VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

LAUSUNTO

2.9.2015 Dnro 068/61/16

EDUSKUNTA
lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 23.8.2016
Asiantuntijakuuleminen torstaina 15.9.2016

VNS 5/2016 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

LAUSUNTO

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Valtakunnansyyttäjänvirastolta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selontekoon sisäisestä turvallisuudesta. Valtakunnansyyttäjänviraston toimialaan selonteko liittyy olennaisesti siltä osin kuin siinä käsitellään esitutkintaviranomaisia ja niiden toimintaympäristöä. Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto on alla jaoteltuna selonteon pääkohtien otsikoinnin mukaisesti.

ESIPUHE

Selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan sisäasiainhallinnon toimijoita - erityishuomiota on kiinnitetty poliisin tehtäviin ja toimintaan. Esipuheessa korostetaan, että ihmisten luottamuksesta viranomaisiin tulee pitää kiinni kaikin tavoin. Turvallisuutemme kestäviä elinehtoja ovat mm. perus- ja ihmisoikeudet ja tasapuolinen oikeusjärjestelmä. Oikeusvaltion ydintä ei saa vaarantaa.

Yllä mainitusta voidaan olla yhtä mieltä. Valtakunnansyyttäjänvirasto korostaa sitä, että kansalaisten kokema luottamus viranomaistoiminnan oikeudenmukaisuuteen on keskeinen turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta luova tekijä. Vaikka erilaisten hälytystehtävien ja muiden kiireellisten poliisitehtävien hoitaminen on tärkeää, ei tulevilla ratkaisuilla tule merkittävästi heikentää sitä oikeuskoneistoa, joka olennaisesti liittyy näihin tehtäviin ja laajemminkin yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Toisin sanoen: kansalaisten luottamus viranomaistoimintaan tuskin säilyy ennallaan, jos havaittuihin rikoksiin sinänsä puututaan tehokkaasti tai ilmoitukset niistä otetaan vastaan, mutta rikosten jälkiselvittelyt (esitutkinnat) jäävät kunnolla tekemättä. Tällöin rikoksen uhrille jää päällimmäiseksi muistoksi viranomaistoiminnasta katkeruus siitä, ettei hänen asiansa lopulta kiinnostanut ketään eikä hän saanut oikeutta.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333	010 362 0800		
00180 Helsinki	00181 Helsinki	0100 86 300	010 362 0888	vksv@oikeus.fi

Tämä tulisi huomioida varsinkin, kun myöhemmin selonteosta ilmenevänä keskeisenä ratkaisumallina näyttää olevan keino rahoittaa poliisitoiminnan resurssivajetta kohdentamalla tarvittava säästö esitutkintaan. Tulisi punnita tarkkaan, onko säästö euromääräisesti sen suuruinen, että saavutettu korkea luottamus poliisiin ja muuhun viranomaistoimintaan kannattaa sen vuoksi uhrata.

Kriittisenä huomiona tähän turvallisuuskysymykseen tai pikemminkin sen rahoittamiseen – ja huomioiden asian olemassa oleva tila muutoinkin - Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että esitutkinnasta ei ole enää varaa säästää.

MUUTTUVA TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ

EU:n sisäisen turvallisuuden prioriteetiksi on määrätty mm. rikollisuuden ennalta ehkäisy ja torjunta, joka koskee mm. terrorismia, vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta sekä verkkorikollisuutta. Vertailumaissa sisäiseen turvallisuuteen on kohdennettu voimakkaasti resursseja. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat kiistattomasti yhteydessä toisiinsa. Rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus hyötyy yhteiskuntien ja ihmisten ongelmista sekä lain ja järjestyksen puutteesta. Suomessa SM:n alainen hallinto on järjestetty tehokkaasti vastaamaan uhkiin, ja Suomi osallistuu aktiivisesti myös Suomen ulkopuolella uhkien torjuntaan.

Kansainvälistä vakavaa rikollisuutta vastaan voidaan taistella monin keinoin, kuten selonteossa on ilmi tuotu. Kuitenkin laillisuusvalvojat tarvitsevat toimintansa tueksi toimivan oikeuskoneiston puuttuakseen rikollisuuteen tehokkaasti. Siksi myös esitutkintaprosessien ja -resurssien on oltava sillä tasolla, että Suomi on epämieluisa toimintaympäristö kansainväliselle rikollisuudelle ja myös uskottava yhteistyökumppani ulkomaisille oikeusviranomaisille. Kaikki selonteossa kuvatut kansainvälisperäiset turvallisuusuhat ovat sellaisia, että ne pikemminkin edellyttävät esitutkintoja suorittavien viranomaisten lisäresursointia kuin oikeuttavat nipistämään niiden esitutkintaresursseista.

Selonteossa on todettu, että Suomessa turvallisuuden tunne on laskussa. Tunnuslukujen valossa arvioituna kokonaisrikollisuuden määrä on kuitenkin vakaalla tasolla, mutta rikoslajien välillä on vaihtelua. Piilorikollisuus on usein uhrien kannalta vakavaa. Suomessa suuri osa rikoksista jää selvittämättä aivan erityisesti silloin, kun tekijää ei heti tiedetä. Tutkinta-ajat ovat pidentyneet ja esimerkiksi talousrikoksia on kirjattu ennätysmäärin. Laittomaan maahantuloon liittyvä järjestäytynyt rikollisuus on kasvussa. Ulkomaalaisten määrä rikoksen tekijöinä ja rikosten asianomistajina kasvaa. Tutkittavana on uusia rikosnimikkeitä,

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333	010 362 0800		
00180 Helsinki	00181 Helsinki	0100 86 300	010 362 0888	vksv@oikeus.fi

kuten sotarikos. Aiempaa huomattavasti kovemman huumausainerikollisuuden arvioidaan saapuvan Suomeen. Rasismi ja viharikokset ovat tulleet näkyvämmiksi.

Selonteossa läpikäydyt em. toteutuneet tai ennustetut uhkakuvat liittyvät rikollisuuteen, jonka syytteeseen saattaminen edellyttää usein massiivista tutkintaa. Toisin sanoen toiminta vaatii paljon resursseja. Samaan aikaan on myös kotoperäisillä lainsäädäntöratkaisuilla kasvatettu poliisin taakkaa esitutkinnassa. Poliisin suorituskyvyn heikentyminen johtaa todennäköisimmin yhteiskuntarauhan eri asteisiin rikkoutumisiin. Kun poliisi ei ole pystynyt vastaamaan kansalaisten heikentyneeseen turvallisuuden tunteeseen, on syntynyt mm. katupartioita. Oman käden oikeuden käytön arvioidaan kasvavan.

Kaikesta huolimatta poliisimiesten määrää vähennetään niin, että tavoitemääräkin on kansainvälisesti arvioiden pieni. Säästövelvoitteet kohdennetaan vaikuttamaan erityisesti mm. jo tapahtuneiden rikosten selvittämiseen. Tätä on selonteossa oikeutettu sillä, että jo tapahtuneiden rikosten tutkinnalla on muuta poliisitoimintaa vähemmän vaikutusta ihmisten turvallisuuteen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että riskiarviot ja uhkakuvat ovat vakavat. Jollei laillinen oikeuskoneisto, jonka toiminnassa esitutkinta on keskeinen osa, pysty tuottamaan sitä oikeusturvaa, mitä kansalaiset kokevat oikeutetuksi, riski esimerkiksi juuri omankädenoikeudelle ja erilaisille kostotoimille kasvaa. Kuvattu kehitys johtaa kokonaiskustannusten kasvuun muissa menoerissä. Säästökohde (esitutkinta) ei ole oikea.

Menoerän sijaan tehokas ja oikein resursoitu esitutkinta tulisi nähdä yhtenä kivijalkana sille, että oikeusketju pystyy tuottamaan kansalaisille sen oikeudenmukaisuuden tunteen, jonka on edellä todettu olevan keskeinen tekijä luomaan ja ylläpitämään luottamusta poliisiin ja muihin esitutkinta- ja turvallisuusviranomaisiin. Se luottamus on keskeinen ja todellinen turvallisuustekijä. Turvallisuus syntyy vasta siitä, että rikosasiat hoidetaan loppuun ja rikosvastuun nähdään toteutuvan.

SUORITUSKYVYN KEHITTÄMINEN

Selonteosta käy ilmi tarve järjestelmälle, jolla määritellään mm. rikosten selvittämisen painopisteet ja prioriteetit määräajaksi realistiselle tasolle. Tällä tarkoitetaan ensinnäkin toimintoa, jossa päätettäisiin, minkä asioiden tutkintaan konkreettisesti resursseja ei kohdenneta. Järjestelmä edellyttää myös uutta lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi poliisin kevyellä menettelyllä päättämään, mitä jätetään tutkimatta. Lisäksi esitutkintaa kuormittavia muotosäännöksiä tulisi karsia ja esitutkintaa sujuvoittaa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333	010 362 0800		
00180 Helsinki	00181 Helsinki	0100 86 300	010 362 0888	vksv@oikeus.fi

Poliisin/syyttäjän oikeutta ratkaista asia sakolla tuomioistuimen ulkopuolella laajennettaisiin (sakkomenettely). Eri lakien yksityiskohtia tulisi tarkastella sen selvittämiseksi, johtavatko ne turhaan asioiden käsittelyyn tuomioistuimessa.

Edellä kuvatut ovat tiivistäen ilmaistuna niitä keinoja, joilla esitutkintaa voitaisiin keventää ja näin säästettävillä resursseilla pitää yllä kiireellistä hälytystoimintaa ja turvallisuutta.

Valtakunnansyyttäjänvirasto yhtyy näkemykseen siitä, että erilaisiin prosessin keventämisiin on syytä ryhtyä. Näin on erityisesti silloin, jos poliisin muuta toimintaa priorisoidaan esitutkinnan kustannuksella, ts. resurssipulaa katetaan esitutkintatoimesta otettavilla säästöillä. Tosin näihin keventämisiin on tarvetta muutoinkin, joten tässä kohdin vähenevät resurssit ovat omiaan ohjaamaan lailla säädettyjä prosesseja järkevämpään suuntaan.

Yksittäiset esitykset tulee käydä läpi niitä koskevassa erillisessä lainsäädäntötyössä. Jos prosesseja kevennetään tai tutkintapakkoa lievennetään, tulee pääsääntönä pitää sitä nykyäänkin voimassaolevaa peruslähtökohtaa, että tutkintakynnyksen ylityttyä virallinen syyttäjä päättää, mitä asioita tutkitaan ja mitä ei. Näin ollen poliisin arvio siitä, että jotain asiaa ei kannata tutkia, tulee edelleen kevyellä menettelyllä saattaa syyttäjän lopullisesti päätettäväksi. Menettelyn legitiimisyys vaatii, ettei yksittäinen viranomainen yksin pääse ratkaisemaan tällaisia kysymyksiä. Kansalaisten uskoa järjestelmän oikeudenmukaisuuteen ei voi pitää yllä ilman, että järjestelmässä on jonkinlainen ulkopuolinen kontrolli.

Lainsäädäntöratkaisut tältä osin voivat sinänsä olla teknisesti melko vähäisiäkin. Esimerkiksi, jos esitutkintalain 3 luvun 10 §:ssä säädetty ”tärkeän” yleisen tai yksityisen edun huomioonottaminen esitutkinnan rajoituspäätöstä tehtäessä säädettäisiin muotoon ”erittäin tärkeä”, olisi poliisi/syyttäjäyhteistyössä jo varsin paljon suurempi mahdollisuus punnita, mitä kannattaa tutkia ja mitä ei.

Tuomioistuimeen oletettavasti päätyvät jutut ovat laajuudeltaan ja tarkkuudeltaan esitutkintaa eniten kuormittavia. Tässä mielessä lienee poliisitoimen kannalta saavutettavissa säästöä sillä, että sakotusmenettelyä laajennetaan. Tämä on kannatettava ja tällä hetkellä ajankohtainen asia. Myös voimaantulevan lainsäädännön valossa tilanne sakotusmenettelyn laajentamiselle on otollinen, koska uusi laki edellyttää tunnustamista ja menettelyyn suostumusta. Tuomioistuinkäsittely ei näissä asioissa voi tuottaa kenenkään oikeusturvaan mitään todellista lisäarvoa.

Asianomistajan kansainvälisesti arvioiden poikkeuksellisen vahva

asema rikosprosessissa on sekin seikka, jota voitaisiin tulevassa lainsäädäntötyössä arvioida kriittisesti. Yleensä juuri se on perimmäinen syy, joka ohjaa prosessia raskaammaksi ja asettaa tutkintavelvollisuuksia tilanteessa, jossa viranomaisen nähtävissä on, ettei jutulla juuri ole menestymisen mahdollisuuksia.

Valtakunnansyyttäjänvirasto siis kannattaa erilaisia lainsäädäntötoimia, joilla rikosprosesseja kevennetään ja mahdollisesti puututaan varovaisesti myös esitutkintapakkoon. Korostettakoon tässä kuitenkin, että edellytyksenä tälle ovat nimenomaan lainsäädännössä tehtävät ratkaisut, eikä näistä ole odotettavissa säästöä ennen kuin muutetut lait on voimaan saatettu. Asiaa ei voi lähestyä toisin päin. Esitutkinnasta ei voi priorisoida resursseja pois, ennen kuin muutettu lainsäädäntö oikeuttaa jättämään esitutkinnassa siellä nykyään tehtäviä toimia tekemättä.

HALLITUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET

Selonteon mukaan hallitus huolehtii siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan. Sopeuttamistoimet edellyttävät kuitenkin priorisointia siinä määrin kuin se on mahdollista vaarantamatta keskeisten operatiivisten palvelujen saatavuutta. Säännösten purkamista jatketaan ja prosesseja sujuvoitetaan. Viranomaistoiminnan tulee olla aikaisempaa voimakkaammin yhteisiin päämääriin tähtäävää. Käynnistetään hanke, jossa mm. määritellään viranomaisten ydintehtävät. Laaditaan sisäisen turvallisuuden strategia, jonka päämääränä on Suomi maailman turvallisimpana maana elää, yrittää ja tehdä työtä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa havaintonaan yllä mainitusta, että hallituksen priorisointia koskevana periaatteellisena johtopäätöksenä lienee tarkoitus hyväksyä se valinta, että kiireellisten hälytystehtävien resursointi ja priorisointi tapahtuvat mm. esitutkinnan kustannuksella.

LOPPUYHTEENVETO

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että esitutkinnasta säästäminen tai siitä resurssien pois priorisoiminen ei ole enää mahdollista voimassaoleva lainsäädäntö huomioiden. Laillisuuden rajat tulevat tässä vastaan.

Säästö tulee kostautumaan oikeusprosessien pidentyvinä käsittelyaikoina, suorastaan ruuhkautumisena, sekä todennäköisesti esitutkinnan tason laskemisena sellaiseksi, jota viime kädessä tuomioistuimet eivät hyväksy. Osa säästetyistä kustannuksista tulee rikosprosessiketjussa vyörymään menoina syyttäjälaitokselle ja tuomioistuimille, kun niiden

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333	010 362 0800		
00180 Helsinki	00181 Helsinki	0100 86 300	010 362 0888	vksv@oikeus.fi

VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO

LAUSUNTO

2.9.2015 Dnro 068/61/16

toimin joudutaan paikkaamaan esitutkintojen puutteita. Oikeuskoneiston halvaannuttaminen ei tue hallituksen turvallisuustavoitetta miten-kään ja todelliset kokonaiskustannukset voivat nousta.

Esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä koskevia säännöksiä tulee muuttaa siten, että entistä useammin rikosasia voidaan ratkaista tuomioistuimen ulkopuolisessa prosessissa.

Jos muun poliisitoimen priorisointia esitutkinnan kustannuksella jatketaan, tulee entistä useammin ja hyvin kevyin menettelyin olla laillisesti mahdollista jättää epäilty rikos syyttäjän päätöksellä tutkimatta sen tutkimisen ollessa poliisin arvioin mukaan turhaa tai odotettavasti tuloksetonta. Kustannussäästöä ei synny asiallisesti hienovaraisilla muutoksilla, vaan lainsäädännössä tulee olla valmiuksia tehdä tosiasiallisesti merkittäviä ratkaisuja myös periaatteellisesti merkittävissä asioissa. Vähäisillä muutoksilla ei esitutkinnasta ole enää mahdollista irrottaa merkityksellisiä resursseja poliisitoimen muiden kiireellisten tehtävien käyttöön.

Valtionsyyttäjä Mikko Männikkö

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Albertinkatu 25 A	PL 333	010 362 0800		
00180 Helsinki	00181 Helsinki	0100 86 300	010 362 0888	vksv@oikeus.fi