

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö
- kehittämisneuvos Aarne Kinnunen, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Jarmo Littunen, korkein oikeus
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- apulaisvaltakunnansyyttäjä Jukka Rappe, Syyttäjälaitos
- ylijohtaja Riku Jaakkola, Tuomioistuinvirasto
- päällikkö Anu Koivuluoma, Tuomioistuinvirasto
- kehitysjohtaja Riitta Kari, Rikosseuraamuslaitos
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- poliisiylitarkastaja Minna Ketola, Poliisihallitus
- yhteiskuntasuhteiden päällikkö Saana Nilsson, suojelupoliisi
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys
- apulaisprofessori Tatu Hyttinen
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Helsingin hallinto-oikeus

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvoston selonteossa kuvataan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutosvoimia sekä määritetään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta tuleville vuosille. Selonteon tavoitteena on varmistaa sisäisen turvallisuuden kehittyminen niin, että Suomi on tulevaisuudessa entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille ja ihmisryhmille. Sisäistä turvallisuutta tarkastellaan vuoteen 2030 asti.

Sisäisen turvallisuuden selonteko on järjestyksessään toinen. Ensimmäisestä selonteosta antamassaan lausunnossa lakivaliokunta piti valitettavana, että sisäinen turvallisuus oli rajattu koskemaan ainoastaan sisäasiainhallinnon toimijoita eikä siinä käsitelty tarkemmin muiden toimijoiden roolia (LaVL 14/2016 vp, s. 2). Selonteossa oli sivuutettu esimerkiksi toimivan syyttäjä- ja oikeuslaitoksen rooli yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä. Niin ikään muiden tahojen ja ministeriöiden kuuleminen selontekoa laadittaessa oli ollut vähäistä.

Nyt käsiteltävänä olevassa selonteossa on omaksuttu aiempaa laajempi turvallisuuskäsitys, mitä lakivaliokunta pitää perusteltuna. Myönteistä on myös se, että selonteko on valmisteltu poikkialuehallinnollisesti ja siinä on kuultu eri tahoja laajasti. Edellä mainitusta huolimatta selonteon painopisteenä on edelleen sisäministeriön hallinnonala, ja rikosvastuun toteuttamisessa ja rikosprosessiketjussa keskitytään poliisin rooliin. Lakivaliokunta käsittelee oman toimialansa kysymyksiä seuraavassa tarkemmin.

Rikollisuus, rikosten ennalta ehkäiseminen ja rikosvastuun toteutuminen

Selonteossa painotetaan arjen turvallisuutta ja sen kuulumista kaikille (selonteon jaksot 3. ja 3.1). Lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna ja kiinnittää erityistä huomiota perhe- ja lähisuhdeväkivaltaan, sillä useille ihmisille koti voi olla vaarallisin paikka ja perhe- ja lähisuhdeväkivallan vähentämisessä Suomella on parantamisen varaa (selonteon jakso 3.3.7).

Selonteossa korostetaan rikollisuuden ja muiden sisäistä turvallisuutta heikentävien tekijöiden ennaltaehkäisyä sekä viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen pitämistä korkeana (selonteon jakso 5.). Kyseisten seikkojen korostaminen on lakivaliokunnan mukaan perusteltua (ks. myös LaVL 14/2016 vp, s. 2). Selonteossa todettiin tavoin rikosten ennaltaehkäisy on myös taloudellisesti kannattavaa, sillä se vähentää rikosten aiheuttamia vahinkoja sekä pienentää rikosten käsittelystä ja rangaistusten täytäntöönpanosta aiheutuvia kuluja. Selonteon mukaan viranomaisten toiminnan painopistettä siirretään yhä voimakkaammin reaktiivisista palveluista ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tukeen (selonteon jakso 5.4.1). Lakivaliokunta kuitenkin toteaa, että ennaltaehkäisyn korostamisesta huolimatta selonteossa ei esitetä tähän tarkoitukseen selkeitä konkreettisia toimenpiteitä eikä viranomaisille voimavaroja.

Oman toimialansa näkökulmasta lakivaliokunta toteaa, että rikollisuuden ja rikosten ennaltaehkäisyn ja siten turvallisuuden parantamisen kannalta olennainen merkitys on kiinnijäämisriskillä. Myös seuraamusten koitumisen varmuus sekä se, missä ajassa seuraamukset koituvat rikoksen tekemisestä, ovat keskeisiä. Tehokkainta olisi, jos sanktio seuraisi mahdollisimman välittömästi.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2021 vp

Niin ikään lainsäädännöllä on merkitystä, sillä rikoslain tehtävänä on lähtökohtaisesti estää ennalta epätoivottavaa käyttäytymistä. Tämän vuoksi on tärkeää, että rikosten tunnusmerkistöjä ja rangaistuksia koskevat rikoslain säännökset ovat asianmukaisia ja ajantasaisia. Näitä seikkoja ja niihin mahdollisesti liittyviä nykytilan kehittämistarpeita sisäisen turvallisuuden edistämiseksi selonteossa ei kuitenkaan juurikaan käsitellä.

Rikoksiin puuttumisella ja rikosoikeusjärjestelmän toimivuudella ja tehokkuudella on sisäisessä turvallisuudessa kuitenkin jatkossakin keskeinen merkitys, sillä rikoksia tapahtuu eikä kaikkia rikoksia voida estää ennalta. Tämän vuoksi on olennaista, että kansalaiset voivat luottaa rikosoikeusjärjestelmään ja rikosvastuun toteutumiseen.

Edellä esitetyn valossa on myönteistä, että vakavimpien, henkeen ja terveyteen sekä fyysiseen koskemattomuuteen ja lapsiin kohdistuneiden rikosten selvittämistä on selonteon mukaan pysynyt verrattain korkeana. Selonteosta kuitenkin ilmenee, että lievempien rikosten selvittämistä ja piilorikollisuuden paljastamista ei ole voitu resursoida riittävästi (selonteon jakso 3.6.7). Myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että päivittäisrikollisuus on jäänyt rikosvastuun toteutumisessa vakavaa rikollisuutta vähäisemmälle huomiolle joutuessaan siitä, että rikosvastuun toteuttamisesta huolehtivan viranomaisketjun toimintaa on niukkojen voimavarojen vuoksi priorisoitu ensisijaisesti vakavaan rikollisuuteen. Valiokunta pitää kehitystä huolestuttavana ottaen huomioon, että arjen turvallisuuden kannalta nimenomaan päivittäisrikollisuuden ehkäisyllä ja selvittämisellä on keskeinen merkitys. Päivittäisrikollisuuden ja lievien rikosten selvittämättä jääminen myös heikentää rikosoikeusjärjestelmän legitimitteettiä ja kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan.

Selonteon mukaan (jakso 3.6.13) rikoksen uhrin asema on viime vuosina yleisesti ottaen parantunut lainsäädäntömuutosten ja palvelujärjestelmän kehittämisen myötä, ja myös rikosuhripalvelujen käyttäjämäärät ovat kasvaneet. Haasteena ja toiminnan kehittämiskohteena mainitaan kuitenkin eri uhriryhmien saavuttaminen sekä heidän erityistarpeidensa tunnistaminen ja huomiointi yhdenvertaisesti koko maan alueella. Myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin, että monet yleiset rikokset ovat edelleen piilorikollisuutta, eivätkä kaikki uhrit vieläkään saa riittävästi tietoa tukipalveluista. Erityisesti eri vähemmistöjen ja marginaalissa elävien ihmisten mahdollisuus päästä avun ja tuen piiriin tulisi saadun selvityksen mukaan huomioida. Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää tärkeänä uhrien tukipalvelujen kehittämistä ja tukee selonteon sitä koskevia tavoitteita ja toimia (jakso 5.4.4).

Rikosprosessiketju

Rikosasian käsittelyssä on useita vaiheita ja toimijoita. Rikosprosessiketju alkaa poliisin suorittamasta esitutkinnasta, jonka jälkeen syyttäjä suorittaa syyteharkinnan ja päättää syytteen nostamisesta. Tämän jälkeen asia ratkaistaan oikeudenkäynnissä tuomioistuimessa. Rikosprosessiketjun loppupäässä puolestaan rangaistus pannaan täytäntöön, mistä huolehtii yleensä Rikosseuraamuslaitos. Myös oikeusavulla on keskeinen rooli rikosprosessissa.

Lakivaliokunta pitää myönteisenä, että selonteossa on ensimmäistä selontekoa paremmin huomioitu myös muiden toimijoiden kuin poliisin rooli rikosprosessiketjussa. Painopiste on kuitenkin sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvassa poliisissa, eikä oikeusministeriön hallinnonalan toi-

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2021 vp

mijoita eli syyttäjiä, oikeusapua, tuomioistuimia ja rangaistusten täytäntöönpanoa ole käsitelty vastaavalla tarkkuudella ja konkreetilla. Valiokunta pitää tätä valitettavana.

Lakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut siitä, että toimiva rikosoikeudenhoidon ketju edellyttää tasapainoista ja riittävää resursointia kaikille rikosprosessiketjuun kuuluville viranomaisille eli poliisille, syyttäjille, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle (ks. LaVL 11/2021 vp, LaVL 1/2021 vp, LaVL 3/2019 vp sekä mm. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 15/2016 vp, LaVL 14/2016 vp ja LaVL 6/2015 vp). Valiokunta yhtyykin selonteossa esitettyyn näkemykseen siitä, että rikosprosessiketjua on tarkasteltava kokonaisuutena (selonteon jaksot 3.6.9 ja 5.10.8). Jos esimerkiksi rikosprosessiketjun alkupäähän eli poliisille myönnetään lisävoimavaroja, myös ketjussa myöhemmin toimiville syyttäjille, oikeusavulle, tuomioistuimille ja rangaistusten täytäntöönpanolle tulee myöntää suhteessa vastaava voimavaralisäys. Tämä johtuu siitä, että ketjun aiempien vaiheiden toimijoiden voimavarat ja tuloksellisuus vaikuttavat suoraan ketjussa myöhemmin toimivien toimintaan. Ketjun epätasainen rahoitus johtaa "pullonkauloihin", jolloin asiat eivät etene rikosprosessissa sujuvasti ja tehokkaasti. On myös huomattava, että riittävä rahoitus takaa paitsi rikosvastuun toteuttamisen myös asianmukaisen oikeusturvan niin rikoksen uhreille kuin epäillyillekin (ks. LaVL 14/2016 vp).

Valiokunta viittaa myös aiempiin valtion talousarvioesityksistä ja julkisen talouden suunnitelmista antamiinsa lausuntoihin (ks. LaVL 11/2021 vp ja siinä mainitut lausunnot), joissa se on kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeusministeriön hallinnonalan toimijoiden riittämättömiin määrärahoihin. Viimeksi julkisen talouden suunnitelmasta keväällä 2021 antamassaan lausunnossa (LaVL 11/2021 vp) lakivaliokunta on katsonut, että oikeusministeriön hallinnonalan perusrahoituksessa on merkittäviä välitöntä korjaamista edellyttäviä puutteita. Erityisesti tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Syyttäjälaitoksen ja julkisen oikeusavun voimavaratilanne on kestävä, minkä vuoksi valiokunta on katsonut, että tilanteen korjaaminen edellyttää kyseisten toimijoiden perusrahoituksen korottamista pysyväisluonteisesti.

Rangaistusten täytäntöönpanon osalta valiokunta nostaa esiin vankiloiden turvallisuustilanteen, sillä sekä henkilökuntaan kohdistuva että vankien välinen väkivalta ja uhkailu on merkittävästi lisääntynyt. Tämän arvioidaan johtuvan muun muassa järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kytkeytyvien vankien määrän merkittävästä kasvusta. Erityisen huolestuttavana uutena ilmiönä valiokunta kiinnittää huomiota myös katujengistä kasvaneeseen Mantaqa-rikollisjengiin, sillä Rikosseuraamuslaitoksen arvion mukaan se aiheuttaa tällä hetkellä merkittävän uhkan henkilökunnan turvallisuudelle. Niukat henkilöstöresurssit ovat vain vaikeuttaneet tilannetta. Aiempiin lausuntoihinsa viitaten lakivaliokunta on huolissaan vankilaturvallisuudesta ja katsoo, että tilanteen parantaminen edellyttää sekä pikaisia että pitemmällä aikavälillä toteutettavia sekä voimavaroja lisääviä että käytännön toimenpiteitä, joiden riittävyyttä ja toimivuutta tulee seurata tarkoin (ks. LaVL 11/2020 vp ja LaVL 8/2020 vp).

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota viranomaisten riittämättömiin voimavaroihin ja korostaa viranomaisten riittävien resurssien olevan ensiarvoisen tärkeitä sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Selonteossa esitetään, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen ja riittävien palveluiden turvaaminen tarkoittaisi pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 kehystahosta vuoteen 2030

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2021 vp

mennessä, jos valtiontaloudelliset edellytykset sen sallivat (5.10.12). Valiokunta toteaa, ettei tätä lisäresurssitarvetta ole huomioitu kehys- eikä talousarviovalmistelussa. Valiokunta pitää selonteossa esitettyä lisäresursointia välttämättömänä, sillä saadun selvityksen valossa selonteon tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista nykyisillä voimavaroilla.

Rikosprosessiketjun asianmukaisen ja tehokkaan toiminnan turvaamiseksi valiokunta pitää olennaisena myös sitä, että mahdolliset lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämistarpeet selvitetään.

Tuomioistuimet

Sisäinen turvallisuus rakentaa osaltaan yhteiskuntarauhaa, mitä selonteon mukaan ilmentää muun muassa viranomaisten ja hallinnon nauttima luottamus. Lakivaliokunta toteaa, että myös tuomioistuimilla on keskeinen rooli sisäisen turvallisuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitämisessä, sillä tuomioistuinlaitoksen toiminnan häiriintymisellä tai kansalaisten tuomioistuinlaitosta kohtaan kokeman luottamuksen heikentymisellä olisi kielteisiä vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen.

Tuomioistuinten roolia yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä muutoin kuin rikosasioissa ei kuitenkaan ole selonteossa tunnistettu. Lakivaliokunnan mukaan tuomioistuinten merkitystä sisäisen turvallisuuden kannalta olisi ollut perusteltua arvioida laajemmin, sillä tuomioistuimissa käsitellään rikosasioiden ohella laaja-alaisesti kansalaisia ja yhteiskuntaa koskettavia asioita, kuten riita- ja hallintolainkäyttöasioita, joilla myös on vahva liityntä sisäiseen turvallisuuteen ja yhteiskuntarauhaan. Esimerkiksi asioiden asianmukainen ja joutuisa käsittely edistää paitsi oikeusturvaa myös luottamusta tuomioistuimia kohtaan ja siten vaikuttaa osaltaan sisäisen turvallisuuden ja yhteiskuntarauhan toteutumiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös hallintotuomioistuinten rooliin yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä, sillä se on selonteossa sivuutettu, vaikka selonteossa muutoin käsitellään maahanmuuttoa ja maahanmuuttoasioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa (selonteon jaksot 3.5 ja 5.9.4). Vastaavalla tavalla kuin rikosprosessia myös maahanmuuttoprosessia on perusteltua käsitellä kokonaisuutena ja siten huolehtia paitsi Maahanmuuttoviraston myös hallintotuomioistuinten edellytyksistä käsitellä maahanmuuttoasiat mahdollisimman sujuvasti ja ilman viivytyksiä.

Oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutuminen sekä oikeudenhoidon toimintaedellytykset

Lakivaliokunta on pitkään kiinnittänyt vakavaa huomiota oikeusprosessien pitkiin käsittelyaikoihin (ks. LaVL 11/2021 vp, LaVL 1/2021 vp, LaVL 3/2019 vp, LaVM 13/2012 vp, LaVL 13/2010 vp, LaVL 28/2009 vp ja LaVL 5/2009 vp ja niissä viitatu lausunnot). Eräistä tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan, ja koronaviruspandemia on osaltaan vaikeuttanut tilannetta. Myös oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista. Mainittuihin seikkoihin on kiinnitetty huomiota myös laillisuusvalvonnassa. Asioiden viivästyminen, käsittelyaikojen pidentyminen ja oikeudenkäyntien kallistuminen aiheuttavat vakavaa haittaa asianosaisille ja ovat ongelmallisia paitsi asianosaisille myös laajemmin koko yhteiskunnan kannalta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2019 antamassaan lausunnossa lakivaliokunta katsoikin, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisesta sekä niiden turvaamiseksi ja vahvistami-

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2021 vp

seksi tarvittavista lainsäädännöllisistä ja muista keinoista on tarpeen ja perusteltua laatia laaja-alainen selvitys toimenpide-ehdotuksineen (ks. LaVL 1/2021 vp).

Julkisen talouden suunnitelmaa käsitellessään lakivaliokunta on uudistanut edellä mainitun näkemyksensä ja todennut, että oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat entistäkin ajankohtaisempia ottaen huomioon oikeudenhoidon riittämättömät määrärahat, asiämäärien kasvu, asioiden käsittelyaikojen pidentyminen sekä henkilöstön kuormittuminen. Valiokunta katsoikin, että oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä olisi perusteltua laatia erillinen valtioneuvoston selonteko (ks. LaVL 11/2021 vp).

Käsiteltävänä olevan selonteon näkökulma on sisäinen turvallisuus, ja sen painopisteenä on sisäministeriön hallinnonala. Myös rikosvastuun toteuttamisessa ja rikosprosessiketjussa keskitytään poliisin rooliin. Se ei siten poista tarvetta selvittää erikseen ja laajemmin oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisen sekä oikeudenhoidon toimintaedellytysten tilannekuvaa ja kehittämistarpeita, vaan niiden selvittämiseksi on edellä todetuin tavoin itsenäiset perusteet ja ajankohtainen tarve ottaen myös huomioon, että edellä kuvatut ongelmat ovat edelleen olemassa eikä tilanteeseen ole tullut parannusta. Esitetyn vuoksi lakivaliokunta uudistaa aiemmin esittämänsä ja kiihrettii erillisen valtioneuvoston selonteon laatimista oikeusvaltion ja oikeusturvan toteutumisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä kuluvan vaalikauden aikana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Tuomas Kettunen kesk
varajäsen Jari Kinnunen kok

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila