



Esitutinnan viipyminen ja esitutkintapäätöksen perusteleminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 8.8.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen menettelyä asian 5530/R/45740/17 esitutkinnassa. Poliisi oli päättänyt esitutinnan saattamatta asiaa syyttäjälle sillä perusteella, että työsyrynnän syyteoikeus oli vanhentunut. Kantelija arvosteli muun ohella sitä, että päätöksestä ei ilmennyt perusteluja sille, miksi kiskonnantapaisen työsyrynnän, törkeän kiskonnan tai törkeän petoksen tunnusmerkistö ei olisi täyttynyt.

SELVITYS

Poliisihallitus on antanut 17.2.2023 lausunnon, jonka liitteenä on ollut Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunto ja rikoskomisario A:n selvitys.

Lausunnot ja selvitys toimitetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Rikoslain 47 luvun 3 §:n mukaan työsyrynnästä tuomitaan rangaistukseksi sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Rikoslain 8 luvun 1 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan syyteoikeus vanhentuu, jollei syytettä ole nostettu kahdessa vuodessa, jos ankarin rangaistus rikoksesta on enintään vuosi vankeutta, sakkoa tai rikesakko.

Rikoslain 47 luvun 3 a §:n mukaan kiskonnantapaisesta työsyrynnästä tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Rikoslain 8 luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan syyteoikeus vanhentuu viidessä vuodessa, jos ankarin rangaistus on yli vuosi ja enintään kaksi vuotta vankeutta.

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

Esitutkintalain 10 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan valmistuttua asia on toimitettava syyttäjälle syyteharkintaa taikka sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa tarkoitetun määräyksen tai vaatimuksen antamista varten. Pykälän 2 momentin mukaan esitutkinta päätetään kuitenkin saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi, jos tutkinnassa on selvinnyt, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaatimusta.

Esitutkintalain esitöissä on todettu, että momentti soveltuu myös tapauksiin, joissa sinänsä on selvitetty rikoksen tapahtuminen. Samalla on kuitenkin tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka huomioidaan ottaen ketään ei voida panna syytteeseen tai esittää julkisoikeudellista, esimerkiksi menettämisseuraamuksen määräämiseen liittyvää vaadetta. Esitöissä esimerkkinä on mainittu muun ohessa tapaukset, joissa syyteoikeus on selvästi vanhentunut ([HE 222/2010 vp](#) s. 235).

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, lopettamisesta sekä päättämisestä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi on tehtävä kirjallinen

päätös. Sama koskee muuta vastaavaa esitutkintapäätöstä, joka voi vaikuttaa asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitusta päätöksestä on ilmentävä: 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset; 3) asia; 4) päätöksen perustelut ja sovelletut säännökset; 5) päätöksen sisältö; ja 6) lisätietoja antavan esitutkintavirkamiehen yhteystiedot.

Arviointi

Esitutinnan kesto

Esitutinnan viivytyksetön toimittaminen palvelee rikosten asianosaisten oikeusturvan toteutusta ja on tärkeää myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuden sekä uskottavuuden kannalta. Esitutkintapäätöksen tekemisen viivytyksettömyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n 1 momentti, jonka mukaan asianomistajan syyteoikeuden käyttämisen edellytyksenä on virallisen syyttäjän päätös jättää syyte nostamatta, tai syyttäjän taikka esitutkintaviranomaisen päätös siitä, että esitutkintaa ei toimiteta tai että se keskeytetään, taikka lopetetaan.

Esitutkinnalle tai esitutinnan aloittamista koskevan päätöksen tekemiselle ei voida asettaa enimmäisaikaa, vaan hyväksyttävää aikaa on arvioitava huomioon ottaen asian laatu, laajuus sekä yksilölliset erityispiirteet. Esitutinnan hyväksyttävä kesto riippuu kussakin yksittäistapauksessa tutkittavana olevan asian erityispiirteistä kuten sen laadusta ja laajuudesta. Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä, että esitutkinta tulee suorittaa loppuun, tai päätös esitutinnan lopettamisesta tai rajoittamisesta tehdä, sellaisessa ajassa, että epäillyksi ilmoitettu rikos ei pääse vanhentumaan ja asianomistajalle jää aikaa käyttää toissijaista syyteoikeuttaan.

Asiassa kantelija oli tehnyt rikosilmoituksen 27.9.2017. Aluehallintovirasto oli antanut poliisin pyynnöstä asiassa selvityksen 23.10.2017, jonka jälkeen asiassa oli aloitettu esitutkinta. Kantelija oli kuulusteltu asianomistajana 19.9.2018 ja kaksi todistajaa oli kuultu 27.11.2018 ja 13.12.2018. Kahden epäillyn kuulustelut on suoritettu 29.5.2019 ja 25.6.2019. Kesäkuussa 2019 kantelunalaisen asian tutkinnanjohtajaksi on vaihtunut rikoskomisario A. A on 20.8.2019 tehnyt asiassa tutkinnan päätöksen sillä perusteella, että epäillyn työsyryjinnän syyteoikeus on vanhentunut 15.6.2019.

Poliisihallitus on omassa lausunnossaan viitannut Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausuntoon, jossa poliisilaitos totesi näkemyksensä, että rikoksesta epäilyjen kuulustelut olisi tullut pyrkiä suorittamaan ripeämmällä aikataululla, koska työsyryjinnän syyteoikeuden vanhentumisajankohta on ollut lähellä. Poliisihallitus on lausunnossaan todennut, että asiassa ei vaikuta olevan hyväksyttäviä syitä esitutkinnan viivästykselle ja edelleen sille, että rikoksen syyteoikeus on vanhentunut.

Yhdyn Poliisihallituksen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen näkemykseen esitutinnan aiheettomasta viivästyksestä. Tämän seurauksena syyteoikeus epäillystä työsyrynnästä oli esitutinnan aikana vanhentunut.

Rikoskomisario A:lla ei ole ollut mahdollisuuksia vaikuttaa esitutinnan viivästymiseen, sillä hän on saanut asian tutkinnanjohtajuuteensa vasta kesäkuussa 2019. Näin ollen kohdistan jäljempänä toimenpiteeni esitutinnan aiheettomasta viivästymisestä A:n sijasta poliisilaitokselle.

Esitutinnan päättäminen

Tutkintapyynnössä oli ollut kyse siitä, että asianomistajalle ei ollut hänen pyynnöistään huolimatta maksettu luvattuja palkkoja tekemästään työstä. Esitutkinnassa työnantajan oli epäilty asettaneen asianomistajan epäedulliseen asemaan kansalaisuuden perusteella. Tutkintapyyntöön liitetyn laskelman mukaan asianomistajalle kertyi saatavia noin 14.000 euroa.

Tutkinnanjohtaja A oli päättänyt esitutinnan saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi. Esitutkintapäätöksen perustelut ovat olleet seuraavat: ”Rikos vanhentunut (yleinen). Jätetty syytteeseen saattamatta. Työsyrynnän maksimirangaistus 6 kk vankeutta, joten rikoksen syyteoikeus vanhentuu kahdessa vuodessa epäillyn rikollisen teon päättymisestä. Asiasta keskusteltu kihlakunnansyyttäjän kanssa ja tultu siihen tulokseen, että kyseessä perusmuotoinen työsyrynjintä, ei kiskonnantapainen työsyrynjintä.”

Esitutkintalain 11 luvun 1 §:n mukaan esitutkintapäätöksestä on ilmentävä muun ohella päätöksen perustelut. Esitutkintapäätöksen tulee sisältää tiedot siitä, mihin oikeusohjeeseen tehty ratkaisu perustuu, mitkä ovat ne tapauksen tosiseikat, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen, miten näitä tosiseikkoja on rikosoikeudellisesti arvioitu sekä mikä ratkaisun lopputulos on. Asianosaisen tulee esitutkintapäätöksen perusteella saada selkeä vastaus siihen, miksi asiaa ei toimiteta syyttäjälle syyteharkintaan.

Päätöksen perusteluilla on useita eri tehtäviä (ks. kokoavasti Jyrki Virolainen – Petri Martikainen: Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä, Talentum 2003, s. 63–99, sekä samat: Tuomion perusteleminen, Talentum 2010, s. 37–51). Erityisesti asianosaisella on tarve saada tietää, miksi hänen tekemänsä ilmoituksen perusteella asiaa ei saateta syyttäjälle. Päätösten perustelut lisäävät luottamusta viranomaisten toimintaan ja mahdollistavat ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Lisäksi perusteleminenvelvollisuudella on merkitystä tutkinnanjohtajan oman itsekontrollin kannalta, sillä hän joutuu päätöksen perusteluja kirjoittaessaan arvioimaan ratkaisunsa oikeudellista kestävyyttä.

Tutkinnanjohtajan päätöksen perusteluissa on tuotu esille, ettei kyse ole kiskonnantapaisesta työsyrynnästä ja työsyryntänä teko on vanhentunut. Päätöksessä ei ole kuitenkaan perusteltu mitenkään sitä, mikä kiskonnantapaisen työsyrynnän tunnusmerkistö ei ole täyttynyt. Päätöksessä ei ole myöskään mainittu sovellettuja lainkohtia.

Päätöstä lukemalla ei voi todeta, miten tutkinnanjohtaja on arvioinut tunnusmerkistöjen toteutumisen kannalta merkittäviä seikkoja. Tutkinnanjohtajan päätöksen lopputulokseen vaikuttaneet tosiseikat ja näistä tehdyt oikeudelliset johtopäätökset jäävät perusteluista kokonaisuudessaan avoimeksi. Tämän seurauksena epäselväksi on jäänyt myös se, miten asia on hahmotettu työsyryntärikosten ohella mahdollisten muiden rikosnimikkeiden kuten petoksen tai kiskonnannan kannalta. Päätöksen perusteluissa oleva viittaus keskusteluihin syyttäjän kanssa ei selvitä lainkaan tutkinnanjohtajan oikeudellisen arvion perusteluja.

Perusteluista ei ilmene myöskään se, miten asiaa oli arvioitu rikokseen perustuvien julkisoikeudellisten vaatimusten näkökulmasta. Asiassa oli epäilty rikosta, jossa epäilty olisi hankkinut taloudellista hyötyä jättämällä palkat maksamatta. Rikoslain 10 luvun 2 §:n mukaan valtiolle on tuomittava menetetyksi rikoksen tuottama taloudellinen hyöty, jolla tarkoitetaan muun ohella rikoksella saadun säästön arvoa. Vaikka rikoksen syyteoikeus olisikin vanhentunut kahdessa vuodessa, rikoslain 8 luvun 9 §:n nojalla menettämiskaavan lyhin vanhentumisaika on kuitenkin viisi vuotta.

Tutkinnan päätös ei perusteluiltaan täytä esitutkintalain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa asetettua tietosisällön vaatimusta ja on ilmeisen puutteellinen. Yhdyn Poliisihallituksen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että päätöksessä olisi tullut tuoda esille niitä seikkoja, joiden nojalla asiassa on päädytty tähän lopputulokseen.

Tutkinnanjohtajan kanteluun antama selvitys selvensi osittain esitutkinnan päättämisen perusteluja. Selvityksen mukaan päätös perustui siihen, ettei asianomistajaa ollut asetettu rikoslain 47 luvun 3 a §:n mukaisen kiskonnantapaisen työsyrynnän tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla huomattavan epäedulliseen asemaan. Suoritetuista työtunneista ja maksetun palkan määrästä ei saatu esitutkinnassa luotettavaa selvitystä ottaen huomioon muun ohella todistajien kertomukset sekä se, että osa palkoista on maksettu käteisellä eivätkä asiakirjat sisältäneet työaikakirjanpitoa. Näin ollen tutkinnanjohtaja päätyi syyttäjän kanssa siihen, että kyseessä olisi voinut olla korkeintaan rikoslain 47 luvun 3 §:n mukainen työsyryntä.

Ottaen huomioon tutkinnanjohtajan selvityksessään esittämät perustelut ja muu käytettävissä oleva selvitys, minulla ei ole aihetta kyseenalaistaa Poliisihallituksen arviota, jonka mukaan rikoskomisario ei ollut ylittänyt hänelle tutkinnanjohtajana kuuluvaa harkintavaltaansa esitutkinnan toimittamisessa.

Tuon kuitenkin esille, että tutkinnanjohtajan harkintavalta on oikeudellisesti sidottua päätöksentekoa, joka pitää olla erityisesti perusteluvelvollisuuden kautta myös ulkoisesti kontrolloitavissa. Esitutkintapäätöksen perustelujen puutteellisuus on ollut asiassa varsin ongelmallista myös tästä näkökulmasta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Esitutkinnan kesto

Esitutkintaa ei Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella toimitettu asiassa 5530/R/45740/17 ilman aiheetonta viivästystä.

Kiinnitän Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen huomiota esitutkintalain 3 luvun 11 §:stä ilmenevään velvoitteeseen toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivästystä.

Esitutkinnan päättäminen

Rikoskomisario A:n asiassa tekemä tutkinnan päätös ei täyttänyt esitutkintalain 11 luvun 1 §:ssä esitutkintapäätöksen perusteluille asetettuja vaatimuksia.

Kiinnitän rikoskomisario A:n huomiota esitutkintapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen.

Ihmiskaupan ja sen lähirikosten laillisuusvalvonnan seuranta

Kantelu liittyi poliisin menettelyyn epäillyn työsyrynnän tutkinnassa, jota kantelijan näkemyksen mukaan olisi tullut tutkia kiskonnantapaisena työsyryntänä. Kyse on osin samoista teemoista, joita olen aiemmin tutkinut ihmiskauppaa ja sen lähirikoksia koskevassa laajassa ratkaisuisani (28.12.2021, [OKV/1233/70/2021](#)) ja tämän jälkeen myös kiskonnantapaista työsyryntää koskevassa ratkaisussani (25.10.2022, [OKV/1576/70/2022](#)).

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Ihmiskaupan tutkintaa koskeneessa päätöksessäni olin tutkinut myös yli kaksi vuotta vanhoja asioita, sillä kyse saattoi olla pitkäaikaisista virheellisistä käytännöistä. Otin vielä myös tämän kantelun käsiteltäväkseni, vaikka se koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa. Nyt käsittelyssä olevassa kantelussa poliisin menettely koski kuitenkin tapahtumia jo ennen edellä mainittuja päätöksiäni.

Joulukuussa 2021 antamassani päätöksessä totesin, että poliisilla oli vaikeuksia tunnistaa ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistö esitutkinnassa. Tämä näkyi muun muassa poliisin suorittamien ihmiskauppaan liittyvien esitutkintojen viivästymisinä. Pyysin Poliisihallitusta muun ohella

arvioimaan sisäisen laillisuusvalvonnan toimenpiteitään esitutkintalainsäädännön ja antamansa ihmiskaupan torjuntaan liittyvän ohjeistuksen noudattamiseksi.

Päätöksessäni totesin pitäväni selvänä, että kestävien ja todellisten kohennusten aikaansaamiseksi ihmiskaupparikosten tutkinnassa myös poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tulee ottaa niiden lain mukainen toimittaminen lähempään ja suunnitelmalliseen seurantaan. Näin laaja ja vakava ongelma edellyttää poliisin omalta sisäiseltä laillisuusvalvonnalta huomiota ja sillä olisi tärkeä tehtävä ihmiskaupparikosten tunnistamisen ja viivytyksettömän esitutkinnan turvaamisessa.

Poliisihallitus on kesä-elokuussa 2022 toimittanut päätöksessäni pyytämäni vastaukset (OKV/1811/80/2022). Näistä ilmenee muun ohella, että ihmiskaupparikokset ovat olleet yhtenä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelman mukaisena tarkastuskohteena vuonna 2022. Poliisihallitus on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon tiedoksi 6.4.2023 päivätyn laillisuusvalvonnan vuosikertomuksensa vuodelta 2022 (POL-2023-13554).

Edellä lausumaani nähden on huomionarvoista, että ihmiskaupparikokset ovat olleet yhtenä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tarkastuskohteena vuonna 2022. Ihmiskaupparikosten valikoituminen tarkastuskohteeksi ei kuitenkaan ole yksinään riittävää, vaan kyse on myös siitä, miten valvontaa toteutetaan. Lokakuussa 2022 antamassani kiskonnantapaisen työsyynnän esitutkintakynnyksen arviointia koskeneessa päätöksessäni ([OKV/1576/70/2022](#), 25.10.2022) totesin pitäväni huolestuttavana, ettei poliisitoimintaa valvova Poliisihallitus vaikuttanut tunnistaneen huhtikuussa 2022 antamassaan kanteluratkaisussa rikosten tunnusmerkistöjä.

Ihmiskaupparikosten tutkinnan lainmukaisuuden seurannassa olen ottanut oma-aloitteisesti vielä lähemmin tutkittavakseni poliisin sitä koskevan sisäisen laillisuusvalvonnan (OKV/965/70/2023). Samassa yhteydessä arvioin Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan toimenpiteitä seksuaalirikosten tutkinnan valvonnassa vuonna 2022.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki