



## Poliisin esitutinnan kehittäminen ja resurssit

### Rikostorjunnan tilasta

Poliisi on johtava esitutkintaviranomainen Suomessa. Se vastaa suurimmasta osasta rikostorjunnasta, joka koostuu rikosten estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä. Rikoslakirikosten määrä oli vuonna 2022 484 000 (vuonna 2018 433 000). Tässä muistiossa keskitytään erityisesti rikosten selvittämiseen eli esitutkintaan ja erityisesti ns. perustutkintaan tai päivittäisrikostutkintaan. Siinä on suurin esitutkintavolyymi ja esiintyy suurimmat haasteet tällä hetkellä. Poliisilla on yleisesti katsottuna hyvä suorituskyky vakavimpien rikosten torjumiseksi. Perusrikostutkinta on myös merkittävin rikostutkinnan osa-alue tavallisten ihmisten turvallisuuden tunteen, poliisin nauttiman luottamuksen ja oikeusvaltion edellytysten kannalta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti poliisien määrää on nostettu hallituskauden aikana noin 7500 henkilötyövuoteen (vuonna 2018 7200 htv). Myös rikostorjunnan henkilötyövuosien määrä on nostettu 3970 henkilötyövuoteen (vuonna 2018 3700)<sup>1</sup>.

Resurssilisäyksistä huolimatta poliisin esitutkinnan tutkinta-ajat ovat kasvaneet ja rikosten selvitystaso sekä tuottavuus on heikentynyt 2010-luvulta alkaen. Vuonna 2022 rikoslakirikosten tutkinta-aika nousi 175 vrk:een<sup>2</sup> ja rikoslakirikosten selvitystaso laski 45,1 %:iin<sup>3</sup>. Rikoslakirikoksia selvitettiin vuonna 2022 henkilötyövuotta kohden 70 kpl<sup>4</sup>. Myös avoimen juttujen määrä on kasvanut viime vuosina varsin korkealle. On kuitenkin huomattava, että yksittäiset rikoskokonaisuudet voivat vaikuttaa merkittävästikin tunnuslukuihin (esim. ns. vastaamo-case vuonna 2020) eli vuosittaista heittelyä esiintyy.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat havainneet viime vuosina esitutkinnassa puutteita, joista osa on johtanut jopa rikosilmoituksiin (OKV/325/70/2022 23.11.2022 poliisin menettely lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa). Myös esitutkintaan liittyviä laadullisia moitteita on annettu. Lisäksi Eduskunnan oikeusasiamies Jääskeläinen kiinnitti huomiota esitutkintojen kestoja koskevaan ratkaisussaan (EOAK/1510/2021) resurssien riittävyyteen, mutta samalla myös yhteiskunnallisen vallan käytön näkökulmasta mm. esitutkinnassa käytännössä tapahtuvaan priorisointiin.

Pora III uudistusta ja poliisin hallintorakennetta arvioineessa selvityksessä (SM:n julkaisu 2023:18) havaittiin poliisiyksiköiden välillä osin huomattaviakin eroja, mikä ei ole ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmattonta.

Rikostorjunnan, erityisesti perustutkinnan, nykytilalle on useita syitä ja tilanne on kumuloitunut pidemmällä aikavälillä. Vaikka poliisin resursseja on lisätty, samaan aikaan on rikosten määrä kääntynyt nousuun vuodesta 2018 lähtien. Vaikutukset ovat olleet suuret, koska esitutkinnan työmäärä on lisääntynyt vuonna 2014 toteutetun esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksen myötä mm. esitutkintavelvoitteiden ja määrämuotoisuuksien takia. Toiseksi tutkittavien juttujen laatu on muuttunut vuosikymmenen aikana. Rikokset ovat muun muassa tietoteknistäneet,

<sup>1</sup> Vuonna 2011 rikostorjunnan htv oli 4000.

<sup>2</sup> Vuonna 2011 se oli 86 vrk ja vuonna 2018 130 vrk.

<sup>3</sup> Vuonna 2011 49,7 % ja vuonna 2018 49 %.

<sup>4</sup> Vuonna 2011 83/htv, vuonna 2018 72 /htv, vuonna 2021 78/htv.



monimutkaistuneet ja kansainvälistyneet. Digitalisaation kehityksen seurauksena nykyään esitutkintaan liittyy usein tietoteknistä tutkintaa. Tietoverkossa tapahtuneet rikokset ovat arkipäiväistyneet. Kolmanneksi yhä useampien rikosten tutkinta edellyttää myös muuta erityistä osaamista, jonka takia on perustettu erikoistuneita ja tehokkaita torjuntayksiköitä, esim. ihmiskauppaan ja katujengien torjuntaan. Tämä on aiheuttanut kuitenkin perustutkintaa osaamisvajetta, kun osaavaa perustutkinnan henkilöstöä on hakeutunut uusiin tai muihin tehtäviin. Uuden henkilöstön rekrytointi ja perehdyttäminen kestää. Neljänneksi osa rikostorjunnan lisääntyneistä resursoinnista on mennyt erilaisiin rikostorjunnallisiin erityistehtäviin, esimerkiksi EU-velvoitteiden myötä.

### **Kehittämistoimista**

Poliisin perustutkinnan kehittämisen kivajalka syntyy osaavasta ja hyvinvoivasta henkilöstöstä, jolla on asianmukaiset työvälineet, riittävät toimivaltuudet ja tehokas tutkinnanjohto rikosvolyymin hallitsemiseksi ja esitutkinnan tehokkaaksi suorittamiseksi. Siten myös tutkinnan pitovoimatekijät säilyvät korkealla ja henkilöstön vaihtuvuus vähenee.

**Poliisin koulutusta tulee kehittää.** Poliisi on käynnistänyt 3.4.2023 poliisikoulutuksen kehittämistarpeita koskevan selvityksen, jonka toteuttaa ulkopuolinen selvityshenkilöt. Siinä tarkastellaan poliisin tutkintokoulutuksen tuottaman osaamisen työelämävastaavuus sekä tehdään esitykset siitä, miten poliisikoulutus kykenee myös jatkossa vastaamaan parhaalla mahdollisella tavalla tulevaisuuden työelämän ja yhteiskunnan kehityksen tarpeisiin. Taustalla on myös muuttuva ja muuttunut turvallisuus- ja toimintaympäristö, uudet uhkat ja sekä poliisitoiminnan edellyttämät uudet osaamisvaatimukset. Selvitys on kaksi vaiheinen, joista ensimmäinen päättyy 31.8.2023 ja seuraava 31.1.2024.

**Poliisin resurssit vaikuttavat rikostorjunnan tilaan.** Oikeusvaltion legitimitietin näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että ihmiset ilmoittavat poliisille rikoksista ja ne johtavat yhteiskunnan määrittelemällä tasolla esitutkintaan ja sitä seuraaviin vaiheisiin. Myös poliisitoiminnallisesti on hyötyä, että ilmoitusaste on korkea. Toisaalta tilanteissa, joissa ilmoitus ei johda poliisin toimittamaan esitutkintaan, voi luottamus viranomaistoimintaan kärsiä. Rikosilmoitusten nykyinen volyymi on valtava suhteessa rikosten luonteeseen, määrämuotoiseen esitutkintaprosessiin ja henkilöstön määrään.

**Yhteiskunnallisesti hyväksyttävää palvelutasoa on tarkasteltava ja se on myös todettava avoimesti.** Rikosprosessin tulisi olla viime sijainen keino ratkaisun löytämiseksi, mutta yhä useammin sitä pyritään käyttämään ensisijaisena väylänä mm. oikeudenkäyntien kuluriskin takia. Ilman merkittäviä resurssilisäyksiä esitutkinnan voimavarat on voitava kohdistaa tehokkaasti rikoksen laatu ja asianomistajan asema huomioiden ja määrittää yhteiskunnallisesti hyväksyttävä palvelutaso koko Suomeen. Palvelutasoa määrittää laissa mm. rikosilmoituksen kirjaamisen kynnyks, esitutkinnassa selvitettävien asioiden sisältö, esitutkinnan toimittamisvelvollisuuden laajuus sekä toimittamatta jättämisen ja lopettamisen, rajoittamisen ja keskeyttämisen edellytykset. Lisäksi esitutkintaviranomaisella tulee olla nykyistä enemmän harkintavaltaa siitä, mitä alustavia selvittelytoimia ja rikostutkintatoimia asian laadun kannalta on tarkoituksenmukaista tehdä prosessiekonomiankin näkökulmasta.

**Esitutkintamenettelyä (ja velvoitteita) on porrastettava rikosten vakavuuden ja asianosaisen oikeussuojatarpeen mukaan ja lievempien rikosten käsittelyyn on kehitettävä kevennettyjä**



**menettelyjä.** Nykyisessä rikosprosessissa on säädetty lähes yhdenmukainen esitutkintaprosessi kaikille esitutkintaan tuleville rikoksille riippumatta teon haitallisuudesta tai moitittavuudesta taikka vaikutuksista asianosaisten oikeusturvaan. Koko rikosprosessin sujuvoittaminen edellyttäisi etupainotteista esitutkintaan tulevien rikosasioiden hallintaa ja määrämuotoisten velvoitteiden tarkastelua suhteessa esitutkinnan tavoitteeseen, asianosaisten oikeusturvaan sekä toimenpiteillä saavutettavaan hyötyyn ja laatuun koko rikosprosessiekonomiaan tähdäten. Esitutkintaan on löydettävissä joustavampia ja kevennettyjä menettelytapoja lievempien rikosten käsittelemiseksi-oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus huomioiden. Joustavampia ja kevennettyjä menettelyitä olisivat esimerkiksi sovittelun lisääminen tietyissä rikosasioissa poliisin esitutkinnan sijaan. Sovittelu on rikosprosessia nopeampi konfliktin ratkaisukeino, jonka hyödyt on todettu monessa eri tutkimuksessa. Nykyään sovittelu tapahtuu tyypillisesti vasta esitutkinnan jälkeen ja asianosaisille sovittelulla saavutettu hyöty viivästyy. Muita kevennettyjä menettelyjä olisi suppean esitutkinnan käytön lisääminen sekä sakkomenettelyn keventäminen ja laajentaminen. Nykyinen sakkomenettely on johtanut käytännössä sinänsä yksinkertaisten juttujen, kuten näpistysrikosten, tutkinta-aikojen kasvuun ja lisännyt perustutkinnan kuormaa.

**Poliisin perustutkintaa ja esitutkintaprosessia tulisi yhdenmukaistaa valtakunnallisesti, selkeyttää ja modernisoida** hyödyntäen uusien kehittämistoimien lisäksi entistä tehokkaammin jo nykyisiä lainsäädännön mahdollistamia keinoja mm. suppean esitutkinnan ja sovittelun käyttöä täysimääräisesti toimitetun esitutkinnan sijaan. Oikeusministeriön rikosprosessin sujuvoittamistyöryhmän yhteydessä nousi monia kehittämistarpeita, joita kehittämällä voidaan järkeistää poliisin nykyistä esitutkintaprosessia lainsäädännön kehittämisen lisäksi. Osin työ on ollut jo käynnissä, mutta se sisältää myös kustannusvaikutuksia.

**Esitutkintaprosessin digitalisointia ja tekoälyä hyödyntävien sähköisten menetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa tulee jatkaa esitutkintaprosessin järkevöittämiseksi ja nykyaikaistamiseksi.**

Hyödyt tulevat työn tehostumisesta ja esitutkinnan nopeutumisesta. Prosessin digitalisointi tulee olla kokonaisvaltaisesta siten, että prosessin kaikki vaiheet ovat sähköisiä - asiakkaan tai poliisipartion rikosilmoituksesta aina arkistointiin asti siten, että asianosaisten kanssa voidaan myös asioida nykyistä ketterämmin sähköisesti. Poliisi on jo uudistanut sähköisen rikoksenilmoitusjärjestelmän vuonna 2021. Esimerkiksi asianomistajan saama vahvistus rikosilmoituksesta ja esitutkintapäätös tulisi voida toimittaa sähköisesti. Esitutkintaviranomaisen näkökulmasta myös sähköisen kuulemisen käyttö olisi tehokas keino nopeuttaa esitutkintaa määrättyissä rikoksissa. Myöhemmissä rikosprosessin vaiheissa kirjallinen menettely on jo mahdollista. Kuulustelujen tallenteiden käytön lisäämisellä säästyisi poliisin työaikaa kuulustelupöytäkirjojen kirjaamiselta ja samalla lisättäisiin oikeusvarmuutta, mutta kysymys ei ole yksinkertainen. Tavoitteena tulisi olla myös lisätä automaattista tiedonsiirtoa viranomaisten välillä.

#### **Tiivistys perustutkinnan kehittämistoimiksi:**

1. Toteutetaan OM:n rikosprosessin sujuvoittamistyöryhmän ehdotukset, joista poliisin esitutkinnan kehittämisen kannalta tärkeimpiä lainsäädäntömuutoksia olisivat:

Nykyisen sakkomenettelyn sujuvoittaminen ja yksinkertaistaminen säästäisi koko rikosprosessitoimijoiden työ määrää. Sakkomenettelyssä asianosaisten suostumuksen välttämättömyys olisi arvioitava.



Rikosprosessin (erit. esitutkinta) menettelyjen keventäminen ja porrastaminen rikoksen vakavuuden ja laadun mukaan toisi uudenlaisen tehokkuusajattelun rikosprosessiin. Kaikkea ei hoidettaisi samalla tavalla kuin aina ennenkin yhden menettelyn mukaisesti. Se voitaisiin toteuttaa olemassa olevien menettelyjen lainsäädäntöä kehittämällä mm. suppeaa esitutkintaa tarkastelemalla ja sakkomenettelyn käyttöalaa laajentamalla sekä myös sovittelun käyttöä lisäämällä esitutkinnan sijaan.

Esitutkintalain kokonaistarkastelussa tulisi tavoitella esitutkintaviranomaisten työmäärän karsimista asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta.

Yksittäiset esitutkintalakiin ehdotetut muutokset lisäisivät kokonaisuutena esitutkintaviranomaisen edellytyksiä tehostaa esitutkintaa. Samalla muutokset lieventäisivät laissa säädettyä esitutkinnan toimittamisvelvollisuutta tuodessaan poliisille harkintavaltaa käytännön elämässä tunnistettuihin haasteisiin nähden.

Esitutkintaprosessin sähköistäminen ja digitalisointi tehostaisi esitutkintaprosessia ja parantaisi asianosaisten palveluita.

2. Poliisin perustutkinnan kehittämisohjelmalla nykyaikaistetaan ja yhdenmukaistetaan esitutkintamenettelyt valtakunnallisesti. (SM:n hallitusohjelmakortti)

Poliisin esitutkintaprosessin käytännöt modernisoitaisiin ja selkeytettäisiin 2020-luvulle.

Kehittämisohjelman tavoitteena tulisi olla poliisin esitutkintakäytäntöjen yhdenmukaistaminen ja toiminnan järjestäminen valtakunnallisesti siten, että esitutkinnan palvelutaso on samanlainen kaikkialla Suomessa.

Samalla olisi arvioitava tutkijoiden työvälineiden asianmukaisuus ja kehittämistarpeet.

3. Sisäministeriö on jo nostanut hallitusneuvotteluihin seuraavat ehdotukset: 1. poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittäminen sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (ml. kybertoimintaympäristö) ja 2. tiedonvaihdon kehittäminen.

Ne lisäisivät poliisin rikostorjunnan edellytyksiä, sillä myös perustutkinnassa tehokkaasti käytetyillä toimivaltuuksilla voidaan saavuttaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

## Taustaa:

Rikoslakirikosten määrä on ollut suunnaltaan laskeva 2010-luvun alkupuolelta lähtien vuoteen 2018 asti (vuonna 2011 525 000, vuonna 2017: 431 000). Sen jälkeen määrä on kääntynyt nousuun (vuonna 2022: 484 000). Rikoslakirikoksista suurin yksittäinen rikoslaji on omaisuusrikokset, joita oli 230 000 vuonna 2022, erityisesti kasvussa ovat olleet erilaiset petokset. Liikennerikoksia on vuosittain 25-30 % kaikista rikoksista. Henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikosepäilyjä oli 40 000 vuonna 2022 ja niiden määrä oli selkeässä nousussa. Myös ryöstöt (sis. kiristykset) olivat nousussa, vaikka niiden kokonaisvolyymi on pieni kaikkiin rikoslakirikoksiin nähden. Seksuaalirikosepäilyjen määrät ovat kasvaneet jo pitkään, ollen nyt noin n. 5000 tasolla, mutta niiden määrän ennakoidaan kasvavan 2023 alusta voimaan tulleen seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä.



Huumausainerikoksia oli 24 000 vuonna 2022 aiempia vuosia vähemmän, mutta niiden määrä riippuu paljastamiseen ja tutkintaan kohdennetuista resursseista, kuten liikennerikollisuuden osaltakin on. Tietoverkkorikokset kuuluvat useampaan rikoslajiryhmään, mutta erityisesti tietomurrot ovat kolminkertaistuneet vuodesta 2018. (Poliisihallituksen tilinpäätöstiedot)

Rikosasioiden lisäksi poliisi käsittelee ja/tai tutkii vuosittain noin 190 000 S-asiaa eli sekalaisilmoitusta, joiden joukossa on myös poliisitutkintaan liittyviä asioita. Näihin ilmoituksiin sisältyy monenlaisia tehtäviä mm. kadonneet passia koskevat ilmoitukset, kuolemansyyn tutkintaa, palosyyntutkintaa, hirvieläinkolaritutkintaa, työtaturmatutkintaa, tutkinta rikosentekijän luovutusmenettelyssä ja lähestymiskieltoasiat. Merkittävä osa s-ilmoituksista on kuitenkin muuta kuin rikostorjuntaan kuuluvia asioita.

Poliisi toimittaa syyttäjälle syyteharkintaan vuosittain noin 90 000 – 100 000 rikosasiaa, joista tutkinnan rajoittamisesityksiä on keskimäärin noin 20 000. Tutkinnan rajoittaminen on lainsäätäjän mahdollistama keino priorisoida viranomaisten resursseja tehokkaasti, esimerkiksi prosessiekonomisista syistä vähäisissä asioissa. Lainsäädäntömuutosten vakiinnuttua esitutkinnan rajoittamisten määrät nousivat ensin ja nyt ovat vakiintuneet em. 20 000 tasolle.

Lisäksi poliisi keskeyttää noin puolet sille ilmoitetuista rikoksista lainsäädännön edellytysten mukaisesti. Tyypillisessä tapauksessa kyse on ns. pimeänä tulleesta omaisuusrikokseen liittyvästä rikosilmoituksesta, josta rikosilmoitus on tehty vakuutuskorvauksen saamiseksi.

Vuosittain poliisi päättää 14 000 -15 000 rikosta ”ei rikosta”-perusteella eli asianosainen on ilmoittanut rikoksesta, joita poliisin tekemän alustavan selvittelyn tai suoritetun esitutkinnan perusteella ei voida pitää rikoksena.