

LISÄSELVITYS

Apulaisprofessori Tatu Hyttinen

23.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Kysymyksenasettelu

Olin tiistaina 21.9.2021 kuultavana lakivaliokunnassa sisäistä turvallisuutta koskevasta valtioneuvoston selonteosta. Kuulemistilaisuudessa minulta pyydettiin lisäselvitystä seuraaviin kysymyksiin:

- (1) Missä määrin kiinnijäämisriskin ja sanktioiden voidaan katsoa ennalta estävän rikoksia ja rikollisuutta? Hieman toisin muotoiltuna kysymys on valvonnan, sanktioiden ja rikollisuuden välisestä korrelaatiosta.
- (2) Olisiko perusteltua, että valtioneuvosto laatisi sisäisen turvallisuuden selonteon tueksi tai lisäksi erillisen selonteon rikosoikeuteen ja rikosvastuun toteutumiseen liittyvistä ongelmakohdista ja kehittämiskohteista. Kysymys voisi olla esimerkiksi selonteosta, jossa pyritäisiin huomioimaan poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja rangaistusten täytäntöönpanon erityiset roolit sisäisessä turvallisuudessa ja sen ylläpidossa.

Käsitelen molempia minulle esitettyjä kysymyksiä omina kohtinaan.

Valvonta, sanktiot ja rikosten ennalta estäminen

Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta korostuu turvallisuusuuhkien ennalta ehkäiseminen. Asiaa on lähestytty muun ohella koulutus- ja sosiaalipoliittisesti. Niinpä keskiössä on ollut syrjäytymisen estäminen, mitä onkin pidettävä tehokkaimpana pitkänajan keinona ennalta estää rikollisuutta. Sen sijaan rikosoikeuteen ja rikosvastuun toteutumiseen liittyvät kysymykset ovat selonteossa esillä sporadisemmin, mikä vaikeuttaa selonteon arvioimista rikosoikeudellisesta näkökulmasta.

Suomessa lähdetään siitä, että rikoslain tehtävä on ennalta estää rikoksia. Käytännössä rikos-tunnusmerkistöt ovatkin ihmisille suunnattuja käskyjä, joilla pyritään ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä, eli olemaan loukkaamatta tai vaarantamatta yhteiskunnassa tärkeiksi määriteltyjä

arvoja. Rikostunnusmerkistöjen tehosteeksi asetetaan rangaistuksia, kuten vankeusrangaistus. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että rikostunnusmerkistöjen tehosteeksi asetetuilla rangaistuksilla ja etenkin rangaistusasteikkojen korottamisella on vain relatiivista vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen. Esimerkiksi rahanpesun rangaistusasteikkojen korottaminen ei välttämättä (eikä edes todennäköisesti) johtaisi siihen, että rahanpesu myös vähenisi. Monissa muissa rikostyypeissä rangaistusten tehon vaikutus voi olla vieläkin vähäisempi, koska useat rikokset tehdään olosuhteissa, joissa tekijän mahdollisuus suorittaa rationaalista harkintaa on alentunut. Kysymys voi olla esimerkiksi tekijän kyvyttömyydestä kontrolloida omaa toimintaansa.

Rikosten torjunnassa vaikuttaisikin olevan keskeisessä sijassa ne konkreettiset toimet, joita tehdään rikosten ennalta estämiseksi. Nämä toimet voidaan jaotella syrjäytymisen estämiseen (kuten on ensisijaisesti tehty hallituksen selonteossa) sekä niin sanottuun rikosten reaaliaikaiseen tilannetorjuntaan. Reaaliaikaista tilannetorjuntaa voidaan pitää yhteiskunnassa jo esiintyvän rikollisuuden torjunnan muotona, kun taas syrjäytymisen estäminen on pidempikestoista yhteiskunnan muokkaamista turvallisemmaksi eli niin sanottua juurisyyhoitoa.

Rikosoikeudellisessa ja kriminologisessa kirjallisuudessa ja tutkimuksissa on usein päädytty siihen, että puuttumattomuus pieniin rikkeisiin voi johtaa yleiseen välinpitämättömyyteen rikoslakia kohtaan (esim. Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Tatu Hyttinen: Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Alma Talent 2019, s. 45–47). Tämä voi lisätä myös vakavampien rikosten määrää. Niinpä voidaan pitää tärkeänä, että yhteiskunnassa jo esiintyvään rikollisuuteen reagoidaan mahdollisimman tehokkaasti ja kattavasti – ja tehokkainta olisi, jos sanktio seuraisi mahdollisimman välittömästi. Sen sijaan sanktion ankaruudella ei ole yhtä suurta merkitystä.

Ennalta estävyyden näkökulmasta myös kiinnijäämisriski on tärkeässä roolissa, vaikka kiinnijäämisriskin tosiasiallinen merkitys hahmottuukin rikostyyppikohtaisesti. Epäilemättä voidaan todeta, että tieliikenne rikosten ja monien massarikosten kohdalla kiinnijäämisriski tai tunne kiinnijäämisriskistä on ennalta estävyyden näkökulmasta merkityksellisempi tekijä kuin itse rangaistus ja sen uhka. Sen sijaan monien vakavampien rikostyyppien kohdalla kiinnijäämisriskin preventio- tai peloteteoreettinen merkitys on ohuempi. Tästä ei tule tehdä sitä johtopäätöstä, että vakavampien rikosten kohdalla kiinnijäämisriski tai tunne kiinnijäämisriskistä olisi merkityksetön asia. Olettavasti kiinnijäämisriski voi vähentää esimerkiksi vakavampaa talousrikollisuutta, joka on laadultaan rationaalisempaa rikollisuutta.

Rikosoikeusjärjestelmää koskevan selonteon tarpeellisuus

Valtioneuvoston selonteossa on tukeuduttu laajaan turvallisuuskäsitykseen. Yhtäältä tämä on tarkoittanut sitä, että selonteossa on huomioitu niin eurooppalaiset kuin globaalitkin tekijät osana Suomen sisäistä turvallisuutta. Toisaalta sitä, että selontekoon on sisällytetty monipuolisesti erilaisia näkökulmia polarisaatiosta yhteiskunnallisesti syrjäytymiseen, rajaturvallisuudesta ilmastonmuutokseen ja hybridivaikuttamisesta järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Tarkastelutapa on sinänsä perusteltu, koska turvallisuus on monen asian summa. Ilmastomuutos voi aiheuttaa muuttoliikettä ja muuttoliike voi lisätä polarisaatiota. Polarisaatio voi lisätä syrjäytymistä ja syrjäytyminen voi tarjota kasvualustan organisoituneelle rikollisuudelle ja niin edelleen.

Useiden erilaisten turvallisuusulottuvuuksien huomioiminen on johtanut toisaalta siihen, että selonteossa kuvataan luettelomaisesti turvallisuuden tilaa sekä määritetään sisäisen turvallisuuden tavoitteita ja kehittämiskohteita tulevalle vuosikymmenelle. Kantavana teemana on sosiaalipolitiikka ja kansalaisen tuntemaan luottamuksen vahvistaminen, mutta nämä kantavat teemat eivät ole tehneet selonteosta erityisen selkeää tai jäntevää. Esimerkiksi rikosvastuuseen ja sen toteutumiseen liittyvät näkökulmat nousevat esille useassa eri kohtaa, mutta ilman, että rikosoikeudellista järjestelmää ja rikosprosessia koskevat näkökulmat muodostaisivat koherentin kokonaisuuden. Luettelomaisuuden vuoksi monet rikosvastuuseen ja sen toteutumiseen liittyvät näkökulmat vaikuttavat myös perustelemattomilta tai vähemmän pohdituilta. Esimerkiksi visio poliisin mahdollisuudesta torjua ja selvittää myös massarikollisuutta vaikuttaa perusteetomalta.

Voidaan perustellusti kysyä, onko rikosoikeudellinen järjestelmä toimiva keino estää epätoivottavaa käyttäytymistä ja edistää turvallisuutta yhteiskunnassa. Yhtä lailla voidaan perustellusti todeta, että rikosoikeuteen ja rikosten ennalta ehkäisemiseen liittyviä kysymyksiä on lähestyttävä laajana yhteiskunnallisena kysymyksenä. Nämä huomiot eivät toisaalta muuta sitä, että viime kädessä on rangaistusjärjestelmän tehtävä luoda ennustettavat ja turvalliset edellytykset yhteiskuntaelämälle. Käytännössä vaikuttaakin siltä, että koulutus- ja sosiaalipolitiikka sekä ihmisten yhdenvertaisuuden turvaaminen on pitkällä tähtäyksellä tehokkainta kriminaalipolitiikkaa, mutta siltikään mikään valtio ei ole kyennyt erityisen onnistuneesti eliminoimaan kaikkea epätoivottavaa käyttämistä yhteiskunnasta. Niinpä myös rangaistusjärjestelmällä vaikuttaisi olevan oma tärkeä – ja aika keskeinenkin – turvallisuusteoreettinen roolinsa yhteiskunnassa. On kuitenkin oltava huolellinen, ettei yleisen turvallisuuden perusteella aleta kehittää kohtuutonta ja perus- ja ihmisoikeudet sivuuttavaa rangaistusjärjestelmää.

Nähdäkseni voisi olla perusteltua, että sisäistä turvallisuutta koskevissa selonteissa otettaisiin selkeämmin huomioon rangaistusjärjestelmän toimintakyky ja sen tarjoamat edellytykset reagoida rikollisuuteen. Tämän ei tarvitsisi tarkoittaa vain resurssipohdintoja, vaan myös sen pohdimista, mihin suuntaan rangaistusjärjestelmää on sisäisen turvallisuuden näkökulmasta rationaalista kehittää seuraavan vuosikymmenen aikana.

Pohdinnan arvoinen ratkaisu voisi tulevaisuudessa olla esimerkiksi se, että erilaisia turvallisuusnäkökulmia tarkasteltaisiin omissa luvuissaan (nyt selontekoon sisältyvien lukujen otsakkeet ovat hahmottomia; esimerkiksi luvussa ”Arjen turvallisuus kuuluu kaikille” käsitellään

hyvin monen tyyppisiä asioita tapaturmista viranomaisyhteistyöhän ja rajaturvallisuudesta nuorten pahoinvointiin ja vakavaan rikollisuuteen).

Jos selonteko olisi rakenteellisesti selkeämpi ja jäntevämpi, myös rikoksia ja rikollisuutta sekä rikollisuuden ennalta estämistä olisi luontevaa tarkastella omissa luvuissaan – ja kahdesta eri näkökulmasta. Yhtäältä siten, kuinka rikollisuutta voidaan pidemmällä aika välillä vähentää, jolloin keskiössä olisi rikosten torjunta sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Toisaalta siten, että selonteossa olisi oma lukunsa, jossa keskityttäisiin tarkastelemaan rikos- ja rikosprosessioikeudellisia kehittämiskohteita sekä poliisitoimessa, syyttäjälaitoksessa, tuomioistuinlaitoksessa sekä täytäntöönpanossa esille nousseita ongelmia ja tulevaisuuden haasteita. Luvut eivät olisi toistensa kilpailijoita, vaan toisiaan täydentäviä.

Sinänsä en koe välttämättömäksi, että sisäisestä turvallisuudesta laadittaisiin kaksi selontekoa, joista toinen keskittyisi ”kovaan turvallisuuteen”. On perusteltua, että sisäisen turvallisuuden selontekoa laadittaessa huomioidaan turvallisuuden liittyvät monet ulottuvuudet. Nähdäkseni olisi kuitenkin eduksi, jos nyt tarkastelussa oleva selonteko olisi rakenteellisesti jäntevämpi sisältäen selkeästi otsakoidut luvut, joissa yhdessä tarkasteltaisiin rangaistusjärjestelmän toimivuutta ja kehitysideoita.

Helsingissä 23.9.2021

Tatu Hyttinen

OTT, VTM, VT, rikosoikeuden apulaisprofessori, Turun yliopisto