



Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

VNS 4/2021 vp

Sisäministeriön lausunto koskien sisäisen turvallisuuden selontekoa VNS 4/2021 vp eduskunnan lakivaliokunnan kuulemisessa

Asia

Lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa 14.9.2021 pidettävään kuulemistilaisuuteen sisäisen turvallisuuden selonteosta. Lausunnon teemoiksi on pyydetty rikollisuutta, rikosprosessia ja rikosvastuun toteutumista.

Aluksi

Valtioneuvosto antoi 10.5.2021 selontekonsa sisäisestä turvallisuudesta eduskunnalle. Selonteko ja sen valmistelu perustuivat eduskunnan päätökseen koskien edellistä, vuonna 2016 annettua selontekoa sekä pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan. Sisäisen turvallisuuden selonteko on valmisteltu laaja-alaisesti. Valmistelua on ohjannut oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä, jonka rinnalla on toiminut parlamentaarinen seurantaryhmä. Ministerityöryhmällä on ollut käytettävissään valmistelusihteeristö ja sen kolme alatyöryhmää. Valmistelussa on kuultu kattavasti valtionhallintoa sekä sen ulkopuolisia toimijoita. Kuuleminen on toteutettu kuulemistilaisuuksissa, webinaareissa sekä kirjallisilla lausunto- ja kommentointipyyynnöillä.

Sisäisen turvallisuuden politiikan perustana olevan ongelmien ennalta ehkäisyn kiinteä liityntä muihinkin kuin turvallisuusviranomaisten toimialoihin on huomioitu uusimmassa selonteossa. Tämä pätee turvallisuusviranomaisten ja oikeudenhoidon väliseen toimintaan, jonka merkitys on tunnistettu.

Rikollisuus

Kokonaisuutena arvioiden rikollisuus Suomessa on pysynyt perusrakenteiltaan pääosin muuttumattomana. Rikosten tekeminen ja uusintarikollisuus keskittyy edelleen syrjäytyneisiin tai syrjäytymisvaarassa oleviin ihmisiin. Tämä korostaa tarvetta järjestää saatavissa olevat palvelut tehok-

kaasti ja kattavasti. Palvelujen järjestämisen lähtökohtana on oltava ymmärrys rikostorjunnasta toimintana, jossa painopistettä siirretään ennalta estämiseen ja joka on merkittävästi laajempi kuin pelkkä rikosprosessi.

Koronaviruspandemialla on ollut kuitenkin tiettyjä vaikutuksia. Schengen-ulkorajalla voimassa ollut rajanylitysliikenteen estäminen on luonnollisesti vaikuttanut rikollisten liikkumiseen. Toisaalta koronaviruspandemia on luonut uusia rikoksentehtävyyksiä. Tämä on näkynyt kasvuna esimerkiksi omaisuusrikoksissa. Liikkumisrajoituksilla ei ole ollut vaikutusta rikoksiin, joissa tekopaikkana ovat tietoverkot tai joissa rikoksen tekemiseen liittyvän tavaran liikkuminen ei ole vaikeutunut.

Koronaviruspandemialla voi olettaa olleen vaikutuksia esimerkiksi rikoksista ilmoittamisen herkkyyteen ja piilorikollisuuteen. Vertailukelpoinen aineisto niistä sekä mielenterveys- ja päihdeliitännäisten rikosten vaihteluvälistä ennen ja jälkeen koronaviruspandemian saadaan vasta tulevana vuosina, jolloin voidaan myös muodostaa arvio kokonaisvaikutuksista.

Tietoverkoissa tehtävät rikokset aiheuttavat lisävaatimuksia rikostorjunnalle ja erityisesti esitutkinnalle. Esimerkkejä tästä ovat näytön hankkimisen vaikeudet ulkomailla olevilta palvelimilta erityisesti tapauksissa, joissa virka- ja oikeusavun saaminen syystä tai toisesta estyy, asianomistajamäärältään laajat rikoskokonaisuudet, digitaalisessa muodossa olevan näytön tallentaminen ja säilyttäminen sekä pääsyn mahdollistaminen salatuille alustoille tai palveluihin.

Euroopan unionin tasolla tietoverkkojen tuomiin rikostorjunnallisiin haasteisiin on pyritty vastaamaan pitkäjänteisellä lainsäädäntötyöllä. Tästä esimerkkejä ovat terroristisen verkkosisällön torjumisen sääntely sekä odotettavissa oleva komission säädösehdotus, jolla pyritään luomaan pysyvä säädöstasoinen ratkaisu lasten seksuaalisen hyväksikäyttömateriaalin torjumiseksi ja siihen puuttumiseksi tietoverkoissa.

Rikollisuuden sisäiselle turvallisuudelle aiheuttamaan uhkaan pyritään turvallisuusviranomaisten toimin puuttumaan hallinnonalojen rajat ylittävällä yhteistyöllä, valtionhallinnon ulkopuolisen tietotaidon paremmalla hyödyntämisellä ja voimavarojen tietojohtoisella kohdentamisella.

Järjestäytynyt rikollisuus

Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arvio SOCTA 2021 kartoittaa kokonaiskuva Euroopan unionin alueeseen kohdistuvasta järjestäytyneestä rikollisuudesta. Rakenteiltaan vakiintuneiden rikollisryhmien rinnalle on muodostunut yhä suurempi joukko ryhmiä, joiden rakenne on verkostomainen ja joustava. Verkostomaisuus voi tarkoittaa sitä, että ryhmän rikoksenteossa tarvitsema asiantuntemus hankitaan liittämällä ryhmään tilapäisesti asiantuntijoita tai liittoutumalla toisen rikollisryhmän kanssa. Ryhmät ovat jäsenistöltään entistä kansainvälisempiä ja suurin osa niistä toimii useammassa kuin kolmessa valtiossa. Laillisten liiketoimintarakenteiden hyödyntäminen ja rahanpesu yhdessä väkivallan käytön sekä korruption kanssa lisäävät järjestäytyneen rikollisuuden saamaa rikoshyötyä.

Uhka-arviossa mainitut ominaispiirteet sopivat myös suomalaiseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Suomessa toimii noin 70 pysyvää järjestäytyntä rikollisryhmää, joissa on yhteensä noin 750 jäsentä. Rikollisryhmien muuntuvuus ja toiminnan kansainvälisyys asettavat uusia vaatimuksia rikostorjunnalle, jossa näkökulman on oltava sekä hallinnonalojen että valtion rajat ylittävää. Esitutkinnalla toteutetaan rikosvastuuta, hallinnollisella rikostorjunnalla vaikeutetaan järjestäytyneen rikollisuuden pääsyä osaksi yhteiskunnan laillisia rakenteita ja rikollisryhmistä irtautumaan haluavia varten on tarjolla Exit-toiminta.

Ihmiskauppa

Ihmiskauppa on rajat ylittävien vaikutustensa, sisältämiensä tekemuotojen sekä järjestäytyneen rikollisuuden osallisuuden vuoksi vakava rikollisuuden muoto. Valtaosa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on aikuisia, mutta uhreina on myös lapsia ja nuoria.

Ihmiskauppa on pääosin piilorikollisuutta. Tämän vuoksi poliisissa on pyritty kehittämään ihmiskaupan tunnistamista, paljastamista ja tutkintaa. Esimerkkinä tästä on kansallisen ihmiskaupparikosten tutkintaryhmän perustaminen. Rikosprosessin keinojen rinnalla toimii ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Uhrille pyritään antamaan hänen tarvitsemansa yksilöllinen apu. Auttamisjärjestelmä toimii myös kansallisena osaamiskeskuksena kouluttaen viranomaisia ja muista ihmiskaupan vastaiseen työhön osallistuvia.

Huumausainerikollisuus

Huumausaineiden käyttö jatkaa kasvuaan. Tästä esimerkkinä on Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen jätevesitutkimuksen havainto Helsingin ja lähiseutujen alueen mittaushistorian korkeimmista amfetamiinin käyttömääristä maaliskuussa 2021. Tietoverkoissa tapahtuva huumausainerikollisuus on muuttanut rikoslajin muotoa. Tietoverkkojen antamat mahdollisuudet ovat alentaneet kynnystä huumausainerikosten tekemiseen ja vähentäneet tarvetta pysyvien taustaorganisaation luomiseen. Tämä seikka yhdessä salattujen viestintäsovellusten määrän lisääntymisen sekä helpon saatavuuden ohella ovat vaikeuttaneet huumausainerikollisuuden torjuntaa. Koronaviruspandemialla ei ole ollut vähentävää vaikutusta huumausainerikollisuuteen.

Huumausainerikollisuus on esimerkki rikollisuuden liittämisvaikutuksista ja tarpeesta pyrkiä ennalta estämään ja korjaamaan haittoja laajemmin kuin pelkästään rikosprosessin keinoin. Huumausainerikollisuuteen liittyvä huumeiden ongelmakäyttö ja syrjäytyminen lisäävät tarvetta sosiaali- ja terveysalan palveluille. Sosiaali- ja terveysalan rakenteiden sekä ja päihde- ja mielenterveyslainsäädännön uudistamisella pyritään vastaamaan palvelujen kysyntään. Päihde- ja riippuvuusstrategia linjaa kehittämistyön tavoitteet vuoteen 2030 asti.

Terrorismirikokset, viharikokset ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin liittyvä rikollisuus

Yksittäisten toimijoiden ennalta estävä pysäyttäminen on vaikeaa riippumatta siitä, onko teon motiivi terroristinen tai väkivaltaisiin ääriliikkeisiin liittyvä. Toimintaan puuttuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tavoiteltavaa. Seurauksena voi kuitenkin syntyä tilanne, jossa rikoslain tunnusmerkistöt eivät ole ehtineet täyttyä eikä esimerkiksi sosiaali- tai terveydenhuollon lainsäädäntö mahdollista tekijän pitkäjänteistä hoitoonohjausta. Tästä seuraa tekijän aiheuttaman uhkan uusiutuminen.

Terrorismin uhkataso on pysynyt ennallaan. Terrorismintorjunnan kohdehenkilöihin liittyvää tiedonvaihtoa on parannettu. Rikosprosessiin päätyneiden terrorismirikosten määrä on Suomessa vähäinen. Terrorismirikosten esitutkinnassa ongelmina ovat epäiltyjen tekojen tapahtuminen ulkomailla, siitä seuraava todisteiden hankkimisen vaikeus ja joissain tapauksissa kansainvälisen yhteistyön kohdemaan viranomaisrakenteiden luhistuminen. Viharikokset kohdistuvat pääosin vähemmistöihin ja erityisesti uhrin etniseen tai kansalliseen taustaan. Viharikosten tunnistamiseen ja esitutinnan yhdenmukaistamiseen on kiinnitetty huomiota poliisissa. Pohjoismaisen Vastarintaliikkeeseen toimintaan liittyvät rikokset on tutkittu. Rikosoikeudellisten keinojen rinnalla käytetyllä lakkauttamiskanteella järjestön toiminta on saatu kiellettyä.

Lasten ja nuorten rikollisuus

Tilastot ja tutkimukset osoittavat toistuvan ja vakavan rikollisuuden kaasaantuvan pienelle joukolle lapsia ja nuoria. Rikoksenteijät ovat usein myös rikoksen uhreja. Lapsuudessa ja nuoruudessa koettu kaltoinkohtelu lisää riskiä syyllistyä rikokseen tai joutua sen uhriksi. Lasten ja nuorten rikoskierteen katkaisulla ja uhriutumisen estämisellä saavutetaan merkittäviä hyötyjä pitkällä aikavälillä.

Valtakunnallisella nuorisotyön ja -politiikan ohjelmalla ja oppimisyhteisöjen turvallisuuskulttuuria edistävällä toimenpideohjelmalla sekä Väkivaltaaton lapsuus-toimenpidesuunnitelmalla tuetaan lasten ja nuorten hyvinvointia. Ankkuri-toiminnan jatkokehitys poliisin ennalta estävän työn strategian 2019-2023 mukaisesti, neljällä paikkakunnalla (Oulu, Rovaniemi, Vantaa, Turku) kokeiltava rikoksenehkäisyhanke, nuorten tekemien rikosten tutkintamallin vakiinnuttaminen ja etsivän nuorisotyön tukeminen valtionavustuksin ovat esimerkkejä keinoista, joilla lasten ja nuorten rikollisuuteen voidaan vaikuttaa.

Rikosprosessiketju

Poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten voimavarojen kokonaisvaltainen varmistaminen huomioidaan hallitusohjelmassa. Euroopan unionin sisäasioiden rahastoista (EUSA) haetulla ja saadulla rahoituksella on hankittu kalustoa ja kehitetty tietojärjestelmiä. Rahastot tukevat sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä, mutta viime kädessä riittävä ja pysyvä rahoitus on järjestettävä kansallisesti. On muistettava, että teknologian lisääntyvä käyttö henkilötyön korvaamiseksi tarkoittaa teknologiariippuvuutta ja

ICT-kustannusten kasvua teknologian ylläpidon sekä kehittämisen kautta.

Valtiontalouden tilanne vaikuttaa mahdollisten sopeuttamistoimien kautta koko rikosprosessiketjun päivittäistoimintaan. Epävarmuus nykyisen toiminnan tason vaatimien voimavarojen jatkuvuudesta heijastuu tulevaisuuteen. Henkilöstön kuormittuminen kaikissa rikosprosessin vaiheissa ja tasoilla on riski prosessin toimivuudelle pitkällä aikavälillä. Rikosprosessin laatu syntyy viime kädessä osaavasta henkilöstöstä. Päivittäistoimintaan kohdistuvan kuormituksen ja tulevaisuudennäkymien epäsuhta luo pitkittyessään tilanteen, jossa tehtävien houkuttelevuus heikkenee ja henkilöstön vaihtuvuuden lisääntyminen aiheuttaa kokemuksen kautta saadun osaamisen menettämistä.

Rikosprosessiketjun toimivuuden varmistamiseen kuuluu myös siinä toimivien virkamiesten suojaaminen järjestelmälliseltä häirinnältä. Sisäministeriön johtama työryhmä on julkaissut 11.2.2021 raportin maalittamisen vastaisten toimien tehostamisesta.

Määrärahojen ohella rikosprosessiketjun toimivuuteen vaikuttaa lainsäädäntö. Vuosien varrella rikosprosessin keventämiseksi ja sujuvoittamiseksi aloitettujen lainsäädäntöhankkeiden painopiste on ollut lainkäytössä. Koska rikosprosessi on kokonaisuus, uusien muotomääräysten lisääminen rikosprosessiketjun alkuun lainsoveltajan vastuualueelle voi käytännössä tehdä tyhjäksi prosessin lopussa lainkäyttäjän vastuualueella saavutettavat hyödyt. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus on tehty vuonna 2011. Lainsäädäntö on ollut voimassa niin pitkään, että havaintoja sen toimivuudesta tai kehittämiskohteista voi katsoa kertyneen riittävästi kokonaistarkastelua varten.

Esitutkintalain määrittäessä kynnykset rikosilmoituksen kirjaamiselle, esitutkinnan toimittamiselle tai toimittamatta jättämiselle sen kokonaisvaltainen tarkastelu olisi perusteltua rikosvastuun toteutumisen ja rikosprosessin toimintakyvyn varmistamiseksi pitkällä aikajänteellä.

Tehokkaat ja ajantasaiset tietojärjestelmät ovat kaikkien sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen osallistuvien viranomaisten toiminnan onnistumisen elinehto. Tilanteessa, jossa käsiteltävän aineiston digitalisaatio ja määrän kasvu jatkuu, tietojärjestelmähankkeissa onnistuminen on olennaista. Sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalan perusjärjestelmien (VITJA ja AIPA) yhteensopivuus on rikosasioiden sujuvan käsittelyn ja rikosprosessin keston lyhentämisen ehdoton edellytys.

Rikosvastuun toteutuminen

Rikoslakirikosten keskimääräinen selvitysaste on noin 50 prosenttia. Omaisuusrikosten alhainen selvittämisaste (noin 37 prosenttia), omaisuusrikosten yleisyydestä johtuva asianomistajien suuri määrä ja yleinen rikosten keskimääräisen tutkinta-ajan pidentyminen voivat pitkällä aikavälillä aiheuttaa turvallisuuden tunteen ja poliisia kohtaan tunnetun luottamuksen laskua.

Rikosvastuun toteutumisen alkuvaiheessa eli esitutkinnassa joudutaan kohtaamaan uusia tai muuttuvia rikollisuuden muotoa ja tekotapoja. Rikosten paljastamisen ja tutkimisen vaikeutuessa ja muuttuessa työläämmiksi sekä esitutkinta-aineiston kasvaessa tästä seuraa voimavaratarpeita koko rikosprosessiketjulle alkaen esitutkinnasta ja päättyen rangaistusten täytäntöönpanoon.

Rikosvastuun toteutumiseen vaikuttavasta rikosprosessin kuormittumisesta kertoo vuosina 2004-2020 esitutkintaviranomaisilta syyttäjille saapuneiden asioiden kokonaismäärä, joka on pysynyt tasolla 80 000-91 000. Samaan aikaan esitutkinnan lopettamista tai toimittamatta jättämisestä koskevien rajoittamisasioiden osuus on kasvanut 1000:sta ensimmäillään 20 000:een.

Lopuksi

Rikosprosessin toimivuudessa on pohjimmiltaan kyse oikeusturvasta ja siitä, millainen painoarvo sille annetaan yhteiskunnassa. Laadukas ja oikeusvarmuudesta tinkimättä ripeästi etenevä rikosprosessi on työvoimaintensiivinen toiminto. Oikeudellista harkintaa ja päätöksentekoa ei voida jättää robotiikan tai tekoälyn tehtäväksi. Tämä tarkoittaa henkilöstövoimavarojen riittävyyden varmistamisen olevan kriittinen tekijä esitutkintaviranomaisille, syyttäjille, tuomioistuimille ja rikosseuraamusjärjestelmälle.

Huomioiden rikosprosessin toimivuuden merkitys yhteiskunnalle selonteossa mainittu sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaamisen edellyttämä pysyvän rahoituksen tasokorotus noin 10 prosentilla vuoden 2020 tasosta vuoteen 2030 mennessä on perusteltu. Kokonaisuutena tämä tarkoittaa noin 150 miljoonan euron lisäystä vuosittaiseen rahoitukseen verrattuna vuoden 2020 tasoon. Hallitus on sitoutunut lisäämään sisäisen turvallisuuden viranomaispalvelujen rahoitusta niin paljon kuin valtiontalous kulloinkin mahdollistaa.

Poliisiylitarkastaja

Sami Ryhänen