Lakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp)

I.

On erinomaista, että tällainen selonteko on tehty. Selonteko on laatuaan ensimmäinen. Pidän hyvänä lähtökohtana, että sisäinen turvallisuus on nähty selonteossa laajasti siten, että turvallisuus rakentuu luottamuksen varaan. Kansalaisten luottamus viranomaisiin, mikä on säilynyt edelleen korkealla tasolla, on merkittävä turvallisuutta ja myös turvallisuudentunnetta vahvistava voimavara.

Selonteossa ymmärretään hyvin se, että hyvinvointiyhteiskunnassa turvallisuus on kokonaisuus, johon vaikutetaan monin tavoin. Esimerkiksi koulutus ja sosiaalipoliittiset toimet syrjäytymisen ehkäisemiseksi lisäävät arjen turvallisuutta, kun taas tämäntyyppisiin ilmiöihin kohdistuvat säästötoimet voivat merkitä turvallisuuteen kuuluvien riskien kasvamista. Rikollisuuden syyt ovat moninaiset, eikä viranomaisvalvonta tai rikosvastuun toteuttaminen ulota vaikutustaan näihin perimmäisiin syihin. Valvonnan olennainen väheneminen voi kuitenkin merkitä rikollisuuden lisääntymistä ja kansalaisten viranomaisiin kohdistaman luottamuksen vähenemistä. Pahimmassa tapauksessa noidankehä on valmis.

Selonteossa kuvataan sisäministeriön hallinnonalan haasteita resurssien vähetessä samaan aikaan kun toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia, jotka osaltaan ovat lisänneet turvallisuushaasteita. Esimerkiksi Euroopan pakolaiskriisi on työllistänyt viranomaisia ja tuonut Eurooppaan suuria määriä ihmisiä alueilta, joilla käydään sotaa tai joilla on muita vakavia kriisejä.

Turvallisuuteen vaikuttavissa tehtävissä toimivien viranomaisten työtapojen kehittäminen voi tehostaa tavoitteisiin pääsyä esimerkiksi modernia teknologiaa hyödyntämällä. Selonteossa kerrotaankin meneillään olevasta kehityksestä, joka muistuttaa paljolti sitä, mitä jo on koettu muilla sektoreilla: sähköinen asiointi, digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen, virtuaalinen läsnäolo.

Turvallisuus, etenkin sisäinen turvallisuus, yhdistetään yleensä poliisiin ja sisäministeriöön pikemmin kuin oikeusministeriöön. Jään miettimään sitä, voisiko lakivaliokunnalla olla nimenomaan omasta roolistaan jotakin näkemyksellistä lisättävää tähän selontekoon. Esimerkiksi poliisitoiminnan resursointi, tehokkuus ja

vasteaikojen pitäminen kohtuullisen lyhyinä koko maassa on toki kansalaisten luottamuksen ja turvallisuudentunteen kannalta ensi arvoisen tärkeää. Silti tämä ei ole niinkään lakivaliokunnan alaan kuuluva asia. Mikä sitten olisi se näkökulma, jonka lakivaliokunta voisi tuoda?

Nähdäkseni lakivaliokunta voisi korostaa sentyyppisiä asioita, kuten laillisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien tehokasta toteutumista kansalaisilla viranomaisia kohtaan olevan luottamuksen perustana. Virkatoimintaa valvotaan esimerkiksi laillisuusvalvontaviranomaisten toimesta.

Jopa se, että rikosoikeudellinen sääntely on ajan tasalla ja asianmukaista, palvelee samaa tarkoitusta. Rikosoikeudellisten sääntelyiden tulee perustua kriminalisointiperiaatteiden kunnioitukseen. Ehkä ylipäätään tulisi ajatella, että oikeusvaltion näkökulmasta turvallisuus syntyy juuri siitä, että johtotähtenä on laki, eikä turvallisuus sinänsä. Asianmukainenkaan rikoslainsäädäntö ei pysty takaamaan sitä, etteivätkö rikokset uhkaisi turvallisuutta, mutta jos lainsäädännössä on aukkoja, tilanne on monin veroin hankalampi. Rikosoikeutta ja muuta lainsäädäntöä on kehitetty juuri vastaamaan uudentyyppisiin uhkiin, kuten terrorismiin. Laitonta maahanmuuttoa torjutaan myös rikosoikeuden keinoin. Lähisuhdeväkivalta on tunnistettu rikosoikeudessa.

Turvallisuus on jossain määrin aina konstruktio, koska sitä ei voida suoraan mitata. Esimerkiksi rikosten määrät kertovat jotakin turvallisuustilanteesta, mutta kansalaisten turvallisuudentunne voi heikentyä, vaikka rikosten määrä vähenisi, kuten viime vuosina on tapahtunut ja kuten raportissakin todetaan. Esimerkiksi Euroopassa tapahtuneet terroristiset iskut lisäävät koettua iskun uhkaa myös Suomessa.

Näkisin, että rikosoikeudellista sääntelyä ja sen arviointia ei voi täysin palauttaa tällaiseen turvallisuustarkasteluun. Jo 1970-luvulta lähtien on keskusteltu rikosoikeuden järjestelmän hyväksyttävyyden perusteista ja korostettu mm. sitä, että hyväksyttävä ja oikeudenmukainen rikosoikeuden järjestelmä ottaa huomioon paitsi rikostorjunnan tavoitteita myös rikoskontrollin haitat ja kustannukset ja pyrkii jakamaan ne oikeudenmukaisesti rikoksentekijän, uhrin ja yhteiskunnan kesken. Rikosoikeuden näkökulmasta turvallisuusnäkökohdan korostaminen muiden seikkojen kustannuksella voisi merkitä sitä, että rikosoikeudellinen kontrolli näkyy hyvänä keinona vastustaa rikollisuuden ilmentämä turvallisuusuhkaa. Laajempi järjestelmän hyväksyttävyyteen palautuva tarkastelu kuvaa kokonaisuuden tätä laajemmin. Kun tämän yhdistää vielä oikeusvaltiolliseen kehikkoon, tulee ilmeiseksi, että kansalaisten luottamus viranomaisiin ja tähän yhteydessä oleva hyvä turvallisuudentunne ovat ikään kuin välillisiä hyötyjä siitä, että kontrolli on minimoitu ja optimoitu.

Selonteon lähtötilanteessa ristiriita on oikeastaan siinä, ettei aikaisemmin ole samassa mittakaavassa koettu tällaista epäsuhtaa kansalaisten odotusten ja sen kyvyn välillä, joka viranomaisilla on odotuksiin vastata. On myös jossakin määrin epävarmaa, kuinka kansalaiset tulevat reagoimaan havaitessaan viranomaisten kyvyn heikentyneen. On esimerkiksi ajateltavissa, että valvonnan vähetessä ryhdytään

vaatimaan kovempia rangaistuksia yleisen lainkuuliaisuuden ylläpitämisen nimissä. Tämä voi taas johtaa pettymyksen sen suhteen, etteivät viranomaiset sittenkään voi vastata edes kasvaneisiin odotuksiin.

Huoli turvallisuustilanteen heikkenemisestä liittyy paljolti siihen, että valvonnan resurssit vähenevät. Valvonnan merkitys tiedetään, sillä kiinnijäämisriski tiedetään tärkeämmäksi rikostorjunnassa kuin rangaistusuhkan ankaruus sinänsä. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden kannalta todellisella ja näkyvällä valvonnalla on varmasti vaikutusta turvallisuustasoon liikenteessä. Nopeusvalvonnassa hyödynnetään yhä enemmän valvontakameroita ja muuta vastaavaa teknologiaa. Liikenneturvallisuuteen vaikutetaan monin eri tavoin, ja ainakin toistaiseksi liikenneturvallisuuden kehitys on ollut kaikesta huolimatta hyvään suuntaan.

Poliisitoiminnan resurssien vähetessä erilaisen omankäden oikeuden riski lisääntyy ja voi syntyä korvaavaa kansalaistoimintaa. Pitäisin tärkeänä, että kansalaiset ymmärtävät viranomaisvalvonnan muutokset ja että näiden muutosten perusteet hyväksytään. Tämä hillitsee myös sitä, että esitettäisiin rangaistusten koventamista koskevia vaatimuksia kompensoimaan koettua turvallisuusvajetta.

II.

Varmaankin varsinainen syy lakivaliokunnalle käsitellä tätä selontekoa on juuri ajatus, että poliisi joutuu priorisoimaan toimintaansa ja joko vähentämän tai suorastaan lopettamaan aktiiviset tutkintatoimenpiteet vähäisemmissä rikoksissa. Tullaan hiukan vastaavanlaiseen kuin terveydenhuollon puolella, kun jokaisella on oikeuksia saada hoitoa, mutta käytännössä vain osalle potilaista voidaan tarjota tehokasta hoitoa.

Rikosoikeudellinen lainsäädäntö on tietyllä tapaa valvonnasta ja rikosvastuun toteuttamisesta erillinen kokonaisuutensa. Rikoslaissa on säännös näpistyksestä ja tämä kriminalisointi on voimassa, vaikka viranomaisesti eivät aktiivisesti torjuisi näpistysrikoksia. Laajassa mielessä kuitenkin rikosoikeuden järjestelmään kuuluu se, että rikoksia torjutaan ja että rikosvastuuta toteutetaan selvittämällä rikoksentekijä saattamalla tämä lain mukaiseen vastuuseen.

Valtio ei kuitenkaan voi täysin vapaasti päättää siitä, kuinka rikoksia torjutaan. Esimerkiksi kansainvälisestä oikeudesta samoin kuin eurooppaoikeudesta sekä ihmisoikeusjärjestelmästä seuraa Suomelle valtiona oikeudellisia velvollisuuksia selvittää ja saattaa syytteeseen etenkin vakavia rikoksia.

III.

Pidän hyvänä, että realistisesti arvioidaan, mihin kaikkeen poliisin resurssit riittävät. Pidän myös hyvänä sitä, että kysymys poliisitoiminnan painopisteistä tuodaan yhteiskunnallisen keskustelun ja poliittisen päätöksenteon piriin.

En pidä mahdottomana sitä, että muutettaisiin säännöksiä siten, että poliisin velvollisuutta tutkia vähäisempiä rikoksia rajattaisiin. Ilmeisesti tiettyjen massarikosten tutkinta on jo tällä hetkellä resurssien puutteessa hyvin vähäistä. On joka tapauksessa hyvä, että kansalaisille muodostuu realistinen käsitys siitä, mihin poliisi pystyy. Asiasta on hyvä käydä aitoa yhteiskunnallista keskustelua, koska kyse on tärkeästä periaatteesta ja arvovalinnasta. Samassa yhteydessä on selvitettävä oikeudelliset reunaehdot tällaiselle harkinnalle. On viisasta minimoida hallinnollinen työ sellaisissa jutuissa, joita ei tosiasiassa tutkita.

Esimerkiksi vakuutetun omaisuuden ollessa kyseessä vakuutusyhtiöt edellyttävät yleensä rikosilmoituksen tekemistä ehtona korvauksen maksamiselle anastetusta omaisuudesta. Jos tekijä jää kiinni, oikeus vaatia korvausta tekijältä on siirtynyt vakuutusyhtiölle, kun taas alkuperäisen uhrin menetys jää siihen omavastuuosuuteen, jota vakuutus ei ole korvannut. Tällaisissa tapauksissa lienee tutkinta jo nyt hyvin vaatimatonta. Asiaa auttaisi myös se, jos vakuutusyhtiöt voisivat luopua edellyttämästä uhrin tekevän rikosilmoituksen, jolloin rikosilmoitusten määrä tätä kautta vähenisi.

Rangaistusmääräysmenettelyn alan laajentaminen on nähdäkseni ajateltavissa, joskin on selvää, että tämäkin vaatii tarkkaa harkintaa. Sakkorangaistus on usein eri tavoin hyvä vaihtoehto esimerkiksi vankeuteen verrattuna. Sakkorangaistuksen käyttö kuitenkin vain siitä syystä, että voidaan välttää asian enempi selvittely, voi kuitenkin osoittautua pulmalliseksi.

En tässä voi kommentoida kaikkia selonteon esitysten yksityiskohtia. Esimerkiksi se, kuinka syrjäseuduilla säilytetään riittävä poliisin läsnäolo ja toimintakyky, on monitahoinen kysymys, jossa varmasti voidaan edetä konsultoimalla paikkakuntien omia toimijoita turvallisuussuunnittelussa, lisäämällä sähköisiä palveluita ja virtuaalista läsnäoloa sekä monin muin keinoin. Viime kädessä on kuitenkin yhteiskunnan päätettävä, mikä on riittävä minimitaso. Näkisin, että koko maassa on voitava jokin vaatimaton peruspalvelutaso turvata. Aivan vastaavasti on oikeudenhoidon peruspalvelut turvattava koko maassa.

On kunnianhimoista todeta, että resurssihaasteidenkin keskellä Suomesta voidaan pyrkiä kehittämään maailman turvallisin maa. Todennäköisesti Suomi sijoittuisi jo nyt turvallisuusluokituksessa maailman turvallisimpien maiden joukkoon. Siinä mielessä on tiettyä perustetta optimismiin siinä, että yhteiskunta ei ole romahtamassa, vaikka turvallisuutta takaavien viranomaisten resurssit niukkenevat. Suomessa hyvä poliisikoulutus ja tietojärjestelmäosaaminen sekä kansalaisten hyvät taidot käyttää modernia

viestintäteknologiaa mahdollistavat teknologisten ratkaisujen nopean toteuttamisen siten, että voidaan kompensoida harvaanasutun maan pitkistä etäisyyksistä johtuvia ongelmia.

Helsingissä, 9.9.2016

Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori