



Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta tiistai 17.1.2023 klo 10; VNS 13/2022 (Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston selontekoa oikeudenhoidosta (VNS 13/2022). Lakivaliokunta on nimenyt teemaksi selonteon arvioinnin ministeriön hallinnonalan kannalta. Totean asiantuntijalausuntona kunnioittavimmin seuraavaa:

Oikeudenhoidon selonteko muodostaa johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden oikeudenhoidon nykytilasta, toimintaedellytyksistä ja niiden turvaamisen tärkeydestä. Pitkät oikeusprosessit ja niiden kalleus sekä kuluriski voivat vaikuttaa tosiasiallisesti oikeusturvan saataavuuteen. Pitkällä aikavälillä se voi vaikuttaa oikeusvaltion uskottavuuteen ja legitimizeettiin.

Selonteossa tarkastellaan oikeudenhoidon nykytilaa ja tarpeita oikeushallinnossa toimialoitain organisaatiolähtöisesti ja painotetaan erityisesti oikeudenhoidon nykyisiä ja tulevaisuuden resurssitarpeita. Samalla tunnistetaan toimintatapojen ja -prosessien sekä tietojärjestelmien uudistamisen tarvetta jatkumona jo toteutetulle työlle.

Yleistä

Oikeusvaltion, kriminaalipoliittisten tavoitteiden sekä rangaistusvastuun ja asianosaisten oikeusturvan toteutumisen edellytyksenä on koko rikosprosessiketjun toimivuus ja ihmisten luottamus viranomaisiin. Rikosprosessiketjun toimivuuden kannalta esitutkintaviranomaiset ovat tehokkaita, kun myös syyttäjälaitoksella, tuomioistuimella sekä rangaistusten täytäntöönpanolla sekä ulosotolla on suorituskykyä eli resursseja tehokkaaseen toimintaan ketjun seuraavissa vaiheissa.

Poliisin suorituskyvyllä eli kiinnijäämisriskillä on kriminologisen tutkimuksen näytön perusteella merkittävin rikollisuutta vähentävä vaikutus, mutta myös rikosketjun myöhemmillä vaiheilla on olennainen merkitys. Erityisesti järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjunnassa syyttäjä- ja tuomioistuinjärjestelmällä on kokonaisrikollisuutta hillitsevä vaikutus. Lisäksi pohjoismaissa on raportoitu menestyksestä jengirikollisuusongelmien torjunnassa, kun seuraamusjärjestelmällä on kyetty puuttumaan keskeisimpien vastuuhenkilöiden toimintamahdollisuuksiin.

Sisäministeriön teettämän Sentimentti-seurantatutkimuksen mukaan ihmisten turvallisuuden tunteella ja yhteiskuntaa sekä muita ihmisiä kohtaan koetulla luottamuksella on vahva



keskinäinen korrelaatio. Mikäli luottamus oikeusvaltiota kohtaan kärsii, se voi johtaa pahimmillaan vaihtoehtoisin keinoin ratkaista koetut oikeudenloukkaukset tavalla, joka ei ole oikeusvaltion näkökulmasta hyväksyttävää. Oikeudenhoito laajasti tarkasteltuna on siis yksi tärkeä osa yhteiskunnallista luottamusta, kuten selonteossakin todetaan.

Toimintaympäristöstä

Selonteossa on tunnistettu keskeisimpänä oikeudenhoitoa koskevien asioiden määrään ja laatuun vaikuttavina toimintaympäristön muutoksina: kansainvälistyminen, teknologian kehittyminen, rikollisuuden monimuotoistuminen, väestön kehitys ja työvoima, globaalin talous ja velkaantuminen. Ne ovat keskeiseltä sisällöltään yhtäläisiä sisäisen turvallisuuden selonteossa tunnistettujen toimintaympäristön muutosten kanssa ja siltä osin voidaan viitata siihen (Valtioneuvoston julkaisu 2021:48).

Esitettyjen muutostekijöiden voidaan yleisesti nähdä vaikuttavan monelta osin joko suoraan tai välillisesti sisäiseen turvallisuuteen, rikollisuuteen, viranomaisten suorituskykyyn torjua rikollisuutta sekä itse rikosprosessiin ja asianosaisiin. Rikollisuuden monimuotoistuminen, kansainvälistyminen ja teknologistuminen sitovat entistä enemmän esitutkintaviranomaisen esitutkintaan käyttämää työaikaa, ja edellyttävät yhä enemmän esitutkintaviranomaisilta tutkintatoimenpiteitä rikoksen paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Vaikka väestön ikääntymisen myötä vähenisi ns. aktiivisessa rikoksentekoiässä olevien rikoksentekijöiden määrä kansallisesti, se lisäisi samalla myös entistä enemmän haavoittuvassa asemassa olevia eli potentiaalisia uhreja. Erityisesti verkkovälitteisten rikosten määrä voidaan ennakoida kasvavan tulevina vuosina merkittävästi. Sen myötä rikosten ja uhrien määrät voivat skaalautua nopeasti suu-riksi, kuten yksittäisissä tapauksissa on jo nähty. Verkkovälitteisten rikosten tekijät voivat myös tehdä yhä useammin rikoksensa ulkomailta käsin, jolloin rikoksen selvittäminen on entistä aikaa vievämpää ja haasteellisempaa.

Selonteon johdannossa viitataan myös maahantulijoiden mahdolliseen lisääntymiseen ja sen vaikutuksiin. Jos kansainvälistä suojelua hakevien määrät kasvavat nopeasti lyhyessä ajassa merkittävästi, sillä voi olla vaikutusta hallinto-oikeuksien asiamääriin ja siten resurssitarpeisiin nopeastikin. Tällaisesta tilanteesta voisi olla kysymys esimerkiksi, jos suuri osa hakijoista ei täyttäisi kansainvälisen suojelun edellytyksiä ja hakisi muutosta maahanmuuttohallinnossa tehtyihin päätöksiin. Vuosien 2015-2016 kokemuksista olisi varautumisessa hyötyä.

Resursseista

Oikeushallinnon toimijoiden resurssitilanteen tarkastelu tapahtuu selonteossa johdonmukaisesti toimialoittain oikeushallinnon sisällä. Siinä tunnistetaan usealla eri oikeushallinnon toimijalla olemassa olevaa ja tulevaa resurssitarvetta, joka haastaa nykytilaa ja tavoiteltavaa oikeudenhoidon tilaa. Selonteossa on tunnistettu myös poliisin toimialan ja erityisesti rikostorjunnan haasteita osana oikeudenhoitoa ja erityisesti osana rikosprosessiketjua.

Riittävästä resursseista huolehtiminen pitkäjänteisesti yli hallituskausien on edellytys oikeudenhoidon ja rikosketjun sujuvalle ja asianmukaiselle sekä kansalaisten oikeusturvan toteutumisen takaavalle toiminnalle. Siten se edellyttäisi oikeudenhoidon kaikkien osien riittävää resursointia. Sisäministeriön hallinnonalan resurssit ja siten suorituskyky vaikuttavat suoraan



oikeudenhoitoon lähtien siitä, miten ja millä tasolla sisäistä turvallisuutta (esim. yleinen järjestys ja turvallisuus sekä rajaturvallisuus) ylläpidetään ja millainen sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyky ja – taso sekä laatu on (esim. rikosprosessi, lupahallinto, maahanmuuttohallinto).

Selonteosta ilmenee, että huolimatta tehdyistä määrärahalisäyksistä oikeudenhoidon nykytilaa ei voida pitää yhteiskunnan odotusten mukaisina. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti myös poliisin käytössä olevia resursseja on johdonmukaisesti lisätty. Hallitusohjelman mukaisesti poliisien määrää on nostettu hallituskauden aikana noin 7540 henkilötyövuoteen, kun vuonna 2018, ennen hallituskauden alkua, se oli 7200 henkilötyövuotta. Poliisihallituksen tilinpäätöstietojen mukaan vuonna 2018 rikostorjunnan henkilötyövuosien määrä oli 3700 ja vuonna 2021 3900. Resurssien näkökulmasta kehitys on positiivinen, vaikka se ei ole ollut vielä riittävä poliisin esitutkinnassa toiminnallisten tarpeiden, toimintaympäristön muutosten sekä laissa säädettyjen velvoitteiden kannalta. Kuten selonteossa on todettu, resurssivajeet ovat aiheuttaneet merkittäviä haasteita rikosketjun toiminnalle ja ne ovat osaltaan johtaneet esim. tutkinta- ja käsittelyaikojen kasvuun. Henkilötyövuosien sijaan tärkeämpää on kuitenkin varsinainen toiminnan tuotosten, tason ja laadun seuraaminen muuttuva toimintaympäristö huomioiden.

Oikeudenhoidon nykytilan taustalla on tekijöitä, jotka ovat tunnistettavia myös muussa viranomaistoiminnassa, esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalalla poliisissa. Selonteon mukaan oikeudenhoidon alalla aiempien vuosien valtion tuottavuusohjelmien htv-vähennykset heikentävät edelleen oikeudenhoidon toimintaedellytyksiä määrärahalisäyksistä huolimatta. Resurssipuutteet ovat omiaan heijastelemaan monin paikoin oikeudenhoidon tilaan myös henkilöstön kuormittumisen kautta.

Sisäministeriö julkaisi vuonna 2022 poliisin määrärahojen käyttöä ja siihen liittyviä tekijöitä koskevan selvityksen (Sisäministeriön julkaisuja 2022:24). Selvityksen toteutti kolme ulkopuolista selvityshenkilöä ja se julkaistiin 9.2.2022 (saatavilla <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163898>). Selvityshenkilöt totesivat, että ilman (poliisitoimen) menojen sopeutusta tai määrärahojen merkittävää lisäystä kuilu talousarviossa myönnetyn rahoituksen ja poliisin tarpeiden välillä kasvaa. Selvityksessä tunnistettiin myös julkiselle hallinnolle tyypillisiä haasteita, jotka liittyvät mm. toimitila- ja ICT-menojen sekä valtiohallinnon yhteisten palvelutuottajien palvelumaksujen kasvuun. Näihin tarvitaan valtionhallinnon yhteisiä ratkaisuja ja siinä työssä valtiovarainministeriön rooli on keskeinen. Yhtä lailla poliisin määrärahoja koskevassa selvityksessä havaittiin valtion budjetoinnin haasteita, jotka soveltunevat myös oikeushallinnon alalle (ks. tarkemmin em. selvitys).

Ylipäätään valtionbudjetoinnissa yli hallinnonalojen budjettivaikutusten tunnistaminen, esimerkiksi koko rikosprosessiketjua silmällä pitäen, on tärkeää. Samanaikaisilla panostuksilla voidaan saada viranomaisten toiminnalle vaikuttavuutta enemmän ja estää etupainotteisesti ns. pullonkauloja. Ministeriöiden välillä käytännön yhteistyötä onkin jo lisätty keskinäisriippuvaisuuksien tunnistamiseksi. Jonkinlaisena haasteena tässä on tunnistaa esim. kehittämistoimien ja resurssien lisäysten vaikutukset ja niiden ajoittuminen koko ketjuun siten, että ne ovat aidosti tietoperusteisesti osoitettavissa. On kuitenkin muistettava ministeriöiden rajallinen rooli valtion budjettiin liittyen (valtiovarainministeriötä lukuun ottamatta).



Toisaalta poliisille osoitettu lisärahoitus ei välttämättä vaikuta lineaarisesti rikosprosessiketjun seuraaviin toimijoihin poliisin laajan tehtäväkentän takia. Panostamalla esimerkiksi hälytystoimintaan tai ennalta estävään toimintaan voidaan estää ennalta rikosten syntyminen. Rikostorjuntaan panostaminen voi tuoda toki rikosprosessiin uusia juttuja, mutta se voi myös parantaa esitutkinnan laatua ja vähentää lisätutkintojen määriä, mikä edesauttaa paitsi syyttäjien työtä, myös aineellisen totuuden selvittämistä tuomioistuimessa. Lisäksi poliisin toimintamenojen perustason korjaukset, joita on ollut jonkin verran viime vuosina, ovat vastanneet poliisin toimialan menojen kasvuun.

Ministeriöiden yhteistyöllä on pyritty edistämään sitä, että yhteiset hankkeet saavat samanaikaisesti budjettirahoitusta. Esimerkiksi toiminnallisesti järkevissä poliisin ja oikeushallinnon yhteisissä toimitilaratkaisuissa näin ei ole aina ollut. Hyviä kokemuksia on saatu, esimerkiksi joidenkin hallinnonalojen yhteisistä ict-hankkeista, joihin on osoitettu keskitetty rahoitus. On kuitenkin huomattava, että yli hallinnonalojen tapahtuva ns. ilmiöpohjainen budjetointi ei voi johtaa siihen, että viranomaisen rahoituksen peruspohja rapautuu entisestään ilmiöiden viedessä yhä enenevän kapenevia rahoitusvaroja.

Oikeudenhoidon haasteista

Selonteossa kuvataan oikeudenhoidon haasteita. Vaikka kansainvälisissä vertailututkimuksen perusteella Suomen oikeusvaltion tilanne on hyvä, suurimpana ongelmakohtina on tunnistettu erityisesti oikeusprosessiin pituus, oikeudenkäynnin kalleus ja rikostutkinnan tehokkuus.

Selonteossa todetaan, että yhteiskunnalliset muutokset ja oikeusongelmien monimutkaistuminen heijastavat asioiden määrään ja laatuun. Yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaisuutta on pyritty ratkaisemaan oikeudellisen sääntelyn keinoin, mikä on johtanut vaikeasti hahmotettavaan sääntelyyn vaikeissa kysymyksissä. Myös sisäministeriön hallinnonalalla on tunnistettu nykyisen sääntelyn pistemäisyys, joka on ilmentynyt reaktiivisena sääntelyn korjailuna toimintaympäristön tai toiminnallisten tarpeiden mukaisesti. Se on samalla johtanut aiemmin yksinkertaisten asioiden monimutkaistuneeseen ja resurssidonnaisuutta lisäävään prosessiin, esimerkiksi esitutkintaviranomaisella.

Kuten oikeudenhoidonkin haasteet, myös poliisin rikostorjunnan haasteet ovat kumuloituneet pidemmällä aikavälillä. Rikosten määrän kasvun lisäksi edellä kuvatut toimintaympäristön muutokset haastavat nykytilaa ja myös tulevaisuutta. Esimerkiksi tietomurto-tutkinnassa voi olla tuhansia asianomistajia esitutkinnassa kuultavina ja se haastaa nykymuotoista rikosprosessimenettelyä. Rikosten selvittäminen vie siten yhä enemmän aikaa, myös lainsäädännössä esitutkinnalle asetettujen muutosidonnaisuuksien takia. Viime vuosikymmenen aikana tehdyt lainsäädäntömuutokset, joita on selonteossakin kuvattu mm. oikeudenkäynnin keston lyhentämiseksi ja oikeudenhoidon tehostamiseksi, ovat osin lisänneet poliisin työmäärää. Eri tekijöiden yhteisvaikutuksena myös poliisin tutkinta-ajat ovat kasvaneet ja rikosten selvitysprosentti on heikentynyt, kuten selonteossa todetaan. Näihin haasteisiin tarvitaan perustellusti viranomaistoiminnan ennakoluulotonta kehittämistä sekä lainsäädännöllisesti että toiminnallisesti.



Enenevässä määrin rikosprosessia yritetään tällä hetkellä käyttää ensisijaisena väylänä oikeusturvan saamiseksi siviiliprosessien sijaan. Taustalla vaikuttaa myös selonteossa kuvattu siviiliprosessin oikeudenkäynnin kalleus ja kuluriski. Vaikka tarpeettomasti tehty rikosilmoitus ei johtaisikaan varsinaiseen esitutkintaan, rikosilmoituksen kirjaaminen, esikäsittely ja esiselvitykset sekä perustellut esitutkintapäätökset kuormittavat esitutkintaviranomaisen voimavaroja ja siten vähentävät muuhun esitutkintaan käytettäviä voimavaroja.

Selonteossa on tuotu esille, että esitutkinnan rajoittamisten määrät ovat nousseet, lainsäädäntömuutosten toimeenpanon vakiinnuttua. Säättämällä esitutkinnan rajoittamisen edellytyksistä lainsäätäjän on tehnyt arvovalinnan, että edellytysten täytyessä esitutkinta voidaan syyttäjän päätöksellä jättää toimittamatta tai lopettaa tutkinnanjohtajan esityksestä. Nämä rajoittamisedellytykset liittyvät vähäisyys-, nuoruus-, kohtuus- ja konkurenssi- taikka kustannusperusteeseen. Siten rajoittamisten käyttö on ollut lainsäätäjän suoma keino rajoittaa esitutkintoja niissä tapauksissa, joissa yhteiskunnan resurssien käyttäminen ei ole enää nykymaailmassa mahdollista samalla tavalla kuin esimerkiksi vuosikymmenten takaa olevilla resursseilla.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/1510/2021) todennut, että perusongelmana esitutkinnan viipymiseen on voimavarojen riittävyys ja todennut, että on perustellusti arvioitava, olisiko asioiden käsittelyn priorisoinnin sääntelystä lakitasolla saatavissa joitain hyötyjä.

Resurssien niukkuus suhteessa toimivaltaisten viranomaisten lakisääteisten velvoitteiden laaja-alaisuuteen on johtanut aiheellisesti pyrkimykseen parantaa nykytilaa sääntelyn keinoin. Esimerkiksi hallitus antoi syksyllä 2022 eduskunnalle esityksensä (HE 144/2022 vp) koskien lainsäädäntömuutoksia lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn nopeuttamiseksi. Myös lähestymiskiellon rikkomista koskeva asia säädettiin kiireellisenä käsiteltäväksi, jollei rikkomista ole pidettävä kokonaisuutena arvioiden vähäisenä (HE 143/2022). Muutoksille osoitettiin resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteeltaan ja nykytilan haasteisiin nähden muutokset ovat perusteltuja ja tarpeellisia, mutta niiden taustalla vaikuttavat laajemmat ongelmat rikosprosessiketjun käsittelyn viiveistä. Muutokset eivät siten ratkaise resurssien niukkuudesta johtuvaa nykytilan laajempaa ongelmaa. Käytännössä ne voivat parantaa ja nopeuttaa lainmuutosten kohteena olleiden asioiden käsittelyä, mutta pidentää muiden asioiden käsittelyaikaa.

Selonteossa painottuu oikeudenhoidon merkittävinä ongelmana liian pitkät käsittelyajat, jotka ovat omiaan heikentämään asianosaisten oikeusturvaa. Resurssien lisääminen ja tuloksellisuustoimenpiteiden kehittäminen ovat kuitenkin vain osa ratkaisua. On myös tarkasteltava yhteiskunnan tarjoamaa palvelutasoa. Selonteossa todetaan, että oikeudenhoidossa yksittäinen henkilö ratkaisee keskimäärin vähemmän asioita kuin viisi vuotta sitten ja toisaalla todetaan, että henkilöstö on aiempaa kuormittuneempaa. Tähän voidaan arvioida olevan useita syitä, joita selonteossakin nostetaan esille mm. asian käsittelyyn liittyen (vaikeutuneet jutut, tuomioiden laajuudet eli perustelut jne.). Sen lisäksi yhteiskunnan ja ihmisten odotukset viranomaistoimintaa ovat yleisesti kasvaneet. Enää yksittäisen asian käsittely ja sen ratkaiseminen ei riitä, vaan viranomaisen resursseja syö yhä enemmän erilaiset tietojärjestelmäkirjaukset, yhteistyötapaamiset ja kansalaistiedusteluita asioista sähköisen asioinnin helppouden myötä. Lisäksi yhä enemmän tulee myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun



lain mukaisia tietopyyntöjä, kanteluita ja jopa häirintätarkoituksessa tehtyjä rikosilmoituksia viranomaisten toiminnasta.

Eräänä oikeudenkäyntien kestoon liittyvänä suojana on selonteossa todettu oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) annetussa laissa säädetty asianosaisen oikeus saada hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Asianosaisen oikeusturvan kannalta tämä on perusteltua. Kustannukset maksetaan valtionvaroista, mutta valtiokonttori perii hyvityksen ja kulut asianomaiselta ministeriöltä em. lain 12 § 3 momentin perusteella. Takautumisvastuun tavoitteena on ollut kannustaa ministeriöitä huolehtimaan toimialansa tuomioistuinten ja viranomaisten (ml. poliisi) riittävästä resursoinnista (HE 85/2012 vp, s. 33), mutta käytännössä ministeriöiden päätöksentekovalta on rajattu resurssien osoittamiseen nähden. Poliisin määrärahoja koskevassa selvityksessä todettiin, että vuodesta 2017 lähtien esimerkiksi sisäministeriön esitykset ovat kasvaneet suhteessa (tosiasiassa) poliisitoimen osoitettuun rahoitukseen. Toistaiseksi hyvitysten määrät ovat olleet suhteellisen pieniä, mutta käsittelyaikojen kasvu ja valtion talouden tulevat sopeuttamistarpeet nostavat huolen tulevien vuosien osalta.

Toimenpide-ehdotuksista

Oikeudenhoidon toimijoiden toimintaedellytykset vaikuttavat monin paikoin myös sisäiseen turvallisuuteen. Uskottavalla ja tehokkaalla oikeudenhoidolla ja nykyaikaisella prosessisäätelyllä voidaan parantaa sisäistä turvallisuutta ja sisäministeriön hallinnonalan toimintaedellytyksiä. Toimintaympäristö on jatkuvasti muuttuva ja muutoksesta on tullut aiempaa nopeampaa. Toimintaympäristössä nouseviin ilmiöihin tulee kyetä reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti.

Selonteon mukaan yleisenä tavoitteena on edetä nykyisestä pistemäisestä kehittämisestä pitkien arvoketjujen kehittämiseen sekä prosessien yhteentoimivuuden ja sujuvuuden parantamiseen. Lisäksi selonteossa todetaan, että oikeudenhoidon pitkiä, organisaatorajat läpileikkaavia prosesseja kehittämällä voidaan saavuttaa tulevaisuudessa merkittäviä hyötyjä.

Selonteko sisältää ehdotuksia toimenpiteiksi, jotka ovat pääosin omiaan parantamaan oikeudenhoidon nykytilaa. Selonteossa esitetyt toimenpiteet ovat kuitenkin verrattain yleisellä tasolla, ettei niiden vaikutuksia voida tarkemmin arvioida sisäministeriön hallinnonalan viranomaisille. Sen takia nostetaan esille sisäministeriön hallinnonalan näkökulmia joihinkin ehdotettuihin toimenpiteisiin.

Rikosprosessiketjun ja esitutkinnan sujuvoittamiseksi tarvitaan laaja-alaisempaa nykysääntelyn kehittämistä, joka vastaa yhteiskunnassa tapahtuvaan toimintaympäristön muutokseen. Koko rikosprosessiketjua on tarkasteltava ennakkoluulottomasti sen tunnistamiseksi, käytetäänkö viranomaisten rajallisia resursseja oikeisiin asioihin, mikä on resursseille oikein mitoitettu palvelutaso ja voidaanko nykypäivän yhteiskunnassa luopua jostakin viranomaisten velvoitteista. Nykyisellä resurssitasolla rikostorjunnassa on voitava kohdistaa voimavarat rikoksen laatu ja asianomistajan asema huomioiden vakavimpiin rikoksiin, turvata niiden palvelutaso ja löydettävä joustavampia menettelytapoja lievempien rikkeiden käsittelyyn - oikeusvarmuus ja yhdenvertaisuus huomioiden. Nykyisessä rikosprosessissa on säädetty lähes yhdenmukainen prosessi kaikille rikoslajeille riippumatta teon haitallisuudesta tai moitittavuudesta.



desta taikka vaikutuksista asianosaisten oikeusturvaan. Sääntelyn lähtökohtana, että rikoslajista riippumatta toimitaan tiettyjen prosessuaalisten pääsääntöjen mukaisesti, ja niistä voidaan poiketa vain tarkoin säädellyillä perusteilla. Sääntelyratkaisu on omiaan lisäämään prosessitoimijoiden työmäärää asian käsittelyn yhteydessä. Rikosasoiden käsittelyn menettelysäännösten virtaviivaistaminen onkin myös sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta korostuneen tärkeää ja edellyttää sähköisen asioinnin ja sähköisten työtapojen edistämistä (toimenpide 2). Ennen kaikkea selonteossa esiintuotu digisiirtymän tärkeys sekä hallinnolliset organisaatorajat ylittävien tietojärjestelmien yhteensovittamisella voidaan parantaa oikeudenhoidon tilaa.

Selonteon toimenpide-ehdotuksissa ei huomioida rikosprosessiin sisään tulevien asioiden arviointia. Vuosien saatossa rikosprosessiin on tullut uusia kriminalisointien kautta uusia tutkittavia rikoksia vanhojen kriminalisointien säilyessä. Tarvittaisiinkin laajempaa kriminaalipoliittista keskustelua ja yhteiskunnallisia valintoja siitä, mihin oikeusturvan kannalta keskeisiin asioihin yhteiskunta käyttää kapenevat resurssinsa tulevaisuudessa, ellei kyetä osoittamaan huomattavan merkittäviä lisäresursseja oikeudenhoitoon. Tällä hetkellä rikosilmoituksen ilmoituksen kirjaamiskynnys on matala ja perustuu ilmoittajan omaan tahdonmuodostukseen siitä, epäileeko tämä tapahtumaa rikokseksi (ETL 3:1) ilman viranomaisen objektiivista arviointia.

Rikosprosessin tehokkuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää lisätä vaihtoehtoisten menettelyjen käyttöä. Esimerkiksi sovittelun ensisijaisuutta lisäämällä voidaan parantaa yhteiskunnan toimien vaikuttavuutta. Se on myös asianosaisille usein oikeusprosessia nopeampaa. Rikosprosessin käynnistäminen tulisikin olla yhteiskunnan viimesijainen keino ja näiden prosessien päällekkäisyyttä tulisi karsia (liittyy toimenpiteisiin 2, 4 ja 12). Sovittelun käyttö rikosprosessin (ja esitutinnan) sijaan olisi ekonomista yhteiskunnan varojen käyttöä.

Kannatettavaa on, että rikosprosessiketjun yhteistyötä tiivistetään toimijoiden välillä (toimenpide 11). Sisäministeriölle tulleen tiedon mukaan tällä hetkellä esimerkiksi syyttäjien resurssien niukkuus on vaikeuttanut käytännön esitutkintayhteistyön edellytyksiä. Jo esitutinnan aikana esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyöllä voidaan kohdentaa viranomaisen käytössä olevat voimavarat niiden rikosten esitutkintaan, joissa teon moitittavuus ja haitallisuus sekä asianosaisten oikeusturva sitä edellyttää. Poliisi- ja syyttäjyhteistyössä esimerkiksi esitutinnan rajoittamista tunnustamisten perusteella (ETL 3:10 a) tulisi lisätä ja siten voitaisiin nopeuttaa rikosasoiden käsittelyä erityisesti laajemmissa ja siten pitkäkestoisissa jutuissa.

Esitutinnan valtakunnallisen kehittämisen kannalta on niin ikään kannatettavaa, että oikeudenhoidon selonteossa nostetaan esille pyrkimys yhdenmukaisiin toimintatapoihin koko rikosprosessiketjussa (toimenpide 11). Tällä hetkellä poliisi joutuu käytännössä sopimaan erilaisia käytäntöjä rikosketjun toimijoiden kanssa eri puolella Suomea ja se on vaikuttanut poliisin valtakunnallista kehittämiseen. Tämä näkökulma olisi tarpeen huomioida myös tuomioistuinten riippumattomuutta tarkasteltaessa (toimenpide 3).

Asianosaisten riittävä oikeusapu turvaa aineellisen totuuden löytämistä ja itse rikosprosessia. Mikäli oikeusavun ja oikeudellisen neuvonnan saatavuutta parannetaan, se voi parhaimmillaan vähentää poliisin työmäärää, esimerkiksi lisääntyneen oikeudellisen neuvonnan tai oi-



keusavun myötä vähentämällä perusteettomia rikosilmoituksia, parantamalla tehtyjen rikosilmoitusten laatua sekä sujuvoittamalla rikosprosessia. Tärkeää on niin ikään, että oikeudenhoidossa kyettäisiin oikeudenhoidon voimavaroilla tarjoamaan asianosaisille tarvittava oikeusapu vuorokauden ajasta riippumatta.

Rangaistusten täytäntöönpanolla on olennainen merkitys mm. uusintarikollisuuden ehkäisyyn ja myös rangaistusaikaisen rikollisuuden torjuntaan (mm. järjestäytynyt rikollisuus tai väkivaltaisen radikalisaation ehkäisy rangaistusta täytäntöönpanossa). Rikollisuus kasautuu ja vakaviin rikoksiin syyllistyneet ovat tyypillisesti jo aiemmin rikoksia tehneitä henkilöitä. Siten täytäntöönpanojärjestelmän kyky tehtävänsä mukaisesti tukea rikoksetonta elämää rangaistuksen jälkeen (ns. kuntouttava vaikutus), on sekä yhteiskunnan turvallisuuden kuin koko rikosprosessiketjun kustannusten näkökulmasta tärkeää. Rikosseuraamuslaitoksen vankilaverkostoa uudistamisessa on tärkeä ottaa huomioon myös poliisin toiminnalliset tarpeet rikosketjun näkökulmasta. Ylivelkaantumisista estämistä tähtäävillä toimilla vaikutetaan niin tekijöihin, jotka voivat vaikuttaa syrjäytymiseen, usein rikosten taustalla oleviin tekijöihin.

Sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseksi toimenpide 4 on sinällään kannatettava, mutta sisäministeriön hallinnonalan osalta korostetaan, että tuomioistuinten ratkaistavia asioita arvioitaessa on otettava huomioon vaikutukset sisäministeriön hallinnonalan, kuten poliisin tehtäviin. Aiemmissa uudistuksissa oikeushallinnon tehostamisella on siirretty lisävelvoitteita poliisille. Sama koskee toimenpidettä 10 arvioitaessa viranomaisten välistä työnjakoa koskien sakon täytäntöönpanosta annettua laissa. Nykyinen (uudistettu) sakkomenettely on osoittanut käytännössä monimutkaiseksi aiempaan menettelyyn nähden.

Lopuksi todetaan, että vaikka oikeusministeriön vastuulle kuuluvaa rikosentorjunnan politiikka-aluetta ei käsitellä selonteossa selonteon keskittyessä nimenomaisesti oikeudenhoidon, niin rikosentorjunnalla ja sisäisen turvallisuuden työllä on laajempi yhteiskunnan turvallisuutta edistävä vaikutus ja siten sillä voidaan vaikuttaa vähentävästi vireille tuleviin rikosasioihin, jolloin sillä on merkitystä myös selonteon aihepiirin kannalta.

Johtava asiantuntija Heidi Kankainen