OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

12.9.2016

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO SISÄISESTÄ TURVALLISUUDESTA (VNS 5/2016 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

Yleistä

Selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan sisäministeriön hallinnonalan toimijoita. Kuten selonteon esipuheessa jo mainitaan, muita tärkeitä sisäisen turvallisuuden viranomaisia ovat tuomioistuimet, syyttäjänvirastot, Rikosseuraamuslaitos ja Tulli sekä sosiaali- ja terveystoimi. Erityishuomiota on kiinnitetty poliisin tehtäviin ja toimintaan, kun taas esimerkiksi toimivan syyttäjä- ja oikeuslaitoksen toiminta yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä on selonteossa sivuutettu. Myös laajempaan toimikenttään kuuluvat sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat kokonaisuudet on pääsääntöisesti rajattu selonteon tarkastelun ulkopuolelle. Sisäisen turvallisuuden parantaminen monimutkai-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

sessa turvallisuusympäristössä edellyttää viranomaisten suorituskyvyn lisäksi laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansainvälisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja lukuisten muiden toimijoiden kesken. Kaikkia sisäisen turvallisuuden toimijoita koskeva sisäisen turvallisuuden strategia valmistellaan selonteon jälkeen (s. 46).

Oikeusministeriö toteaa, että poliisitoimen suorituskyvyn kehittämistä koskevassa jaksossa 2.1 on mainittu useita asioita, jotka heijastuvat suoraan oikeusministeriön hallinnonalaan ja oikeudenhoidon alueelle. Selonteon valmisteluvaiheessa ei ollut lausuntokierrosta, jossa olisi ollut tilaisuus kommentoida tuolloin luonnosteltuja toimenpiteitä perusteluineen. Oikeusministeriö korostaa että on tärkeää, että tällaisia toimenpidekirjauksia valmisteltaisiin kuulemalla vastuuministeriöitä asianmukaisesti ja tavanomaista käytäntöä noudattaen lausuntokierroksella. Oikeusministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että laaja-alaisesti vaikuttavia toimenpiteitä käsitellään ja niistä päätetään selonteon jälkeen käynnistettävässä poikkihallinnollisessa sisäisen turvallisuuden strategian valmistelussa.

Oikeushallinnon kehittämistoimet on vahvistettu hallitusohjelman osana olevassa oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuoteen 2025 asti. Sisäiseen turvallisuuteen vaikutetaan myös toimenpitein, jotka sisältyvät 17.8.2016 vahvistettuun ministeri Lindströmin ohjelmaan oikeudenhoidon kehittämisestä. Oikeusministeriön tavoitteena on avoin, aktiivinen ja turvallinen yhteiskunta, jossa jokainen voi luottaa oikeuksiensa toteutumiseen. Oikeusvaltion tunnusmerkkinä on oikeusvarmuus, joka rakentuu muun muassa riippumattomien tuomioistuimien perustelluista ratkaisuista ja yhdenvertaisesta pääsystä oikeuksiin ja kohtelusta lain edessä.

Ministeri Lindströmin oikeudenhoidon kehittämisohjelman yhtenä tavoitteena on vähentää rikollisuutta. Yhtenä toimenpiteenä rikollisuuden vähentämiseksi on rikoksentorjuntaneuvoston laatima rikoksentorjuntaohjelma. Oikeusministeriön yhteydessä toimiva rikoksentorjuntaneuvosto käsittelee rikollisuuden ehkäisyyn, rikoksista aiheu-

tuvien haittojen vähentämiseen ja turvallisuuden edistämiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä. Neuvoston laatiman rikoksentorjuntaohjelman Turvallisesti yhdessä - Kansallinen rikoksentorjuntaohjelma (2016–2020) tavoitteena on (1) selkeyttää rikosten ehkäisyn kytkeytyminen kunnan muihin suunnitelmiin, (2) rikosten ehkäisyyn kytkeytyvän yhteistyön ja verkostoitumisen parantaminen viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten kanssa, (3) lisätä rikoksentorjuntatyön osaamista paikallisella ja kansallisella tasolla, (4) edistää asukkaiden ja kansalaisjärjestöjen kuulemista rikosten ehkäisyn suunnittelussa ja (5) kehittää kansalaisten osallistumista ja vaikuttamiskeinoja rikosten ehkäisyssä ja koetun turvallisuuden edistämisessä. Kuulemalla eri väestöryhmiä ja ottamalla heidät mukaan työhön voidaan saada nämä ihmiset osallistumaan omaa asuinaluettaan koskevien asioiden käsittelyyn ja ehkäistä eriarvoistumista.

Selonteossa ehdotetaan, että poliisitoiminnan painopisteet määritellään osana poliittista päätöksentekoa (s. 27) ja että ennalta estävän toiminnan tavoitteet määritellään täsmällisesti niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla (s. 31). Selonteon (s. 17) mukaan poliisin resurssitilanne lisää paineita vähentää erityisesti ennalta estävää toimintaa, jonka tavoitteena on vähentää rikoksia ja lisätä turvallisuutta sekä turvallisuuden tunnetta. Priorisointi koskettaisi erityisesti rikostorjuntaa ja rikosten ennalta estämistä, joka liittyy rikoksentorjuntaohjelman toiminta-alueeseen. Laajan turvallisuuskäsitteen ja laaja-alaisen rikoksentorjuntatyön näkökulmasta tämä oikeusministeriön arvion mukaan tarkoittaa, että muiden toimijoiden osaamisen ja voimavarojen hyödyntäminen on entistäkin tärkeämpää.

Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen rikoksentorjuntaohjelman tavoitteet ja toimenpiteet tukevat muiden toimijoiden ja osaamisen hyödyntämistä rikosten ehkäisyssä poliisin ennalta estävän toiminnan rinnalla. Sisäisen turvallisuuden strategiatyön valmistelutyössä tulee ottaa huomioon oikeusministeriön hallinnonalalla tehty työ ja pohtia eri toimijoiden keskinäiset roolit ja varmistaa työn koordinointi. Poliisilla on perinteisesti ollut keskeinen rooli paikallistasolla tehdyssä turvallisuussuunnittelutyössä ja polii-

sin osallistumista työhön pidetään tärkeänä myös rikoksentorjuntaohjelmassa. Poliisin ennalta estävän toiminnan resursointi työhön tulee turvata jatkossakin priorisoinneista huolimatta.

Oikeusministeriön ja oikeudenhoidon näkökulmasta sisäisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ovat toimenpiteet, jotka liittyvät kansalaisten oikeusturvasta huolehtimiseen, rikollisuuden vähentämiseen ja seurausjärjestelmän kehittämiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja asioiden viivytyksetöntä käsittelyä oikeusvaltion peruskivinä (PeVL 29/2014 vp). Nämä peruskivet on turvattava syyttäjä- ja oikeushallinnon vähenevistä resursseista huolimatta, kun toteutetaan oikeudenhoidon uudistamisohjelman ja oikeudenhoidon kehittämisohjelman toimia oikeudenkäynnin ja valitusprosessien kehittämiseksi. Oikeudenhoidon kehittämisohjelman sisältämiä muita poikkihallinnollisia toimenpiteitä ovat mm. uusi kansallinen rikoksentorjuntaohjelma, korruption vastaisen strategian laatiminen sekä rikoksen uhrin aseman parantaminen rikosuhridirektiivin täytäntöönpanolla. Oikeusministeriö painottaa, että sisäisen turvallisuuden strategian tulisi tukea oikeudenhallinnon kehittämisohjelmaan sisällytettyjä toimia. Ohjelman toimenpiteet tulisi huomioida selonteon jälkeisessä strategian valmistelussa.

Myös oikeusministeriön hallinnonalalla haasteensa asettavat supistuvat resurssit. Oikeusministeriön hallinnonalan virastojen kuluvan vuoden taloudellinen tilanne on hyvä Oikeusrekisterikeskusta lukuun ottamatta. Oikeusrekisterikeskuksen taloudellista tilannetta parannetaan vuoden 2017 talousarvioesityksessä 200 000 euron suuruisella hallinnonalan sisäisellä siirrolla.

Hallinnonalan virastojen toiminnan laajuuteen vaikuttavat vuotuiset nettosäästöt kasvavat 28 miljoonalla eurolla vuoteen 2020 mennessä vuoden 2016 tasoon verrattuna. Nettosäästöt olisivat tätä suuremmat ilman 14.4.2016 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017–2020 Rikosseuraamuslaitokselle päätettyä lisärahoitusta.

Tiukalla taloudenhoidolla, sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon hallitusohjelmassa osoitetulla lisärahoituksella ja oikeudenhoidon kehittämishankkeiden toteuttamisella on hallinnonalalla pystytty säästämään riittävästi määrärahoja lähivuosina edessä olevien säästöjen ja viiden käynnissä olevan ICT-hankkeen omarahoitusosuuksien rahoittamiseksi.

Taloudellisen tilanteen pitäminen kohtuullisena edellyttää
1) hallitusohjelman säästötoimenpiteiden sekä ministeri Lindströmin ohjelman oikeudenhoidon kehittämiseksi ripeää toteuttamista,
2) tiukan taloudenhoidon jatkamista,
3) sen varmistamista, että jos rikosasioiden käsittelyketjun alkuun poliisille suunnataan lisävoimavaroja, osoitetaan myös käsittelyketjun loppupäähän oikeuslaitokselle vastaavat lisämäärärahat kasvavan juttumäärän käsittelemiseksi,
4) ICT-hankkeiden kustannusten ja aikataulujen kurissapitämistä, ja että ICT-hankkeet tuottavat valmistuttuaan niille asetetut tehokkuushyödyt,
5) toiminnan tuotosten kasvamista kilpailukykysopimuksen työajan pidentämistä vastaavasti sekä
6) sen varmistamista, että uusiin välttämättömiin menopaineisiin saadaan lisärahoitus.

Poliisin tutkintavelvollisuutta koskevat säännökset ja viranomaista koskevat muotomääräykset

Sivulla 29 oleva ensimmäinen toimenpide koskee poliisin tutkintavelvollisuutta koskevien säännösten muuttamistarvetta ja toinen toimenpide viranomaista koskevien muotomääräysten ja velvoitteiden purkamista esitutkintaa koskevasta lainsäädännöstä.

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvussa säädetään toisaalta tilanteista, joissa esitutkinta on toimitettava (1 §), toisaalta tilanteista, joissa esitutkinta voidaan jättää toimittamatta tai lopettaa (9 §), esitutkintaa voidaan rajoittaa (10 §) tai esitutkinta keskeyttää (13 §). Niukkatekstisestä selonteosta on vaikea päätellä, mitä toisen toimenpiteen osalta tar-

koitetaan ”viranomaista koskevilla muotomääräyksillä”. Esimerkin perusteella kysymys lienee lähinnä esitutkinta-aineistoon liittyvistä asioista, joista säädetään esitutkintalain 9 luvussa.

Esitutkintalainsäädäntö on uudistettu äskettäin. Neljän vuoden lainvalmisteluprosessissa syntynyt esitutkintalaki tuli voimaan vuoden 2014 alussa. Vaikka lainvalmistelun eri vaiheissa esitettiin toisistaan voimakkaastikin eriäviä näkemyksiä useista lainsäädännön kohdista, esitutkintalain 3 ja 9 luvun kohdalla näin ei voi katsoa tapahtuneen. Erityisesti 3 luvun säännökset muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, jonka osalta yksipuolinen, esimerkiksi yhteen pykälään kohdistuva tarkastelu antaa puutteellisen kuvan. Selonteosta ei saa sellaista kuvaa, että lainsäädäntö sellaisenaan olisi huonoa. Näkökulma on siinä, että poliisin käytössä varsinkin tulevaisuudessa olevilla voimavaroilla säännöksiä ei ole mahdollista täysimääräisesti noudattaa.

Oikeusministeriö katsoo, että strategian jatkovalmistelussa tulisi osoittaa erittäin suurta varovaisuutta sellaista järjestelmää kohtaan, jolla määritellään poliisin toiminta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen painopisteet ja prioriteetit voimavaralähtöisesti. Järjestelmä voi vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisen pääsyn oikeuksiin ja perusoikeuksien suojan.

Poliisin tutkintavelvollisuus

Ministeriön näkemyksen mukaan huomioon otettavia seikkoja ovat toimenpiteen toisessa virkkeessä mainittujen lisäksi rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden säilyminen ja se, että uhrien mahdollisuus saada oikeutensa toteutetuksi toteutuu oikeudenmukaisella tavalla.

Kuten toimenpiteessä todetaankin, lainsäädännön muuttamistarpeet on selvitettävä ja siihen liittyen kattavasti arvioitava ennen lopullisten johtopäätösten tekemistä. Kun si-

vulla 29 olevien kirjausten mukaan tavoitteena ei olisi vähentää tosiasiallisesti tutkittavien rikosten määrää, erityistä merkitystä on jo olemassa olevalla esitutkintalain 3 luvun 13 §:ssä olevalla esitutkinnan keskeyttämistä koskevalla sääntelyllä. Pykälän mukaan esitutkinta saadaan sen aloittamisen jälkeen tutkinnanjohtajan päätöksellä keskeyttää, jos asiaan vaikuttavaa selvitystä ei ole saatavilla. Tällaisista tapauksista on nyt pitkälti kysymys, joskin toimenpiteen perusteluissa mainittu ”hallinnollinen taakka” jää tässä yhteydessä epäselväksi. Mainitulla sivulla toimenpiteen perusteluissa viitataan myös tarpeeseen määritellä yhteiskunnallisesti lievät tutkittavat rikokset. Esitutkintalain 3 luvun 9 § mahdollistaa jo nykyisellään esitutkinnan toimittamatta jättämisen ja lopettamisen sakolla rangaistavien ilmeisen vähäisten rikosten kohdalla, joskin merkitystä on myös sillä, onko asianomistajalla vaatimuksia. Toimenpiteen perusteluissa viitattua ”yhteiskunnallista määrittelyä” on siis jos tehty.

Tutkittavien rikosten rajaaminen ja rikosten tehokkaasta tutkimisesta tinkiminen ovat merkittäviä kriminaalipoliittisia kysymyksiä. Syytä on ensinnäkin korostaa asianomistajien asemaa, joiden perus- ja ihmisoikeuksilla suojattuja oikeushyviä rikoksilla loukataan. Asianomistajan syyteoikeus ei välttämättä ja ainakaan täysimääräisesti korvaa sellaisia lainsäädäntömuutoksia, joilla entisestään rajataan heidän mahdollisuuksiaan saattaa asia rikosprosessissa käsiteltäväksi. Kysymys on tältä osin rikosoikeudellisen järjestelmän kansalaisten keskuudessa nauttimasta luottamuksesta. Rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuteen liittyy se, että jos esitutkinnan aloittamista tai esitutkintatoimenpiteiden suorittamista koskevat kriteerit määritetään niin, että niiden perusteella on ennakoitavissa tiettyjen rikosten tutkimatta jättäminen tai tutkimistoimenpiteistä luopuminen, lähestytään asiallisesti tällaisten rikosten dekriminalisoimista.

Muotomääräysten ja velvoitteiden purkaminen

Esimerkkinä sivulla 29 mainitaan kuulustelujen kirjaamista ja taltiointia nopeuttavat toimenpiteet. Selonteosta eivät ilmene, millä perusteella esitutkinta-aineistoa koskevat

esitutkintalain 9 luvun säännökset olisivat lisänneet esitutkintavirkamiesten työmäärää. Säännökset perustuvat olennaisilta osin aikaisemman esitutkintalain (449/1987) 39, 39 a ja 40 §:n sekä esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen (575/1988) 17 ja 18 §:n säännöksiin kuitenkin niin, että uusilla säännöksillä pyritään edistämään tallentamista.

Esitutkintalaissa ei säädetä siitä, missä laajuudessa tai millä tarkkuudella kuulustelukertomus on kirjattava. Tältä osin on siis tapauskohtaista harkinnanvaraa, joka koskee myös niitä tilanteita, joissa kuulustelutilaisuus on tallennettu. Rutiinijutussa yhteenveto kuullun henkilön lausumasta riittää. Esitutkintalain 9 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan kuulustelutilaisuus saadaan kaikissa tapauksissa ottaa kokonaan ääni- ja kuvatallenteeseen. Esitutkintakertomusten kirjaaminen vain tarvittavassa laajuudessa ja kuulustelujen tallentaminen laajamittaisesti ovat siis toteutettavissa jo nykyisen, väljät raamit tarjoavan lainsäädännön puitteissa. Lainsäädännön tarjoamien menettelytapojen hyödyntämistä voidaan edistää muun ohessa poliisin ohjeistuksella. Poliisihallitus on 16.6.2016 antanut viimeisimmän ohjeen esitutkintapöytäkirjan laadinnasta, johon liittyvät käsikirjat kuulustelujen kirjaamisesta ja esitutkintapöytäkirjan laadinnasta.

Esitutkinta-aineiston osalta asiaa ei pidä tarkastella pelkästään esitutkintavaiheen kysymyksenä, vaan huomioon on otettava vaikutukset koko rikosprosessiin. Asia on merkityksellinen myös syyttäjien ja tuomioistuinten kannalta. Esimerkiksi merkittävästi tapahtuva tallentamisen lisääminen saattaa lisätä tallenteisiin perehtymisen kautta työmäärää syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisissa. Huomattava on lisäksi esitutkintapöytäkirjan korostunut merkitys niissä tilanteissa, joissa asia käsitellään tuomioistuimessa kirjallisessa menettelyssä. Muutosten tekemistä harkittaessa on myös otettava huomioon tietojärjestelmähankkeet, jotka koskevat materiaalin kulkemista rikosprosessissa esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten välillä niin, että mahdolliset muutokset nivoutuvat järjestelmissä omaksuttuihin tai omaksuttaviin tiedonvälittämisjärjestelmiin ja -tapoihin.

Rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalan laajentaminen

Sivulla 28 todettuun liittyy se, että eduskunnan käsiteltävänä on uusi sakkomenettelylaki (HE 115/2016 vp), joka edellyttää, että epäilty tunnustaa rikoksen. Kyse on vuonna 2010 säädetyn sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) voimaan panoesityksestä. Lain voimaantulo aiheuttaisi selonteon mukaan sen, että osa aiemmin sakkomenettelyssä käsitellyistä asioista siirtyisi täysimääräiseen esitutkintaan, mikä veisi huomattavasti enemmän poliisi voimavaroja ja lisäisi poliisin kuormitusta entisestään.

Oikeusministeriö toteaa, että esimerkiksi vuonna 2006 käyttöön otetussa, suostumukseen perustuvassa kirjallisessa menettelyssä suostumuksia ei ole merkittävässä määrin jäänyt antamatta. On siten vaikea ja tässä vaiheessa varhaista arvioida sitä, kuinka usein suostumus rikosasian käsittelyyn sakkomenettelyssä jäisi vastaisuudessa antamatta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että vuonna 2010 säädetty sakkomenettelylaki saatetaan voimaan suunnitelmien mukaisesti. Sen voimaan tulo on jo viivästynyt usean vuoden tietojärjestelmien kehittämisen vuoksi.

Sivun 29 kolmannessa toimenpiteessä todetaan, että rangaistusmääräysmenettelyä laajennetaan hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti (rikokset, joista voidaan määrätä enintään kaksi vuotta vankeutta). Oikeusministeriö on 8.6.2016 asettanut sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamista valmistelevan työryhmän, jonka toimikausi päättyy marraskuun 2016 lopussa. Työryhmän tehtävänä on asettamispäätöksen mukaan arvioida keinoja rikosasioiden tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvan summaarisen menettelyn soveltamisalan laajentamiseksi. Työryhmän on työssään kiinnitettävä huomiota oikeusturvaa koskeviin vaatimuksiin ja asianomistajan asemaan. Muutosten lähtökohdaksi tulee ottaa edellä mainittu voimaan saatettava sakkomenettely, josta säädetään sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa.

Työryhmän tulee asettamispäätöksensä mukaisesti tarkastella myös sakon määräämistä koskevan menettelyn yksityiskohtia ja mahdollisuuksia menettelyn yksinkertaistamiseen ottaen kuitenkin huomioon erityisesti perustuslaista seuraavat rajoitukset. Työryhmän tulee tarkastella myös ajokieltomenettelyn yksityiskohtia ja mahdollisuuksia menettelyn yksinkertaistamiseen.

Sovittelun käytön lisääminen ja uhrien ohjaaminen palveluihin

Sivulla 30 mainitun toimenpiteen mukaan lisätään sovittelun käyttöä esitutkintaa korvaavana menettelynä vähäisissä rikoksissa ja rikoksen uhrien ohjaaminen rikosuhripalvelujen piiriin varmistetaan myös näissä tapauksissa. Kohdassa viitataan siihen, että toimenpiteillä voidaan lisätä rikoksen uhrien turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden tunnetta niissäkin rikosjutuissa, joissa esitutkinta jätetään toimittamatta.

Oikeudenhoidon kehittämisohjelmassakin painotetaan sen tärkeyttä, että käsittelyketjut ja - menettelyt niin tuomioistuimissa kuin muualla oikeudenhoidossa määräytyvät asian laadun ja vaativuuden mukaan. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että esitutkinnan systemaattinen korvaaminen sovittelulla saattaa vaarantaa uhrin oikeuksiin pääsemistä. Lisäksi uhrin ohjaamisen tukipalveluun ja sovitteluun tulee tapahtua uhridirektiivin (2012/29/EU) ja sen täytäntöönpanoon liittyvien säädösten ja kehitteillä olevien hyvien käytäntöjen pohjalta. Sovitteluun osallistumisen tulee aina olla vapaaehtoista. Uhrin tarve tukeen on tukipalveluiden tarjonnalle määrittävä tekijä, mikä olisi otettava myös jatkovalmistelussa huomioon. Sovittelumenettelyjen kehittäminen on asia, joka edellyttää sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan mukaanottoa valmisteluun.