ Niitä ei myöskään ole julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa, kuten oli tehty mm. esitutkintalain säätämisen yhteydessä.

¹⁴⁰ HE 82/1995 s. 16 ja 79. Ks. tarkemmin Pöyryn eriävä mielipide: OLV 1/1993 s. 502–503.

¹⁴¹ HE 82/1995 s. 79 ja OLV 1/1993 s. 48.

¹⁴² HE 82/1995 s. 79. Vrt. OLV 1/1993 s. 47–50 ja 339–342, jossa on perusteltu lähes samoin sanoin *syyttäjän tutkinnanjohtajuutta*.

4.5 Yhteenveto

Esitutkintalain säätäminen on ollut pitkällisen lainvalmistelutyön tulos, jonka seurauksena syyttäjän asema esitutkinnassa on muotoutunut varsin monimutkaiseksi ja epäyhtenäiseksi. Esitutkintalain säätämisen yhteydessä aika ei ehkä ollut vielä kypsä syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle johtuen syyttäjälaitoksen kaksijakoisuudesta. Sen sijaan ROL:a säädettäessä syyttäjälaitoksen uudistaminen on jo ollut vireillä ja itsenäisen yhtenäisen syyttäjäviranomaisen perustaminen tiedossa¹⁴³.

ROL:a koskevassa oikeusministeriön työryhmämietinnössä on syyttäjän tutkinnanjohtajuutta perusteltu mielestäni hyvin ja kattavasti. Siinä on arvioitu epäillyn *oikeusturvan* parantuvan esitutkinnassa syyttäjän suuremman oikeudellisen asiantuntemuksen takia, minkä turvin teon rikosoikeudellinen arviointi helpottuu. Syyttäjän osallistumisella esitutkintaan on katsottu olevan positiivisia vaikutuksia myös prosessin *tehokkuusnäkökulmasta*. Esitutkinnan laadun ja pääkäsittelyn keskityksen on arvioitu tulevan paremmin turvatuksi, kun syyttäjä johtaa esitutkintaa. Tämä johtaisi *resurssien säästöön* kaikissa rikosprosessin vaiheissa. Syyttäjän *puolueettomuus* ei ehdotuksen mukaan vaarannu, koska syyttäjä sidotaan tutkinnanjohtajuuteen vasta alustavien etsintätoimenpiteiden jälkeen, kun jotain tiettyä henkilö on syytä epäillä syylliseksi rikokseen.¹⁴⁴ Näistä rikosprosessille positiivisista vaikutuksista huolimatta hallituksen esityksessä on päädytty kannattamaan työryhmän ehdotuksesta poikkeavaa järjestelyä. Hallituksen esityksen perustelut kannanotolle rajoittuvat viittaukseen jo esitutkintalain valmistelussa esitettyihin näkökulmiin erityisesti puolueettomuuden vaarantumisesta ja syyttäjän asianosaisasemasta.

Virolainen ja Pölönen ovat arvioineet, että syyttäjän roolia ja tehtäviä ei uudistuksen yhteydessä ole pohdittu riittävän tarkasti. Akkusatorisen rikosprosessin käyttöönottoa ja sen mukanaan tuomaa syyttäjän asianosaisasemaa on käytetty perusteena syyttäjien irrottami-

¹⁴³ Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä onkin todettu, että syyttäjäviranomaisen organisaatioon liittyvät kysymykset eivät ole olennaisia esitutkinnan johtajuutta arvioitaessa. Perusteluna on viitattu Ruotsiin, jossa syyttäjä ja poliisi kuuluivat samaan organisaatioon vuoteen 1965 saakka, jolloin perustettiin erillinen syyttäjälaitos. Tästä huolimatta syyttäjä on toiminut tutkinnanjohtajana esitutkinnassa. Ks. OJL 1/1993 s. 341.

¹⁴⁴ OJL 1/1993 s. ja 47–50 ja 341–342 ja edellä jakso 4.4.1.

seen esitutkinnanjohtajuudesta.¹⁴⁵ Kirjoittajat arvioivat, että todellisina syinä syyttäjän irtottamiseen tutkinnanjohtajuudesta ovat olleet reviiriajattelu ja syyttäjien kouluttamattomuus tutkinnanjohtajan tehtäviin¹⁴⁶. He huomauttavat, että syyttäjän asianosaisasemaa oikeudenkäynnissä ei tulisi korostaa liikaa, koska se hämärtää syyttäjän roolia yleisen edun valvojana ja lainkäyttöviranomaisena. Syyttäjän aseman selkiyttäminen olisi edellyttänyt ROL:n uudistuksen yhteydessä laajempaa periaatteellista keskustelua.¹⁴⁷ Hallituksen esityksen perustelujen niukkuus ja epäjohtonmukaisuus saa minut kallistumaan Virolaisen ja Pölösen esittämälle kannalle. Hallituksen esityksen rivien välistä on mielestäni luettavissa, että syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta luopumisen syynä on ennemminkin viranomaisvastustus eikä pelko esitutkinnan puolueettomuuden vaarantumisesta. Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu ”osallistuvan syyttäjän” asemaa, mistä syystä syyttäjän rooli esitutkinnassa on jäänyt avoimeksi ja epäselväksi¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Virolainen—Pölönen 2004 s. 31–32.

¹⁴⁶ Virolainen—Pölönen 2004 s. 42 alaviite 52, Virolainen 1998 s. 275 ja Virolainen 1995 s. 519.

¹⁴⁷ Virolainen—Pölönen 2004 s. 31–32.

¹⁴⁸ Virolainen—Pölönen 2004 s. 48

5 SYYTTÄJÄN ASEMA ESITUTKINNASSA RUOTSISSA

5.1 Yleistä esitutkinnasta

Ruotsissa esitutkinnasta säättää oikeudenkäymiskaari eli Rättegångsbalk (18.7.1942/740). Säädos on tullut voimaan 1.1.1948 ja se kattaa koko Ruotsin oikeudenkäyntimenettelyn niin rikos- kuin siviiliprosessinkin osalta. Siihen on tehty muutamia uudistuksia rikosprosessin osalta koskien muun muassa esitutkintaa ja pakkokeinoja.¹⁴⁹ RB:n säännökset rikosasian käsittelystä vastaavat pitkälti Suomen ROL:n säännöksiä ja ovatkin olleet lainsäädäntöuudistuksemme esikuvana¹⁵⁰. RB 23 luku säättää esitutkinnasta. Myös Förundersökningskungörelse (19.12.1947/948) säättää esitutkinnan toimittamisesta. Ruotsissa (kuten Suomessakin) esitutkinnan tarkoituksena on toimia rikosasian valmisteluvaiheena. Esitutkinnan tarkoituksena on palvella syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä.¹⁵¹ RB 23 luvun säännökset esitutkinnasta poikkeavat kuitenkin olennaisesti ETL:n säännöksistä, kun kysymys on syyttäjän asemasta esitutkinnassa. Vaikka asianosaisten asema ja esitutkinnan toimittaminen on pääsääntöisesti Suomea vastaava, olennaisia eroja on tutkinnanjohtajuuden järjestämisessä. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin Ruotsissa voimassa olevaa sääntelyä koskien esitutkinnan johtajuutta.

5.2 Esitutkinnan johtaminen

5.2.1 Tutkinnanjohtajan asema ja tehtävät

Tutkinnanjohtaja vastaa esitutkinnan toimittamisesta kokonaisuudessaan. Tutkinnanjohtajan on huolehdittava siitä, että tutkinta suoritetaan tehokkaasti ja asianosaisten oikeusturva huomioonottaen. Tutkinnanjohtajan tehtävänä on antaa tarpeellisia ohjeita tutkinnan suorittamiseksi.¹⁵² Poliisipäällystö johtaa esitutkintaan liittyvää poliisitoimintaa ja määrää esitut-

¹⁴⁹ Ollinen—Ala—Uotila DL 3/1997 s. 474.

¹⁵⁰ Tässä kirjoituksessa Ruotsin oikeudenkäyntimenettelyn esittely on rajattu kirjoituksen ulkopuolelle. Ks. Suomen ja Ruotsin oikeudenkäyntimenettelyn vertailua Illman 2007 s. 4–5 ja HE 82/1995 s. 5–6.

¹⁵¹ Esitutkinnassa tulee selvittää, ketä voidaan epäillä syylliseksi rikokseen ja onko riittäviä syitä syytteen nostamiseksi. Syyttäjällä on vastuu esitutkinta-aineiston riittävydestä ja objektiivisuudesta. Esitutkintamateriaalin on oltava niin kattavaa, että näyttö voidaan ottaa vastaan pääkäsittelyssä keskitysperiaatteen mukaisesti yhdellä kertaa. RB 23:2 sekä Ekelöf V 1987 s. 93, Bring—Diesen 2005 s. 21–22 ja Lindell—Eklund—Asp—Andersson 2005 s. 37–38.

¹⁵² FUK 1 a § ja Haastattelu Landström 9.12.2008

kinnassa käytettävät resurssit ja strategiat. Tutkinnanjohtajan tehtävänä ei siten ole puuttua siihen, miten hänen määräämät tutkintatoimenpiteet käytännössä pannaan täytäntöön.¹⁵³

Tutkinnanjohtajan tehtävänä on päättää tutkinnan aloittamisesta, lopettamisesta, pakkokeinojen käyttämisestä sekä tutkinnan suuntaamisesta ja rajoittamisesta. Pääsääntöisesti Ruotsissa nämä tehtävät kuuluvat syyttäjälle.¹⁵⁴ Esitutkinta on RB 23:1:n mukaan pääsääntöisesti aloitettava, jos on syytä epäillä, että virallisen syytteen alainen rikos on tapahtunut. Esitutkintaa ei aloiteta, jos on selvää, ettei rikosta voida selvittää (RB 23:2). Esitutkintaa voidaan RB 23:4 a §:n mukaan rajoittaa (förundersökningsbegränsning) esimerkiksi kustannusperusteisesti tai odotettavissa olevan syyttämättäjättämisen¹⁵⁵ perusteella. Päätöksen esitutkinnan rajoittamisesta tekee syyttäjä.¹⁵⁶ Esitutkinta voidaan myös jättää samoilla perusteilla kokonaan toimittamatta¹⁵⁷. Esitutkinta lopetetaan käytännössä siten, että esitutkinta-aineisto annetaan tiedoksi epäilylle (RB 23:18). Kun esitutkinta on näin lopetettu, syyttäjän tulee päättää, nostetaanko asiassa syyte (RB 23:20). Esitutkinta voidaan lopettaa myös, jos ei enää ole perusteita sen suorittamiseksi (RB 23:4). Perusteena voi olla se, ettei tekijää ei ole saatu selvitettyä tai tätä ei ole saatu kiinni, rikosta ei ole tapahtunut tai tekijä on alle 15-vuotias (RB 23:4).¹⁵⁸ Päätöksen tästä (nedläggning av förundersökning) tekee tutkinnanjohtaja¹⁵⁹.

5.2.2 Syyttäjä tutkinnanjohtajana

Esitutkinnasta säätävän RB 23 luvun 3 §:n mukaan esitutkinnan aloittamispäätöksen tekee poliisi tai syyttäjä. Syyttäjä johtaa esitutkintaa *asioissa, jotka eivät ole luonteeltaan yksinkertaisia*. Syyttäjä voi säännöksen mukaan ottaa asian johdettavakseen *heti, kun tiettyä henkilöä voidaan epäillä* syylliseksi rikokseen. Syyttäjä voi lisäksi ottaa esitutkinnan joh-

¹⁵³ Illman 2007 s. 12.

¹⁵⁴ Illman 2007 s. 10.

¹⁵⁵ RB 20 kap. säätää syyttämättäjättämisestä (åtalsunderlåtelse)

¹⁵⁶ Ks. esitutkinnan rajoittamisesta RB 23:4 a ja Illman 2007 s. 14 ja tarkemmin Bring—Diesen 2005 s. 417 ss.

¹⁵⁷ Ks. esitutkinnan toimittamattajättämisestä RB 23:4 a ja 23:22 sekä Lindell—Eklund—Asp—Andersson 2005 s. 39 ja 52–53.

¹⁵⁸ Lindell—Eklund—Asp—Andersson 2005 s. 52–53 ja Bring—Diesen 2005 s. 440.

¹⁵⁹ Yleensä syyttäjän tulisi olla tutkinnanjohtajana, jos päätös tehdään muilla kuin ”ei rikosta” perusteella. Ks. Illman 2007 s. 14–15 ja Bring—Diesen 2005 s. 440 ss.

dettavakseen, jos siihen on erityisiä syitä.¹⁶⁰ Tutkintaa johtava syyttäjä voi olla joko alueellinen syyttäjä (distriktåklagare) tai vaativissa tapauksissa valtionsyyttäjä (statsåklagare)¹⁶¹. Bring ja Diesen ovat luetelleet pääsääntöisesti syyttäjän tutkinnanjohtajuutta edellyttäviksi rikoksiksi ainakin rikoslain (Brottsbalk 21.12.1962/700) luvuissa 6, 11 ja 13–22¹⁶² kriminalisoidut teot, joista säädetty rangaistus on vähintään 2 vuotta vankeutta. Lisäksi syyttäjän tulee toimia tutkinnanjohtajana erityislainsäädännössä kriminalisoiduissa teoissa, joista säädetty rangaistus on yli 6 kuukautta vankeutta.¹⁶³

Edellä käsitellystä RB 23:3:n mukaisesta pääsäännöstä on poikkeuksia, joista säädetään erityislainsäädännössä¹⁶⁴. Poikkeukset on koottu ylimmän syyttäjäviranomaisen ja poliisijohdon antamiin keskenään samansisältöisiin yleisiin ohjeisiin ja määräyksiin¹⁶⁵. Syyttäjän on ensinnäkin johdettava rikosasian esitutkintaa aina, jos epäilty on alle 18-vuotias. Toiseksi syyttäjän on johdettava esitutkintaa, kun rikoksesta epäilty on poliisi. Kolmanneksi syyttäjän on johdettava esitutkintaa, jos kysymys on lähisuhdeväkivallasta tai rikokseen liittyy esimerkiksi rasistinen tai uskonnollinen motiivi. Neljänneksi syyttäjän tutkinnanjohtoa edellytetään, kun kyse on henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvasta rikoksesta, jonka asianomistaja on alaikäinen. Mainituissa tapauksissa syyttäjän tulisi johtaa esitutkintaa alusta alkaen, vaikka asia olisi yksinkertainen. Jos poliisi on aloittanut esitutkinnan, asia tulee siirtää syyttäjän johdettavaksi mahdollisimman pian.¹⁶⁶

Syyttäjällä on vastuu esitutkinnasta kokonaisuudessaan. RB 23:3.2:n mukaan syyttäjä voi luottaa poliisiviranomaisen täytäntöönpanevaan apuun toimiessaan tutkinnanjohtajana. Syyttäjä voi esitutkintaa johtaessaan antaa poliisille esitutkintaan liittyä tehtäviä, kun ne ovat sopivia toimenpiteen luonteeseen nähden. Esitutkintaa koskevat toimenpiteet ja konkreettisen suuntaamisen suorittaa poliisi, vaikka syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana. Tiettyjä

¹⁶⁰ RB 23:3 ja Ekelöf V 1987 s. 99–100, Lindell—Eklund—Asp—Andersson 2005 s. 40, Bring—Diesen s. 77 ja Illman s. 10 sekä haastattelu Lena Landström 9.12.2008.

¹⁶¹ Ekelöf V 1987 s. 99.

¹⁶² Mainitut luvut koskevat mm. seksuaalirikoksia, velallisen rikoksia, yleisvaarallisia rikoksia, vääreennysrikkoksia, rikoksia viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan, valtio- ja maanpetosrikkoksia, virkarikkoksia ja sotilasrikkoksia.

¹⁶³ Bring—Diesen 2005 s. 201.

¹⁶⁴ Mm. LUL 2–3 § ja polisförordning 5 kap.

¹⁶⁵ ÅFS 2005:9 ja RPSFS 2005:11.

¹⁶⁶ ÅFS 2005:9 5–6 § ja RPSFS 2005:11 5–6 § sekä mm. Illman 2007 s. 12–13.

toimenpiteitä ei voida siirtää poliisin suoritettavaksi. Tällaisia ovat muun muassa tietyistä pakkokeinoista päättäminen.¹⁶⁷

5.2.3 Poliisi tutkinnanjohtajana

Ruotsissa esitutkintaa johtaa pääsääntöisesti siis syyttäjä, ellei kysymyksessä ole luonteeltaan yksinkertainen rikos. Poliisin johtamien yksinkertaisten asioiden osuus tutkittavista rikoksista on kuitenkin varsin suuri.¹⁶⁸ Rikokset, joissa poliisi yleensä johtaa esitutkintaa, on lueteltu ylimmän syyttäväviranomaisen ja poliisijohdon antamissa määräyksissä. Tällaisia yksinkertaisia BB:ssa säädettyistä rikoksista ovat henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista esimerkiksi pahoinpitely sekä kuoleman- ja vammantuottamus liikenneonnettomuuden yhteydessä. Vapauteen kohdistuvista rikoksista yksinkertaisiksi on arvioitu muun muassa laitton uhkaus ja kotirauhan rikkominen sekä osa seksuaalirikoksista. Omaisuusrikoksista yksinkertaisten luetteloon kuuluvat varkaus kaikissa törkeysasteissaan, luvaton käyttö sekä petos- ja kavallusrikokset. Erityislainsäädännössä säädettyistä rikoksista suurin ryhmä on liikennerikokset.¹⁶⁹ Yksinkertaisissa asioissa, joissa poliisi toimii tutkinnanjohtajana, syyttäjän tehtävänä on olla tutkinnassa tukena ja antaa ohjeita ja neuvoja etenkin rikosoikeudellisissa ja näytöllisissä kysymyksissä. Esitutkinnan johtamiseen oikeutettuja virkamiehiä poliisiorganisaatiossa on ainakin poliisimestari (polismästare) ja tietyissä erikseen säädettyissä tilanteissa muu poliisimies.¹⁷⁰

Syyttäjä- ja poliisiviranomaisten antamisen määräysten 4 §:n mukaan poliisi voi toimia tutkinnanjohtajana *myös muiden* kuin määräyksen liitteessä lueteltujen rikosten tutkinnassa, jos asia on laadultaan yksinkertainen. Tämä on mahdollista, jos olosuhteiden perusteella on havaittavissa, että asia on yksinkertainen ja tutkintaa voidaan siksi johtaa poliisin toi-

¹⁶⁷ Lindell—Eklund—Asp—Andersson 2005 s. 40–41.

¹⁶⁸ Illman 2007 s. 10.

¹⁶⁹ ÅFS 2005:9 4 § ja liite ja RPSFS 2005:11 4 § ja liite sekä Ekelöf V 1987 s. 100 ja Illman 2007 s. 12.

¹⁷⁰ Ekelöf V 1987 s. 99–100.

mesta. Syyttäjän tulee tehdä arvio siitä, kuka tällaisessa tapauksessa toimii tutkinnanjohtajana.¹⁷¹

Kun poliisi johtaa esitutkintaa, tällä on velvollisuus antaa syyttäjälle ilmoituksia esitutkin-
nan kulusta. Poliisilla on ilmoitusvelvollisuus myös muista tutkinnassa olevista asioista,
joilla voi olla yhteys rikosasiaan, joka on syyttäjän johdettavana. Poliisiin on lisäksi annet-
tava ilmoitus edellä käsitellyistä yksinkertaisista rikosasioista, joihin liittyy piirteitä, joiden
takia syyttäjän tulisi poikkeuksellisesti johtaa tutkintaa. Myös vakavista ja vaikeista rikos-
asioista on tiedotettava syyttäjää, jotta tämä voi päättää, ottaako esitutkinna johdettavak-
seen. Ilmoitus on tehtävä riippumatta siitä, voidaanko jotain tiettyä henkilöä vielä epäillä
syylliseksi rikokseen.¹⁷²

5.2.4 Toimivallan siirtäminen poliisin ja syyttäjän välillä

Syyttäjä voi ottaa yksinkertaisenkin rikoksen tutkinnan johdettavakseen, jos se on erityi-
sestä syystä tarpeen (RB 23:3). Edellä on käsitelty erityislainsäädännössä määritellyt tilan-
teet, joissa syyttäjän tulisi toimia tutkinnanjohtajana esitutkinna alusta alkaen, vaikka ky-
symyksessä on yksinkertainen rikosasia¹⁷³. Jos tällaista rikosta koskeva ilmoitus on tehty
poliisille, poliisiin tulee siirtää se välittömästi syyttäjälle, joka ottaa tutkinnan johdettavak-
seen¹⁷⁴.

Poliisin johtama esitutkinta voidaan myös tarpeen mukaan siirtää syyttäjän johdettavaksi.
Siirto perustuu myös RB 23:3 §:ään ja syyttäjä voi ottaa esitutkinna johdettavakseen eri-
tyisestä syystä myös muilla perusteilla kuin erityislainsäädännössä säädettyillä. Siirto voi
joissakin tapauksissa olla väliaikainen siten, että syyttäjä johtaa tutkintaa ainoastaan tietyn
toimenpiteen ajan. Poliisin johtama esitutkinta voidaan siirtää syyttäjän johdettavaksi useil-
la eri perusteilla. Myös näistä perusteista säännellään syyttäjä- ja poliisijohdon antamissa
määräyksissä. Esitutkinna johto on ensinnäkin siirrettävä syyttäjälle, kun suoritettavana on

¹⁷¹ ÅFS 2005:9 4 § ja RPSFS 2005:11 4 § sekä Illman 2007 s. 12.

¹⁷² FUK 2–2 a § ja ÅFS 2005:9 sekä RPSFS 2005:11 9–10 §.

¹⁷³ Näitä olivat mm. alaikäisen tai poliisin tekemäksi epäillyt rikokset.

¹⁷⁴ ÅFS 2005:9 ja RPSFS 2005:11 6 § sekä Illman 2007 s. 12–13.

toimenpide, jossa tuomioistuimella on päätäntävalta¹⁷⁵. Toiseksi rikoksentekijän luovuttamis- sekä kansainväliset oikeusapupyynnöt edellyttävät tutkinnanjohtajuuden siirtämistä syyttäjälle. Kolmanneksi tutkittavan asian vaikeus tai muut tutkinnalliset syyt saattavat edellyttää tutkinnanjohtajan siirtämistä syyttäjälle.¹⁷⁶ Seuraavissa tilanteissa syyttäjä voi siirtää tutkinnanjohtajan takaisin poliisille, kun syyttäjän tutkinnanjohtajuutta edellyttänyt toimenpide on suoritettu. Edellä mainittujen viranomaismääräysten 8 §:n mukaan syyttäjän tutkinnanjohtajuutta edellyttävät ensinnäkin alle 15-vuotiaan kuuleminen ja epäillyn poikkeava psyykinen tila. Toiseksi lähestymiskiellon hakeminen ja kolmanneksi vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen käyttö edellyttävät tutkinnanjohtajuuden siirtämistä syyttäjälle.¹⁷⁷

Kuten edellä on todettu, poliisilla on velvollisuus ilmoittaa syyttäjälle vakavan rikoksen tutkinnan aloittamisesta, vaikkei ketään voida vielä epäillä syylliseksi. Esimerkkinä viranomaisohjeissa mainitaan henkirikos sekä talousrikokset ja erityisrikosoikeuteen kuuluvat rikokset, jotka juridisen monimutkaisuutensa takia vaativat syyttäjän toimimista tutkinnanjohtajana. Ilmoituksen saatuaan syyttäjän on viivytyksettä päätettävä, ottaako hän tällaisen rikoksen tutkinnan johdettavakseen. Päätös on tehtävä kirjallisesti.¹⁷⁸

5.4. Yhteenveto: syyttäjien toimenkuvien vertailua

Vakavampien ja vaikeiden rikosasioiden esitutkinnan johtaminen on Ruotsissa siis asetettu syyttäjän tehtäväksi. Ruotsin syyttäjien keskuudessa vallitsevan käsityksen mukaan vastuu tutkinnanjohtamisesta on annettu syyttäjille, jotta esitutkinta-aineisto saataisiin laadultaan ja laajuudeltaan sellaiseen muotoon, että se mahdollistaa syytteen tehokkaan ajamisen oikeudenkäynnissä. Syyttäjällä on myös mahdollisuus jo esitutkinnan aikana tehdä tarvittavia

¹⁷⁵ Tällainen tilanne on silloin, kun epäillylle on haettava julkisen puolustajan määräämistä tai asianomistajalle avustajaa tai lapselle edunvalvojaa.

¹⁷⁶ Ks. perusteista tarkemmin ÅFS 2005:9 ja RPSFS 2005:11 7 § sekä Illman 2007 s. 13.

¹⁷⁷ Ks. perusteista tarkemmin ÅFS 2005:9 ja RPSFS 2005:11 8 § Illman 2007 s. 13.

¹⁷⁸ ÅFS 2005:9 ja RPSFS 2005:11 10 § sekä Illman 2007 s. 13–14.

johtopäätöksiä esitutkinnan lopettamisesta, jos on havaittavissa, ettei kysymyksessä ole rikos tai siitä ei tulla saamaan riittävää näyttöä.¹⁷⁹

Syyttäjän osallistumisen määrä luonnollisesti vaihtelee tutkittavan rikoksen laadun ja muidenkin seikkojen mukaan¹⁸⁰. Valtionsyyttäjä Mika Illman on selvityksessään Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvista jaotellut ruotsalaisen syyttäjän tutkinnanjohtajuusmallit passiiviseksi ja aktiiviseksi. *Passiivisessa tutkinnanjohtajuusmallissa* syyttäjä antaa ohjeet tavanomaisten esitutkintatoimenpiteiden suorittamiseksi. Tällöin syyttäjän oma toiminta rajoittuu lähinnä pakkokeinoista päättämiseen. *Aktiivisessa tutkinnanjohtajamallissa* syyttäjä antaa yksityiskohtaisia ohjeita poliisille tutkinnan suuntaamisesta ja esitutkinta-aineiston keräämisestä. Aktiivista johtamisotetta sovelletaan erityisesti talousrikoksissa ja muissa vaativissa rikosasioissa. Pyrkimys Illmanin mukaan onkin, että syyttäjät panostaisivat erityisesti näiden asioiden tutkinnan johtamiseen.¹⁸¹

Tutkinnanjohtajuuden osuus ruotsalaisen syyttäjän toimenkuvasta vaihtelee paljon rikostyyteittäin ja syyttäjittäin. Illmanin selvityksessä on todettu, että vaikeita rikosasioita hoitavat syyttäjät käyttävät merkittävän osan työajastaan tutkinnanjohtamiseen. Syyttäjän työaika on jaettavissa kolmeen osaan, joista suurimmat ovat tutkinnanjohto ja syytteiden ajaminen oikeudessa. Syyteharkintaosuus vie suppeimman osan syyttäjän työajasta, mikä johtuu siitä, että syyttäjä on jo esitutkinnan aikana tutustunut syyteharkintaratkaisun pohjana olevaan materiaaliin¹⁸². Tutkinnanjohtajana toimiminen on Illmanin mukaan projektiluontoista ja syyttäjä toimii osana poliisimiehistä koostuvaa tutkintaryhmää. Tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä myös pääsääntöisesti ajaa syytteen oikeudessa.¹⁸³

Erot suomalaisen ja ruotsalaisen syyttäjän toimenkuvien välillä ovat Illmanin mukaan lähinnä muodollisia, vaikka Ruotsissa syyttäjä onkin kiistatta esitutkinnan johtaja. Ainakin

¹⁷⁹ Illman 2007 s. 10–11. Myös Landström on todennut esitutkinnan laadun paranevan, kun syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, haastattelu Landström 9.12.2008.

¹⁸⁰ Haastattelu Landström 9.12.2008.

¹⁸¹ Illman 2007 s. 11 ja 16–17.

¹⁸² Illman 2007 s. 15. Myös Lena Landström on todennut, että syyteharkinta-aika muodostuu lyhyeksi, haastattelu Landström 9.12.2008.

¹⁸³ Illman 2007 s. 15.

tapauksissa, joissa ruotsalaisella syyttäjällä on passiivinen johtamisote, erot toimenkuviissa ovat käytännössä vähäisiä. Passiivinen tutkinnanjohtajuus vastaa tosiasiallisesti Suomen lainsäädännössä syyttäjälle annettuja toimintamahdollisuuksia. Keskeinen ero Illmanin mukaan kuitenkin on se, ettei ruotsalainen syyttäjä voi vetäytyä päätösvallan käytöstä. Suomessa syyttäjällä on *mahdollisuus* osallistua esitutkintaan, mutta lainsäädännössä ei aseteta mitään ehdotonta toimimisvelvollisuutta.¹⁸⁴

Syyttäjän aktiivinen mukanaolo esitutkinnassa on omiaan helpottamaan näytön riittävyysarviointia, koska syyttäjän asiantuntemus edesauttaa esitutkinnan kohdentamista rikosoikeudellisesti relevanttien tunnusmerkistöjen selvittämiseen. Syyttäjällä on oikeudenkäyntikokemuksensa perusteella poliisia parempi mahdollisuus arvioida, minkälaista näyttöä syyte- ja tuomitsemiskynnyksen ylittäminen edellyttää. Syyttäjän asiantuntemuksen hyödyntäminen onkin Illmanin mukaan tärkeää, jotta esitutkinta voisi muodostaa luotettavan perustan syyteharkinnalle. Tietämys näyttövaatimuksen tasosta on tarpeen myös useiden pakkokeinojen käytön yhteydessä. Myös riidattomien ja riidanalaisten seikkojen erottaminen jo esitutkinnan aikana on tärkeää, koska nämä on pystyttävä erottamaan toisistaan pääkäsittelyssä todistelua esitettäessä. Syyttäjän aktiivinen esitutkinnan seuraaminen on myös omiaan vähentämään prosessia pitkittäviä lisätutkintapyyntöjä sekä lisäämään esitutkinnan lopettamispäätöksiä tilanteissa, joissa näyttö on heikko. Tämä johtaa myös poliisin resurssien parempaan allokoitumiseen.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Illman 2007 s. 16–18. ja sama Akkusatoori 3/2007 s. 5. Ks. myös Vuorenpää 2007 s. 125, joka on todennut, että Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimivaltuudet vastaavat toisiaan.

¹⁸⁵ Illman 2007 s. 18–20 ja sama Akkusatoori 3/2007 s. 5–6. Ks. myös Ekelöf V 1987 s. 101, jossa hän on arvioinut, että syyttäjän toimiminen tutkinnanjohtajana toisaalta tehostaa esitutkintaa ja epäillyn oikeusturvaa. Myös Lena Landström on esittänyt samoja näkökohtia, haastattelu Landström 9.12.2008.

6 TUOMIOISTUINLAITOKSEN KEHITTÄMISKOMITEAN MALLI

Valtioneuvoston 20.6.2001 asettama komitea on osana tuomioistuinlaitoksen kehittämistä pohtinut syyttäjän ja poliisin välistä yhteistyötä. Komitea on 28.11.2003 antamassaan mietinnössä hahmotellut aiemmista tutkinnanjohtajuuteen ja osallistumiseen perustuvista malleista poikkeavaa tapaa järjestää syyttäjän ja poliisin välinen toimivallanjako. Kehittämiskomitean ehdottama malli sijoittuu syyttäjän valtuuksien laajuutta arvioitaessa nykyisen Suomen mallin ja Ruotsissa voimassa olevan mallin välimaastoon.

Rikosasioiden käsittely on tuomioistuinten ydinaluetta. Rikosasioissa on kuitenkin olemassa useita menettelyjä, joissa asian käsittely päättyy poliisin tai syyttäjän ratkaisuun¹⁸⁶. Painet tuomiovallan siirtoon perustuvat tuomioistuimissa käsiteltävien rikosasioiden määrän jatkuvaan kasvuun, mihin on komitean mukaan syynä rikosasioiden laadun vaikeutuminen. Tuomiovallan siirtoon poliisille ja syyttäjälle liittyy useita asianosaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien kannalta ongelmallisia kysymyksiä. Komitea päätyykin arviossaan siihen, että poliisin ja syyttäjän tuomiovallankäyttöä koskevia valtuuksia ei ole syytä laajentaa. Sen sijaan rikosasioiden käsittelyä tulee kehittää kevyemmäksi ja joustavammaksi.¹⁸⁷

Vaikka poliisin ja syyttäjän tuomiovaltaa ei komitean mukaan tule laajentaa, se arvioi näiden välisen yhteistyön kehittämisen tärkeäksi. Mietinnön mukaan nykyistä rikosprosessia ja pääkäsittelyn turvaamista edesauttaisi, jos syyttäjälle siirrettäisiin osa nykyisistä tutkinnanjohtajan tehtävistä. Syyttäjät voisivat muun muassa laajoissa ja vaikeissa asioissa päättää *esitutinnan lopettamisesta, laajuudesta sekä vaatimusten esittämisestä vangitsemisessä ja muissa tuomioistuimen päätöstä edellyttävissä pakkokeinoissa*¹⁸⁸. Perusteina tälle linjaukselle komitea esittää oikeusturva- ja rikosvastuun selvittämisen intressin vastakainasettelun. Pakkokeinojen käytössä puututaan aina ihmisten perusoikeuksiin, joten oikeusturvan takeista huolehtiminen on erityisen tärkeää. Syyttäjän ajaessa tuomioistuinkä-

¹⁸⁶ Summaariset rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyt, poliisin päätökset toimenpiteistä luopumisesta ja syyttäjän tekemä syyttämättä jättämis- tai esitutinnan rajoituspäätös. Ks. KM 2003:3 s. 121–122.

¹⁸⁷ KM 2003:3 s. 120–125. Esimerkkinä kevennetystä menettelystä komitea mainitsee tuolloin valmisteltavana olleen kirjallisen rikosprosessimenettelyn.

¹⁸⁸ Syyttäjän tulisi olla selkeässä vastuuasemassa erityisesti epäkonventionaalisten pakkokeinojen käytössä, KM 2003:3 s. 124.

sittelyä edellyttäviä pakkokeinovaatimuksia oikeudenkäynnistä muodostuisi enemmän ”trial-tyyppinen”, mikä olisi komitean mukaan merkittävä kehitysaskel parempaan oikeusturvaan pakkokeinoasioissa.¹⁸⁹

Kuten syyttäjän tehtäviä esitutkinnassa hahmoteltaessa on todettu, laki ei estä syyttäjää ottamasta pakkokeinoja koskevia asioita ratkaistavakseen jo esitutkintavaiheessa. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole tapahtunut.¹⁹⁰ Matti Tolvasen mukaan komitean kannanoton taustalla on poliisin toimivaltuuksien jatkuva kasvu erityisesti salaisissa pakkokeinoissa¹⁹¹. Tolvanen on arvioinut, että syyttäjä pystyy koulutuksensa ja ammattitaitonsa puolesta arvioimaan pakkokeinojen käytön kynnykset poliisia paremmin. Komitean kannanotto korostaa edelleen nykyisen yhteistyön merkitystä ja sitä, että varsinaisten tutkintatoimenpiteiden suorittaminen kuuluu poliisille. Tolvasen mukaan komitean mallilla pyritään tehostamaan asian selvittämistä ja turvaamaan asianosaisten oikeusturva. Kuten komiteamietinnössä on todettu, syyttäjän esittäessä vaatimukset pakkokeinokäsittely muodostuisi enemmän kaksiasianosaissuhteelle perustuvaksi. Kun syyttäjän vastapuolena olisi ammattitaitoinen avustaja, tuomioistuimen vastuulle jäisi oikeusturva- ja rikosvastuun selvittämisintressin puolueeton punninta.¹⁹²

Tolvanen kannattaa kehittämiskomitean ehdotusta ja näkee sen ”kolmanneksi tieksi” järjestää syyttäjän ja poliisin välinen toimivallanjako¹⁹³. Hän on arvioinut, että nykyisin voimassa oleva sääntely jättää liian paljon syyttäjän ja poliisin välisen yhteistyön paikallisen järjestämisen varaan. Nykyinen väljä normitus on johtanut siihen, että yhteistyö on pitkälti riippuvainen syyttäjän ja poliisin keskinäisestä henkilökemiasta. Yhteistyön parantaminen entistä laajemmilla valtakunnansyyttäjän ja sisäasiainministeriön määräyksillä on Tolvasen mukaan epätodennäköistä.¹⁹⁴ Syyttäjän muodollinen tutkinnanjohtajuus ei hänen mukaansa

¹⁸⁹ KM 2003:3 s. 124–125.

¹⁹⁰ Virolainen—Pölönen 2004 s. 44–45.

¹⁹¹ Pakkokeinolakia muutettiin vuoden 2004 alusta voimaan tulleella lailla 27.6.2003/646, jossa poliisin telepakkokeino- ja televalvontaoikeuksia lisättiin. Lisäksi monien pakkokeinojen käytön kynnyksestä alennettiin ”todennäköisiä syitä” – tasosta ”syytä epäillä” – tasoiseksi.

¹⁹² Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 67–68 ja s. 70.

¹⁹³ Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 71. Vrt. Virolainen—Pölönen 2004 s. 48 alv. 74, jossa on todettu, että kyseessä ei ole uusi malli vaan ETL:n säätämisen yhteydessä valitun linjan tehostaminen.

¹⁹⁴ Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 71.

takaisi esitutkinnan tehokkuutta ja asianosaisten oikeusturvan toteutumista nykyistä paremmin. Syyttäjän puolueettomuus on Tolvasen mukaan paremmin varmistettavissa, jos hän ei johda esitutkintaa. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus edellyttäisi lisäksi syyttäjäresurssien tuntuva lisäämistä. Tolvasen mukaan tutkinnanjohto tulisi säilyttää poliisipäällystöllä, koska vastuu ETL 5 §:n mukaisista esitutkinnan tavoitteiden toteutumisesta on poliisilla. Syyttäjän tehtäväksi rikosvastuun toteuttajana ja oikeusturvan takaajana jäisi esitutkinnan laadun valvonta, josta Tolvasen mukaan tulisi säätää tarkemmin laissa. Pakkokeinoasioiden ajaminen oikeudessa muistuttaa vahvasti rikosasian pääkäsittelyä, mistä syystä tämä tehtävä olisi luontevaa antaa syyttäjälle kehittämiskomitean mietinnön mukaisesti.¹⁹⁵

Myös asianajaja Markku Fredman näkee syyttäjän esitutkintaan osallistumisen tarpeellisenä. Hän kannattaa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mallia, koska pääkäsittelyjärjestelmä edellyttää entistä suurempaa syyttäjän roolia esitutkinnassa. Hän huomauttaa, että esitutkinnan asemaa oikeudenkäynnin valmisteluna ei saisi unohtaa.¹⁹⁶

Virolainen ja Pölönen ovat arvioineet, että tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean uudistusehdotukset ovat askel oikeaan suuntaan. Ne eivät heidän mukaansa käytännössä olisi kuitenkaan riittäviä – onhan syyttäjällä jo nykyisenkin esitutkintalain puitteissa oikeus ottaa pakkokeinoja koskevia asioita ratkaistavakseen. Esitutkintaan kuuluu muitakin tehtäviä pakkokeinojen ohella. Syyttäjän valvonta- ja ohjausroolin toteutuminen edellyttäisi sitä, että syyteharkinnan suorittavasta syyttäjistä tehtäisiin tutkinnanjohtaja.¹⁹⁷ Vaikka tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotukset syyttäjän valtuuksien lisäämisestä parantaisivat syyttäjän esitutkinta-asemaa, ne eivät mielestäni kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa syyttäjän aseman lainsäädännöllisestä epäselvyydestä. Sen sijaan saattaisivat entisestään vaikeuttaa poliisin ja syyttäjän toimivaltasuhteita. Yhdyn Virolaisen ja Pölösen esittämään kantaan siitä, että syyttäjän aseman vakiinnuttaminen esitutkintaan edellyttää lainsäädännön tasoista sitovaa sääntelyä tämän tutkinnanjohtajuudesta.

¹⁹⁵ Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 67–71.

¹⁹⁶ Fredman 2008 s. 13.

¹⁹⁷ Virolainen—Pölönen 2004 s. 48–49 ja s. 49 alava. 77.

7 SYYTTÄJÄN ASEMAA KOSKEVA KESKUSTELU

7.1 Lainvalmistelun aiheuttama keskustelu

7.1.1 Nykyisen mallin kannattajat

Voimassa oleva syyttäjän asemaa esitutkinnassa koskeva sääntely vastaa *Mikko Pöyryn* rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamistyöryhmän mietinnössä esittämää eriävää mielipidettä. Pöyry on mielipiteessään esittänyt, että syyttäjän tutkinnanjohtajuuden sijaan syyttäjän osallistumisvelvollisuudesta ja keskeisistä tehtävistä esitutkinnassa tulee säätää positiivisesti laissa. Syyttäjän osallistumisaktiivisuus vaihtelisi rikoksen laadun mukaan. Tarve syyttäjän osallistumiselle aktualisoituu Pöyryn mukaan vaativammissa rikosasioissa, joissa osallistumisen tulisi olla ehdotettua muodollis-juridista mallia intensiivisempää.¹⁹⁸

Pöyry vastusti syyttäjän tutkinnanjohtajuutta erityisesti sillä perusteella, että ehdotettu malli perustui *muodollis-juridiselle* johtamiselle eikä operatiiviselle ja taktiselle johtamisottelelle. Pöyry hyväksyi työryhmän enemmistön ajatuksen siitä, että syyttäjän aktiivinen osallistuminen on edellytys keskitetyn pääkäsittelyn turvaamiseksi. Pöyryn mukaan valittu malli oli kuitenkin huono, sillä tutkinnanjohtajalla tulisi tarkoittaa henkilöä, joka *asiallisesti* johtaa esitutkintaa.¹⁹⁹ Pöyryn johtopäätös on, että syyttäjällä tulee olla sekä oikeus että velvollisuus ohjata esitutkintaa syyteharkinnan ja pääkäsittelyn turvaamiseksi. Tämän ohjauksen tulisi Pöyryn mukaan kuitenkin tapahtua tutkinnanjohtajan välityksellä. Tutkinnanjohtajalla on velvollisuus informoida syyttäjää ja noudattaa tämän ohjeistusta. Pöyry on

¹⁹⁸ OLJ 1/1993 s. 502 ja Pöyry Poliisimies 6/1994 s. 13.

¹⁹⁹ Pöyry on mielipiteessään vastustanut muodollista johtoa, koska se saattaisi vaikeuttaa rikosten selvittämistä. Tämä johtuu siitä, että poliisinkaan tutkinnanjohto ei ole ollut riittävän intensiivistä, vaikka esitutkintalakiin otetun tutkinnanjohtajainstituution tarkoituksena on nimenomaan ollut edistää rikosten selvittämistä. Syyttäjän osallistumisen varmistamiseksi Pöyry on pitänyt tärkeänä sitä, että syyttäjät todellisuudessa reagoivat poliisin heille tekemiin ilmoituksiin tutkittavana olevista rikoksista. Pöyry on myös todennut, että tarve esitutkinnan suuntaamiseen on olemassa jo ennen kuin tiettyä henkilöä on syytä epäillä rikoksesta. Pöyry on arvostellut myös yksinkertaisten rikosten rajausta syyttäjän tutkinnanjohtajuuden ulkopuolelle, koska asian yksinkertaisuus ei välttämättä perustu aina rikostyyppiin. Ks. OLJ 1/1993 s. 502–503.

arvioinut, että poliisikunnan suhtautuminen syyttäjän aktiiviseen osallistumiseen on positiivinen, kunhan tehtäväkentät pidetään selkeinä.²⁰⁰

Hannu Tapani Klami on samoilla linjoilla edellä esitetyn Pöyryn mallin kanssa. Hän kannattaa ajatusta siitä, että esitutkintaan omaksuttaisiin *välimuoto*, jossa syyttäjä voitaisiin kytkeä esitutkintaan aikaisemmassa vaiheessa. Syyttäjä pitäisi yhteyttä tutkinnan suorittajiin ja olisi siten aiemmassa vaiheessa tietoinen hänelle käsiteltäväksi tulevista asioista.²⁰¹ Syyttäjän tutkinnanjohtajuus ei ole Klamin mielestä perusteltua, koska esitutkinnassa ei vielä ilmene sellaisia päätöksentekotilanteita, jotka edellyttäisivät syyttäjän suorittamaa laintulkintaa ja todistusharkintaa. Klamin näkemyksen mukaan esitutkinnassa korostuu faktojen selvittäminen sekä sen arvioiminen mitä ja miten tutkitaan. Klamin mukaan syyttäjän juristikoulutus ei anna riittäviä valmiuksia näiden kysymysten ratkaisemiseen. Juridisten ongelmien selvittäminen korostuu Klamin mukaan vasta sitten, kun kaikki saatavilla oleva näyttö on hankittu. Jos juridisia ongelmia ilmenee esitutkinnan aikana, poliisilla on mahdollisuus esittää niitä koskevia tiedusteluja syyttäjälle. Syyttäjää ei Klamin mukaan tarvita kontrolloimaan esitutkinnan asianmukaisuutta, koska se on toteutettavissa muilla keinoin, kuten esimerkiksi avustajan käytöllä ja kuunteluiden nauhoittamisella.²⁰²

Klami on myös arvioinut, että syyttäjän ja poliisin erilliset organisaatiot aiheuttaisivat ongelmia käskyvaltasuhteissa, jos syyttäjä toimisi tutkinnanjohtajana. Lisäksi syyttäjän tehtävä arvioida poliisin työtä kriittisesti sopii huonosti malliin, jossa hänet kytkettäisiin eräänlaisena ulkojäsenenä poliisiorganisaatioon. Vaikeuksia aiheutuisi myös maantieteellisistä ja alueellisista syistä. Oikeudenkäynnissä syyttäjä on syytetyn vastapuoli, mikä Klamin mukaan aiheuttaisi ongelmia, jos syyttäjä joutuisi ajamaan syytettyä aineiston perusteella, josta hän itse kantaa vastuun tutkinnanjohtajana. Klami on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että järjestelmä muodostuisi epäyhtenäiseksi riippuen syyttäjien henkilöstä ja halukkuudesta aktiivisesti johtaa esitutkintaa.²⁰³

²⁰⁰ Pöyry Poliisimies 6/1994 s. 13.

²⁰¹ Tämä olisi perusteltua erityisesti laajoissa asioissa, kuten talousrikoksissa. Klami SPL 1/1994 s. 5–9.

²⁰² Klami SPL 1/1994 s. 5–9.

²⁰³ Klami SPL 1/1994 s. 8.

Oikeuskanslerina nykyään toimiva *Jaakko Jonkka* kannattaa syyttäjän aktiivista osallistumista esitutkintaan. Hänen mukaansa erityisesti oikeudellisesti vaikeissa ja monimutkaisissa asioissa syyttäjän panos on eduksi rikosasian tutkinnalle. Jonkka on todennut, että syyttäjän vastuu oikeudenkäynnin rajaamisesta on riittävä peruste antaa syyttäjälle valtaa myös suunnata esitutkintaa. Syyttäjän aktiivinen puuttuminen esitutkintaan on omiaan lisäämään esitutkinnan tehokkuutta ja prosessiekonomiaa. Myös epäillyn oikeusturvan varmistaminen puoltaa Jonkan mukaan syyttäjän osallistumista. Syyttäjän ohjaus- ja valvontatehtävä ei Jonkan mukaan voine horjuttaa syyttäjän puolueettomuutta.²⁰⁴ Jonkka on arvioinut, että syyttäjien voimavarojen riittävyys on ongelma tutkinnanjohtajuuden kannalta. Hän on todennut, että aktiivisen tutkinnanjohtajan vaatima syyttäjistön työ määrän lisäys ei välttämättä ole sillä saavutettavaan hyötyyn nähden järkevässä suhteessa.²⁰⁵

Jonkan mukaan varsinaisen tutkinnanjohtajan siirtäminen syyttäjälle ei kuitenkaan ole tarpeellista. Esitutkinnan tehostamis- ja oikeusturvatarpeet on saavutettavissa syyttäjän aktiivisella osallistumisella. Syyttäjän tulee Jonkan mukaan puuttua esitutkintaan syyttäjätöiminnan intressissä. Syyttäjälle asetettu esitutkinnan johtamisvastuu laajentaisi tätä perusteettomasti. Jonkka myöntää, että väljästi muotoiltu syyttäjän ohjausvelvollisuus saattaa tuoda ongelmia vastuukysymyksiin.²⁰⁶ Jonkka korostaa koulutuksen merkitystä poliisin ja syyttäjän välisen toiminnan kehittämiseksi. Lainsäädäntö antaa Jonkan mukaan vain raamit, joiden puitteissa viranomaisten rooleja tulee kehittää.²⁰⁷

Esitutkintalain valmisteluun osallistunut *Klaus Helminen* on arvioinut nykyistä lainsäädäntöä onnistuneeksi. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus herättäisi Helmisen mukaan kysymyksiä objektiivisuudesta. Se voisi myös heikentää yleisön luottamusta syyttäjän puolueettomuuteen. Myös Helminen on arvioinut, että resurssit syyttäjän tutkinnanjohtajana toimimiseen ovat riittämättömät. Resurssit tulee Helmisen mukaan kohdentaa syyttäjän pääasialliseen toimintaan eli rikosasioiden oikeudenkäynteihin. Helminen on myös todennut tutkinnan-

²⁰⁴ Jonkka LM 6/1994 s. 735 ja sama LM 1/1992 s. 54–55.

²⁰⁵ Jonkka LM 6/1994 s. 735.

²⁰⁶ Jonkka LM 6/1994 s. 735–736 sekä alav. 26.

²⁰⁷ Jonkka 2006 s. 73.

johtajana toimivien poliisien olevan nykypäivänä erittäin hyvin koulutettuja ja kokeneita. Myös poliisipuolella on Helmisen mukaan havaittavissa selvää resurssipulaa.²⁰⁸

Antti Jokelan mukaan tutkinnanjohton säilyttäminen poliisilla rikosprosessiuudistuksen yhteydessä on ollut perusteltu ratkaisu. Jokela on arvioinut, että uudistetun alioikeusmenettelyn kannalta olennaista on se, että syyttäjä voi seurata esitutkintaa ja saada haluamansa toimenpiteet suoritetuiksi. Syyttäjän- ja poliisiviranomaisten toimivaltasuhteet ovat Jokelan mukaan kysymys, jota ratkaistaessa on otettava huomioon resurssit ja perehtyneisyys käytännön tutkintaan. Jokelan mukaan rikosasian esitutkinta- ja syyteharkintavaiheet on myös periaatteellisista syistä hyvä pitää erillään.²⁰⁹

Valtakunnansyyttäjänviraston vuonna 2001 valmistuneessa syyttäjän toimenkuvan kehittämistä koskevassa työryhmäraportissa ei ole nähty tarvetta syyttäjän aseman muuttamiseksi. Syyttäjän tehtävänä on aktiivinen yhteistyö poliisin kanssa, esitutkinnan objektiivisuudesta huolehtiminen ja pääkäsittelyn keskittämisen onnistumisen varmistaminen. Nämä tehtävät eivät työryhmämietinnön mukaan edellytä puuttumista esitutkinnan johtamiseen tai muitakaan normatiivisia toimenpiteitä. Sen sijaan syyttäjien toimenkuvan toteuttaminen esitutkinnassa edellyttää viranomaisten yhteistoimintaa, valtakunnallista koulutusta ja asenteisiin vaikuttamista.²¹⁰

7.1.2 Nykyiseen malliin tyytymättömät

ROL:n valmisteluun ja syyttäjän tutkinnanjohtajuutta ehdottaneeseen oikeusministeriön työryhmään kuulunut *Pekka Noronen* on todennut, että esitutkintalaki jättää syyttäjän aseman esitutkinnassa avoimeksi. Noronen arvioi, että syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta käydyssä keskustelussa on jätetty arvioimatta se, mitä esitutkinnan johtajuus itse asiassa tarkoittaa. Viranomaisroolien erottamiseksi tutkinnanjohtajuus pitäisi Norosen mukaan Suomessakin ymmärtää samoin kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa, joissa syyttäjä on esitutkintaan alusta asti osallistuva johtaja ja jolle kuuluu kontrollitehtävä koko oikeuden-

²⁰⁸ Teksti on kirjoittajan suomentama. Helminen JFT 3–4/2004 s. 349–350.

²⁰⁹ Jokela 2008 s. 151 ja sama 2000 s. 113.

²¹⁰ VKSV 1 s. 24.

käyntiä edeltävän selvittelyvaiheen ajan. Syyteharkinta on siten osa esitutkintaa, eikä sillä ole itsenäistä olemusta. Suomessa syyttäjän tehtävät on Norosen mukaan määritelty kiertoiteitse, koska syyttäjistä ei ole haluttu tehdä ”tutkintaa määräilevää” johtajaa.²¹¹

Noronen toteaa, että ideologisesti syyttäjän ja poliisin toiminnot on syytä pitää erillään. Ongelmia saattaa kuitenkin esiintyä muun muassa asioissa, joissa epäilty on vangittu tai syyteoikeuden vanhentuminen on lähellä. Vaikka syyttäjällä on ETL 15 §:n mukaan oikeus pyytää lisätutkintaa ja määrätä esitutkinta toimitettavaksi, hänellä ei käytännössä ole lainkaan mahdollisuutta vaikuttaa esitutkinnan joutuisuuteen. Koska syyttäjän ja poliisin toimintoja ei ole synkronoitu, syyttäjistä saattaa Norosen mukaan muodostua rikosprosessin jarru, joka vaarantaa keskitetyn oikeudenkäynnin toteutumisen. Norosen mukaan syyteharkinta onkin meillä rajautunut erilliseksi rikosprosessin osa-alueeksi juuri siitä syystä, ettei syyttäjistä ole tehty tutkinnanjohtajaa.²¹² Oikeusturvan ja –varmuuden toteutumisen kannalta Norosen mukaan on tärkeää, että syyttäjätöiminnan tavoitteet määritellään tarkasti. Syyttäjä ei saa jäädä ”ajelehtimaan rikoksen oikeudellisessa selvittelyssä vailla selkeää osoitetta ja päämäärää”.²¹³

Jyrki Virolainen on Norosen kaltaisesti todennut, että ideologisesti ja hallinnollisesti on perusteltua pitää syyttäjän ja poliisin toiminnot erillään. Esitutkinnan johtaminen ei kuitenkaan ole sama asia kuin esitutkinnan suorittaminen. Virolainen on arvioinut, että nämä toiminnot on ehkä tarkoituksellisestikin samaistettu toisiinsa samalla, kun on unohdettu tutkinnanjohtajalle kuuluva esitutkinnan laillisuutta kontrolloiva rooli. Syyttäjän vastuu esitutkinnan asianmukaisuudesta ja objektiivisuudesta ei anna aihetta epäillä, että syyttäjä esitutkintaa johtaessaan selvittäisi ainoastaan syytettä tukevia seikkoja. Asianosaisten oikeusturvaa parantaisi Virolaisen mukaan se, että heidän tekemänsä huomautukset tutkijoiden menettelystä voitaisiin osoittaa suoraan tutkintaa johtavalle syyttäjälle. Perehtyminen esitutkinta-aineistoon ennalta vähentäisi Virolaisen mukaan myös virheellisiä syyteharkin-

²¹¹ Noronen LM 6/1991 s. 746–753.

²¹² Noronen LM 6/1991 s. 746–753.

²¹³ Noronen LM 6/1991 s. 763. On huomattava, että Norosen kannanotot on esitetty ennen ROL:n voimaantuloa. Mielestäni ne ovat paikkansapitäviä myös ROL:n voimaantumisen jälkeen, koska syyttäjän asema on edelleen jäänyt epäselväksi ja avoimeksi esitutkintayhteistyön vahvistamisyrittämisistä huolimatta.

taratkaisuja.²¹⁴ Pelkästään poliisin toimittamaan aineistoon perustuvan syyteharkintaratkaisun voidaan arvioida perustuvan puutteellisemmalle tiedolle kuin aktiivisen osallistumisen kautta kerätylle informaatiolle²¹⁵. Esitutkintaa johtaneen syyttäjän käsitys oikeudenkäyntiaineistosta muodostuu Virolaisen mukaan tarkemmaksi ja se olisi paremmin hallittavissa oikeudenkäynnissä. Syyttäjän johtama esitutkinta muodostuisi tehokkaaksi, koska tarpeetomilta lisätutkintapyynnöiltä vältyttäisiin ja esitutkintaa pystyttäisiin rajoittamaan varhaisemmin.²¹⁶

Virolainen ja Pölönen ovat todenneet, että syyttäjän ja poliisin aktiivinen yhteistyö esitutkinnassa on jäänyt vähäisemmäksi kuin esitutkintalain säännökset mahdollistavat²¹⁷. Koska säännökset eivät ole pakottavia, syyttäjät eivät välttämättä tutustu asiaan ennen kuin se tulee syyteharkintaan. Syyteharkintavaiheessa pyydetty lisätutkinnat viivästyttävät syyteharkintaa ja koko rikosprosessia. Syyttäjänkin vastuulle kuuluvassa esitutkinnan asianmukaisuuden ja objektiivisuuden kontrolloinnissa on puutteita. Syyttäjille ROL:n säätämisen yhteydessä annettu mahdollisuus osallistua aktiivisesti esitutkintaan on pohjana niin sanotulle jatkuvalla syyteharkinnalle. Jatkuvan syyteharkinnan periaatteen mukaan syyttäjän tulisi seurata asian etenemistä koko rikosprosessin ajan aina esitutkinnasta tuomioistuinkäsittelyyn.²¹⁸ Syyteharkinnan aloittaminen jo esitutkinnan aikana jouduttaa lopullisen syyteharkinnan valmistumista. Syyttäjän osallistumiseen vaikuttaa luonnollisesti poliisin informointiaktiivisuus. Tutkinnanjohtajana toimiva poliisi yleensä yksin päättää tarvitaanko syyttäjän osallistumista ja tekee informointipäätöksen tämän pohjalta. Tiedonkulussa on myös käytännöllisiä ongelmia, koska syyttäjä ja poliisi kuuluvat eri ministeriöiden hallinnonaloihin.²¹⁹ Syyttäjän epäselvästä roolista kärsii koko rikosprosessi, koska se on yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki. On epäloogista, että esitutkinnan objektiivisuudesta vastaava syyttäjä on erotettu sen johtajuudesta. Esitutkintayhteistyön lisäämisestä huolimatta

²¹⁴ Virolainen 1998 s. 271–275 ja sama 1995 s. 518–520.

²¹⁵ Virolainen 1998 s. 271–275 ja sama 1995 s. 518–520. Näin myös esitutkintalakia koskevassa HE 1985/14 s 13, jossa kaupunginviskaalien asema arvioitiin nimismiehiä huonommaksi, koska heidän päätöksentekonsa perustui ainoastaan kirjalliseen pöytäkirjaan.

²¹⁶ Virolainen 1998 s. 271–275 ja sama 1995 s. 518–520.

²¹⁷ Virolainen—Pölönen 2004 s. 45. Tätä tukee myös Puontin tutkimus, jossa seurattiin esitutkintayhteistyötä talousrikosasioissa, Puonti LM 3/2003 erit. s. 412–416.

²¹⁸ Nissinen DL 2/1999 s. 221–230. Ks. myös Virolainen—Pölönen 2004 s. 33–34.

²¹⁹ Virolainen—Pölönen 2004 s. 45–48. Tiedonkulun ongelmien olemassaolon on todennut myös Kis Harri Tiesmaa, haastattelu Harri Tiesmaa 14.1.2009.

syyttäjän asema esitutkinnassa on jäänyt käytännössä avoimeksi, sekavaksi ja epäyhtenäiseksi. Ratkaisuna näihin ongelmiin olisi muiden maiden mallin mukaisesti tehdä syyttäjää esitutkinnan johtaja.²²⁰

Myös *Päivi Hirvelä* on väitöskirjassaan ”Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa” kallistunut Virolaisen ja Pölösen esittämälle kannalle syyttäjän tutkinnanjohtajuuden tarpeellisuudesta. Hänen mukaansa syyttäjän vastuu rikosvastuun toteuttamisesta kokonaisuudessaan edellyttää, että hänet säädettäisiin laissa "esitutkinnan konsultista" tosiasiassa vastuuasemaa vastaavaksi tutkinnanjohtajaksi. Johtovastuun siirtäminen syyttäjille olisi Hirvelän mukaan ratkaisu syyttäjän vastuun ja päätösvallan epäsuhtaan.²²¹

Valtionsyyttäjä *Mika Illman* on Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskevassa vertailussaan todennut, että Virolaisen ja Pölösen esittämä kritiikki syyttäjän panoksen vähäisyydestä esitutkinnassa on oikeutettua. Illman on arvioinut, että vaikka poliisi täyttäisi ETL 15 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuutensa, tämä ei vielä takaa syyttäjän aktiivista osallistumista esitutkintaan. Vaikka esitutkintayhteistyöpalaverin pitäminen talousrikosasioissa on pääsääntö, se ei takaa syyttäjän intensiivistä otetta esitutkintaan. Illman toteaa, että syyttäjät eivät kaikilta osin huolehdi rikosvastuun toteuttamisesta esitutkinnassa, mikä tilanne ei ole tyydyttävä esitutkinta-aineiston objektiivisuuden ja riittävyyskannalta. Tällä epäkohdalla on Illmanin mukaan eittämättä heijastusvaikutus syyteharkintaan ja oikeudenkäyntiin.²²²

Kun Virolainen ja Pölönen ovat arvioineet syyttäjien osallistumisen vähäisyyden johtuvan syyttäjän aseman avoimuudesta ja lainsäädännön säännösten sallivuudesta, Illman arvioi syyksi pikemminkin resurssipulan. Illman on todennut, että syyttäjien työpaine ei anna mahdollisuutta aktiivisesti valvoa esitutkintaa. Illmanin arvion mukaan syyttäjien asemaa koskevan sääntelyn muuttaminen pakottavaksi luonnollisesti lisäisi syyttäjän toimintaa esitutkinnassa, mutta ilman resurssien huomattavaa lisäystä se vaikuttaisi haitallisesti mui-

²²⁰ Virolainen—Pölönen 2004 s. 48 ja Virolainen 1995 s. 520–521.

²²¹ Ks. tarkemmin Hirvelä 2006 erit. s. 113–119. Vallan ja vastuun epäsuhtaan ongelmalliseksi on todennut myös Tiesmaa, ks. haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²²² Illman 2007 s. 20–21 ja sama Akkusatoori 3/2007 s. 6–7.

hin virkatehtäviin. Illman toteaa, että syyttäjien määrää on olennaisesti lisättävä, jos syyttäjän asema halutaan saattaa siihen tilaan, jota lainsäätäjän voidaan arvella ROL:a säädettäessä tarkoittaneen. Illman arvioi, että ROL:a säädettäessä ei riittävästi otettu huomioon syyttäjälle asetettuja yhteistoimintavelvoitteita, koska silloisen 230 päätoimisen syyttäjäviran on arvioitu riittävän. Nykyisin syyttäjiä on noin 300, mutta syyttäjien tehtävät ovat lisääntyneet suullisen hovioikeusmenettelyn käyttöönoton myötä 1.5.1998. Illmanin johtopäätös on, että rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä koskeva uudistus on jäänyt ”kangertelemaan” syyttäjien esitutkintaroolin osalta, koska syyttäjät eivät resurssien niukkuuden takia pysty hoitamaan esitutkinnan oikeaa suuntaamista ja riittävyttä varmistavia tehtäviä.²²³ Syyttäjän tutkinnanjohtajuutta arvioitaessa on syytä vielä huomauttaa, että Ruotsissa syyttäjiä on lähes kolminkertainen määrä kuin meillä Suomessa²²⁴.

7.2 Empiirinen näkökulma: syyttäjien haastattelut

Seuraavaksi esittelen viiden haastatteleman syyttäjän mielipiteitä tutkinnanjohtajuudesta. Näistä syyttäjistä yksi on ruotsalainen ja loput neljä suomalaisia. Nämä neljä suomalaista syyttäjää toimivat Helsingin syyttäjänvirastossa erilaisissa tehtävissä. Haastateltavien vallinnan olen pyrkinyt tekemään niin, että heidän erilaiset tehtävät kattaisivat mahdollisimman laajan kentän kihlakunnansyyttäjän toimenkuvasta. Haastateltaviksi olen valinnut kihlakunnansyyttäjiä, koska halusin selvittää syyttäjien jokapäiväisessä työssään havaitsemia näkökohtia²²⁵. Haastattelumateriaali on kerätty syvähaastatteluilla²²⁶ viime vuodenvaihteessa. Käytän haastatteluja tutkielman aihetta tukevana aineistona ja pyrin niillä osoittamaan syyttäjien käytännössä tekemiä havaintoja. Haastattelut ovat siten puhtaasti kvalitatiivisia eikä niistä siten ole tarkoitus johtaa minkäänlaisia kvantitatiivisia yleistyksiä.

²²³ Illman 2007 s. 21–23 ja sama Akkusatoori 3/2007 s. 7.

²²⁴ Ks. Illman 2007 s. 1 ja sama Akkusatoori 3/2007 s. 4, joiden mukaan Suomessa syyttäjiä vuonna 2007 oli 314 ja Ruotsissa 893. Ks. myös Wersäll 2008 s. 62–63, jonka mukaan syyttäjiä oli Ruotsissa vuonna 2006 syyttäjälaitoksessa 808 ja lisäksi talousrikosyksikössä 100.

²²⁵ Valtakunnansyyttäjänviraston kanta syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta on tullut esiin mm. erilaisissa työryhmäraporteissa, kuten VKS 1 ja Loppuraportti 2006, joissa painotetaan *esitutkintayhteistyön* merkitystä, eikä syyttäjän tutkinnanjohtajuutta ole nähty tarpeelliseksi. Lisäksi valtiosyyttäjä Illman on valtakunnansyyttäjän Matti Kuusimäen toimeksiannosta vertaillut Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia.

²²⁶ Syvähaastattelulla tarkoitan menetelmää, jossa haastateltava kertoo vapaasti ja keskustelunomaisesti tutkielman aihepiiristä. Olen osallistumisella ja lisäkysymyksillä pyrkinyt täsmentämään haastateltavan kertomaa. Ks. syvähaastattelusta tarkemmin mm. Siekkinen 2001 s. 43–53 ja edellä jakso 1.3.

Ruotsissa noin kahden vuoden ajan syyttäjänä toiminut Lena Landström kiinnitti huomiota samoihin seikkoihin, kuin mitä Mika Illman on Suomen ja Ruotsin syyttäjien toimenkuvia koskevassa vertailussaan esittänyt. Landströmin mukaan syyttäjien osallistumisaktiivisuus vaihtelee syyttäjittäin ja rikoksittain. Vaikeimmissa asioissa, kuten talousrikoksissa, syyttäjän aktiivinen johtajaote on tärkeä. Landström näki syyttäjän tutkinnanjohtajana toimimisen eduksi sen, että juristin koulutus johtaa laadullisesti parempaan esitutkintaan. Oikeudellisella näkemyksellä on merkitystä myös pakkokeinojen käytössä ja epäillyn oikeusturvan varmistamisessa.²²⁷ Hän totesikin haastattelussa seuraavasti:

*”Just misstänkts rättskydd är en orsak, varför åklagaren måste leda förundersökningen, när där är en skälig misstänkt person.”*²²⁸

Tutkinnanjohtajuuden haitaksi Landström arvioi sen, että syyttäjä saattaa tehdä päätöksensä liian nopeasti. Tämä perustuu hänen mukaansa siihen, että syyttäjä tietää epäillyn tulevan hänen vastapuolekseen oikeudenkäynnissä. Landström toteaa kuitenkin, että sama vaara on myös poliisin toimiessa tutkinnanjohtajana ja että hänen kokemuksensa mukaan syyttäjät näkevät roolinsa poliisia objektiivisemmaksi.²²⁹

Helsingin syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjiä haastellessani tuli ilmi, että esitutkintayhteistyö vaikuttaa positiivisesti syyttäjän työhön ja työmäärään. Esitutkintayhteistyö koettiin hyödylliseksi sekä nähtiin pääosin riittäväksi ja sujuvaksi järjestelyksi.²³⁰ Kihlakunnansyyttäjä *Mika Mäkelä* totesi:

*”Esitutkintayhteistyö on riittävä. Poliisi on yleensä halukas yhteistyöhön. Yhteistyö hyödyttää ehdottomasti omaa työtä.”*²³¹

Rikosten esikäsittely-yksikössä syyttäjänä toimiva kihlakunnansyyttäjä *Anssi Hiivala* ei nähnyt syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle tarvetta ja totesi:

”Yleistoteamuksena voidaan todeta, että hyvin on yhteistyö toiminut. Ei ole mitään häikkää ollut siellä. En tiedä, miksi pitäisi olla muodollisesti tutkinnanjohtaja. Mi-

²²⁷ Haastattelu Landström 9.12.2008.

²²⁸ Haastattelu Landström 9.12.2008.

²²⁹ Haastattelu Landström 9.12.2008.

²³⁰ Haastattelu Mäkelä 24.11.2008, haastattelu Tiilikainen 14.1.2009, haastattelu Hiivala 28.1.2009.

²³¹ Haastattelu Mäkelä 24.11.2008.

nun mielestä tämä nykysysteemi kyllä toimii. Syyttäjä pystyy hyvin niitä linjanvetoja käymään läpi näissä puitteissa myös.”²³²

On kuitenkin tilanteita, joissa yhteistyö ei esimerkiksi resurssipulan tai asenteiden takia ole hedelmällistä. Talousrikossyyttäjä *Harri Tiesmaan* mukaan talousrikosasioissa syyttäjien vastuun ja vallan epäsuhta on ongelmallinen silloin, kun esitutkintayhteistyö ei jostain syystä toimi. Vaikka hyviäkin esimerkkejä löytyy, esitutkintayhteistyössä olevat ongelmat vaikuttavat negatiivisesti syyttäjän työhön esimerkiksi syyteharkintaa tarpeettomasti pitkitävinä lisätutkintoina. Niiden toteuttaminen pitkän ajan jälkeen voi olla myös poliisin resurssienjaon ja motivaation kannalta hankalaa. Ongelmilta vältyttäisiin, jos syyttäjällä olisi valta päättää siitä, milloin esitutkinta on valmis. Nykyiset säännökset eivät Tiesmaan mukaan ole riittäviä, koska ne eivät muokkaa asenteellisuudesta johtuvia ongelmia. Pelkkä syyttäjän muodollinen tutkinnanjohtajuus ei hänen mielestään olisi riittävä ratkaisu, vaan syyttäjälle pitäisi antaa nykyistä parempia välineitä, resursseja ja tosiasiallinen valta rikostutkinnan suuntaamiseen ja ohjaamiseen.²³³ Hän totesikin haastattelussa:

”Syyttäjällä tulisi olla valta päättää siitä, milloin esitutkinta on valmis eli milloin se on siinä kunnossa, että se voidaan antaa syyttäjälle. Isoimmat ongelmat tässä kohdassa liittyvät siihen, että poliisista tulee tänne keskeneräisiä juttuja.”²³⁴

Syyttäjän objektiivisuuden vaarantumista syyttäjät eivät nähneet ongelmallisena. Mäkelä arvioi, että syyttäjän tutkinnanjohtajuus ja esitutkinnan ohjaus voisivat parantaa esitutkinnan laatua, koska:

”juttu olisi suoraan esitutkinnan perusteella oikeussalikelpoinen. Tutkinnanjohtajuus muuttaisi syyttäjäkulttuuria, mutta objektiivisuus säilyisi”.²³⁵

Tiesmaa arvioi syyttäjän osallistumisen parantavan esitutkinnan puolueettomuutta, koska syyttäjä katsoo rikosasiaa koko oikeudenkäynnin näkökulmasta ja joutuu tästä syystä varmistumaan sekä epäillyn puolesta että vastaan puhuvista seikoista. Hän arvioi seuraavasti:

”Väitän, että syyttäjän objektiivisuus on parempaa tasoa kuin keskimäärin poliisin, koska syyttäjä miettii sitä juttua koko ajan oikeudenkäynnin näkökulmasta. Siis, et-

²³² Haastattelu Hiivala 28.1.2009.

²³³ Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²³⁴ Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²³⁵ Haastattelu Mäkelä 24.11.2008.

tä mitä käräjillä tarvittaisiin, jotta tämä juttu menestyy. Nämä elementit tulisivat esitutkintaan paremmin mukaan, jos syyttäjä olisi tutkinnanjohtaja.”²³⁶

Syyttäjät arvioivat, että syyttäjän tutkinnanjohtajuuden toteutuessa se voitaisiin rajata vaativimpiin rikosasioihin. Tutkinnanjohtajuus voisi esimerkiksi koskea nykyisin ETL 15 §:n ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevia tilanteita. Poliisin todettiin pystyvän hoitamaan yksinkertaiset asiat ilman syyttäjän myötävaikutusta. Vaativimmissa asioissa syyttäjän ohjaus korostuu esitutkinnan laadun ja pääkäsittelyn turvaamiseksi.²³⁷

Syyttäjät suhtautuivat kysymykseen tutkinnanjohtajuudesta positiivisesti, mutta sitä kannatti erityisesti talousrikossyyttäjänä toimiva Harri Tiesmaa. Hän näki erityisen ongelmallisiksi asenteellisuuden ja puutteelliset resurssit. Hän arvioi haastattelussa:

”Me ollaan 10 vuotta harjoiteltu tätä esitutkintayhteistyötä. Ja me ollaan edistytty siinä, mutta tää on ollut tavattoman hidas ja työläs prosessi. Saavutukset ovat aivan liian vähäisiä siihen panostukseen nähden”²³⁸.

Suurimmaksi kysymykseksi syyttäjän tutkinnanjohtajuuden kohdalla haastatteluissa nousivatkin resurssit. Haastateltavat totesivat, että jo nykyisin liian vähäiset resurssit tulee tuplata, kolminkertaistaa tai jopa viisinkertaistaa, jotta syyttäjän tutkinnanjohtajuus voisi tulla kysymykseen.²³⁹ Mika Mäkelä totesi seuraavaa:

”Syyttäjien työmäärä on liian iso jo nyt. Nykyisillä resursseilla tutkinnanjohtajuus olisi mahdotonta. Se toisi täysin uuden osa-alueen syyttäjän työhön, mikä lisäisi työmäärää. Vastaavasti poliisin työmäärä vähenisi. En näe tutkinnanjohtajuutta mörkönä. Työnkuva kuitenkin muuttuisi. Jos poliiseja ja syyttäjiä olisi riittävästi, tutkinnanjohtajuuden jakautuminen olisi vain tyylikysymys. Jos sellainen tehtäisiin, ihan mielelläni siihen osallistuisin”²⁴⁰.

Tutkinnanjohtajana poliisirikosasioissa toimivan *Sakari Tiilikaisen* mukaan:

”Se vie yllättävän paljon aikaa, kun tehdään tutkintasuunnitelmia ja jos todellakin ne tutkinnanjohtajan velvollisuudet tulee syyttäjälle, niin tämä homma ei onnistu näillä resursseilla. Jos resurssit pannaan kuntoon, homma on ok.”²⁴¹

²³⁶ Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²³⁷ Haastattelu Mäkelä 24.11.2008, haastattelu Tiesmaa 14.1.2009, haastattelu Tiilikainen 14.1.2009.

²³⁸ Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²³⁹ Haastattelu Mäkelä 24.11.2008, haastattelu Tiilikainen 14.1.2009, haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁴⁰ Haastattelu Mäkelä 24.11.2008.

²⁴¹ Haastattelu Tiilikainen 14.1.2009.

Harri Tiesmaa arvioi resurssien vähäisyydestä:

”Nyt me ollaan sellaisessa oravanpyörässä, että resurssit eivät riitä siihen esitutkintayhteistyössä mukana olemiseen sillä lailla kuin asia edellyttäisi. Siitä seuraa taas esitutkinnan huono laatu. Jos esitutkinta on huonolaatuista, se vie entistä enemmän aikaa, se syyteharkinta, ja meillä on taas entistä vähemmän aikaa olla mukana esitutkinnassa. Meillä on tämmöinen negatiivinen kierre päällä tällä hetkellä, joka on selvästi pahenemassa.”²⁴²

Kokemukset esitutkintayhteistyön toimivuudesta siis erosivat haastateltavien kesken. Ongelmat esitutkintayhteistyössä korostuivat talousrikossyyttäjänä toimivan Tiesmaan haastattelussa ja hän painottikin syyttäjän tutkinnanjohtajuuden tärkeyttä haastatelluista eniten. Hän näki syyttäjän vastuun ja vallan yhteensovittamisen tärkeäksi esitutkinnan laadun ja koko rikosprosessin onnistumisen kannalta. Hän totesikin:

*”Se heijastuu aina, miten se talo rakennetaan tai perustat tehdään, siihen koko myöhempään rikosketjuun”.*²⁴³

Tämä haastatteluissa ilmennyt painotusero on mielestäni ymmärrettävä, koska syyttäjän osallistumisen merkitys on varmasti korostuneimmillaan juuri talousrikosasioissa ja muissa laajoissa rikoskokonaisuuksissa. Näissä syyttäjän asiantuntemuksesta on ehkä eniten hyötyä tutkinnan rajaamisessa oikeudellisesti relevanttien seikkojen selvittämiseen, mikä taas johtaa esitutkinnan laadukkuuteen koko prosessin toimivuutta ajatellen.

Kuten olen jo todennut, yllä käsiteltyjen haastattelujen perusteella ei voida vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä johtuen niiden vähälukuisuudesta. Voidaan mielestäni kuitenkin todeta, että haastatellut syyttäjät suhtautuvat ajatukseen tutkinnanjohtajuudesta positiivisesti ja realistisesti. Tärkeimmäksi seikaksi syyttäjän ja poliisin välistä toimivallanjakoa ajatellen nousivat resurssit, joita lisäämättä tutkinnanjohtajuus arvioitiin mahdottomaksi. Voidaankin sanoa, että käytännön työssään syyttäjät kamppailevat saman ongelman kanssa, joka on edellä käsitellyssä oikeuskirjallisuuskatsauksessa tuotu esiin: *nykyisten resurssien puitteissa syyttäjien aktiivinen osallistuminen esitutkintaan esitutkintayhteistyön saati tutkinnanjohtajuuden puitteissa ei ole mahdollista.*

²⁴² Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁴³ Haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

7.3 Yhteenveto: nykyisen toimivallanjaon heikkoudet

Kuten edellä esitetystä on havaittavissa, esitutkintayhteistyö ei aina toimi niin hyvin kuin olisi suotavaa. Esitutkintayhteistyötä pyritäänkin kehittämään jatkuvasti. Valtakunnansyyttäjän ja poliisiylijohtajan esitutkintayhteistyötä kehittämään asettama työryhmä on jättänyt loppuraporttinsa 16.6.2006. Raportissa on kattavasti esitelty syitä, joiden takia esitutkintayhteistyö ei käytännössä toimi sekä pyritty etsimään ratkaisuja näihin ongelmiin. Työryhmän esittelemät syyt esitutkintayhteistyön ”kangertelemiselle” vastaavat oikeuskirjallisuudessa esitettyä sekä empiirisissä haastatteluissa esille tulleita ongelmakohtia. Tästä syystä kehittämiskomitean havainnot soveltuvat käytettäväksi yhteenvetona nykyisen mallin heikkouksista.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota siihen, että ROL:n valmistelun yhteydessä painotettu näkökulma poliisi- ja syyttäv viranomaisten erillisyydestä vei huomiota hedelmällisen yhteistyön kehittämiseltä. *1. Esitutkintayhteistyön kehittäminen on siten jäänyt syyttäjän- ja poliisitoimintojen eriyttämistä koskevan keskustelun jalkoihin.* Syynä siihen, ettei lainsäätäjän tarkoittamaa esitutkintayhteistyön tilaa ole saavutettu ovat myös syyttäjän ja poliisin *2. organisaation erillisuus, maantieteelliset välimatkat sekä ohjauksen irrallisuus.* Työryhmä on todennut, että osittain kysymys on myös *3. asenteista ja tahdosta.* Yksittäistapauksissa *4. ongelmallinen henkilökemia* voi kariuttaa yhteistyön. Myös se, *5. ettei yhteistyöstä säädetä sitovasti laissa,* voi olla esteenä sen harjoittamiselle. Ylimpien viranomaisten *6. puuttuvat virallisohteet* on myös nähty ongelmaksi. *7. Koulutuksen ja resurssien puute* haittaavat esitutkintayhteistyötä. Kyse on lopulta myös *8. toimintakulttuurien muuttumisen hitaudesta.* Tätä voidaan työryhmän mukaan nopeuttaa koulutuksella.²⁴⁴

Työryhmä on esittänyt kehittämistoimenpiteitä ja -tavoitteita silmälläpitäen erityisesti operatiivista toimintaa²⁴⁵. Työryhmä on arvioinut, että nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaan esitutkintayhteistyön, mutta lakiin tulisi ottaa esitutkintayhteistyötä koskeva

²⁴⁴ Loppuraportti 2006 s. 4–9.

²⁴⁵ Tällaisia ovat muun muassa ilmoitusmenettelyn kartoittaminen, tutkintasuunnitelman laatiminen, juttujen keskittäminen, esitutkinnan rajoittamisen yhdenmukaistaminen, loppulausuntojen laajempi pyytäminen, pääkäsittelyn keskitysnäkökulman huomioiminen sekä kirjallisen menettelyn ja sovittelun täysimääräinen hyödyntäminen. Ks. tarkemmin Loppuraportti 2006 s. 10–41.

säännös. Myös tulosohjauksellista vuoropuhelua tulisi vahvistaa poliisi- ja syyttäjähorganisaatioiden välillä. Lisäksi kansainvälisiin asioihin tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota.²⁴⁶ Työryhmä päätyy raportissaan esitutkintayhteistyön kehittämisen toimintamalliin, jossa edellä esitetyt tavoitteet voidaan tiivistää motoksi ”yhteisen työnäyn kautta uuteen toimintakulttuuriin”. Esitutkintayhteistyötä on siten tarkoitus kehittää niin, että siitä muodostuu osa poliisi- ja syyttäjähorganisaation toimintakulttuuria. Tienä tähän on työryhmän mukaan eri tasoilla tapahtuva koulutus ja seuranta.²⁴⁷

Osa esitutkintayhteistyöhön liittyvistä ongelmista on jo korjattu. Ilmoitusmenettelyä on parannettu antamalla siitä valtakunnansyyttäjän ja sisäasiainministeriön ohjeet, joissa on täsmennetty ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevat rikokset ja tapaukset²⁴⁸. Asioiden keskittämistä ja esitutkinnan rajoittamista on pyritty vahvistamaan ainakin pääkaupunkiseudulla REK – toiminnalla, joka samalla pyrkii myös kirjallisen menettelyn sekä sovittelun täysimääräiseen hyödyntämiseen²⁴⁹. Koulutuksella on varmasti ollut positiivista vaikutusta niin asenteisiin, tahtoon kuin toimintakulttuuriinkin. Suunta on siten oikea. Ylimpien poliisi- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyö on varmasti omiaan lisäämään halukkuutta esitutkintayhteistyöhön myös alemmilla tasoilla.

Aktiivinen koulutus ja esitutkintayhteistyötä selkiyttävät viranomaismääräykset eivät kuitenkaan poista sitä ongelmaa, että syyttäjän asema lainsäädännön tasolla on epäselvä ja avoin. Oma arvioni on, että niin kauan kuin toimivaltasuhteista ei säädetä sitovasti laissa, tulee esitutkintayhteistyön toteuttamisessa olemaan ongelmia. Kuten kehittämistyöryhmä on todennut, toimintakulttuurin muutos on hidas prosessi, jota voidaan nopeuttaa muun muassa koulutuksella. Sitä ei näin voida pakottaa, mutta sitovalla lainsäädännöllä muutokseen on ehkä paremmat mahdollisuudet.

²⁴⁶ Loppuraportti 2006 s. 41–46.

²⁴⁷ Loppuraportti 2006 s. 46–51.

²⁴⁸ Ks. VKS 2008:2 ja SM 2008.

²⁴⁹ REK on lyhenne rikosten esikäsittely-yksiköstä, joka toimii Helsingissä, Pasilan poliisilaitoksella. REK –toiminta muodostuu poliisin ja syyttäjän yhteistoiminnasta, jossa pääpaino on massarikosten rajoittamisessa esitutkinnassa, rikosasioiden keskittämisessä ja syyttäjän laatimissa niin sanotuissa pikahaasteissa. REK:ssä toimii kolme Helsingin syyttäjänviraston syyttäjää, jotka viettävät noin 2/3 työajastaan Pasilan poliisilaitoksella, Haastattelu Anssi Hiivala 28.1.2009.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden puolesta ja vastaan

Syyttäjän tutkinnanjohtajuutta vastaan puhuvana seikkana eniten on painotettu syyttäjän *puolueettomuuden vaarantumista ja asianosaisten oikeusturvaa*. Niin ROL:a koskevassa hallituksen esityksessä kuin oikeuskirjallisuudessa on esitetty huoli siitä, että syyttäjän toimiminen tutkinnanjohtajana hämärtäisi tämän tehtävää esitutkinnan objektiivisuudesta huolehtijana²⁵⁰. Tämä näkökulma on mielestäni kuitenkin kumottavissa monilla argumenteilla. On esitetty, että syyttäjän tutkinnanjohtajuus pikemminkin parantaisi epäillyn oikeusturvaa, koska syyttäjä pystyy oikeudellisen asiantuntemuksensa turvin poliisia paremmin arvioimaan sekä epäillyn puolesta että tätä vastaan puhuvat seikat²⁵¹. Syyttäjän puolueettomuuden vaarantumista vastaan puhuu myös se seikka, että aikanaan ehdotetussa ”Ruotsin mallissa” tutkinnanjohtajuus olisi kytketty syyttäjälle vasta, kun jotakuta on syytä epäillä rikoksesta²⁵². Oikeusturva parantuisi myös prosessin keston lyhentymisellä, koska syyttäjän tutkinnanjohtajuus vähentäisi lisätutkintapyyntöjä ja lyhentäisi syyteharkinta-aikaa. Itse kallistun sille kannalle, että syyttäjän tutkinnanjohtajuus pikemminkin parantaisi asianosaisten oikeusturvaa kuin heikentäisi sitä. Syyttäjän oikeudellinen asiantuntemus ja osallistuminen esitutkinnassa lyhentäisivät koko prosessia, mikä johtaisi oikeusturvan parempaan toteutumiseen. Syyttäjän vastuu prosessin objektiivisuudesta varmistaa sen, että syyttäjä poliisia herkemmin selvittää myös epäillyn puolesta puhuvat seikat. Syyttäjä on se henkilö, joka joutuu oikeudessa puolustamaan esitutkinta-aineiston objektiivisuutta ja joka kärsii huonosti suoritetusta valmistelusta. Mielestäni onkin luontevaa ajatella, että juuri tuolla henkilöllä tulisi olla valtuudet, jotka tosiasiallisesti vastaavat hänellä asetettua vastuuta.

Syyttäjä- ja poliisiorganisaatioiden erillisuus on nähty ongelmallisena tutkinnanjohtajuuden kannalta. Klami on nähnyt epäkohtana sen, että syyttäjä kytkettäisiin ulkopuolisena valvojana poliisiorganisaatioon²⁵³. Myös tämä argumentti on mielestäni kumottavissa. Kuten muun muassa Virolainen on todennut, eri ministeriöihin kuuluminen on ongelma myös

²⁵⁰ HE 82/1995 s. 16 ja 79 ja mm. Klami SPL 1/1994 s. 8 ja Tolvanen Oikeus 1/2004 s. 68.

²⁵¹ Virolainen 1998 s. 271 ja haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁵² OJL 1/1993 s. 47–50 ja 339–342.

²⁵³ Klami SPL 1/1994 s. 5–6.

esitutkintayhteistyön ja erityisesti informaationkulun kannalta²⁵⁴. Poliisi- ja syyttäjätehtävien erottaminen on nähty tärkeäksi myös puolueettomuuden takaamisessa. On arvioitu, että toiminnot tulee erottaa ideologisista syistä²⁵⁵. Virolainen on todennut, tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä toimisi tehtävässään syyttäjän ominaisuudessa, mikä on omiaan takaamaan objektiivisuuden²⁵⁶. Ruotsissa syyttäjä- ja poliisiorganisaatioiden erillisuus ei ole aiheuttanut ongelmia. Sen sijaan sen on todettu edistävän esitutkintaa ja syyttäjän kontrolli- ja valvontatehtävää.²⁵⁷

Syyttäjien tutkinnanjohtajuutta on arvosteltu myös syyttäjien *puutteellisen ammattitaidon* näkökulmasta²⁵⁸. Tämä perustelu on kumottavissa, koska tutkinnanjohtajan tehtävänä ei ole suorittaa esitutkintaa, vaan suunnata ja ohjata sitä relevantin näytön ja pääkäsittelyn keskityksen edellyttämällä tavalla. Ruotsin mallin mukaisessa tutkinnanjohtajassa esitutkintaa suoritetaan yhteistyössä poliisin kanssa, eikä yksinomaan syyttäjän tahdon mukaisesti. On myös huomattava, että myös esitutkintayhteistyö on vaatinut runsaasti koulutusta niin syyttäjä- kuin poliisipuolellakin. Vastaavaa koulutusta olisi järjestettävissä myös tutkinnanjohtajana toimiville syyttäjille. Lisäksi on todettava, että syyttäjät toimivat jo nyt poliisirikosten tutkinnanjohtajina, missä tehtävässä syyttäjille annetaan ainoastaan lyhyt vuosittainen koulutus²⁵⁹.

Tehokkuusnäkökohdat sen sijaan puhuvat syyttäjän oikeudellisen asiantuntemuksen hyödyntämisen puolesta. Juristin ammattitaidolla on arvioitu olevan merkitystä juuri esitutkinnan suuntaamisessa oikeudellisesti relevanttien seikkojen selvittämiseen. Syyttäjä pystyy poliisia paremmin arvioimaan syytteen ajamisen kannalta merkitykselliset seikat. Esitutkinnan oikealla kohdentamisella säästettäisiin niin syyttäjän kuin poliisinkin resursseja, jotka voitaisiin kohdentaa muihin asioihin. Prosessi muodostuisi nopeammaksi ja tehokkaammaksi, kun syyttäjä osallistuisi siihen alusta alkaen. Turhilta lisätutkintapyynnöiltä vällyttäisiin, esitutkintaa voitaisiin rajoittaa jo aikaisemmassa vaiheessa ja myös syytehar-

²⁵⁴ Virolainen—Pölönen 2004 s. 47–48.

²⁵⁵ Mm. Jokela 2008 s. 151 Virolainen 1995 s. 518.

²⁵⁶ Mm. Virolainen 1998 s. 271–275.

²⁵⁷ SOU 1992:61 s. 317–355, jossa esitutkinnanjohtoa on arvioitu laajamittaisesti ja Hirvelä 2006 s. 116.

²⁵⁸ Mm. Klami SPL 6/1994 s. 5–6.

²⁵⁹ Haastattelut Tiilikainen 14.1.2009 ja Hiivala 28.1.2009.

kinta-aika lyhenisi. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus vaikuttaisi positiivisesti myös pääkäsitte-
lyn keskittämiseen ja onnistumiseen, koska syyttäjä tuntisi asian paremmin kuin kirjalli-
seen pöytäkirjaan tutustumalla on mahdollista.²⁶⁰

Myös *kansainvälinen näkökulma ja yhteistyö* vaikuttavat syyttäjän tutkinnanjohtajuuden
arviointiin. Suomen järjestelmä on poikkeuksellinen verrattuna moniin muihin Euroopan
maihin. Tämä aiheuttaa ongelmia alati kasvavassa kansainvälisen yhteistyön kentässä,
koska muiden maiden viranomaiset eivät ”tunnista” poliisia viranomaiseksi, jolla on valta
tehdä muun muassa oikeusapupyynnöitä. Suomi on tehnyt asiaa koskevan ilmoituksen mui-
den maiden yhteistyöviranomaisille, joten poliisi pystyy pyyntöjä tekemään.²⁶¹ On kuiten-
kin huomattava, että kansainväliset oikeudelliset pyynnöt ovat laadultaan sellaisia, että
niiden tekemisen tulisi kuulua oikeusviranomaiselle eli syyttäjälle²⁶².

Myös asianosaisten perusoikeuksiin puuttuvista *pakkokeinosta päättämistä* on ehdotettu
siirrettäväksi syyttäjän vastuulle²⁶³. Tämä on perusteltua, koska syyttäjällä on tässäkin suh-
teessa poliisia paremmat valmiudet arvioida pakkokeinojen käyttöön vaadittavan näytön
riittävyyttä. Tuomioistuimessa käsiteltävien pakkokeinojen ajamisessa syyttäjän panos olisi
luonnollista, koska suuren osan syyttäjän toimenkuvasta muodostaa tuomioistuinkäsitte-
lyyn osallistuminen. Myös Ruotsissa syyttäjä on vastuussa vakavimmin perusoikeuksiin
puuttuvien pakkokeinojen käytöstä.

Painavana perusteluna syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle on esitetty syyttäjän *lainsäädän-
nöllisen aseman epäselvyyttä*. Nykyisessä esitutkintalaissa syyttäjän asemasta esitutkinnas-
sa ei säädetä täsmällisesti. Tälle on annettu mahdollisuus osallistua esitutkintaan, mutta
minkäänlaista sitovaa velvollisuutta siihen ei ole asetettu. Virolainen ja Pölönrn ovat ko-
rostanteet, että juuri tämä seikka on esteenä tehokkaalle esitutkintayhteistyölle. Hänen mu-
kaansa syyttäjän asemasta tulisikin säätää sitovasti tekemällä tästä esitutkinnan johtaja.²⁶⁴

²⁶⁰ Mm. OJL 1/1993 s. 47–50 ja 339–342 ja Virolainen 1998 s. 271–272.

²⁶¹ Mm. VKSV 1 s. 53 ja Hirvelä 2006 s. 118.

²⁶² Mm. haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁶³ KM 2003:3 s. 124–125.

²⁶⁴ Mm. Virolainen—Pölönen 2004 s. 48 sekä Hirvelä 2006 s. 118–119.

Lainsäädännöllisen aseman epäselvyyteen liittyy näkökohta syyttäjälle kuuluvan *vastuun ja vallan epäsuhdasta*. Tällä hetkellä syyttäjällä on vastuu esitutinnan asianmukaisuudesta ja rikosvastuun toteuttamisesta, mutta hänelle ei lailla ole annettu tosiasiallista ja viimekätistä valtaa tämän vastuun toteuttamiseen.²⁶⁵

Syyttäjien tutkinnanjohtajuutta on vastustettu myös *resurssien riittämättömyyden* perusteella. Kuten Illman on todennut Suomen ja Ruotsin syyttäjiä koskevassa vertailussaan, syyttäjän vahvistaminen tutkinnanjohtajaksi johtaisi nykyisillä resursseilla muiden syyttäjätehtävien viivästymiseen. On huomattava, että syyttäjien resurssit ovat liian kapeat myös esitutkintayhteistyön toteuttamiseen sellaisena kuin lainsäätaja on ROL:a säätäessään tarkoittanut.²⁶⁶

8.2. Kolmen toimivallanjakomallin arviointia

Edellä on esitetty kolme eri mallia sitä, miten syyttäjän asema esitutkinnassa voidaan järjestää. Ensinnäkin on voimassa olevan lainsäädäntömme mukainen malli, jossa syyttäjälle on annettu tiettyjä osallistumisoikeuksia esitutkintaan. Esitutkintayhteistyön merkitys korostuu erityisesti laajempien ja vaikeampien rikosasioiden tutkinnassa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että tämä malli ei aina toimi. Se, että syyttäjälle on annettu mahdollisuus osallistua esitutkintaan, ei ole riittävä keino syyttäjän valvonta- ja vastuutehtävien toteuttamiseksi, jos sitä ei käytännössä harjoiteta. Syyttäjän tietoisuus tutkittavista asioista on alisteinen poliisin ilmoitusaktiivisuudelle. Syyttäjä ei voi käyttää osallistumisoikeuttaan, jos ei tiedä milloin se on tarpeen. Esitutkintayhteistyön onnistumiseen ja epäonnistumiseen on monia syitä, joista suurimpia ovat asenteellisuus, resurssien vähäisyys ja lainsäädännön avoimuus.²⁶⁷ Esitutkintayhteistyötä on vuosien kuluessa yritetty kehittää koulutuksella ja ylimpien syyttäjä- ja poliisiviranomaisten määräyksillä. Tämä ei kuitenkaan ratkaise lainsäädännön tasolla olevia puutteellisuuksia. Esitutkintayhteistyön epäkohtana on myös se,

²⁶⁵ Hirvelä 2006 s. 118 ja haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁶⁶ Mm. Illman 2007 s. 21 ja haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁶⁷ Mm. Virolainen—Pölönen 2004 s. 42 ja s. 46–47.

että vaikka syyttäjällä on vastuu esitutinnan asianmukaisuudesta ja objektiivisuudesta, hänellä ei ole tosiasiallista valtaa päättää sen toimittamisesta²⁶⁸.

Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea on tuomioistuimen tulevaisuuden näkymiä arvioidessaan korostanut syyttäjän ja poliisin välisen esitutkintayhteistyön merkitystä tuomioistuinkäsittelyn näkökulmasta. Komitea on ehdottanut, että tiettyjä poliisilla tutkinnanjohtajana olevia valtuuksia tulisi siirtää syyttäjälle, jotta asianosaisten oikeusturva ja rikosprosessin tehokkuus voitaisiin paremmin taata. Tällaisia toimintoja olisivat erityisesti tuomioistuimessa käsiteltäviin pakkokeinoihin liittyvistä vaatimuksista päättäminen.²⁶⁹ Esitutinnan johtajalle kuuluu kuitenkin myös paljon muita tehtäviä, kuten Virolainen ja Pölönen ovat teoksessaan huomauttaneet²⁷⁰. Komitean ehdotus on periaatteiltaan järkevä ja toteuttaisi oikeusturvaa nykyistä paremmin. Päätösvallan siirtäminen syyttäjälle vain osittain ei mielestäni kuitenkaan olisi perusteltua, koska se entisestään vaikeuttaisi syyttäjän ja poliisin välistä toimivallanjakoa.

Kolmas poliisin ja syyttäjän toimivallanjakoa koskeva malli on tehdä syyttäjistä esitutkinnanjohtaja. Näin on tehty Ruotsissa, mitä mallia myös Suomeen ehdotettiin ROL:n säätämisen yhteydessä. Malli sai suurta vastustusta ja siitä luovuttiin lähinnä poliisi- ja syyttäjänorganisaatioiden erottamisen tärkeyteen, asianosaisten oikeusturvan vaarantumiseen sekä syyttäjiltä puuttuvaan ammattitaitoon ja resurssihin vedoten. Virolaisen mukaan tosiasiasa ehdotuksen taustalla vaikuttaneet syyt liittyivät reviiriajatteluun ja asenteellisuuteen.²⁷¹ Syyttäjän tutkinnanjohtajuuden sijaan tullut esitutkintayhteistyö on vaatinut paljon koulutusta, minkä myötä asenteellisuus ja vahva organisaatiosidonnaisuus ovat varmasti jonkin verran lientyneet. Kuten edellä on todettu, koulutuksella ei kuitenkaan poisteta lainsäädännön avoimuuteen ja epäselvyyteen liittyviä ongelmia. Koska syyttäjän asemasta esitutkinnassa ei säädetä sitovasti, mainitut asenteet, resurssipula ja syyttäjiltä puuttuvat valmiudet pääsevät vaikuttamaan esitutkintayhteistyöhön negatiivisesti. Näiden tilanteiden varalta syyttäjän esitutkintaan osallistuminen olisi varmistettavissa säätämällä siitä sitovasti.

²⁶⁸ Mm. Haastattelu Harri Tiesmaa 14.1.2009.

²⁶⁹ KM 2003:3 s. 124–125.

²⁷⁰ Virolainen—Pölönen 2004 s. 48–49.

²⁷¹ Virolainen 1998 s. 275.

8.3 Perusteet syyttäjän tutkinnanjohtajuudelle

Tutkinnanjohtajalle kuuluvat tehtävät ”esitutkinnan suurten linjojen vetämisessä” olisi mielestäni hyvin sovitettavissa syyttäjälle. Edellä esitetyt syyttäjän tutkinnanjohtajuuden edut asianosaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien toteuttamisessa sekä rikosprosessin tehokkuuden takaamisessa saavat minut yhtymään näkemykseen siitä, että *syyttäjän asema esitutkinnassa tulisi vahvistaa määräämällä hänet esitutkinnan johtajaksi*. Katson, että syyttäjän aseman muunlainen vahvistaminen lainsäädännökään tasolla ei olisi riittävää ottaen huomioon syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta asianosaisille ja koko prosessille muodostuvat edut. Aikanaan ehdotettu Ruotsin mallin mukainen tutkinnanjohtajuus sopisi mielestäni Suomeen, koska se muistuttaa paljon esitutkintayhteistyötä²⁷². Ruotsissa malliin ollaan oltu tyytyväisiä, eikä muutostarpeita ole havaittu²⁷³. Kuten Illman on selvityksessään tuonut esiin, Ruotsin syyttäjien käsityksen mukaan tutkinnanjohtajuus on annettu heille esitutkinnan laadun ja pääkäsittelyn onnistumisen varmistamiseen liittyvistä syistä²⁷⁴. Tämä on mielestäni hyvä lähtökohta arvioitaessa syyttäjän ja poliisin välistä toimivallanjakoa. Tärkeänä erona nykyisen esitutkintayhteistyön ja syyttäjän tutkinnanjohtajuuden välillä kuitenkin on se, että tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän asema on täsmennetty laissa. Hän on vastuussa esitutkinnan asianmukaisuudesta ja hänellä on myös sen varmistamiseen kuuluva valta. Nykyisin syyttäjillämme on viimekätinen vastuu esitutkinnasta, muttei vastuun kanssa yhteen sovitettua valtaa päättää esitutkinnan suorittamisesta²⁷⁵.

Ruotsin mallin mukaisesti poliisi suorittaisi edelleen esitutkinnan käytännön tasolla ja voisi toimia tutkinnanjohtajana yksinkertaisissa asioissa. Jotta syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta saataisiin irti sen tarjoamat hyödyt, syyttäjän tulisi johtaa esitutkintaa aktiivisesti. Muodollisesta tutkinnanjohtajuudesta ei mielestäni olisi sanottavaa hyötyä. Tästä syystä syyttäjän tutkinnanjohtajuus voitaisiin rajoittaa koskemaan vaativampia rikosasioita. Näissä syyttäjän aktiivisesta osallistumisesta voidaan arvioida olevan eniten hyötyä koko rikosprosessin

²⁷² Mm. Illman on todennut, ettei suurta asiallista eroa ole. Ks. Illman 2007 s. 16.

²⁷³ Ks. tarkemmin SOU 1992:61 s. 317–355.

²⁷⁴ Illman 2007 s. 10–11.

²⁷⁵ Näin myös Tiesmaa. Ks. haastattelu Harri Tiesmaa 14.1.2009.

kannalta.²⁷⁶ Katson kuitenkin, että syyttäjälle pääasiallisesti johdettavaksi kuuluvista rikosasioista tulisi säätää lain tai asetuksen tasolla toisin kuin Ruotsissa, jossa tarkempi toimivallanjako on toteutettu viranomaismääräyksin. Perusteena tälle kannanotolle katson sen, että se selkiyttäisi toimivallanjakoa ja olisi omiaan estämään päällekkäisyyksiä. Syyttäjällä tulisi lisäksi olla valta viimekädessä päättää, kuka johtaa esitutkintaa.

On selvää, että syyttäjän tutkinnanjohtajuus edellyttäisi huomattavaa resurssien lisäystä, koska tehokkaan esitutkintayhteistyönkään toteuttaminen ei nykyisillä resursseilla onnistu. Lisäksi syyttäjien tutkinnanjohtolliset tehtävät vaatisivat syyttäjien koulutusta, vaikka esitutkinnan suorittaminen olisikin poliisin tehtävä. Poliisi- ja syyttäjäorganisaatioiden hallinnon erillisuus on ongelma jo nykyisen esitutkintayhteistyön kannalta²⁷⁷. Arvioni onkin, että syyttäjän tutkinnanjohtajuuden toteuttaminen ei ehkä olisi mahdollista²⁷⁸ kahden erillisen ministeriön ohjauksessa. Syyttäjän ja poliisin yhteistoiminta koko prosessia hyödyttävällä tavalla edellyttää, että siihen annetaan riittävät resurssit ja koulutus, toimivallanjaosta säädetään täsmällisesti laissa ja viranomaistoimintoja hallinnoidaan ”yhden ja saman katon alta”.

Esitutkintaa ja syyttäjiä koskevia lakeja ollaan parhaillaan uudistamassa. Oikeusministeriö on 12.3.2007 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selkeyttää vaikeaselkoiseksi muodostunutta esitutkintalainsäädäntökokonaisuutta. Viranomaisten toimivaltuuksia pyritään uudistamaan siten, että rikostutkinnan tehokkuusvaatimukset ja perus- ja ihmisoikeudet otetaan tasapuolisesti huomioon.²⁷⁹ Lisäksi oikeusministeriön työryhmä on 31.10.2008 jättänyt hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa *laiksi syyttäjälaitoksesta*. Kyseinen laki kokoaisi yhteen syyttäjien hallintoa, organisaatiota ja syyttäjätoimintaa koskevat säännökset. Nykyisen lain sisältöön ei ehdotuksen mukaan tulisi suuria muutoksia.²⁸⁰ Nähtäväksi jää tuleeko näillä hankkeilla olemaan vaikutusta syyttäjän ja poliisin toimivallanjakoon esitutkinnassa.

²⁷⁶ Rajanvetona voisi olla nykyään ETL 15 §: mukaisen ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevat rikokset, Ks. tarkemmin VKS 2008:2 ja SM 2008. Tämä on todettu hyväksi linjaksi myös syyttäjien haastatteluissa.

²⁷⁷ Virolainen—Pölönen 2004 s. 47–48 ja haastattelu Tiesmaa 14.1.2009.

²⁷⁸ Eikä välttämättä myöskään hedelmällisen esitutkintayhteistyön.

²⁷⁹ Lakihanke 2007 s. 1.

²⁸⁰ OTM 2008:12 s. 15.