

ASiantuntijalausunto
Apulaisprofessori Tatu Hyttinen
20.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Aluksi

Valtioneuvoston sisäistä turvallisuutta koskevassa selonteossa tarkastellaan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa sekä määritetään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämiskohteet vuoteen 2030 saakka. Selonteossa on omaksuttu laaja turvallisuuskäsitys, eli selonteossa ei ole tehty tarkkaa rajanvetoa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välille. Tarkastelutapa on perusteltu, koska Suomen sisäisestä turvallisuudesta ei ole mahdollista puhua huomioimatta eurooppalaisia ja globaaleja kehityskulkuja.

Selonteon kokonaisvaikutelma voidaan tiivistää kahteen asiaan. Ensinnäkin turvallisuuden perusteena on korostettu luottamusta, millä tarkoitetaan paitsi ihmisten keskinäistä luottamusta myös luottamusta siihen, että lainsäädäntö, hallinto ja viranomaiset kykenevät vastaamaan turvallisuushaasteisiin oikeudenmukaiseksi koetulla tavalla. Toiseksi selonteossa korostuu idea, että parasta turvallisuutta on turvallisuushkien ennalta ehkäisy, mikä tarkoittaa muun ohella koulutus- ja sosiaalipoliittisia toimenpiteitä syrjäytymisen estämiseksi. Kyseiset perusfundamentit ovat perusteltuja ja tietyllä tavalla myös itsestään selvyiksi. Luottamuksensa menettänyt epävakaa regiimi on turvaton ja valtiovallan keskeisin tehtävä on minimoida kansalaisten turvallisuutta uhkaavat riskit toimimalla siten, että riskit realisoituvat mahdollisimman harvoin.

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta. Lausunnossani keskityn tarkastelemaan selontekoa ennen muuta rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Tarkasteluni on valikoivaa, mikä on seurausta siitä, että selonteko sisältää lukuisia rikosoikeudellisesti merkitseviä huomioita. Lausuntoni esitän kunnioittavasti seuraavan.

Rangaistusjärjestelmää kohtaan tunnettu luottamus

Viime kädessä rangaistusjärjestelmän tehtävä on turvata ennakoitava ja turvallinen yhteiskunta. Rangaistusjärjestelmän toimivuus edellyttää, että ihmiset kokevat rangaistusjärjestelmä luotettavaksi, mikä on huomioitu myös valtioneuvoston selonteossa. Rikoslainsäätäjän

on huolehdittava rikoslain sisällöllisestä ajantasaisuudesta ja rikoslainsoveltajien tehtävä on soveltaa rikoslakia neutraalisti ja ennalta sovittujen pelisääntöjen mukaisesti. Vain tämän avulla voidaan taata, ettei rangaistusjärjestelmän legitimitettä jatkuvasti kyseenalaisteta.

Pääsääntöisesti rikosoikeudelliset käytänteet toimivat Suomessa hyvin, mutta kehittämisen tarpeitakin on. Ensinnäkin on välttettävä sitä, että rikosprosessia pyritään tehostamaan ja kehittämään pistemäisesti. Esimerkiksi poliisille ja syyttäjille suunnatut taloudelliset lisäresurssit eivät riitä, jos tuomioistuimet eivät kykene vastaamaan lisääntyneisiin juttumääriin. Tämä näkökulma on tunnistettu myös selonteossa, jossa on todettu, että rikosprosessia on tarkasteltava kokonaisuutena (selonteko, s. 35, kohta 5.10.8). On myös tärkeää korostaa, että voimassaolevan rikoslain sisällön tulkinnassa ja soveltamisessa keskeinen rooli on nimenomaan tuomioistuimilla. Rikosoikeudellisten käytänteiden toimivuuden valossa voisikin olla perusteltua pohtia, kuinka rikosprosessin painopistettä voitaisiin tuomioistuinvaiheessa saada entistäkin selkeämmin käräjäoikeuksiin.

Jos useampi rikosoikeudellinen asia kyettäisiin ratkaisemaan laadukkaasti käräjäoikeudessa, se ensinnäkin vähentäisi muutoksenhakuun kohdistuvaa painetta. Toiseksi isossa osassa rikosasioista käräjäoikeus on ensimmäinen ja viimeinen instanssi, joten luottamusta herättävän rangaistusjärjestelmän rungon muodostavat laadukkaat käräjäoikeuden rikostuomiot. Kolmanneksi käynnissä on lainsäädäntöhanke, jonka tarkoitus on keskittää näytön vastaanottaminen käräjäoikeuksiin siten, että todistelu taltioidaan mahdollista hovioikeuskäsittelyä varten. Tämä muutos olisi periaatteellisesti merkittävä ja korostaisi sitä, että suullinen ja välitön oikeudenkäynti toteutuisi lähinnä käräjäoikeuksissa.

Jo pidemmän aikaa lienee tavoiteltu sitä, että mahdollisimman moni rikosasia ratkaistaisiin lainvoimaisesti jo käräjäoikeudessa. Tämä tavoite ei ole täysin onnistunut, mikä on paitsi kustannustehotanta myös rangaistusjärjestelmän toimivuuden kannalta epätydyttävää. Valtioneuvoston selonteossa on todettu, että tarkoituksena on toteuttaa ”– useita rikosvastuun tehostamiseen ja rikosprosessiin keventämiseen tähtääviä toimenpiteitä –” (selonteko, s. 32, kohta 5.7.3), mutta kyseisiä toimia ei ole yksilöity. Itse katson, että rangaistusjärjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden näkökulmasta vartenotettava kehitysidea olisi nimenomaan käräjäoikeuksien toiminnan aito vahvistaminen kuluvan vuosikymmenen aikana. Tämä saattaisi edellyttää taloudellisten panostusten lisäksi lainsäädännöllistä pohdintaa. Käräjäoikeuksien vahvistaminen voisi olla myös yksilöiden oikeusturvan kannalta parempi vaihtoehto kuin rikosprosessien lainsäädännöllinen tehostaminen, mikä usein edellyttää kustannustehokkuuden korostamista yksilön oikeusturvan kustannuksella.

Rikosoikeudellista lainsäädäntöä kohtaan tunnettu luottamus

Lähtökohtaisesti rikoslain tehtävä on ennalta estää epätoivottavaa käyttäytymistä, kuten väkivaltaa ja rattijuopumuksia. Niinpä voidaan pitää selvänä, että rikoslailla on oma

turvallisuusteoreettinen merkityksensä, vaikka rikoslakia ei pidäkään hinnalla millä hyvänsä käyttää turvaamaan yleistä turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Jotta rikoslaki kykenisi vastaamaan ihmisten turvallisuuden tarpeeseen, rikoslain on oltava sisällöllisesti ihmisten luottamuksen arvoinen.

Valtioneuvoston selonteossa ei ole erityisemmin visioitu rikoslainsäädännöllisillä uudistus-tarpeilla, vaikka tarkastelu ulottuu vuoteen 2030 saakka. Esimerkiksi tietotekinen kehitys ja elämän virtualisoituminen voivat jo seuravan kymmenen vuoden aikana edellyttää rikoslain sisällöllistä edelleen kehittelyä. Yhteiskunnan (ja etenkin tekniikan) nopea kehitys voivat johtaa pohtimaan avoimemman rikoslainsäädännön hyväksyttävyyttä ja perusteltavuutta, jolloin pohdittavaksi tulisivat myös suuremmat kysymykset rikoslainsäätäjän ja rikoslain-käyttäjän rooleista. Onko esimerkiksi perusteltua, että rikoslainsäätaja jättää rikoslainkäyt-täjälle enemmän pelivaraa reagoida yhteiskunnalliseen kehitykseen, jolloin rikosoikeudelli-nen reagointi esimerkiksi uusien tekniikoiden tarjoamiin rikoksen tekemisen muotoihin voisi olla nopeampaa ja tehokkaampaa?

Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että valtioneuvoston selonteossa puhutaan voimak-kain sanakääntein jengiytymisestä, väkivaltaisista ääriliikkeistä ja terrorismin uhasta. Uhka ei ole syytä vähätellä, mutta rikoslainsäädäntöä ei ole perusteltua pyrkiä turvallistamaan. Tarkoitin tällä sitä, että uutta rikoslakia (mahdollisesti) säädettäessä on suhtauduttava va-rauksellisesti siihen, että rikoslain tarpeellisuutta perusteltaisiin yleisellä turvallisuudella, vaikka sisäisen turvallisuuden katsottaisiinkin tätä edellyttävän. Turvallisuusretorisen legi-timoinnin sijasta on huolehdittava, että rikoslakia säädettäessä noudatetaan kriminalisointi-periaatteita, koska se on paras tae sisällisesti hyväksyttävästä rikoslainsäädännöstä. Mahdol-lisia rikosoikeudellisia muutoksia pohdittaessa myös rikoslainsäätäjän on oltava avarakat-seinen ja arvioitava uhkakuvia riittävän pitkällä historiallisella näkökulmalla. Esimerkiksi yksittäistapausten perusteella ei pidä alkaa tehdä merkittäviä rikoslainsäädännöllisiä uudis-tuksia, vaikka julkinen paine nopeaan rikoslainsäädännölliseen reagointiin tuskin tulee 2020-luvulla vähentymään.

Selonteon ulkopuolelta nostan esille kysymyksen poikkeukselliseen väkivaltaan taipuvais-ten ihmisten kohtelusta. Tarkoitin tällä ihmisiä, joiden on erityisiä vaikeuksia kontrolloida väkivaltaista käyttäytymistään, mikä voi olla seurausta monista eri tekijöistä, kuten persoo-nallisuushäiriöistä. Arvioiden mukaan tämänkaltaisia ihmisiä on vankiloissa vain joitakin, ehkä enintään joitakin kymmeniä. Usein toistuvaan väkivaltaan ja etenkin toistuviin henki-rikoksiin syyllistyvät ihmiset näkyvät myös uutisoinnissa, jolloin on vaarana, että muutamat harvat tapaukset alkavat vaikuttaa laajemminkin kriminaalipoliittiseen harkintaan. Niinpä olisikin suotavaa, että lainsäätaja pohtisi, kuinka tähän harvaan mutta kuuluvaan ja sinänsä vaaralliseen ihmisryhmään voitaisiin laisäädännöllisesti reagoida. Olisiko esimerkiksi mah-dollista kehitellä lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi erityisten vaarallisten vankien erilaisen

kohtelun, jos vaarallisuusarvio ei puolla vangin vapauttamista? Tämän kaltainen lainsäädäntö sisältäisi paljon periaatteellisia ongelmia ja vastuuttaisi vaarallisuusarvioiden tekijöitä. Järjestelmän legitimitetin kannalta ei kuitenkaan ole tyydyttävää, että ihminen voi useasti tai jopa toistuvasti syyllistyä vakaviin henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin. Toinen kysymys on se, pitäisikö kuvaamani ongelmaa lähestyä rikosoikeuden sijasta lääketieteellisesti.

Rikollisuuteen liittyvät huomiot

Selonteossa on tunnistettu hyvin rikollisuutta selittävät taustatekijät kuten myös rikollisuuteen liittyvät lähiajan haasteet. Tärkeiksi prioriteeteiksi tuleville vuosille on määritelty pyrkimys torjua ja paljastaa talousrikollisuutta, ympäristörikollisuutta, huumausainerikollisuutta, ihmiskauppaa, viharikoksia ja uhkailua sekä lapsiin kohdistuvia (seksuaali)rikoksia. Lisäksi rikoshyödyn takaisinsaantia halutaan tehostaa (s. 32, kohta 5.7.2). Rikostorjunnan painopisteiden valinnat ovat hankalia, mutta on perusteltua, että painopisteet määritellään poliittisissa tulevaisuusvisioissa. Tämä turvaa sitä, että painopisteet stabilisoidaan riittävän pitkäksi aikaa, mikä on rikostorjunnan ja rikollisuuteen reagoinnin näkökulmasta perusteltua. Kääntöpuolena on se, että painopisteet alkavat helposti saada varsin vahvan aseman rikosoikeudellisessa keskustelussa. Kysymys ei ole vain viranomaistoiminnasta, vaan yhtä lailla esimerkiksi siitä, mitä aiheita oikeustieteessä tutkitaan. Niinpä onkin kiinnitettävä riittävästi huomiota siihen, etteivät valitut rikostorjunnan painopistealueet sokeuta yhteiskuntaa muille rikosoikeudellisille ongelmille, kuten nouseville rikosoikeudellisille ilmiöille.

Jo pidemmän aikaa on ollut tiedossa, että poliisin resurssit eivät riitä kaikkien rikosten selvittämiseen. Esimerkiksi pienemmät omaisuusrikokset jäävät usein vähemmälle huomiolle tai kokonaan tutkimatta. Niinpä selonteossa asetettu tavoite palauttaa poliisin kyky torjua ja paljastaa lievempiäkin rikoksia vaikuttaa vaikeasti toteuttavalta tavoitteelta (selonteko, s. 32, kohta 5.7.1). Samalla on selvää, että rangaistusjärjestelmän legitimitetti kärsii, jos esimerkiksi pyörävarkauden uhriksi joutunut henkilö ei koe saavansa oikeutta. Tyydyttävänä ei myöskään voida pitää sitä, että asianomistajarikoksissa rikosvastuun kohdistumisesta tulee resurssiriippuvaista, mikä lisää tunnetta rangaistusjärjestelmän mielivaltaisuudesta. Siltikin edessä voi olla tarve pohtia, minkätyyppistä rikollisuutta yhteiskunnassa siedetään ja kuinka rikollisuudesta aiheutuvat haitat jakautuisvat yhteiskunnassa oikeudenmukaisesti. Tämän kaltaiset pohdinnat ovat yhteiskunnallisiin kehitysvaiheisiin sidottuja, joten voi olla, että 2020-luvun loppupuolella yhteiskunnassa suhtaudutaan joihinkin rikoksiin toisella tavalla kuin vielä 2010-luvulla. Rikollisuuden sietotasoa koskevat pohdinnat on perusteltua tehdä poliittisessa harkinnassa sen sijasta, että harkinta tehdään poliisissa tahi yksittäisissä poliisilaitoksissa. Harkinnan arvoista voisi olla sekin, että lainsäädännöllisesti vahvistettaisiin poliisin mahdollisuutta olla tutkimatta joitakin massarikoksia, vaikka tämän kaltaisille lainsäädäntöhankkeille lieneekin hankala saada kannatusta. Oli tämän kanssa miten vain, itse

vierastan selonteossa annettua kuvaa, jonka mukaan poliisi voisi tulevaisuudessa tutkia ja selvittää kattavasti myös vähäisemmät massarikokset. Visio ei vaikuta realistiselta.

Erityisinä huomioina nostan esille kaksi asiaa, joihin selonteossa ei ole kiinnitetty huomiota. Selonteon mukaan rikoshyödyn takaisinsaantia halutaan tehostaa, mikä käsittääkseni tarkoittaa reagoimista myös rahanpesuun. Rahanpesua ja sen estämistä ei ole selonteossa nostettu esille, vaikka rahanpesun voidaan todeta olevan keskeinen osa organisoitunutta rikollisuutta ja sen toimintaedellytyksiä. Tällä hetkellä rikosoikeudellinen vastuu rahanpesusta ei kohdistu tyydyttävällä tavalla, mutta tätäkin merkittävämpää olisi pyrkiä kehittämään rahanpesun estämisen ja selvittämisen käytänteitä riskiperusteisemmaksi (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, L 2017/444). Osaltansa lainsäätäjän kädet ovat sidotut kansainvälisillä velvoitteilla, mutta nähdäkseni tämä ei ole este kehittää rahanpesulainsäädäntöä tehokkaammaksi ja toimivammaksi.

Toiseksi kiinnitän huomiota siihen, että selonteossa todetaan Suomen olevan vähän korruptoitunut maa (s. 5, kohta 3.1.8). Tältä osin voidaan kysyä, tunnistetaanko Suomessa korruptiiviset käytänteet parhaalla mahdollisella tavalla. Aivan merkityksetöntä ei ole sekään, että 2020-luvun alkupuolella on tulossa voimaan sote-uudistus, johon sisältyy paitsi vallan uusjakoa myös merkittäviä taloudellisia intressejä. Niinpä voidaan pitää huomionarvoisena, että korruptio on selontekoa laadittaessa sivuutettu, vaikka korruptio voi merkittävälläkin tavalla alentaa ihmisten luottamusta yhteiskuntaan ja sen toimintaperiaatteisiin.

Rikollisuus ja turvallisuustunteen korostaminen

Selonteossa todetaan, että ihmisten käsityksen omasta turvallisuudesta tulee perustua ”– – todennettuihin faktoihin rikollisuuden ja muiden ongelmien määrästä ja kohdentumisesta.” Tavoite on kunnianhimoinen, eikä helposti saavutettavissa. Turvallisuustunteesta puhuminen on myös abstraktia, eikä olemassa liene metodia, jonka avulla ihmisten kokemaa turvallisuuden tunnetta voitaisiin mitata tarkasti. Sen sijaan tiedossa on, ettei ihmisten kokema turvallisuuden tunne välttämättä korreloi rikollisuuden esiintyvyyden kanssa.

Jos turvallisuuden tunnetta korostetaan liikaa, siitä voi nähdäkseni seurata kahdenlaisia ongelmia. Yhtäältä turvallisuustunteen korostaminen voi johtaa perustelemattomiin rikos- ja rikosprosessioikeudellisiin kehityskulkuihin, koska usein rikosoikeudellinen kontrolli koetaan hyväksi keinoksi vastata esiin nousseisiin turvallisuusuhkiin. Esimerkkinä voidaan mainita terrorismirikoslainsäädäntö, joka tuskin itsessään on vähentänyt terrorismin uhkaa. Terrorismlainsäädännön kohdalla voidaan tosin todeta, että lainsäädännön on tarjottava poliisille ja muille viranomaisilla riittävät valtuudet paljastaa ja estää terrorismia, mikä puoltaa terrorismlainsäädännön kattavuutta.

Toiseksi on pidettävä huolta, ettei pyrkimys turvata ihmisten turvallisuuden tunne ja siihen liittyvä puhe ”todennetuista faktoista” johda yhteiskunnalliseen vaikenemiseen. Keskustelun on oltava todenmukaista ja perustuttava tutkittuun tietoon, mutta myös rikollisuuteen liittyvistä oletetuista kehityskuluista on kyettävä puhumaan, vaikka kyseiset kehityskulut olisivatkin vasta hiljaisia signaaleja tulossa olevasta tai mahdollisesti tulossa olevasta. Usein rikoksia ja rikollisuutta koskevat hiljaiset signaalit ja niistä keskustelu on edellytys myös sille, että ongelmiin kyetään reagoimaan ajoissa esimerkiksi sosiaalipoliittisin toimenpitein. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa rikollisjengeihin alkaisi seuloontua henkilöitä, joiden kynnyks käyttäjä väkivaltaa on alentunut sen vuoksi, että he ovat itse kasvaneet tai eläneet väkivaltaisessa yhteisössä. Tämän kaltaiset kehityskulut voivat olla yhteiskunnallisesti niin merkityksellisiä, että niistä on voitava keskustella proaktiivisesti ilman, että keskustelua itseään pidettäisiin provokatiivisena tai turvallisuutta perusteettomasti alentavana.

Lopuksi

Selonteossa todetaan, että Suomi on maailman turvallisin maa (selonteko, s. 2, kohta 2.1). En osaa arvioida, onko väite totta, mutta ainakin Suomi sijoittuu maailman turvallisimpien maiden joukkoon. Siltikään ei ole syytä itsetyytyväisyyteen. Esimerkiksi väkivalta- ja erityisesti lähisuhdeväkivaltatilastojen perusteella Suomi lienee yhä monia muita verrokkeja turvattomampi.

Helsingissä 20.9.2021

Tatu Hyttinen

OTT, VTM, VT, rikosoikeuden apulaisprofessori, Turun yliopisto