

10.09.2021

POL-2021-106219

Lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen lausunto valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteosta VNS 4/2021

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteosta VNS 4/2021 vp (jälj. selonteko). Pyynnössä on todettu kuulemisen teemaksi lakivaliokunnan toimiala, erityisesti rikollisuus, rikosprosessiketju ja rikosvastuun toteutuminen.

Selonteossa kuvataan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa, siihen kohdistuvia muutosvoimia sekä määritetään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta tuleville vuosille. Selonteko määrittää pitkäjänteisesti sisäisen turvallisuuden politiikan tuleville vuosille. Kehittämistarpeita käsitellään selonteossa suhteessa siihen, miten suomalaisen yhteiskunnan odotetaan muuttuvan.

Poliisihallitus on lausunut sisäisen turvallisuuden selonteosta eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle 1.6.2021 (POL-2021-61680) sekä puolustusvaliokunnalle 10.8.2021 (POL-2021-91560). Lausunnoissa on otettu kantaa muun muassa sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteiden voimakkaaseen epäsuhtaan verrattuna julkisen talouden suunnitelmassa ja siihen liittyvässä kehyspäätöksessä 2022 - 2025 poliisille osoitettuihin määrärahoihin. Suunnitelman vaikutuksista poliisitoimintaan on lausuttu tarkemmin eduskunnan hallintovaliokunnalle 25.5.2021 (POL-2021-55439).

Yleistä

Poliisi on sisäisen turvallisuuden näkökulmasta keskeisin yhteiskunnallinen toimija. Poliisin toiminnalla on oleellinen merkitys rikosprosessin toimivuudessa ja siten oikeusvaltioperiaatteen toteutumisessa.

Selonteosta ilmenee, että poliisin tehtäväkenttä on nyt ja tulevaisuudessa erittäin laaja aina ongelmien ja häiriöiden ehkäisystä vakavien rikosten torjuntaan. Se, miten poliisi kykenee laajassa tehtäväkentässään nyt ja toimintaympäristön muuttuessa suoriutumaan on yhteiskunnallinen kysymys. Yhteiskunta viimekädessä päättää poliisin toiminnan resursoinnista ja kantaa myös seuraukset siitä, mikäli resursointi ei ole riittävää. Ottaen huomioon poliisin tehtäväkentän laajuus ja erityinen vaativuus, on selvää, että

resursoinnin tulee olla riittävää niin henkilöstön, työkalujen ja järjestelmäkehityksen osalta.

Seuraavassa esitetään joitakin huomioita selonteossa esille tuotujen tulevaisuudennäkymien ja tavoitetilojen osalta, lähinnä siitä näkökulmasta mitä tavoitteiden saavuttaminen edellyttää.

Rikosten selvittäminen

Selonteon mukaan Suomen on varmistettava, että viranomaisen toiminnan resurssit kohdistuvat oikeisiin asioihin, ja että henkilöstön osaaminen, kalusto ja lainsäädäntö ovat ajan tasalla. Lisäksi on todettu, että poliisin kyky torjua kaikkea rikollisuutta tehokkaasti on turvattava, mukaan lukien lievempien rikosten torjunta. Vakavien rikosten selvitystaso tulee säilyttää korkeana ja tutkinta-aika kohtuullisena. Tiettyjen selonteossa erikseen mainittujen rikosten paljastaminen on tärkeä prioriteetti.

Selonteossa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista poliisin nykyisellä resurssilla eikä myöskään voimassa olevan esitutkintaa sääntelevän lainsäädännön nojalla.

Poliisin resursointiin liittyvien yksityiskohtaisempien huomioiden osalta viitataan edellä mainittuihin Poliisihallituksen antamiin lausuntoihin. Tässä yhteydessä on syytä lisäksi mainita, että poliisin kirjaamien rikosilmoitusten määrä, mukaan lukien poliisille ilmoitetut vakavat rikokset, on noussut kokonaisuudessaan merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2020 poliisi kirjasi yhteensä noin 540 000 rikoslakirikosta ja 190 000 sekalaisilmoitusta.

Voimassa olevan lainsäädännön osalta on syytä tässä yhteydessä nostaa esiin nykyisen esitutkintalainsäädännön ongelmatiikkaa, joka sinällään jo nykytilanteessakin vaikeuttaa poliisin tutkintaresurssin kohdentamista taroituksenmukaisella tavalla.

Voimassa olevan esitutkintalain mukaan, kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus. Esitutkintaviranomaisen on suoritettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Laissa säädetään lisäksi esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta, esitutkinnan rajoittamisesta ja esitutkinnan päättämisestä. Esitutkinnan suorittaminen ja siihen liittyvä päätöksenteko on varsin muotosidonnaista.

Esitutkintalain pääperiaate on siten se, että poliisin on suoritettava esitutkinta sellaisten rikosten osalta missä syytä epäillä-kynnys ylittyy. Näin on riippumatta siitä kuinka vakavasta teosta tai laajasta rikoskokonaisuudesta on kyse. Mikäli poliisin tutkittavaksi ilmoitetuista epäillyistä rikoksista suuri osa on niin sanottuja vähäisiä tekoja, on selvää, että valtaosa tutkintaresurssista kohdentuu suurten massojen hallintaan. Yhtä lailla on selvää, että tämänkaltaisessa tilanteessa resurssia ei ole enää tarvittavassa määrin

käytössä vakavampien rikosten tutkintaan, saatikka poliisin muihin rikostorjunnallisiin tehtäviin kuten esimerkiksi rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen.

On huomattava, että tutkittavaksi tulevien juttujen määrä ei ole poliisin itsensä vaikutusmahdollisuuksien piirissä. Esimerkiksi reaaliaikaisesti tutkitavan tietoverkkorikoksen tai muun vakavan rikoksen tutkinnan edetessä rikoskokonaisuudesta voi paljastua jopa tuhansia lieviä rikoksia, jotka voimassa olevan lainsäädännön mukaan tulee kirjata ja lähtökohtaisesti ottaa tutkittaviksi. Lisäksi esimerkiksi sähköisen rikosilmoituksen käyttöönotto on madaltanut kynnystä ilmoitusten tekemiseen. Tutkittavaksi ilmoitettavien juttujen määrään vaikuttaa myös se yhteiskunnassa yleistynyt toimintatapa, että ylipäätään epäselviä ja monesti enemmänkin siviilioikeudellisia asioita pyritään selvittämään esitutkinnan avulla. Poliisi koetaan monesti jonkinlaisena yleisenä selvittelyviranomaisena.

Kaikissa tilanteissa missä poliisin on esitutkintalain mukaan kirjattava ilmoitus epäilystä rikoksesta, on myös tehtävä joko alustavia toimenpiteitä syytä epäillä-kynnyksen olemassaolon selvittämiseksi, suoritettava esitutkinta tai tehtävä esitutkinnan päättämistä koskeva päätös joko poliisin tai syyttäjän toimesta. Esitutkintalain muotosäännösten piiriin tulevat siten ainakin jossa-kin laajuudessa kaikki ne ilmoitukset, jotka poliisin on esitutkintalain perusteella kirjattava. On selvää, että näiden ilmoituksen joukossa on myös sellaisia ilmoituksia missä kyse ei ole tarpeesta saada rikosoikeudellista oikeusturvaa vaan ehkä enemmänkin edellä mainituista siviilioikeudellisista riita-asioista ja siten jopa rikosprosessiin kuulumattomista asioista. Esitutkintaviranomaisen tekemä päätös siitä, että tämänkaltaisia asioita ei ryhdytä käsittelemään esitutkintamenettelyssä laukaisee varsin usein kantelumenettelyn tai jopa rikosoikeudellisen arvioinnin mikä on omiaan lisäämään esitutkintaviranomaisen työtä.

Edellä esitetyn perusteella voidaankin todeta, että mikäli esitutkintaviranomaisen tutkintaresurssi ei merkittävässä määrin tulevaisuudessa lisääny tai mikäli resurssin käytön kohdentamista ei lainsäädännön tasolla uudelleenarvioida, ei selonteossa asetettuja rikostutkinnallisia tavoitteita voida saavuttaa.

Lainsäädännöllisen uudelleentarkastelun tavoitteeksi tulisi ottaa se, että rikosprosessiketjuun ylipäätään ohjautuvat ainoastaan sellaiset jutut, jotka sinne oikeusturvan toteutumisen ja yhteiskunnan kulloisenkin arvoperustan mukaan sinne myös kuuluvat. Tämä edellyttää, että esitutkintaviranomaisen mahdollisuuksia olla aloittamatta tai lopettaa esitutkinta laajennetaan siten, että esimerkiksi laajan rikoskokonaisuuden käsittelyn ja rikosvastuun toteutumisen kannalta vähämerkityksiset jutut voitaisiin rajata riittävän ajoissa eli jo niiden ilmi tulemisen tai välittömästi sen jälkeen prosessin ulkopuolelle. Samalla tulisi pohtia rikosprosessille vaihtoehtoisten tai sen korvaavien menettelyiden käyttöönottoa. Perusteltua voisi olla tarkastella myös hallinnollisen rikostorjunnan käyttömahdollisuuksien lisäämistä.

Todettakoon, että selonteossa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen ei esimerkiksi poliisin tutkintatoiminnan uudelleenjärjestelyiden avulla ole mahdollista. Poliisissa on jo tehty lukuisia toimenpiteitä rikosprosessiketjun nopeuttamiseksi sekä sen laadun parantamiseksi. Esimerkiksi esikäsittelytoiminnan kehittämisen avulla on pyritty nykylainsäädännön mahdollistamien tavoin edistämään sitä tavoitetta, että rikosprosessiin päätyvät sellaiset rikosasiat, jotka sinne niiden laadun ja oikeusturvavaikutusten johdosta perustellusti kuuluvat. Kuten kuitenkin edellä todettiin, lainsäädännölliset toimintamahdollisuudet eivät kaikilta osin ole riittäviä. Lisäksi tutkintaosamista on jatkuvasti kehitetty niin poliisikoulutuksessa kuin myös poliisissa erikseen käynnistettyjen hankkeiden avulla. Esimerkkinä mainittakoon ihmiskaupparikosten tutkintaan panostaminen sekä muutoinkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden aseman parantamiseen tähtäävät toimet.

Tiedustelullisten toimivaltuuksien kehittäminen

Selonteossa on korostettu, että viranomaistoiminnan painopistettä tulee yhä enenevässä määrin siirtää ennalta estävään suuntaan, piilorikollisuutta tulee pyrkiä paljastamaan, minkä lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden pääsy osaksi yhteiskunnan laillisia rakenteita tulee estää. Poliisilla tulee myös olla selkeä tietoon pohjautuva käsitys yhteiskuntaa uhkaavista ilmiöistä. Ilmiötietoisuuden avulla kyetään strategisia ja operatiivisia toimia suuntaamaan oikealla tavalla.

Poliisin toiminnan painopisteen siirtäminen ennalta estävään, paljastavaan ja ilmiötietoisuuden suuntaan pakottaa tarkastelemaan myös poliisille laissa säädettyjen toimivaltuuksien riittävyyttä. Toiminnan painopisteen kohdentaminen ennalta estävään suuntaan merkitsee tosiasiaa sitä, että poliisin tiedon tarve siirtyy konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäilystä tekijästä uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaan. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista tiedon hankkimista tiedustelullisiin tarkoituksiin vaan esimerkiksi pakkokeinolain toimivaltuuksien käyttö edellyttää juuri edellä mainittua riittävää tietoa epäilystä yksittäisestä rikoksesta ja sen mahdollisesta tekijästä.

Selonteossa mainittujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin poliisin toimivaltuuksien uudelleen tarkastelua. Sääntelyn kehittämisen ja ajantasaistamisen lähtökohdaksi on perusteltua ottaa jo voimassa olevat tiedustelulait. Näiden säännösten voimaantulon myötä on jo lain tasolla hyväksytty se, että yhteiskunnalle haitallisten uhkien ja ilmiöiden torjuntaan voidaan käyttää jopa voimakkaampia ja perusoikeuksiin syvemmin puuttuvia tiedonhankintakeinoja kuin mitä esimerkiksi vakavien rikosten selvittämisen osalta on katsottu mahdolliseksi. Tiedustelulakien voimaantulon myötä on siten tietoisesti irtaannuttu siitä periaatteesta, että toimivaltuuksien käyttö olisi perusteltua vain konkreettisen rikosepäilyn tilanteessa ja

tiedusteluvaltuuksia voidaankin käyttää myös tiedon saamiseksi esimerkiksi täysin laillisesta toiminnasta, mikäli sen arvioidaan kuitenkin uhkaavan kansallista turvallisuutta.

Selonteossa asetettujen tiedonhankinnallisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää rikostiedustelun toimivaltuuksien säätämistä.

Virkamiehen asema

Selonteossa on varsin voimakkaasti ja perustellusti tuotu esiin se, että viranomaisten turvallinen työympäristö on varmistettava. Selonteossa on todettu, että viime vuosien toimintaympäristön muutoksen vaikutuksena on ollut viranomaisiin kohdistuvan maalittamisen yleistyminen. Viime aikoina on yhä enenevässä määrin voitu todeta suoranaista viranomaisvastaisuutta jopa niin, että poliisia vastaan on kohdistettu virkatehtävien hoitamisen yhteydessä väkivaltaa ja muuta tarkoituksellista häiriötä.

Selvää on, että yhteiskunnallisten muutosten lisäksi myös viranomaistoiminnan aliresursoinnilla on haitallisia vaikutuksia virkamiehen asemaan. Liiallinen työmäärä aiheuttaa henkistä kuormitusta, työssä jaksamisen ongelmia ja lopulta loppuun palamista.

Lisäksi aliresursointi saattaa johtaa siihen, että viranomainen ja yksittäinen virkamies ei työkuorman vuoksi kykene enää suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään minkä seurauksena monesti esimerkiksi kantelu- tai jopa rikosoikeudellisen menettelyn kautta moitearvostelu kohdistuu virkavastuulla toimivaan virkamieheen. Näin siitäkin huolimatta, että tällä ei kuitenkaan ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa työmäärään.

Todettakoon, että myös Eduskunnan oikeusasiamies on kertomuksessaan vuodelta 2020 nostanut esiin viranomaisten riittävän resursoinnin merkityksen perusoikeuksien turvaamisessa. Oikeusasiamies on todennut, että mikäli viranomaistoiminnan puutteet tai virheellisyydet ovat seurausta aliresursoinnin vaikutuksista, laillisuusvalvonnallisen arvioinnin ja arvostelun kohdentaminen vain yksittäiseen virkamieheen ei ole tarkoituksenmukaista eikä kohtuullista.

Selonteossa esitetyt tavoitteet edellyttävät kaikilta osin riittävää henkilöresursointia. Työvälineiden ja järjestelmien kehittäminen tai tekoälyn käyttöönotto ei voi rikostorjunnan saralla koskaan täysin korvata henkilökohtaisen työsuorituksen merkitystä ja arvoa. Selonteon tavoitteiden toteutumisen tärkein osatekijä onkin sisäisen turvallisuuden toteutumisesta vastuussa olevan henkilöstön asemasta huolehtiminen.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 10.09.2021 klo 08:43. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Jakelun mukaan

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja
Poliisihallituksen yksikön päälliköt