Korkein oikeus Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta **VNS 5/2016 vp**

Oikeusneuvos Ilkka Rautio

16.9.2016

Lakivaliokunnalle

Yleistä

Selonteossa on arvioitu turvallisuusuhkien muuttumista viime vuosina ja esitetty muuttuvan tilanteen vaatimia toimenpidesuosituksia. Keskeisinä uhkina muuttuneessa tilanteessa on mainittu turvallisuusympäristön monimutkaistuminen sekä sen muutosten ennustettavuuden heikentyminen. Konkreettisina muutoksina on tuotu esiin terrorismi, laiton maahantulo, rajat ylittävä rikollisuus ja verkkorikollisuus. Huomiota on kiinnitetty myös suuronnettomuuksien aiheuttamiin vaikutuksiin.

Näiden uhkakuvien toteutuminen heijastuisi myös oikeuslaitoksen ja tuomioistuintenkin toimintaan. Toistaiseksi vaikutukset tuomioistuimiin kohdistuvat selvimmin hallintotuomioistuimiin mutta on mahdollista, että vaikutuksia alkaa näkyä myös yleisissä tuomioistuimissa. Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi tietyntyyppisten rikosten määrän kasvaminen. Tässä vaiheessa vaikutukset ovat kuitenkin olleet sellaisia, että ne eivät ole merkittävästi vaikuttaneet yleisten tuomioistuinten mahdollisuuteen selviytyä tehtävistään.

Selonteon painopiste on ymmärrettävästi muussa kuin tuomioistuinlaitoksen toiminnassa, minkä vuoksi selontekoa on valtaosin vaikea arvioida Korkeimman oikeuden näkökulmasta. Lisäksi monet linjaukset ovat hyvin alustavia ja paikoin niiden konkreettista merkitystä on vaikeaa hahmottaa.

Selonteossa on kuitenkin esitetty eräitä sellaisia kannanottoja, joihin liittyviä kysymyksiä on syytä arvioida myös tuomioistuinten näkökulmasta.

Selonteossa on esitetty eräitä, jäljempänä tarkemmin esille tulevia, näkemyksiä ja kannanottoja, joissa oikeusturva näytetään koettavan ongelmalliseksi poliisin toiminnan tehokkuuden kannalta. Näitä kannanottoja arvioitaessa on syytä muistaa, että oikeusturva on perusoikeus ja että oikeusvaltiossa tuomitsemistoiminnan edellytyksiin kuuluu ratkaisuvallan uskominen riippumattomalle tuomioistuimelle, joissa päätöksenteko tapahtuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisesti. Perusoikeuksien turvaaminen asettaa sen vuoksi väistämättä rajoituksia sille, millaisia poliisitoiminnan ja muunkin viranomaistoiminnan joustavuutta ja sujuvuutta lisääviä uudistuksia voidaan tehdä. Rikoslainkäytössä on olennaisilta osin kysymys valtiolle kuuluvista velvollisuuksista perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisessa. Se ei

kohdistu yksinomaan rangaistusvastuun toteuttamiseen, vaan rikosasioiden yhteydessä käsitellään yleensä myös rikoksen uhrin korvausvaatimukset.

Lisäksi on ilmeistä, että jos poliisin toimintaa sujuvoitetaan väärällä tavalla, osa vähentyneestä työstä voi siirtyä tuomioistuinten tehtäväksi. Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toiminta rikosasioissa muodostaa eräänlaisen ketjun, jossa työ tulee jakaa tarkoituksenmukaisella tavalla oikeusturvan asettamien vaatimusten ohjaamana. Jäljempänä rikostutkinnan tehostamista koskevassa jaksossa on esitetty käytännön kokemukseen perustuva esimerkki siitä, miten säästäminen esitutkinnassa voi aiheuttaa suuria ongelmia ja lisätä kustannuksia tuomioistuimessa. Tällainen säästäminen voi tulla kalliiksi.

Piilorikollisuuden vähentäminen ja tuomioistuimet

Selonteossa on esitetty arvioita piiloon jäävistä vakavista rikoksista, kuten lähisuhde- ja perheväkivallasta, seksuaalirikoksista ja ihmiskaupasta. Esiin on tuotu myös talousrikosten määrän kasvu. On ilmeistä, että näiden rikosten määrä tuomioistuimissa on olennaisesti sidoksissa siihen, kuinka tehokkaasti rikoksia pystytään tutkimaan. Niiden selvittäminen vaatii paljon työtä ja useassa tapauksessa myös erityistä ammattitaitoa myös tuomioistuimissa. Siihen nähden on selvää, että jos tämänkaltaisten asioiden määrä olennaisesti kasvaa, niiden asianmukaisen laadukkaasta ja joutuisasta käsittelystä on vaikea selvitä ilman voimavarojen lisäämistä tai uudelleen kohdistamista.

Kerrotuista syistä on tärkeää, että tuomioistuinlaitoksen ja asioiden käsittelymenettelyiden kehittämistä jatketaan. Tuomioistuinten työ on kohdennettava sinne, missä jutut ovat vaativimpia ja missä niitä on lukumääräisesti eniten. On syytä huolehtia siitä, että ”tuomarit ovat siellä, missä jutut ovat”. Kysymys ei välttämättä ole siitä, että tuomioistuinten määrää karsitaan keskittämällä ne tiheimmin asutuille alueille. Tärkeää on, että suurimmat voimavarat eli henkilöstö on niissä tuomioistuimissa, joissa enimmät ja vaikeimmat jutut ovat. Asioiden ratkaiseminen on valppautta ja huolellisuutta vaativaa käsityötä eikä sitä voi siirtää koneiden tehtäväksi. Työmenetelmien kehittäminen on toki mahdollista ja sitä on ehdottomasti tarpeen jatkaa. Mutta oivallusnopeutta ei voi rajattomasti lisätä eikä todistajia patistaa muistamaan asioita joutuisammin.

Rikostutkinnan tehostaminen

Selonteossa on ymmärrettävästi yritetty löytää rikostorjunnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta lisääviä menettelytapoja. Ongelmana tuodaan esiin esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistaminen, jonka arvioidaan lisänneen rikostutkinnan työmäärää 10 – 30 prosenttia (s. 28).

Olen ollut tuon lainsäädännön uudistamisessa mukana, joten subjektiivisen asenteen vaara on olemassa. Olisi silti mielenkiintoista tietää, minkälaiseen selvitykseen tuo arvio perustuu. Jossakin määrin työmäärä on varmasti lisääntynyt jo sen vuoksi, että uudessa lainsäädännössä on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön esitutkinnalle asettamia entistä tiukempia vaatimuksia. Tavoitteena on yksilön oikeusturvan kehittäminen eli varsin hyvä tavoite. Valitettavasti sen merkityksen usein ymmärtää vasta sitten, kun on itse rikoksesta epäiltynä. Joka tapauksessa on selvää, ettei historian pyörää voi kääntää taaksepäin. Suomi on osa eurooppalaista arvoyhteisöä, jossa oikeusvaltion edellytysten täyttäminen on keskeinen vaatimus. Siitä aiheutuu kustannuksia, mutta luotettava oikeusjärjestys on myös yksi turvallisen yhteiskunnan tukipilareita. Kansalaisten on helpompi tuntea yhteyttä valtioon, jossa myös rikosasioiden käsittely on ennalta arvattavaa ja luottamusta herättävää. Suoraviivaisilla menettelytavoilla voidaan saavuttaa lyhytaikaisia säästöjä mutta aikaa myöten sellainen menettely nakertaa uskoa oikeudenmukaisuuteen.

Rikostorjunnan vaikuttavuuteen liittyvissä toimenpide-ehdotuksissa on ehdotettu (s.29), että esitutkintaa koskevasta lainsäädännöstä poistetaan viranomaista koskevat muotomääräykset ja velvoitteet, jotka eivät suoraan johdu perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten asettamista velvoitteista. Mitä nämä muotomääräykset ovat, ei ilmene suoraan mutta ehdotus viitannee samalla sivulla mainittuun esitutkintapakon kaltaisiin velvoitteisiin. Näiden tavoitteiden toteuttamismahdollisuuksia ja toteuttamisen merkitystä on vaikea arvioida ehdotuksen perustelujen niukkuuden vuoksi. Rajankäynti poistettavien ja noudatettavien velvoitteiden välillä on joka tapauksessa syytä tehdä huolellisesti. Huonoimmillaan lopputuloksena voi olla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten loukkaaminen, jolloin tuomioistuimen on yritettävä löytää ratkaisu puutteen korjaamiseksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa lisäkustannuksia ja johtaa sisällöltään ongelmalliseen lopputulokseen. Korkein oikeus on viimeisten vuosien aikana joutunut tekemään kansainvälisten velvoitteiden – lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön – vuoksi useita ratkaisuja, joissa on korjattu puutteellisen lainsäädännön aukkoja. Tällainen jälkikäteinen virheiden korjaaminen on hankalaa ja johtaa helposti yhdenvertaisuutta loukkaaviin tuloksiin. Uudet esitutkinta- ja pakkokeinosäännökset toivottavasti luovat pohjan vakaammalle käytännölle.

Yhtenä tapana sujuvoittaa esitutkintaa tuodaan esiin kuulustelujen tallentaminen ääni- ja videotallentein. Tuomioistuimen näkökulmasta tallentaminen on perusteltua myös kuulustelun virheellistä kirjaamista koskevien väitteiden selvittämisen kannalta. On siis olemassa muitakin kuin tutkinnan tehostamisesta johtuvia syitä pyrkiä kuulustelujen tallentamisen.

Esitutkinnan rajoittaminen

Yksi ehdotus on ohjata esitutkinnasta nykyistä nopeammin pois sellaiset vähäiset asiat, joita ei kuitenkaan voida tutkia. Tavoitteena on, että rajankäynti tehdään muuttamalla tutkintavelvollisuutta koskevia säännöksiä. Tuomioistuinten tehtävänä ei ole arvioida, mitkä

rikokset voivat jäädä esitutkinnan ulkopuolelle, mutta sen voi todeta, että lähtökohtaisesti tällainen rajaus tulee tehdä avoimesti ja riittävällä säädöspohjalla. Kokemukseni laillisuusvalvonnasta viittaa vahvasti siihen, että ohjaamaton, poliisiasemilla tehtävä esitutkinnan kohdentaminen voi johtaa hyvin vaihtelevaan käytäntöön. Kun kysymyksessä on lisäksi ratkaisu, joka voi johtaa kanteluihin tai jopa virkavelvollisuuden rikkomista koskevaan rikosilmoitukseen, valintaperusteiden tulee olla mahdollisimman selkeitä. On myös syytä ottaa huomioon, että rikosasian käsittely ei palvele ainoastaan rangaistusvastuun toteuttamista vaan myös rikoksen asianomistajan oikeutta saada korvaus hänelle aiheutuneesta vahingosta. Viittaan tässä lausuntoni alussa oikeusturvan merkityksestä esittämääni.

Selonteossa todetaan, että rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalaa laajennetaan. Selonteon mukaan tämän muutoksen tehokkuutta vähentää se, että eräissä asioissa täytyy edelleen tehdä esitutkinta. Tässä yhteydessä todetaan muun muassa uuden sakkomenettelylain siirtävän esitutkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn tapauksia, jotka aikaisemmin voitiin käsitellä sakkoasioina. Tämän vuoksi ehdotetaan, että menettelyyn liittyviä yksityiskohtia tarkastellaan ja menettelyä tehostetaan tarvittavin toimenpitein. Ehdotuksen sisältö jää hyvin hämäräksi.

Poliisin tehtäviä koskeva liite

Selonteon lopussa on poliisiin tehtäviä ja toiminnan tavoitteita koskeva liite. Sen ensimmäisellä sivulla (s. 48) todetaan, että Suomen perustuslain ja oikeusperinteen mukaan viranomaisille annetut tehtävät eivät anna viranomaisille toimivaltaa tai oikeutta käyttää tehokkaimmiksi katsomiaan keinoja tehtävän suorittamiseksi ja että poliisin keinovalikoimaan ei myöskään voi kuulua sellaisia lakiin perustumattomia keinoja, joilla voidaan saada todisteita rikosasiaan. Vielä todetaan ” Käytännössä tulkitaankin, että mikä tahansa ihmisten perusoikeuksiin vaikuttava keino, joka ei ole erikseen poliisille sallittu, on siltä kielletty.” Mikä on näiden itsestään selvää oikeustilaa kuvaavien toteamusten tarkoitus? Käsitys poliisin yleistoimivallasta katsottiin virheelliseksi jo 1960-luvulla. Ei varmaankaan ole tarkoitus antaa ymmärtää, että perusoikeuksien ja lain noudattaminen on hankalaa ja kallista ja sellaisena jotenkin ongelmallista. Oikeusturva maksaa, mutta sen tason ylläpitäminen on pitemmän ajan kuluessa sisäistä turvallisuutta edistävä tekijä.