

16.01.2023

POL-2022-157617

Valtioneuvosto

Lausunto selonteosta oikeudenhoidosta

Lakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selonteoksi oikeudenhoidosta.

Yleistä

Selonteko antaa kokonaisvaltaisen ja tiiviin kuvan oikeudenhoidon nykytilasta ja toimintaedellytyksistä. Selonteko on selkeästi rakentuva kokonaisuus ja konkreettinen kuvaus varsinkin oikeudenhoidon resurssitilanteesta ja sen vaikutuksista viranomaistoimintaan ja yhteiskuntaan. Myös toimenpide-ehdotuksissa on kattavasti kuvattu millaisia toimenpiteitä oikeudenhoidon tilan parantaminen edellyttää.

Oikeudenhoidon toimijoiden tilaa kuvataan selonteossa peilaten sen vaikutuksia oikeusvaltion toimintaan. Oikeusvaltio muodostuu kuitenkin laajempien toimijoiden kokonaisuudesta kuin mitä selonteossa on käsitelty. Esimerkiksi rikosprosessin toimivuuden kannalta esitutkintaviranomaisen rooli oikeusvaltion turvaajana on merkittävä. Tästä syystä lausunnossa nostetaan esiin myös joitakin sellaisia esitutkintaviranomaisten ja varsinkin poliisin toimintaa koskevia huomioita, joilla on yhteys toisaalta niin selonteossa käsiteltyihin asioihin kuin myös oikeusvaltion toimintaan.

Oikeusvaltion tila

Selonteosta ilmenee, että oikeudenhoidon tämänhetkiset ongelmat juontuvat pitkälti toiminnan puutteellisesta resursoinnista. Vastaavat ongelmat ilmenevät myös poliisihallinnossa. Viranomaistoiminnan henkilöresurssin tilanne muodostaa jo riskin oikeusvaltion toiminnalle ja resurssitilanteella on selkeä vaikutus virkamiesten hyvinvointiin ja rekrytointihalukkuuteen. Viime kädessä kyse on siitä, voidaanko viranomaistoiminnassa nykyisellä resurssoinnilla saavuttaa enää ne odotukset ja edellytykset, joita yhteiskunta sille asettaa osana oikeusvaltion toimintaa.

Vallitsevassa resurssitilanteessa oikeusvaltion tilaa onkin syytä tarkastella laajemmin siitä näkökulmasta, mitkä tehtävät yhteiskunnassa ylipäätään ovat ja mitkä tulee olla viranomaisten vastuulla. Tiukassa resurssitilanteessa on oleellista keskittää viranomaisten henkilöresurssi sellaiseen toimintaan millä parhaalla mahdollisella tavalla tuetaan oikeusvaltion periaat-

teiden toteutumista. Lisäksi on perusteltua tarkastella toimivatko yhteiskunnan ja viranomaistoiminnan rakenteet ja toimintaprosessit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastelulle on korostettu tarve juuri vallitsevassa tilanteessa, jossa viranomaistoimintaan ei olla kohdentamassa lisäresursointia oikeusvaltion ylläpitämiseksi vaan ratkaisuja on haettava muilla tavoin.

Yhden tarkastelulähtökohdan oikeusvaltion tilan ja kehittämistoimenpiteiden tarkastelemiseksi muodostaa se, että tämänhetkistä yhteiskuntaa leimaa tietyntyyppinen epäselvien ja yksilön kannalta haitallisiksi koettujen asioiden rikosoikeudellistuminen. Epäselviä asioita pyritään saattamaan esitutkintaviranomaisen selvitettäväksi ja rikosprosessissa ratkaistaviksi ja esitutkintaviranomainen koetaan jonkinlaisena yleisenä selvittelyviranomaisena.

Onkin luontevaa herättää kysymys siitä, tarjoaako yhteiskunta riittävästi vaihtoehtoja epäselvien ja tulkinnanvaraisten kysymysten ratkaisemiseen ja ohjautuuko rikosprosessissa, eli niin sanotussa viimesijaisessa prosessissa käsiteltäväksi sellaiset asiat, jotka asioiden laadun ja vakavuuden osalta ovat oikeasuhtaisia kyseiseen prosessiin. Yhteiskunnallisesti olisi varsin luontevaa käydä keskustelua siitä, mitkä asiat tulee ylipäätään voida saattaa rikosprosessiketjussa (poliisi-syyttäjä-tuomioistuin) käsiteltäväksi ja mitkä taas ovat sellaisia, että asioiden käsittely olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten tai sovittelun keinoin.

Tämän lisäksi olisi kriittisestikin tarkasteltava onko rikosprosessin (ml. esitutkinta) oltava yhteismitallista rikosasioiden käsittelyn osalta vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa porrastaa menettelyitä lievempien ja toisaalta yhteiskunnan kannalta haitallisempien ja vakavampien käsittelyiden kesken. Esimerkiksi esitutkinnassa sovellettavaksi tulevat muotovaatimukset voisivat olla ensiksi mainittujen asioiden käsittelyssä lievemmät kuin mitä vakavampien asioiden osalta. Myös tarvittavien tutkintatoimenpiteiden määrää voitaisiin porrastaa vastaavalla perusteella.

Mikäli yhteiskunnan tahtotila on kuitenkin jatkossakin ohjata asioita ensisijaisesti yhteismitallisessa ja menettelyllisesti varsin raskaassa esitutkinta- ja rikosprosessissa käsiteltäväksi, edellyttäisi se silloin myös resursoinnin näkökulmasta tämän toimintaprosessin tukemista tahtotilan mukaisesti.

Tarkoituksenmukaista siis onkin, että oikeusvaltion tilaa arvioitaisiin riittävän laajasti ja myös ennakkoluulottomasti, ei vain tiettyjen viranomaisten tai ministeriöiden hallinnonalojen näkökulmasta vaan enemmänkin siltä pohjalta millaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin viranomaistoiminnan tulee pystyä vastaamaan ja miten tähän tavoitteeseen nykyisillä henkilöresursseilla olisi mahdollista päästä. Tarkastelu liittyy läheisesti myös sen arvioimiseen mihin viranomaistoiminnan resurssi tulee ensisijaisesti kohdentaa.

Viranomaisten tehtäväkentän muutoksista

Viranomaisten toimintaympäristössä muutos on arkipäivää. Muutokset heijastuvat väistämättä myös viranomaistoimintaan ja sen kehittämistarpeisiin. Toimintaympäristön muutokset ovat varsinkin esitutkintaviranomaisten ja erityisesti poliisin toimintakentässä aiheuttaneet sen, että niin sanotut ydintehtävät laajenevat jatkuvasti. Esimerkiksi poliisin rooli sisäisen turvallisuuden varmistajana on kasvanut viime vuosina ja poliisilta edellytetään yhä enemmän yhteiskunnan kannalta haitallisten uhkien ja rikosilmiöiden torjuntaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Poliisin tehtäväkenttä laajeneekin niin sanotusta perinteisestä poliisitoiminnasta kokonaisvaltaiseen sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Myös rikostorjunnan painopisteiden osalta rikosten estäminen on noussut merkittävään rooliin rikosten selvittämisen rinnalle.

Tehtäväkentän laajentumisen vaikutukset on huomioitava myös tarkasteltaessa eri viranomaisista koostuvien prosessiketjujen toimintaa ja niiden oikeasuhtaista resurssointia. Vertailemalla puhtaasti eri hallinnonalojen henkilöresurssimääriä ei kuitenkaan kyetä muodostamaan riittävää kuvaa siitä, mikä hallinnonalan tosiasiasiallinen tila on suhteutettuna toisen prosessiketjun toimijan tilaan.

Esimerkiksi poliisin kokonaishenkilöresurssin vertaaminen syyttäjien tai tuomioistuinlaitoksen resurssointiin ei ole edellisessä kappaleessa kuvatuilla perusteilla tarkoituksenmukaista. Vaikka esitutkinta muodostaa poliisin yhden ydintehtävän, on huomattava, että jo pelkästään rikostorjunta pitää sisällään rikosten tutkinnan lisäksi myös rikosten estämiseen, paljastamiseen ja tiedonhankintaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi tulee huomata, että vain pieni osa poliisille tehdyistä tutkintapyynnöistä ylipäättään siirtyy rikosprosessissa eteenpäin syyttäjälle joko rajoittamispäätöksen tekemistä tai syyteharkintaa varten. Vielä pienempi osa rikosasioista siirtyy tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valtaosa rikosprosessiketjun alkupäähän vireille tulevista asioista ei siis etene prosessiketjun seuraavalle toimijalle mutta näidenkin asioiden käsitteleminen edellyttää usein merkittävässäkin määrin työtä ja selvittelytoimia jo siitä syystä, että kyetään arvioimaan, onko asiassa ylipäättään perusteltua aloittaa esitutkinta. Varsinaisen esitutkinnan ulkopuolella tehtävä työ jää kuitenkin monesti näkymättömäksi osaksi rikosprosessiketjun toimintaa mutta mikä tosiasia on kuitenkin syytä huomioida arvioitaessa viranomais-toimintaketjun oikeasuhtaista resurssointia. Yhteiskunnan rikosoikeudellistuminen asettaakin työpainetta erityisesti prosessin alkupäähän eli poliisin toimintaan.

Viranomaistoiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta tarkasteltaessa on myös välttämätöntä ottaa huomioon, että arviointia näistä asioista ei voida tehdä pelkästään viranomaisen ja virkamiesten ydintoimintojen ja -tehtävien pohjalta. Virkamiesten toimenkuviin on muodostunut yhä enenevässä määrin tehtäviä, joissa ei ole kyse varsinaisen ydintehtävän suorittamisesta

vaan siihen liittyvistä oheistehtävistä. Esimerkiksi esitutkintaan sisältyy usein jo julkisuuslain tulkinnanvaraisuudesta johtuvia erittäin työllistäviä asiakirja- ja tietopyyntöjä. Tällaisten työajallisesti vaativien tehtävien hoitamisesta ei kuitenkaan oteta huomioon, kun tarkastellaan viranomais toiminnan tuloksellisuutta. Suuri osa virkamiesten työtä jää siten varsinkin tulosten tarkastelussa näkymättömiin.

Viranomaisen toiminnan tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta onkin liian suppeaa arvioida pelkästään ydintehtäviin kuuluvien asioiden lukumäärien, asioiden käsittelyaikojen ja läpivirtausajan perusteella ilman, että ymmärretään mitkä kaikki asiat asiantilaan tosiasiasa vaikuttavat. Esimerkiksi käsittelyaikaan pohjautuvassa tarkastelussa on oleellista huomioida myös edellä kuvatut ydintehtävistä irralliset tehtävät ja sellaiset asiat, joihin viranomainen ei itse voi vaikuttaa. Tällaisia käsittelyaikoihin liittyviä asioita ovat esimerkiksi asian selvittämiseksi tarpeelliset, toisen viranomaisen antamat lausunnot tai asianosaisten passiivisuudesta aiheutuvat aikatauluviiheet. Yksittäisen viranomaisen toiminnan tehokkuuden mittaaminen pelkästään käsittely- tai läpivirtausaikojen pohjalta voikin olla jopa harhaanjohtavaa.

Selonteon toimenpide-ehdotuksista

Viranomaisen toiminnan tulee olla yhdenmukaista, laadukasta ja ammattimaista. Vastaavat tavoitteet on huomioitava myös eri viranomaisista koostuvien prosessiketjujen toiminnassa. Varsinkin esitutkinta- ja rikosprosessin osalta lainsäädäntö jo tietyiltä osin ohjaa toimintaa valtakunnallisesti yhdenmukaiseen suuntaan mutta varsin monilta osin toiminnan yhdenmukaisamisen keinot ovat löydettävissä viranomaisen tai viranomaisten keskinäisiä toiminnallisia prosesseja tai järjestelmiä kehittämällä.

Selonteossa on todettu, että oikeudenhoidon organisaatorakenteita, sähköisiä palveluita ja menettelytapoja on jo pitemmän aikaa kehitetty, mutta siitä huolimatta asioiden käsittelyajat ovat kasvaneet. Vastaava suuntaus niin tehtyjen toimenpiteiden kuin niiden vaikuttavuudenkin suhteen on huomattavissa myös poliisin toiminnassa. Poliisi on vuosien saatossa jatkuvasti kehittänyt organisaatiotaan ja toimintatapoja esimerkiksi rikostutkinnan osalta, minkä lisäksi sähköisten palveluiden käyttöä on pyritty lisäämään. Parhaillaan tarkastellaan, millaisia valtakunnallisia kehittämistoimia on vielä mahdollista ja tarkoituksenmukaista tehdä varsinkin rikostutkinnan tilan parantamiseksi. Poliisi tavoittelee omassa toiminnassaan yhä enenevässä määrin valtakunnallista yhdenmukaisuutta, joka on omiaan turvaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista.

Selonteossa on tuotu toimenpide-ehdotuksina esiin muun muassa lainsäädännön kehittäminen, menettelysäännösten virtaviivaistaminen, ydintehtävien kirkastaminen ja valtakunnallisesti yhdenmukaisten toimintatapojen rakentaminen. Kaikki edellä kuvatut kehittämistoimet ovat sellaisia, että ne ovat tunnistettavissa myös poliisin kehittämistoiminnassa.

Rikosprosessiketjun toimijoiden (poliisi - syyttäjä - tuomiostuin) osalta onkin tärkeää, että toiminnan kehittäminen etenee samansuuntaisesti. Tämä edellyttää myös sitä, että kunkin viranomaisen toimintaa ja toiminnan kehittämistä riittävässä määrin ohjataan ja johdetaan. Kehittämisen tulee perustua koko viranomaisen toiminnan yhteismitalliseen kehittämiseen eikä sen pohjana tule olla yksittäisten virkamiesten näkemys kehittämistarpeista, niiden tarpeellisuudesta ja toteutustavoista. Koska oikeudenhoidon toimijoiden rooliin sisältyy eri painotuksin itsenäisyyden ja riippumattomuuden edellytys, on tärkeää ymmärtää, että näiden edellytysten ei tule ulottua puhtaasti toiminnallisia menettelyitä koskeviin kysymyksiin. Muutoin vaarana on kehittämistoiminnan hajaantuminen ja toiminnallinen epäyhtenäisyys millä on haitallista vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Selonteossa on varsin selkeästi tuotu esiin se, että oikeudenhoidon resurssitilanteen parantaminen edellyttää pitkäjänteisiä toimia. Määrällisen resurssitarkastelun ohella on hyvä tarkastella henkilöstöä myös voimavaränäkökulmasta, jolloin määrän lisäksi tarkastellaan myös henkilöstön laadullista puolta eli esimerkiksi osaamista, motivoitumista, työssä jaksamista, työkykyä ja työhyvinvointia.

Myös poliisissa on tunnistettavissa selonteossa esiin tuotu huoli henkilöstön jaksamisesta, rekrytointihaasteista ja niiden mukanaan tuomista ongelmista. Rekrytointiin liittyvät ongelmat voidaan nähdä hallinnon sisäisenä haasteena tai ulkoisena työnantajakuvaan ja organisaation houkuttavuuteen työmarkkinoilla liittyvänä kysymyksenä. Työvoimapula tulee olemaan merkittävä haaste myös poliisissa: esimerkiksi poliisikoulutuksen aloituspaikkoja ei ole viime vuosina saatu täytettyä täysimääräisesti ja tiettyihin lakimiestehtäviin on hakijapulaa.

Oman ongelmansa toiminnan pitkäjänteiseen suunnitteluun tuo ns. korvausmerkitty erillisrahoitus, joka on suunnattu sinänsä positiivisesti henkilöstövoimavarojen lisäämiseen. Valtion virkamieslain pakottavasti säädetyt määräaikaisten virkasuhteiden perusteet sopivat huonosti sellaiseen tilanteeseen, jossa tarve lisävoimavaralle on pysyvä, mutta rahoitus on määräaikainen. Lyhytaikainen rahoitus hankaloittaa myös pitkäjänteistä toiminnan suunnittelua minkä lisäksi lyhytaikaiset määräaikaiset virkasuhteet voivat aiheuttaa viraston sisäisen rekrytointikierteen henkilöstön hakeutuessa toisiin erillisrahoitettuihin tehtäviin. Tällaisiin tehtäviin hakeudutaan monesti niin sanotusta perustoiminnasta, joka aiheuttaa ongelmia juuri ydintehtävien hoitamisen osalta. Poliisissa nämä kielteiset vaikutukset näkyvät esimerkiksi niin sanotussa perustutkinnassa. Onkin tärkeää, että tilanteen parantamiseksi tähdätään juuri pitkäjänteiseen kehittämiseen, pistemäisen ja toimintoja hajottavan kehittämisen sijaan.

Kuten selonteossakin on todettu, resurssikysymys ei kuitenkaan ole ratkaistavissa pelkästään lisäämällä henkilöstön määrää, jos ammattitaitoista henkilöstöä ei ylipäätään ole saatavissa. Oman haasteensa muodostaakin toimintaympäristön muutosten aiheuttama jatkuva erityisosaamisen tarve, joka tulee yhtä lailla huomioida rikosprosessiketjun kaikkien toimijoiden

osalta. Selonteossa esiin nostettu osaamisen kehittäminen on tältä osin merkityksellisessä roolissa.

Rikosprosessiketjun viranomaisten toiminnan kehittämisessä on tärkeä myös kiinnittää huomiota siihen, mitä tietty kehittämistoimenpide merkitsee toisen viranomaisten tehtäväkentässä. Esimerkkinä voidaan todeta selonteossakin mainittu rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittäminen toimittolaverkoston näkökulmasta, joka väistämättä lisää poliisin työajan kohdentumista pelkästään jo kuulustelupaikalle siirtymiseen. Tämä työaika on luonnollisesti pois muiden työtehtävien suorittamisesta mikä ei luonnollisestikaan ole omiaan parantamaan rikostutkinnan tilaa. Resurssisäästö tietyssä toiminnassa saattaakin aiheuttaa lisäresursointitarpeita ja siten lisäkustannuksia toisaalla.

Selonteossa on tuotu esiin myös tarve digitalisaation, sähköistettävien toimintojen ja automaation lisäämisen jatkamiseen ja automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksien tarkasteluun. Toiminnan automatisointi onkin omiaan tietyssä määrin turvaamaan toimintojen ja laadun valtakunnallista yhdenmukaisuutta. Luonnollisesti automaation laajentamista rajaa varsinkin oikeudenhoitoon ja esitutkintaan kiinteästi liittyvä harkintavallan käyttömahdollisuus. Vaikka rikosprosessin toimijoiden osalta esimerkiksi päätöksenteon automatisointiin liittyvät mahdollisuudet saattavat olla vähäisiä, tulee automatisointia pyrkiä kehittämään voimallisesti siitä näkökulmasta, että se vähentää järjestelmien yhteensopimattomuudesta aiheutuvien työvaiheiden ja kirjaamisen määrää.

Selonteossa on nostettu esiin myös lainsäädännön merkitys toiminnan kehittämisessä. Varsinkin rikosprosessin eri toimijoiden osalta lainsäädäntö muodostaa merkittävän lähtökohdan viranomaisen toiminnalle ja asettaa toisaalta myös rajoitteita toimintaprosessien kehittämiselle. Esimerkiksi poliisin toiminnassa esitutkinta on varsin pitkälti laissa säädeltyä toimintaa ja siten esitutkinnan kehittämisessä on oleellista tarkastella sitä missä määrin voimassa oleva lainsäädäntö jo nyt antaa mahdollisuuksia toimintaprosessien kehittämiseen ja missä määrin myös toiminnallisia muutoksia on lähdeittävä edistämään lainsäädännön muutosesityksin.

Lainsäädännön tulee ja tulisi olla ajantasaista, selkeää ja helposti sovellettavaa. Valitettavasti tilanne ei kaikilta osin ole kuitenkaan tämä. Aikaisemmin rikosprosessin sujuvoittamiseen ja nopeuttamiseen tähtäävät toimet ja lainsäädäntömuutokset eivät ole tuloksiltaan toimineet odotusten ja tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi esitutkintalainsäädäntöön kohdistuneet muutokset ovat pääsääntöisesti lisänneet esitutkintaviranomaisten tehtäviä ilman oikeasuhtaista lisäresursointia. Oman kysymyksensä muodostaakin se, ohjaako esimerkiksi voimassa oleva esitutkintaa koskeva lainsäädäntö oikeasuhtaisesti oikeusvaltion periaatteiden toteutumista vai aiheuttaako se jopa rikostutkinnan tukkeutumista ainakin joidenkin asioiden laatuun nähden liian raskaiden menettelysäännösten muodossa.

Lainsäädännöllisten ratkaisujen avulla on kuitenkin mahdollista poistaa ongelmia, jotka tällä hetkellä aiheutuvat suurelta osin edellä mainituista resurssikysymyksistä mutta joita näillä näkymin ei kuitenkaan olla resurssisäästön muodossa ratkaisemassa. Esimerkiksi esitutinnan osalta poliisi on pyrkinyt nostamaan keskusteluun esitutkintavetoisuuden tarkoituksenmukaista laajuutta nyky-yhteiskunnassa minkä lisäksi olisi syytä tarkastella, olisiko lainsäädännön keinoin asetettavissa rikosprosessiketjun viranomaisen toimintaan jonkinasteisia lakisääteisiä priorisointimahdollisuuksia. Myös hallinnollisten seuraamusten käyttöalan laajentaminen sekä kriminalisointien ulottuvuuden tarkastelu olisi luonteva osa oikeusvaltion tilaan ja viranomaistoimintaan liittyvää yhteiskunnallista keskustelua.

Lainsäädännöllisenä kysymyksenä on tarkasteltava myös sitä, olisiko esitutkintaprosessia ja rikosprosessia laajemminkin porrastettava asioiden vakavuusasteiden mukaan; onko tarkoituksenmukaista, että omaisuusrikoksen ja vakavan henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten selvittelyprosessi määrittyy pitkälti samojen säädösten ja osin varsin raskaidenkin määrämuotoisten vaatimusten mukaan vai olisiko tiettyjen asioiden esitutkintaprosessia mahdollista keventää jo asioiden läpivirtauksen tehostamiseksi. Esitutkintojen porrastaminen asioiden vakavuusasteen mukaisesti mahdollistaisi nykyisen tutkintaresurssin kohdentumisen tehostetummin vakavimpien rikosten tutkintaan. Samalla se kuvastaisi paremmin sitä millaisia tekoja yhteiskunta pitää haitallisimpina ja joihin myös viranomaisresurssi tulisi ensisijaisesti kohdentaa.

Lopuksi

Selonteosta kuvastuu se, että varsinkin oikeusvaltion olemassaolon näkökulmasta viranomaistoiminta on kynnyskysymysten äärellä. Korjaavat toimet edellyttävät pitkäjänteistä, yli hallituskausien kestäväää toimintaa. Viranomaistoiminnan yhteiskunnallisen merkityksellisyyden vuoksi toiminnan resursointi tulee saattaa kestäväälle pohjalle. Viranomaisten toiminnan tulee olla vakaata, suunnitelmallista ja ennakoitavaa. Tavoitteiden toteutuminen edellyttää yhteiskunnallisten toimijoiden ja päätöksentekijöiden laaja-alaista sitoutumista asiantilan korjaamiseen.

Poliisiylitarkastaja

Minna Ketola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 16.01.2023 klo 08:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Lakivaliokunta

Tiedoksi

pol_vp_poliisihallitus_esikunta
poliisitarkastaja Visa Weckström