Valiokunnan lausunto LaVL 14/2016 vp– VNS 5/2016 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle. Määräaika: 14.10.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kehittämisjohtaja Harri Martikainen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- hallintoneuvos Janne Aer, korkein hallinto-oikeus
- valtionsyyttäjä Mikko Männikkö, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisijohtaja Tomi Vuori, Poliisihallitus
- tarkastaja Tommi Saarinen, Rikosseuraamuslaitos
- ylitarkastaja Venla Roth, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Etelä-Suomen aluejohtaja Jenni Lehtonen, Rikosuhripäivystys
- asianajaja Mikko Helenius, Suomen Asianajajaliitto
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Helsingin hallinto-oikeus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallitus antoi 19. toukokuuta 2016 eduskunnalle valtioneuvoston selonteon sisäisestä turvallisuudesta. Selonteko on ensimmäinen laatuaan ja perustuu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan. Selonteon taustalla on myös 7.11.2014 asetetun parlamentaarisen työryhmän raportti Suomen si-

säisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon tulevaisuudesta. Raportissaan parlamentaarinen työryhmä esitti, että raportissa tehtyjen linjausten toimeenpanoa seurataan vuosina 2016—2017 laadittavalla selonteolla.

Nyt käsiteltävän selonteon pohjalta valmistellaan sisäisen turvallisuuden strategia, joka ohjaa hallitusohjelman rinnalla toimintaa tulevina vuosina. Selonteon ja sisäisen turvallisuuden strategian on tarkoitus toimia tiekarttana hallitusohjelman tavoitteille tehdä Suomesta maailman turvallisin maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä. Lakivaliokunta suhtautuu myönteisesti viimeksi mainittuihin tavoitteisiin ja pitää niitä tärkeinä.

Selonteon kattavuus

Selonteon ensimmäisessä luvussa kuvataan muuttuvaa toimintaympäristöä Suomessa ja Euroopassa sekä esitetään näkemyksiä sisäisen turvallisuuden nykytilasta. Selonteon toisessa luvussa kuvataan toimia, joilla turvallisuusympäristön muutoksiin vastaaminen muuttuu mahdolliseksi myös tulevaisuudessa. Selonteon kolmannessa luvussa hallitus esittää johtopäätöksensä selonteon jälkeen laadittavan sisäisen turvallisuuden strategian ja siihen sisältyvän toimenpideohjelman pohjaksi. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan omaa toimialaansa koskeviin kysymyksiin.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan ainoastaan sisäasiainhallinnon toimijoita. Valiokunta pitää tätä valitettavana. Selonteon esipuheessa tuodaan esiin muina tärkeinä sisäisen turvallisuuden viranomaisina tuomioistuimet, syyttäjänvirastot, rikosseuraamuslaitos, tulli sekä sosiaali- ja terveystoimi. Muiden toimijoiden roolia ei selonteossa kuitenkaan tarkemmin käsitellä. Selonteon rajatun sisällön perusteella kyseessä on enemmänkin sisäministeriön laatima omaa toimialaansa koskeva selvitys kuin kattava valtioneuvoston selonteko. Saadun selvityksen mukaan muiden tahojen ja ministeriöiden kuuleminen selontekoa laadittaessa on ollut vähäistä.

Omaan toimialaansa liittyen lakivaliokunta toteaa, että selonteossa on sivuutettu esimerkiksi toimivan syyttäjä- ja oikeuslaitoksen rooli yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä. Myös laajempaan toimikenttään kuuluvat sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat kokonaisuudet on pääsääntöisesti rajattu selonteon tarkastelun ulkopuolelle. Sisäisen turvallisuuden parantaminen monimutkaisessa turvallisuusympäristössä edellyttää viranomaisten suorituskyvyn lisäksi laaja-alaista yhteistyötä viranomaisten, kansainvälisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen, yritysten sekä muiden toimijoiden kesken. Toimiva oikeudenhoito ja oikeusturva yhteiskuntarauhan turvaajana edellyttää, että kaikki oikeudenhoidon prosessin osatekijät toimivat ja ovat asianmukaisesti resursoitu. Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toiminta rikosasioissa muodostaa ketjun, jossa työ tulee jakaa tarkoituksenmukaisella tavalla oikeusturvan asettamien vaatimusten ohjaamana. Myös rikosten ennaltaehkäisyllä ja ennaltaehkäisevään työhön osallistuvien eri toimijoiden työllä ja sen koordinoinnilla on tärkeä merkitys sisäisen turvallisuuden tuottamisessa.

Lakivaliokunta korostaa, että sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä merkittävä rooli on myös kansalaisten viranomaisia kohtaan tuntemalla luottamuksella. Tämän luottamuksen perustana tärkeässä roolissa on laillisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen.

Lakivaliokunta painottaa, että selontekoa seuraavassa sisäisen turvallisuuden strategiassa on tärkeää tarkastella sisäistä turvallisuutta laajemmasta näkökulmasta. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä myös muiden sisäisen turvallisuuden tuottamiseen vaikuttavien tahojen ja ministeriöiden asianmukaista osallistumista strategian laadintaan ja työn koordinoimista eri toimijoiden kesken.

Oikeushallinnon kehittämistoimet sisältyvät oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013—2025. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tulevan sisäisen turvallisuuden strategian valmistelussa on tärkeää huomioida myös oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteet.

Poliisitointa koskevat toimenpide-ehdotukset

Lakivaliokunnan toimialaa selonteossa koskettavat erityisesti jaksoon 2.1 sisältyvät poliisitointa ja sen suorituskyvyn kehittämistä koskevat toimenpide-ehdotukset. Toimenpiteet liittyvät muun muassa poliisin tutkintavelvollisuuksiin, esitutkintaa koskeviin muotomääräyksiin, rangaistusmääräysmenettelyn käyttöalaan, tulevaan sakkomenettelylakiin ja sovittelun lisäämiseen. Jakso sisältää useita toimenpiteitä, jotka heijastuvat suoraan esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalaan ja oikeudenhoidon alueelle.

Edellä todetuin tavoin selontekoa laadittaessa eri tahojen kuuleminen on ollut vähäistä ja valmistelu näin ollen melko suppeaa. Tästä johtuen selonteon sisältämiin toimenpide-ehdotuksiin ei ole perusteltua ottaa sisällöllistä kantaa tässä vaiheessa. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että eri toimenpide-ehdotuksia käsitellään laajapohjaisemmassa valmistelussa tulevan sisäisen turvallisuuden strategian laadinnassa. Useat ehdotuksista ovat lisäksi sellaisia, että ne edellyttävät toteutuessaan asianmukaista lainvalmistelua.

Selonteossa todetaan, että nähtävissä olevilla resursseilla poliisin voimavarojen kohdentaminen on välttämätöntä. Poliisin tietoon tulleita rikoksia ja turvallisuusuhkia on niin paljon, etteivät voimavarat riitä niiden hoitamiseen kansalaisten odotuksia vastaavalla tavalla (s. 27). Tämän johdosta selonteossa esitetään luotavaksi järjestelmä, jolla määritellään poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen prioriteetit määräajaksi. Tähän liittyvät myös selonteon ehdotukset poliisin tutkintavelvollisuuksien rajaamisesta. Selonteon mukaan rikostutkinnan kuormittavuus on lisääntynyt. Tämä johtuu monimutkaistuneen toimintaympäristön lisäksi siitä, että rikostutkintaan liittyvät muotomääräykset ovat kasvaneet vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tuomien muutosten myötä (s. 28). Massarikosten tutkintaan ei ole enää osoitettavissa riittäviä voimavaroja.

Lakivaliokunta toteaa, että edellä mainituin tavoin kansalaisten kokema luottamus viranomaistoiminnan oikeudenmukaisuuteen on keskeinen turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta luova tekijä. On todennäköistä, että poliisi on pärjännyt kohtuullisesti Euroopan suhteellisesti pienimmän poliisimiesten määrän kanssa osin myös siitä syystä, että kansalaisten luottamus poliisiin on edelleen huippuluokkaa. On vaarana, että kansalaisten luottamus viranomaistoimintaan ei säily ennallaan, jos havaittuihin rikoksiin sinänsä puututaan tai rikosilmoitukset otetaan vastaan, mutta rikosten esitutkinnat jäävät lopulta tekemättä. Mikäli massarikosten tutkintaan ei voida osoittaa riittäviä voimavaroja ja ihmiset alkavat kokea rikoksista ilmoittamisen turhaksi, voidaan poliisia kohtaan koettu luottamus menettää. Tällainen menetys ei ole rahalla korjattavissa. Mikäli kansa-

laisten tiedossa on, että joitakin rikoksia ei lainkaan tutkita, lähestytään asiallisesti kyseisten rikosten dekriminalisointia. Tämä on omiaan heikentämään kansalaisten rikosoikeudellista järjestelmää kohtaan tuntemaa luottamusta. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan on selvää, että rikosten tutkimatta jättäminen ei voi tapahtua poliittisin suuntaviivoin vaan sen, milloin rikoksia tutkitaan tai voidaan jättää tutkimatta, tulee perustua lakiin.

Lakivaliokunta on yleisestikin huolissaan, mikäli esitutkinnan resursseja asiallisesti vähennetään. On tärkeää, että ilmi tulleita rikoksia tutkitaan riittävillä voimavaroilla. Liian rajatuilla voimavaroilla myös paljastava tutkinta vähenee, mikä voi vaikuttaa kielteisesti esimerkiksi ihmiskauppaan liittyvien sekä muiden vakavien rikosten, kuten huumausainerikosten, ilmituloon. Tunnetusti kiinnijäämisriski tiedetään rikostorjunnassa merkittäväksi elementiksi ja tärkeämmäksi kuin esimerkiksi rangaistusuhan ankaruus.

Selonteossa esille nostetun esitutkinnan muotomääräysten purkamista koskevan toimenpideehdotuksen osalta lakivaliokunta toteaa olevan todennäköistä, että esitutkintaviranomaisten työmäärä on jossain määrin lisääntynyt sen vuoksi, että uudessa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön esitutkinnalle asettamia entistä tiukempia vaatimuksia. Suomi on kuitenkin osa eurooppalaista arvoyhteisöä, jossa oikeusvaltion edellytysten täyttäminen on keskeinen vaatimus. Tästä aiheutuu kustannuksia, mutta luotettava oikeusjärjestys on yksi turvallisen yhteiskunnan tukipilareita.

Selonteossa ehdotetaan (s. 30) toimenpiteenä sovittelun käytön lisäämistä esitutkinnan korvaavana menettelynä vähäisissä rikoksissa. Lakivaliokunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että esitutkinnan systemaattinen korvaaminen sovittelulla saattaa vaarantaa uhrin oikeuksiin pääsemisen. Onnistuneen sovittelun edellytyksenä on myös se, että osapuolet ovat halukkaita sovitteluun, eli sovittelun on oltava vapaaehtoista.

Kaiken kaikkiaan lakivaliokunta kiinnittää huomiota selonteon ristiriitaisuuteen tavoitteiden ja todellisuuden välillä. Selonteon johtopäätöksissä todetaan hallituksen huolehtivan siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa. Kuitenkin suorituskyvyn kehittämistä koskevassa jaksossa 2 todetaan sopeuttamisen olevan välttämätöntä ja esimerkiksi poliisitointa koskevassa jaksossa todetaan poliisin tietoon tulleita rikoksia ja turvallisuusuhkia olevan niin paljon, etteivät voimavarat riitä niiden hoitamiseen kansalaisten odotuksia vastaavalla tavalla. Tämän johdosta ehdotetaan priorisointia ja tutkintavelvollisuutta koskevien säännösten muuttamistarpeiden selvittämistä todeten kuitenkin samalla, että tavoitteena ei olisi vähentää tosiasiallisesti tutkittavien rikosten määrää.

Oikeusvaltion turvaamiseksi lakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä koko oikeudenhoidon ketjun eli poliisin, oikeuslaitoksen ja täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten asianmukaista resursointia priorisoinnin sijaan. Näin voidaan taata asianmukainen oikeusturva niin rikoksen uhreille kuin epäillyillekin. On tärkeää huomioida, että rikosasian käsittely ei palvele ainoastaan rangaistusvastuun toteuttamista vaan myös asianomistajan oikeutta saada korvaus hänelle aiheutuneesta vahingosta. Yhden oikeudenhoidon ketjun osan toimiessa vajavaisesti myös kokonaisuus ja sitä myöten koko yhteiskunnan sisäinen turvallisuus kärsii.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto