

SISÄISEN TURVALLISUUDEN JA OIKEUDENHOIDON RESURSSITARPEITA ARVIOIVA TYÖRYHMÄ

KIRJALLISET LAUSUNNOT

KUULLUT ASiantuntijat (SUULLINEN JA/TAI KIRJALLINEN KUULEMINEN)

1. Pauliine Koskelo, Korkein oikeus, presidentti
2. Sirpa Virta, professori, Tampereen yliopisto
3. Ilkka Salmi, EU:n tiedusteluanalyysikeskuksen johtaja, Bryssel
4. Sakari Melander, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto



30.12.2014

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon parlamentaariselle työryhmälle

Kiitän tilaisuudesta tulla kuulluksi parlamentaarisen työryhmän kokouksessa 10.12.2014. Tuolloin tausta-aineistona oli ollut käytettävissä ainoastaan työryhmän asettamispäätös. Saatua kuulemistilaisuuden jälkeen tietooni työryhmän kirjallisia kuulemisiä varten laaditun lausuntopyyntöön haluaisin vielä tuoda esiin joitakin täydentäviä näkökohtia, vaikka kirjallista lausuntopyyntöä ei minulle sinänsä ole osoitettu.

Kuulemiskirjeessä esitetään kaksijakoinen kysymyksenasettelu, jossa ensimmäinen osio koskee resursseja ja toinen on otsikoitu viittauksella viranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseen. Lainkäytön näkökulmasta lähestymistapa on liian kapea ja suppea. Sen vuoksi haluaisin kiinnittää työryhmän huomiota seuraaviin seikkoihin.

Kehyspäätöksen resurssit vuosina 2015 – 2018.

- 1. Tavoitteenasettelu.** Kirjeen mukaan lähtökohtana näyttäisi olevan kysymys siitä, minkälaisella resurssitasolla vaikuttavuus voitaisiin säilyttää nykytasolla. Tällainen tavoiteasettelu ei kuitenkaan ole oikea eikä riittävä. Hallituksella ja eduskunnalla on perustuslaillinen velvollisuus järjestää oikeudenhoito niin, että järjestelmän toimintakyky vastaa perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia. Niin kauan kuin tämä vaatimustaso ei toteudu, ei tavoiteasettelua voida rajata nykytilan säilyttämiseen. Erityisen ongelmallista on, jos parlamentaarisessa työryhmässä omaksuttaisiin lähestymistapa, joka tosiasiallisesti merkitsisi luopumista perustuslaillisten vaatimusten mukaisen toiminnan tason toteuttamisesta.

PAULIINE KOSKELO
Presidentti | President

Puh./Tel. +358 (0)2956 40100 | Fax +358 (0)2956 40013
pauliine.koskelo@oikeus.fi

2. **Aikajänne.** Kirjeessä mainittu kehyspäättöksen aikajänne on nelivuotinen. Tällainen aikajänne on oikeudenhoidon kehittämisen ja uudistamisen kannalta lyhyt. Kun vaikuttavuuden kannalta merkittävät uudistukset ovat lainsäädäntötoimista riippuvia, suunnitelmallinen ja hallittu kehittämistyö edellyttää vahvaa strategista otetta kehyskautta pidemmällä aikajänteellä. Vastaavasti rahoituksen turvaamisessa tarvitaan hallittua ja vallitsevaan tarvetasoon sovitettua kehitystä myös kehyskausia pidemmällä aikavälillä.
3. **Rahoituskehukset.** Resurssitarpeet riippuvat siitä, mitä uudistuksia tehdään tai jätetään tekemättä, ja millä aikataululla resurssitarpeisiin vaikuttavia uudistuksia voidaan saada aikaan. Välttämätöntä on, että asioita aletaan tehdä **oikeassa järjestyksessä**. Kehysratkaisuisissa tulee **sovittaa yhteen** rahoitustarve, joka riippuu uudistuksista, ja rahoitustaso. Kehyskauden 2015 – 2018 osalta on ilmeistä, ettei uudistustahti ole riittävä, jotta oikeudenhoidon menotaso voitaisiin sopeuttaa kehyspäättöksen mukaiseen rahoitustasoon. Näin ollen **ei ole edellytyksiä pitäytyä kehyspäättöksen mukaisessa rahoitustasossa**, vaan kehyskaudella 2016 –2019 **rahoituskehysiä on korjattava niin, että rahoitustaso vastaa todellista menotasoa**. Vaikuttavuuden säilyttäminen edes nykyisellä tasolla edellyttää vähintäänkin sitä, ettei rahoitusleikkauksia toteuteta ilman vastaavaa ja samanaikaista rahoitustarpeen supistumista ja yliarvioimatta tähän mennessä voimaan tulleiden tai lähitulevaisuudessa voimaan saatettavien uudistusten säästövaikutuksia.
4. **Rahoitustarpeen supistaminen** edellyttää suunnitelmallisia lainsäädännöllisiä uudistuksia, joiden avulla voimavarojen käyttöä voidaan järjeistää ja kohdentaa oikeusturvan tason ja vaikuttavuuden kannalta nykyistä paremmin. Sitä varten ”oikeudenhoidon uudistusohjelmasta” tulee kehittää ja päivittää todellinen, strategisen kokonaisuuden muodostava ja sellaisena toimeenpantava ohjelma. Resurssien jaon vinoutumia on purettava niiden rakenteellisia syitä korjaavien lainsäädännöllisten uudistusten lisäksi mahdollisuuksien mukaan myös oikeusministeriön omilla korjaavilla toimilla (kunnes tuomioistuinhallinto saadaan irrotetuksi ministeriöstä).
5. Korkeimman oikeuden osalta tilanne on se, että rahoituskehys ei riitä tuomarikapasiteetin ylläpitoon nykyisellä tasolla, vaan 2015 – 2016 jäsenmäärää joudutaan supistamaan kahdella, mikä merkitsee tuomarikapasiteetin vähenemistä yli 10 prosentilla. On selvää, että **ydintöiminnan henkilöstön vähentäminen ilman muita toimenpiteitä heikentää toiminnan vaikuttavuutta**. Tuomarimäärän vähentäminen niin, ettei vaikuttavuus heikentyisi, on mahdollista vain huolehtimalla siitä, että lainkäyttökapasiteetti voidaan nykyistä tehokkaammin kohdentaa prejudikaattityöhön. Se edellyttää, että saapuvasta asiamäärästä olisi kyettävä voimakkaasti karsimaan kokonaan pois sellaista juttukantaa, jonka käsittelyyn kuluu kapasiteettia aiheettomasti. Saapuvista valituslupa-asioista lukumääräisesti suuri osa on sellaisia, joihin ei liity mitään valituslupaperusteita. Keinoja aiheettoman juttukannan patoamiseen ovat oikeusavun palkkioehtojen tiukentaminen, oikeudenkäyntimaksujen ohjausvaikutuksen tehostaminen ja erityisten pätevyysvaatimusten asettaminen oikeudenkäyntiavustajille KKO:ssa. Ajateltavissa olevista keinoista ei kuitenkaan ole apua niin kauan kuin valmius tarvittaviin sääddösmuutoksiin puuttuu. Vaikuttavuuden turvaaminen ja parantaminen edellyttää, että rahoitussupistukset kulkevat käsi kädessä toimintaa järjeistävien muutosten kanssa.
6. Hovioikeuksien filteri eli jatkokäsittelyn lupajärjestelmä (JKL) ei ole padonnut aiheetonta jatkomuutoksenhakua KKO:ssa. Päinvastoin se tavallaan kaavamaistaa ja yksinkertaistaa aiheettomien hovioikeusvalitusten monistamista aiheettomiksi valituslupahakemuksiksi. JKL-järjestelmän laajentamiseen liittyy riski siitä, että aiheeton jatkomuutoksenhaku KKO:een

lisääntyy entisestään ja KKO:n toiminnan vaikuttavuus, joka on prejudikaattityössä, heikkenee entisestään. Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että uudistustyössä hoidettaisiin kokonaisuuksia eikä vain pistemäisesti yksittäisiä kohteita.

Uudistustyö

7. Kuulemiskirjeen mukaan vaikuttaa siltä, että uudistustyön painopisteeksi olisi ajateltu viranomaisyhteistyön kehittäminen. Lainkäytön näkökulmasta tällainen lähestymistapa on liian kapea, riittämätön sekä toiminnan perustuslaillisen ja oikeudellisen perustan sivuuttava. Lainkäyttöä ei leimaa eikä määrää ”viranomaisyhteistyö”, vaan lainkäytössä on kysymys laillisessa järjestyksessä toimeenpantavista oikeudenkäynneistä. Toiminnan perustana ja rajoitteena ovat lainsäädäntö sekä perustuslailliset vaatimukset, mukaan lukien oikeusvaltion edellyttämä tuomioistuinten ulkoinen, sisäinen ja keskinäinen riippumattomuus. Missä lakiin perustuva ja lakisidonnainen järjestelmä johtaa asioiden epätarkoituksenmukaisiin ja voimavaroja aiheettomasti tai tehottomasti kuluttaviin prosesseihin, epäkohtia ei voida purkaa ”viranomaisyhteistyöllä”, vaan ne on purettava korjaamalla lainsäädäntöä. Viranomaisyhteistyöllä voidaan esimerkiksi turvata ja parantaa tiedonkulkua sekä kehittää prosessien laatua ja osaamisen tasoa oikeudellisten tehtävien ja rajojen puitteissa, mutta pelkästään tältä pohjalta ei nykyhaasteiden vaatimia muutoksia ja tuloksia ole saavutettavissa. Voimavarojen käyttöä olennaisesti järjeistävät ja resurssitarpeita vähentävät uudistukset edellyttävät välttämättä lainsäädäntötoimia. Kysymys paljon isommista ja laaja-alaisemmista muutostarpeista kuin mihin voidaan päästä pelkän hallinnollisen viranomaisyhteistyön pohjalta.
8. Perus- ja ihmisoikeusvaatimuksia vastaavan oikeudenhoidon rakentaminen on mahdollista vain suunnitelmallisella uudistusohjelmalla, jossa lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttö sovitetaan toisiinsa. Onnistunut uudistustyö edellyttää myös, että vaikuttavuutta turvataan ja parannetaan koko järjestelmän tasolla ja huolehditaan, ettei ongelmia siirretä yhdestä kohdasta toiseen. Lisäksi on olennaista, että aineellisessa lainsäädännössä ilmeneviin epäkohtiin puututaan korjaamalla lainsäädäntöä, jotta kansalaisia ja tuomioistuimia ei kuormiteta asioilla, joiden taustalla on tavalla tai toisella viallinen lainsäädäntö.
9. Parlamentaarisen työryhmän merkitys voisi olla siinä, että kestävästi ja suunnitelmallisesti eteenpäin vievä uudistustyö saisi taakseen laajapohjaista poliittista tukea ja työntövoimaa.
10. Hyvin huolestuttava näköala sitä vastoin olisi, jos parlamentaarisesti koottu valmistelu johtaisi siihen, että ambitiotaso oikeudenhoidon uudistamisessa ankkuroidaan liian kapeasti tai puutteellisesti hahmotettuihin lähtökohtiin ja perustuslaillisten vaatimusten alapuolelle.

Muutoin viittaa suullisen kuulemisen yhteydessä esitettyyn.

Hyvä uutta vuotta 2015 toivottaen


Pauliine Koskelo

Sirpa Virta, professori (turvallisuushallinto), Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

Dosentti, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu

sirpa.virta@uta.fi, 040-1904157

Ajatuksia sisäisen turvallisuuden strategiatyön, organisoinnin ja resurssikeskustelun pohjaksi.

1. Kokonaisturvallisuus ja sisäinen turvallisuus – sisäisen turvallisuuden /siviiliturvallisuuden painoarvo

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja ulkoista turvallisuutta koskeva keskustelu pyörii tällä hetkellä kybervakoilun ja –valvonnan, Ukrainan ja Nato-jäsenyyksikysymyksen ympärillä. Uhka on ulkoinen, meille (valtiona, yhteiskuntana ja kansalaisina) yhteinen. Siksi myös poliittisesti ”helpompi”.

Sisä- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sisäistä turvallisuutta koskeva keskustelu pyörii muutaman vierastaistelijan mahdollisessa palaamisessa ja uhatta (uhkaa mitenkään vähättelemättä) ja muutaman maahanmuuttajan kotoutumisessa (lkm erittäin pieni verrattuna muihin Euroopan maihin). Eriarvoisuus (työttömyys, köyhyys, mielenterveys-, päihde-, terveysongelmat) yhteiskunnan sisällä kasvaa koko ajan, yhteiskuntapoliittisten (talous, sosiaali- ja terveys-, koulutus-...) päätösten seurauksena. Toivottomuus suhteessa tulevaisuuteen näkyy nuorisossa (nuorisotyöttömyys, nuorten mielenterveystilastot). Mitä enemmän valtion budjetista leikataan sosiaali- ja terveys-, koulutus-, työllisyys- jne puolilta, sitä enemmän resurssitarve kasvaa sisäisen turvallisuuden perustehtävien (yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostorjunta) kohdalla. Kysymys ei ole siitä, että nuorisotyöttömät ryhtyisivät rikollisiksi, vaan siitä että yleinen yhteiskunnallinen ilmapiiri – jos se on joskus ollut valoisa ja toiveikas – on muuttunut ja muuttumassa siihen suuntaan, että ihmiset alkavat kyseenalaistaa valtion kyvyn huolehtia kansalaisistaan (jätetään oman onnensa nojaan? omasta turvallisuudestaan huolta pitämään?). Viranomaisiin, kuten poliisiin, luotetaan mutta valtiota ja yhteiskuntaa ei pidetä ”meidän yhteiskuntanamme”. Kun puhutaan julkisuudessa, että konsensusta ei tarvita, lietsotaan ristiriitoja (tahtomatta), vaikka kyseinen näkemys koskisi vain perinteistä korporatistista työelämäkonsensuskuviota.

Yhteiskunnallinen levottomuus lisääntyy, tietoverkot korvaavat yhteisöjä ja yhteisöllisyyttä mutta samalla tietoverkkojen haavoittuvuus voi vaarantaa yhteiskunnan toiminnan, jne. On paljon signaaleja siitä, että katurauha ja yhteiskuntarauha voivat olla paljon vähemmän vakaita muuttujia kuin mitä uskotaan ja luotetaan. Mistä syntyy suomalaisten tai maahanmuuttajien lojaalisuus yhteiskuntaamme kohtaan? Miten pitkälle se venyy? Yhteiskunnan rakenteet (koheesio) ovat massaloyalisuuden varassa.

Sisäiset uhat ovat keskuudessamme, siksi ne ovat poliittisesti paljon vaikeampia haasteita kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikalla. Syrjäytymisen ehkäiseminen on pääasiassa muiden hallinnonalojen kuin sisäisen turvallisuuden tehtäväaluetta. Syrjäytymisen seurausten kanssa selviäminen on sisäisen turvallisuuden tehtäväaluetta. (Vaikka ennalta estävä toiminta on poliisin perustehtävien joukossa, se ei tarkoita syvälle ongelmien syihin pureutuvaa ehkäisemistä vaan sellaista, joka kohdistuu vain siihen mihin poliisitoiminnalla voidaan vaikuttaa.)

Strategisen johtamisen ja strategisen viestinnän selkeyttäminen on tärkeätä, minkä vuoksi terminologiaa on järkeistettävä. Nyt strateginen terminologia on epäyhtenäistä, päällekkäistä, hämää ja sekavaa. (esim.

Yhteiskunnan turvallisuus –strategia 2010, Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012). YTS:n pohjana ja tavoitteena on kokonaisturvallisuus, STO:n pohjana laaja turvallisuus. Molemmat termit ja niiden sisällöt ovat muodostuneet sellaisiksi, kuin valmistelevat tahot ovat ne määritelleet (mitä on otettu mukaan ja mitä jätetty pois). ”Kokonaisturvallisuus tuotetaan kokonaisuunpuolustuksen periaatteella” (PLM) ja se puolestaan on puolustusministeriön tehtävä. Siksi kokonaisturvallisuuden organisatoriset järjestelyt, etenkin turvallisuuskomitea, ja käytännöt ovat ehtineet vinouttaa kuviota siten, että **sisäisen turvallisuuden painoarvo ja osuus kokonaisturvallisuudessa on jäänyt huomattavasti sen todellista painoarvoa ja merkitystä vähäisemmäksi.**

Terminologian uudistaminen, termien ja substanssien välisten suhteiden täsmentäminen ja sisältöjen kirkastaminen on tärkeitä tulevan strategiatyön, mahdollisen uudelleenorganisoinnin ja resurssikeskustelun pohjaksi. Sisäisen turvallisuuden kokonaisuus on nykyisellään toiminnallisesti ja rakenteellisesti selkeä, mutta kokonaisturvallisuuden mallissa (VNK, Turvallisuuskomitea) se on sisäisen turvallisuuden näkökulmasta epäonnistuneesti esitetty ja se tulee korjata.

Sisäisen turvallisuuden kokonaisuus myös mielletään nykyään liian vinoutuneesti ns. arjen turvallisuuteen painottuvaksi. Sisäisen turvallisuuden ohjelmat ovat ansiokkaasti koordinoineet ja rakentaneet arjen turvallisuuden konseptia, alueellista ja paikallista turvallisuusyhteistyötä ym, mutta prioriteetit, erityisesti syrjäytymisen ehkäiseminen, ovat vieneet sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta (ehkä liiaksi) sosiaalisen turvallisuuden (ja siten muiden ministeriöiden ydintehtävien) suuntaan. Arjen turvallisuus –konseptin jakaminen kontrolliturvallisuuteen ja hyvinvointiturvallisuuteen toimii jossain yhteydessä, mutta se ei huomioi lainkaan poliisin, pelastuksen ja muiden ”kontrolliviranomaisten” tekemää ennalta estävää työtä. Lisäksi kontrolli –etuliite on negatiivinen konnotaatioaltaan arkikielessä eivätkä viranomaiset itsekään käytä ko. termiä. Arjen turvallisuus ja hyvinvointiturvallisuus –kokonaisuus sellaisena kuin se on sisäisen turvallisuuden ohjelmien myötä muodostunut, on edelleen tärkeä osa ennalta estävää toimintaa, mutta sen osuus sisäisen turvallisuuden kokonaisuudessa on pieni. Koordinointi, tiedottaminen ja yhteistyön mahdollistaminen ovat olleet ja ovat tämän funktion tärkeimmät roolit.

Koska sisäinen turvallisuus on myös EU-käsitteen Internal security kanssa vastaava (suora käänös), se ei voi Suomessa tarkoittaa kovin erilaista kokonaisuutta. Poliisin, tullin, rajan ja muidenkin viranomaisten kansalliset strategiat noudattavat eurooppalaisia linjauksia siksi, että myös sisäisen turvallisuuden uhat ovat rajat ylittäviä, eurooppalaisia ja globaaleja, ja kansainvälinen yhteistyö niiden torjumiseksi on tärkeää. Digitaalinen turvallisuus on tästä paras esimerkki. Koska sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on liudentunut jo ennen digitaalisen turvallisuuden kysymysten nousua agendalle, voidaan ajatella, että ”sisäinen turvallisuus” –terminologia uudistetaan muun turvallisuusterminologian ja kansainvälisen turvallisuuskielen mukaisesti.

Siviiliturvallisuus –termi, samoin kuin yhteiskunnallinen turvallisuus (Civil Security, societal security, samhällsäkerhet) kattaa sisäisen turvallisuuden kokonaisuuden, mutta pohjoismaisessa siviiliturvallisuuden yhteistyön kehittämissuunnitelmassa sitä on myös käytetty rinnakkain kokonaisturvallisuus-termin kanssa. Terminologia on tuotu pohjoismaisen siviiliturvallisuusyhteistyön puitteissa Suomeen, kun ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa alettiin korostaa pohjoismaista yhteistyötä nimenomaan siviiliturvallisuuden asioissa (rajat ylittävä yhteistyö mm. pelastustoiminnassa). Kokonaisuunpuolustus –termi vaihtui kokonaisturvallisuus –termiin ja aiemmin YETT-strategiana tunnettu strategia päivitettiin nimeltään Yhteiskunnan turvallisuus –strategiaksi (2010). Ns. Haga-prosessista eli pohjoismaisen siviili / yhteiskunnallisen turvallisuuden yhteistyöstä saa lisätietoa mm. pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston asiakirjoista (osa lähteenä). Tämän prosessin seurauksena Suomessa sisäisen turvallisuuden kokonaisuus jäi kokonaisturvallisuuskuviossa käytännössä sivuun. Kuitenkin yhteiskunnallisesta turvallisuudesta (societal security) vastaa Suomessa (kuten Islannissakin) sisäministeriö.

Tanskassa ja Ruotsissa siitä vastaa puolustusministeriö, Norjassa oikeus- ja turvallisuusministeriö (Justice and Public Safety).

Sisäinen turvallisuus tulee jatkossa ymmärtää (kuten pohjoismaissa ja pohjoismaisen yhteistyön, esim. poliisi- ja pelastusalojen yhteistyön puitteissa) yhteiskunnallisen turvallisuuden, tai siviiliturvallisuuden, kokonaisuutena, jonka tavoitteena on yhteiskunnan suojeleminen (arvojen, kulttuurin, yhteiskunnallisen ja poliittisen järjestelmän, demokratian, infrastruktuurin) ja kansalaisten turvallisuus.

Termi kansallinen turvallisuus (national security) on muuttunut sisällöltään viimeisen 10 vuoden aikana siten, että (kaikkien länsimaiden) kansallisen turvallisuuden strategiat nimeävät suurimmiksi uhiksi (ei enää vieraan valtion vaan) terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, pandemiat, ilmastonmuutoksen, yhteiskunnan haavoittuvuuden, ja uusimpana digitaalisen / kyberturvallisuuden. Näin **kansallinen turvallisuus on muuttunut sisäisen turvallisuuden termiksi ja näiden uhkien osalta erityisesti saumaton yhteistyö kokonaisturvallisuuden molempien kokonaisuuksien – sisä- ja turvallisuuspolitiikan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan - välillä on tärkeää. Uhat ovat yhtä aikaa sekä yhteiskunnan sisältä että ulkoa tulevia, jopa globaaleja.**

Yksi mahdollinen uusi näkökulma /terminologia ja toiminnalliset kokonaisuudet:

KOKONAISTURVALLISUUS

SIVIILITURVALLISUUS¹

SOTILAALLINEN/PUOLUSTUS/

YHTEISKUNNAN TURVALLISUUS

SISÄINEN TURVALLISUUS

ULKOINEN TURVALLISUUS

SISÄ- JA TURVALLISUUSPOLITIikka

ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikka

YJT / Yleinen järjestys ja turvallisuus

...

Rikostorjunta

Pelastustoiminta

Kriisinhallinta

Keinoja: Ennalta ehkäisy,² varautuminen³, suojele

(civic protection) ja pelastaminen, tutkinta, syyttäjät,

oikeuslaitos, vankilat

¹ Siviiliturvallisuus (civil security) termi tulee pohjoismaisesta yhteiskunnallisen turvallisuuden (societal security, samhällssäkerhet) alueen yhteistyöstä

² Ns. Arjen turvaa –moniviranomaisia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita yhdistävä ennalta ehkäisevä kokonaisuus yhdistettynä viranomaisten omaan ennalta ehkäisevään työhön

³ Kokonaisturvallisuus –kokonaisuudessa varautumisen tehtävistä yli 16% on sisäministeriön tehtäviä (suurin osuus eri ministeriöiden varautumistehtävistä) (Branders 2015)

2. Ydintehtävät ja tulevaisuuden painotukset

Sisäisen turvallisuuden tärkein ja laajin (valtion tehtävästä johdettu) tehtävä on yleinen järjestys ja turvallisuus (YJT) ja rikostorjunta. Yleinen järjestys ja turvallisuus on poliisitoiminnan tärkein tehtävä, mutta myös tulli, raja ja pelastus vastaavat omilta osiltaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, samoin kuin muut sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalojen toiminnot.

Yleinen järjestys ja turvallisuus valtion perustehtävänä on tärkein elementti yhteiskunnallisen ja poliittisen järjestelmän (oikeusvaltion, demokraattisen järjestelmän) takaamisessa. Riittävät resurssit sisäisen turvallisuuden ydintehtävän hoitamiseksi ovat välttämättömiä yhteiskunnan toimivuuden, yhteiskuntarauhan, demokraattisen järjestelmän, oikeusturvan, sisäisten ja ulkoisten uhkien torjumisen, katurauhan ja kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi.

Turvallisuuskeskustelussa ei voi jättää huomiotta järjestystä. Järjestys tuottaa turvallisuutta, ja turvallisuus järjestystä. Yleinen järjestys –terminologia kattaa nykyään julkisen tilan lisäksi yksityisen tilan (koti, yritys). Yleisen järjestyksen häiriöt voivat vakavimmillaan haastaa poliittisen ja yhteiskunnallisen järjestyksen, oikeusvaltion ja demokratian perustan. Katurauha ja yhteiskuntarauha –termit kuvaavat näiden asioiden poliittista ulottuvuutta. Katsotaanpa Suomesta mihin suuntaan tahansa, ovat sekä katurauha että yhteiskuntarauha haastettuja, ja **poliisiresusseja tarvitaan ns. rauhoittamis (pacification)tehtäviin aina vain enemmän.** Pohjoismaissakin turvallisuusviranomaisia vastaan hyökätään yhä enemmän, toimintaa vaikeutetaan ja häiritään, poliisivastaisuus ja jopa vihamielisyys korostuu ääriliikkeiden ideologioissa ja toimissa (koska poliisi on valtion edustaja, ja esim. anarkismille valtio on suurin vihollinen).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tilaan vaikuttavat monenlaiset yhteiskuntapoliittiset ja muut tekijät, kuten eriarvoistumiskehitys ja segregatio (erityisen huolestuttavia ovat nuorisotyöttömyyden ja nuorison mielenterveysongelmien luvut). Syrjäytyminen ja syrjäyttäminen (syrjäyttävät mekanismit, joita on paljon) ovat yhteiskuntapoliittisia (talous-, työllisyys-, maahanmuutto-, sosiaali- ja terveys -poliittisia) ongelmia, joiden *syihin* eivät turvallisuusstrategiat tai poliisi voi vaikuttaa.

Siinä kun ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja puolustus koskee ulkoisiin uhkiin varautumista, jossa suomalaiset kansana ja valtio ja yhteiskunta ovat uhattuina ulkopuolisen toimesta (yhtenäistää ja yhdistää "meidät" vaikka esim. Nato-jäsenyydestä ym keinoista ollaankin eri mieltä), **sisäinen turvallisuus on poliittisesti paljon vaikeampi ja haasteellisempi kokonaisuus, koska meidän pitää katsoa peiliin – uhat nousevat yhteiskunnan sisältä, omien kansalaisten joukosta, ovat keskuudessamme – ja tehdä arvovalintoja eri asioiden suhteen** (keitä pelastetaan, missä osissa maata; kenen tai minkä, mikä turvallisuus on tärkein; mitä kriminalisoidaan; satsaanko päivittäisrikollisuuteen, kyber-, huume-, talous-, terrorismi- vai muuhun järjestäytyneeseen rikollisuuteen,...).

Rikostorjunnan alue kattaa perinteisen rikollisuuden lisäksi uudet rikollisuuden tekotavat ja ilmiöt, ja kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön. Tällä osa-alueella erityisesti kyberrikollisuus edellyttää runsaasti uutta osaamista ja resursseja. Kyberrikollisuus on ilmiönä paljon laajempi ja merkittävämpi kuin kybervakoilu ja valtioiden välinen informaatio- ja tietoturvakäynti. Ilmiöitä on hankala ylipäättään pitää erillään, joten tällä alueella kokonaisturvallisuuden molempien osien saumaton yhteistyö on tarpeen.

Sisäisestä turvallisuudesta vastaavat organisaatiot eivät voi eikä niiden pitäisi joutua priorisoimaan tehtäviä itse rajulla kädellä liian vähäisistä resursseista johtuen (käytännössä sitä tehdään joka päivä ja jokaisen tehtävän kohdalla poliisissa). Kokonaisuuden kannalta ei ole myöskään mikään ratkaisu, että siirretään poliisin tehtäviä muille viranomaisille jne. Resurssien ja tehtävien vastaamattomuus on vuosien mittaan syventänyt priorisoinnin kierrettä erityisesti poliisissa, mikä on johtanut siihen, että

päivittäisjohtamisessa joudutaan priorisoimaan hälytystehtävät (ja –tehtävistä) ja vakavan rikollisuuden tutkinta, muut priorisoidaan pois. Rikostutkintaa ”tapetaan” kaikin lain mahdollistamin keinoin, tutkittavien rikosten tutkinta-ajat kasvavat, tutkinnanjohtajien juttujen määrät ja paperityö on entisestään lisääntynyt.

Miksi ei voitaisi ajatella, että siviiliturvallisuuden / sisäisen turvallisuuden tehtävät uudenlaisen sisä- ja turvallisuuspolitiikan / strategian mukaisesti hoituisivat yhdellä organisaatiolla? Mihin tarvitaan erillistä PTR-yhteistyötä, kun poliisin, tullin ja rajan tehtävät alkavat mennä yhä enemmän päällekkäin ja koskevat rikostorjuntaa ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta? Erityisesti tietojohtoinen strateginen ja operatiivinen johtaminen edellyttää myös yhteistä tilannetietoisuutta ja –kuva sisäisen turvallisuuden organisaatioilta, miksei se voisi olla yhteinen sisäisen turvallisuuden kokonaisuudelle, jolloin valtionhallinnon tilannekuvakin perustuisi yhtä vahvaan sisäiseen ja ulkoiseen tiedustelutietoon. Toki sisäisen turvallisuuden organisaatiot ja viranomaiset nytkin tekevät yhteistyötä etenkin operatiivisessa toiminnassa, ja hyviä esimerkkejä löytyy pohjoisen harvaan asuttujen alueiden yhteistyömalleista (myös poliisin ja Ruotsin poliisin välillä), mutta kun tavoite on yksi ja sama eli sisäinen turvallisuus / siviiliturvallisuus ja kansalaisten turvallisuus niin miksi tarvitaan jokaisen organisaation omia strategioita (koordinointi? keskustelevatko strategiat keskenään?), omia aluejakoja, omaa koulutus- ja tutkimusorganisaatiota?

Yksi sisäisen turvallisuuden organisaatio voisi joustavasti osoittaa tehtäviä poliisille, rajalle ja tullille aina tarpeen ja resurssitilanteen mukaisesti (esim. partiointi harva-alueilla); varautua kriiseihin kriisijohtamismalleilla, joissa organisaatio toimii yhtenä esim. laajoissa evakuointi- tai pelastusoperaatioissa (ilman virka-apu tms menettelyjä); vastata kansalaisten, elinkeinoelämän, vapaaehtoissektorin odotuksiin ja tarpeisiin ja toimia niiden kanssa koordinoitusti yhteistyössä.

Sisäinen turvallisuus voidaan ajatella myös yhtenä kivijalkana, suomalaisen yhteiskunnan kriittisenä infrastruktuurina siinä kun huoltovarmuus, energia ja tietoverkotkin.

3. Resurssitarpeet, optimitaso ja turvallisuuden arvo

Tulevaisuuden resurssitarpeita tulee pohtia ennakkoluulottomasti. Nykyisellään hallinnonalojen strategiat ja tavoitteet lähtevät liikaa siitä, miten selviydytään tulevasta resurssivähennyksistä. Palvelujen heikentämiselle ja turvallisuuden heikkenemiselle on annettu periksi? Resurssitarpeiden arvioinnin tulisi lähteä siitä, mitä tarvitaan valtion, yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi (kansalaisten näkemykset tarpeista tulee ottaa huomioon). Pohjana on kaikki se, mitä lainsäädännöllä on määrätty turvallisuusviranomaisten tehtäväksi, siitä ei voida tinkiä. Rikoksia ei voida jättää tutkimatta. Lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että poliisi jättää tehtäviään tekemättä. Eikä kansalaisten oikeusturva eikä oikeustaju.

Tyhjiön riskit: jos maahan muodostuu **turvallisuustyhjiöitä**, niillä on taipumus täyttyä. Joko kansalaisyhteiskunnan spontaanein toimin (kansalaispartiot, laki omiin käsiin), yksityisen sektorin palveluin, tai muuten. Puolustusvoimien uusi paikallispuolustuskonsepti ja maakuntajoukot ovat monenlaisissa kansalaistilaisuuksissa mm. valmiusharjoitusten yhteyksissä ja maanpuolustuskoulutuksen tilaisuuksissa, tarjoutuneet paikkaamaan kansalaisten tuntemaa turvattomuutta ja muiden viranomaisten riittämättömyyttä. Varautumisesta ja resilienssistä on hyvää vauhtia tulossa uusi paikallinen turvallisuusajattelu.

Suomessa on vähiten poliiseja per asukas pohjoismaissa. Laskelmien mukaan poliisien määrä Suomessa vähenee vielä vuoden 2015 tasosta (7500) vuoteen 2018 (arvio 6800). Vuonna 2018 Polamkista valmistuu 840 poliisia, samana vuonna eläkepoistuma on 1400. En tiedä, onko tuo 560 erotus mukana em. arvioissa. Poliisille ilmoitettujen rikosten määrä vähenee vuosittain, mikä ainakin osittain johtuu siitä, että kansalaiset

eivät ilmoita rikoksista, joita ei kuitenkaan tutkita. Tutkinta-ajat pitenevät niiden osalta, jotka tutkitaan. Tieto ja tietoisuus poliisin tutkinnan tilanteesta johtaa siihen, että kansalaisilta menee vähitellen luottamus koko poliisi- ja oikeusjärjestelmään.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ja rikostorjunnan resurssit on mitoitettava sellaisiksi, että ne riittävät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen. Nykyisellään resurssit on tarkoitettu ns. perinteisiin tehtäviin, kun esimerkiksi tietoverkkorikollisuuden / kyberrikostorjunnan koulutus-, osaamis-, laite- ja kansainvälisen yhteistyön resurssitarpeet kasvavat kovaa vauhtia; ns. verkkoforensiikka ja -analyysi, tietoteknisen tutkinnan vaatima infra jne. Muunkin järjestäytyneen rikollisuuden osalta myös kansainvälinen poliisiyhteistyö edellyttää huomattavasti lisää resursseja. Samoin poliisin ennalta estävä toiminta, niin perinteisen rikollisuuden ja järjestäytyneiden rikollisuuden ehkäiseminen kuin väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäiseminen. Esimerkiksi HPL:n ennalta estävän toiminnon työajasta noin 30% käytetään väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisyyn.

Vuoden 1986 parlamentaarinen poliisikomitea esitti tavoitteeksi ns. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden optimitason, joka perustuu yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuviin haasteisiin, kansalaisten ja yhteiskunnan tarpeisiin ja odotuksiin ja resursseihin.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden optimitaso soveltunee nykyäänkin tavoitteeksi. Lähtökohdaksi ja strategiseksi tavoitteeksi tulee määrittää siviiliturvallisuuden / sisäisen turvallisuuden toimintakokonaisuuden yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Keinoina palvelujen riittävyys, laatu ja toiminnallinen tehokkuus, henkilöstön osaaminen ja työhyvinvointi.

Poliisin toiminnalliset luvut ja rikostilastot kertovat vain osan siitä, mitä poliisitoiminnan vaikutukset ovat. Tilastot myös vääristävät kuvaa, koska ennalta estävän toiminnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden indikaattoreita joko ei ole tai ne ovat yksipuolisia. Tilastot eivät vielä kerro mitään myöskään tietoverkkorikollisuudesta, poliisin kansainvälisen yhteistyön volyymistä jne. Paikallispoliisin näkyvän partionnin, ennalta estävän toiminnan, rikostutkinnan jne turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta tuottava arvo ei näy missään.

Sen lisäksi, että määritellään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden optimitaso, tulee muodostaa uusi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden indikaattori, jolla voidaan operationalisoida ja arvioida **turvallisuuden arvo (value)**. Se voi olla jonkinlainen summamuuttuja, arvo, joka yhdistää selkeästi mitattavat tulokset ja vaikutukset laadulliseen arviointiin siitä, mitä sisäisen turvallisuuden toimilla (poliisi, tullit, raja, pelastus, oikeuslaitos) on saatu aikaan, onko turvallisuuden tavoitearvo saavutettu.

Summa summarum: arvioni mukaan sisäisen turvallisuuden toimijat, etenkin poliisi, mutta myös muut, tarvitsevat huomattavasti lisää resursseja jo seuraavalla hallituskaudella.

Lähteet:

Tilastot, dokumentit: SM, OM, PLM, Poliisihallitus, KRP, HPL, Polamk

Bailes, Alyson & Sandö, Carolina (2014): *Nordic Cooperation on Civil Security: The Haga process 2009-2014*. FOI, University of Iceland.

Branders, Minna (2015): *Kokonaisturvallisuutta koskeva turvallisuushallinnon väitöskirja* (tulossa)

Lempiäinen, Kirsti & Silvasti, Tiina (toim) (2014): *Eriarvoisuuden rakenteet*. Vastapaino.

Societal Security in the Nordic Countries. Norden. NordForsk. Policy paper 1.2013. Oslo

Stärk det nordiska samarbetet om samhällssäkerhet. FNF, www.ffnorden.org (lähetetty sisäministeriöön, puolustusministeriöön ja muihin ministeriöihin joulukuussa 2014).

Therborn, Göran (2013): *Eriarvoisuus tappaa*. Vastapaino.

Virta, Sirpa (1990): *Poliisi yhteiskunnassamme*. Toimintaan kohdistuvat odotukset ja sidosryhmäsuhteet. Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 107.

Virta, Sirpa (1998): *Poliisi ja turvayhteiskunta*. Edita. (Valtio-opin väitöskirja, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1.)

Virta, Sirpa (2005): *Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita*. Tampereen yliopisto, turvallisuushallinnon julkaisuja.

Virta, Sirpa (2007): *Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan*. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja.

Virta, Sirpa (2008): *Policing meets new challenges. Preventing radicalization and recruitment*. University of Tampere, Police College and CEPOL publication, www.cepoleuropa.eu/e-Library

Virta, Sirpa (2013): *Governing Urban Security in Finland. Towards the European Model*. European Journal of Criminology. 1/2013.

Virta, Sirpa (2013): *Security*. 1500s hakusana. The SAGE Dictionary of Criminology. SAGE. London.

Virta, Sirpa (2013): *Community Policing Innovations in Finland*. In Nalla & Newman eds. Community Policing in Indigenous Communities. CRC Press. Boca Raton. US.

Viite: Lausuntopyyntö SM037:00/2014 (SMDno 2014 – 2398)

SISÄISEN TURVALLISUUDEN JA OIKEUDENHOIDON RESURSSITARPEITA ARVIOIVALLE PARLAMENTAARISELLE TYÖRYHMÄLLE

Lausunto strategisista resurssitarpeista kehyskaudelle 2016 - 2019

Pyrin lausunnossani tuomaan esille Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niiden vaikutuksia turvallisuusviranomaisten resurssitarpeisiin sekä arvioimaan viranomaisten yhteistyöprosesseja. Lausuntoni keskittyy sisäministeriön hallinnonalaan painopisteen ollessa poliisihallinnon, ja erityisesti Suojelupoliisin, resurssitarpeissa.

Huomiota sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavista toimintaympäristön muutoksista

Euroopan turvallisuusympäristön muutokset ovat viimeisten vuosien aikana tapahtuneet hyvin nopeasti. Vuonna 2011 alkaneen ns. Arabikevään jälkeen Pohjois-Afrikassa, Lähi-Idässä sekä EU:n itäisillä lähialueilla on tapahtunut muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet joko suoraan tai välillisesti Euroopan turvallisuustilanteeseen. Osana Euroopan Unionia Suomi profiloituu osaksi läntistä maailmaa ja siten yhteen tai useampaan EU-maahan vaikuttavilla turvallisuustekijöillä on joko suoraan tai välillisesti vaikutusta myös Suomeen. On arvioitavissa turvallisuuskehityksen jatkuvan myös tulevana vuosina samankaltaisena.

Länsimaissa tapahtuva digitalisaatio on merkittävä murros, jolla on vaikutusta useille kriittisille yhteiskunnan osa-alueille. Digitalisaatio mahdollistaa tiedonhankinnan ja tiedon käytettävyyden aivan uudella tavalla. Samalla kun digitalisaation mukanaan tuomat uudet ajattelutavat ja toimintamallit ovat tehokkaasti hyödynnettävissä muun muassa tutkimuksessa, talouselämässä ja palveluiden tuotannossa, avaa kyseinen kehitys uusia ovia myös valtion turvallisuutta vaarantavalle toiminnalle ja perinteiselle rikollisuudelle.

Tietoverkot, erityisesti sosiaalinen media, mahdollistavat uusien ideologioiden ja ajatusten siirtymisen ilman fyysistä kanssakäymistä ja samalla kyetään tavoittamaan huomattavan suuri samanmielisten joukko entistä nopeammin. Esimerkiksi internetin välityksellä tapahtuva radikalisoiminen tavoittaa reaaliaikaisesti laajan joukon kaukaisissakin maissa oleskeleviä vastaanottajia. Myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyt kehotukset iskeä muun muassa läntisiä intressejä vastaan voidaan kohdentaa otolliseen maaperään vähäisin resurssein ja ilman merkittävää kiinnijäännin riskiä. Valtioiden harjoittama tiedustelutoiminta hakee jatkuvasti uusia toimintamuotoja ja hyödyntää äärimmäisen tehokkaasti nykyteknologian suomia mahdollisuuksia.

Kaukaisilla kriiseillä saattaa olla suoranaisia vaikutuksia myös Suomeen. Taatakseen valtion ja kansalaisten turvallisuuden turvallisuusviranomaisilla täytyy olla kyky ennakoida toimintaympäristössä tapahtuvia olennaisia muutoksia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Lisäksi

suomalaisten viranomaisten täytyy ymmärtää Suomen ulkopuolella tapahtuvien kriisien syitä, syntyhistoriaa sekä ennakoita tulevaa, koska näillä tekijöillä saattaa olla vaikutuksia Suomeen.

Samalla kun tiedon määrä kasvaa, tulee turvallisuusviranomaisilla olla kyky erottaa tietotulvasta olennainen. Kriisien aikana myös tietoisesti levitetyn disinformaation määrä saattaa kasvaa eksponentiaalisesti. Uhkakuvien muuttuessa ja uusien kriisien syntyessä entistä nopeammin ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa tukevan oikea-aikaisen tiedon merkitys korostuu. Keskeiseksi nousee olennaisen löytäminen sekä varmennetun ja analysoidun tiedon tuottaminen keskeisille päättäjille.

Tiedonhankinta ja analysointi voi parhaassakin tapauksessa vain osittain perustua ulkomaisilta yhteistyötahoilta saatavaan informaatioon. Toiminnan tehokas poliittinen ohjaus ja mahdollisuus tiedonhankinnan priorisointiin sekä strategisten ja operatiivisten päätelmien tekeminen edellyttää omaa, kansallista tiedonhankintakykyä. Oma tiedonhankintakyky on välttämätöntä uskottavan kansainvälisen aseman saavuttamiseksi turvallisuusviranomaisten keskuudessa.

Valtion perustehtävänä on turvata kansalliset intressit ja taata kansalaistensa turvallisuus. Kustannustehokkaimmin tämä tavoite saavutetaan panostamalla ennalta estävään turvallisuustyöhön. Keskeisten valtion turvallisuusintressien takaamiseksi tämä saattaa olla ainoa tehokas keino torjua uhkia, koska mahdollisuus tekijöiden saattamiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen on useinkin lähinnä teoreettinen.

Johtopäätöksiä toiminnan kehittämistä ja resurssoinnista

Harkittaessa turvallisuusviranomaisten resurssien riittävyyttä tulee huomioida, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajan vetäminen globaalissa toimintaympäristössä ei ole enää tänä päivänä juurikaan mahdollista. Sekä ihmisten fyysinen liikkuvuus erityisesti EU:n alueella että ajatusten ja ideologioiden liikkuminen verkkoympäristössä globaalisti muokkaa merkittävästi viranomaisten tehtäväkenttää tulevaisuudessa.

Turvatakseen valtion ydintehtävät myös Suomella täytyy olla merkittävästi paremmat valmiudet hankkia tietoja Suomen ulkopuolelta sellaisista seikoista, jotka vaikuttavat maamme ja kansalaistemme turvallisuustilanteeseemme. Samoin täytyy huolehtia siitä, että riittävät valmiudet tiedonhankintaan turvataan myös digitaalisessa maailmassa.

Merkittäviä poliittisia, lainsäädännöllisiä ja operatiivisia päätöksiä tulisi tehdä mahdollisimman pikaisesti. Nämä ratkaisut ajoittunevat kehyskaudelle 2016 - 2019, jonka kuluessa poliisin resursseja ollaan leikkaamassa. Mikäli keskeiset poliittiset ja lainsäädännölliset ratkaisut saadaan tehtyä, kuten turvallisuustilanne ehdottomasti edellyttäisi, ajaudutaan väistämättä tilanteeseen, jossa niin poliisi kuin Suojelupoliisi joutuvat vastaamaan uuden toimintaympäristön ja teknologian mukanaan tuomiin haasteisiin entistä vähäisemmin resurssein.

Osittain resurssien vähenemiseen voitaneen vastata tietoteknisillä ratkaisuilla, jotka nekin tosin vaativat melko suuria alkuinvestointeja. Tällainen operatiivista suorituskykyä lisäävä hanke on Suojelupoliisin tietotekniikan kehittämisprojekti. Hankkeella kyettänee osittain korjaamaan henkilöresursseihin kohdistuvaa kasvupainetta.

Olennaista on tarkastella myös kansallisten viranomaisten mahdollisuutta saumattomaan yhteistyöhän tietojenvaihdossa. Tulee hyvin tarkoin selvittää etteivät esimerkiksi tietosuojaan liittyvät kysymykset perusteettomasti estä viranomaisten yhteistoimintamahdollisuuksia tai tiedonsaantia. Matkustajatietojen käytön mahdollistaminen poliisin toiminnassa on hyvä esimerkki siitä, miten varsin keskeinen ja kustannustehokas operatiivinen työkalu on uupunut poliisin keinovalikoimasta. Onkin tarpeen selvittää, että esimerkiksi poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen saumaton yhteistyö voidaan lainsäädännöllisesti varmistaa.

Digitaalisessa maailmassa tapahtuvan toimintakyvyn kehittämisen lisäksi erityisesti Suojelupoliisin ulkomailta tapahtuvalle tiedonhankinnalle tulee luoda niin lainsäädännölliset kuin taloudellisetkin edellytykset. Tiedustelullisten valmiuksien kehittäminen vaatinee merkittäviä panostuksia teknisiin järjestelmiin, henkilöstön erityisosaamiseen sekä ulkomailla toimimiseen liittyviin kotimaata korkeampiin operatiivisiin ja hallinnollisiin kustannuksiin. Samalla täytyy huolehtia siitä, että kerättyä informaatiota voidaan analysoida tehokkaasti. Tietoteknisten työkalujen lisäksi tämä edellyttää ammattitaitoisen analyysihenkilöstön rekrytointia enenevässä määrin.

Yllä todettuun viitaten korostan suomalaisen turvallisuusympäristön olevan voimakkaassa muutoksessa. Digitaalisatio ja kriisien kansainvälisyys tulevat asettamaan Suomen turvallisuusviranomaiset aivan uudenlaisten, entistä vaikeammin ennakoitavien ja nopeasti kehittyvien haasteiden ja vaatimusten eteen.

EU:n jäsenenä ja muutoinkin aktiivisena kansainvälisenä toimijana Suomi joutuu ottamaan kantaa myös sellaisiin sisä- ja oikeusasioiden alaan kuuluviin sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin, jotka perinteisesti eivät ole kuuluneet Suomen asialistalle. Ylin valtiojohtomme tarvitsee riittävät valmiudet kyseiseen päätöksentekoon osallistumiseen. Tätä päätöksentekoprosessia kyetään tukemaan vain varmennetulla, analysoidulla ja oikea-aikaisella tiedolla.

Edellä mainitut toimintaympäristön vaatimukset tulevat asettamaan sellaisia toiminnallisia haasteita, joihin ei suunnitelluilla resursseilla voida vastata. Esitetyt resurssikehykset erityisesti Suojelupoliisin näkökulmasta johtaisivat tilanteeseen, jossa toimintaa ei voitaisi juurikaan kehittää vastaamaan nykyaikaiselle, eurooppalaiset standardit täyttävälle turvallisuuspalvelulle asetettuja vaatimuksia.

Brysselissä 13.1.2015



Ilkka Salmi

Varatuomari, LL.M. Bryssel

Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
13.1.2015

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitarpeita arvioivalle parlamentaariseen työryhmälle

Asia: Lausuntopyyntö 10.12.2014 (SM037:00/2014)

Yleistä

Sisäministeri Päivi Räsänen ja oikeusministeri Anna-Maja Henriksson ovat 7.11.2014 asettaneet parlamentaarisen työryhmän, jonka ensisijaisena tehtävänä on tuottaa eduskunnalle tietoa Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon strategisista resurssitarpeista seuraavalla kehyskaudella (2016–2019). Työryhmän asettaminen liittyy eduskunnan huoleen oikeusministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonalojen oikeudenhoidon ja turvallisuuden viranomaisiin kohdistuneiden säästötoimenpiteiden vaikutuksista kansalaisten oikeusturvaan ja näiden viranomaisten mahdollisuuteen selviytyä niille kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Parlamentaarisen työryhmän työn keskeisenä tavoitteena on määritellä pitkän aikavälin tavoiteltava perusteet turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitasolle.

Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resurssitarpeita arvioiva parlamentaarinen työryhmä (jäljempänä parlamentaarinen työryhmä) on lausuntopyynnössään toivonut tiivistä kirjallista näkemystä (enintään kolme sivua) seuraavista kysymyksistä:

- 1. Arvio kehyspäätöksen resursseista vuosina 2015–2018.** Arviointia voi tehdä esimerkiksi käyttämällä apuna alla olevaa kysymyksenasettelua:
 - a. Miten arvioitte toiminnan vaikuttavuuden kehittyvän suhteessa nykytilaan tällä resurssitasolla?
 - b. Mikä olisi se välttämätön resurssitaso, jotta nykytila ja vaikuttavuus säilytettäisiin?
 - c. Millaisin toimenpitein vaikuttavuuden tasoa voitaisiin ylläpitää vaikka resurssikehitys toteutuisi nykyistä kehystä heikompana?
- 2. Viranomaisten välisen yhteistyön lisäämisen mahdollisuudet** – toiminnan uudistamistarpeet, prosessien nykyiset pullonkaulat ja toiminnan sujuvoittaminen koko oikeusturvaketjussa.

Lausuntopyynnön saatteessa on lisäksi mainittu, että jos vastaaminen yllä esitettyihin kysymyksiin ei vaikuta luonteelta, lausunnossa voi vapaamuotoisesti esittää näkemyksiä asiaan liittyen.

Pyrin mahdollisuuksien mukaan vastaamaan lausuntopyyntöissä esitettyihin kysymyksiin, mutta yliopistotaustani vuoksi keskityn lausunnossani osin myös asian vapaamuotoisempaan tarkasteluun. Keskityn lausunnossani pääosin oikeudenhoitoon liittyviin kysymyksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusturvan merkityksestä

Oikeusturva on perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus, jonka tosiasiallinen toteutuminen perustuslain 22 §:ssä tarkoitetun perusoikeuksien turvaamisveloitteen mukaan edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Oikeusministeriön sekä sisäasiainministeriön hallinnonaloille kohdistettavat mittavat säästöt ovat merkityksellisiä ja ongelmallisia näin perustuslain näkökulmasta. Keskeinen tekijä oikeusturvan toteutumisessa on asioiden käsittelyn kesto. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja oikeusturva yleensä edellyttää keskeisesti, että asia käsitellään kohtuullisessa ajassa. Toisaalta on myös huomattava, että kohtuullisen ajan ohella tuomioiden ja muiden asioiden käsittelyn oikeellisuuden merkitys on oikeusturvan näkökulmasta hyvin keskeinen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on valtion talousarvioesitystä käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa käytetään oikeudenhoitoon huomattavasti vähemmän resursseja kuin esimerkiksi Ruotsissa niin asukasta kohden kuin bruttokansantuotteeseen suhteutettuna (PeVL 29/2014 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta katsoi, että kiristyvästä taloudellisesta tilanteesta huolimatta oikeusturvan varmistamiseen on kiinnitettävä huomiota. Taloudellisista seikoista huolimatta on luotava perusta edistyneen oikeusvaltion turvaamiseksi (PeVL 29/2014 vp, s. 2/II).

On selvää, että taloudelliset realiteetit on otettava huomioon myös sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon alalla. Mainituilla aloilla lienee saavutettavissa kustannussäästöjä esimerkiksi eri viranomaisten toiminnan päällekkäisyyksiä tarkastelemalla ja ottamalla sääntelyyn liittyvät kustannusvaikutukset tarkemmin huomioon lainvalmistelussa. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että esimerkiksi lainkäytön laatuun panostaminen aiheuttaa myös kustannusvaikutuksia. Jos oikeudenhoidon henkilökunta on hyvin koulutettua ja mahdollisimman osaavaa, asioiden käsittely on joutuisampaa ja asiassa annetut ratkaisut ”parempia”. Näin esimerkiksi muutoksenhakualltius vähenee. Oikeusturvan mahdollisimman hyvä ja tehokas toteuttaminen näin samalla myös aiheuttaa kustannussäästöjä.

Tuomioistuinlaitos

Kuten lausuntopyyntöni taustamateriaalissa todetaan (OM:n hallinnonalan toimialojen nykytilanne, 21.11.2014, s. 2), tuomioistuinten toimintaympäristö on viime vuosina ja vuosikymmeninä voimakkaasti muuttunut. Esimerkiksi oikeuden monimutkaistuminen, kansainvälistyminen ja eurooppalaistuminen ovat vaikuttaneet tuomioistuinten työmäärää lisäävästi samoin kuin käsiteltävää oikeudellista ainesta monimutkaistaen. Tuomareiden jo alkanut ja tulevana vuosina jatkuva voimakas eläköityminen (ks. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, OM:n mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 12 ja liitetaulukko s. 63) vielä monimutkaistaa tilannetta. Samalla kun oikeudellinen aines monimutkaistuu ja kansainvälistyy, tuomioistuinten henkilökunta on suurelta osin vaihtumassa.

Edellä esitetyn vuoksi tuomioistuinlaitoksen resursseja ei tulisi enää nykyisestä laskea. Pikemmin resursseihin tulisi jatkossa panostaa entistä enemmän, jotta tuomioistuimiin tulevia asioita

saataisiin nopeammin käsiteltyä ja jotta näissä asioissa nykypäivän oikeutta osattaisiin soveltaa oikein. Keskeiseen asemaan nousee tuomioistuinlaitoksen henkilöstön koulutus. On ensiarvoisen tärkeää, että tuomioistuinlaitoksen henkilöstön koulutukseen varataan riittävät resurssit. Tämä koskee niin tuomioistuinharjoittelua, esittelijäkuntaa kuin tuomareita – ja avustavia tuomareita, jos avustavien tuomareiden virkoja tuomioistuinlakikomitean ehdotuksen mukaisesti jatkossa perustetaan (asiaa pohditaan tällä hetkellä tuomioistuinlain jatkovalmistelua toteuttavassa hankkeessa ja siihen kuuluvassa koulutustyöryhmässä, ks. OM:n asettamispäätös 25.9.2014¹). Koulutus olisi tarkoituksenmukaista suunnitella ja järjestää keskistetysti perustettavan tuomarinkoulutuslautakunnan toimesta. Keskistetyistä toiminnasta aiheutuu kustannussäästöjä. Myös tuomioistuinlaitoksen henkilökunnan koulutuksesta aiheutuu pitkällä tähtäimellä kustannussäästöjä, koska lainkäytön laatu paranee, mikä taas johtaa muun muassa muutoksenhakualttiuden vähentymiseen.

Korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä selvittänyt työryhmä on hiljattain arvioinut korkeimpien oikeuksien asemaa, rakennetta ja toimintaa nykyisessä kaksilinjaisessa tuomioistuinjärjestelmässä (Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – hyötyjen ja haittojen arviointi, OM:n mietintöjä ja lausuntoja 1/2015). Työryhmän mietinnön mukaan korkeimpien oikeuksien yhdistämisellä olisi lainkäytön laatuun nähden positiivisia vaikutuksia taloudellisten vaikutusten ollessa vähäisempiä. Laajasti arvioituna yhdistäminen saattaisi kuitenkin vaikuttaa kokonaiskustannuksia alentavasti esimerkiksi tilanteissa, joissa eri tuomioistuinlinjoissa pääsee kehittymään erisuuntaisia oikeudellisia tulkintoja (esim. ne bis in idem -periaatteen osalta tapaukset KKO 2013:59 ja KHO 2014:145). Vähintään korkeimpien oikeuksien yhdistämistä – ja miksei laajemminkin tuomioistuinlinjojen yhdistämistä – olisi syytä tarkemmin selvittää. Pidemmällä aikavälillä realistinen ja tarkoituksenmukainen tavoite nähdäkseni olisi tuomioistuinlinjojen yhdistäminen. Yhdistämisellä saattaisi olla kustannustehokkuuteen sekä oikeusturvaan liittyviä positiivisia vaikutuksia.

Syyttäjälaitos

Useamman lähteen mukaan syyttäjälaitos tulee nykyresurssein kokemaan historiansa ensimmäiset YT-neuvottelut tämän vuoden aikana (ks. esim. PeVL 29/2014 vp, s. 2/II ja OM:n hallinnonalan toimialojen nykytilanne, 21.11.2014, s. 9). Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, tilanne on hyvin vakava ja tämänlainen oikeuslaitoksen kriisiytyminen on syytä estää (PeVL 29/2014 vp, s. 2/II). Hyvin toimiva ammattitaitoinen syyttäjälaitos on keskeinen edellytys rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuudelle sekä järjestelmän ennustettavuudelle sekä oikeudenmukaisuudelle. Selvää on, että suunnitellut resurssit johtaisivat asioiden käsittelyaikaisten pidentymiseen, minkä lisäksi asioiden laatu saattaisi heiketä työhön jäävien syyttäjien tullessa ylikuormituiksi. Tällä olisi erittäin vakavia seurauksia niin rikosvastuun toteutumisen kuin oikeusturvan näkökulmasta. Samoin resurssien heikentyminen saattaisi heijastua syyttäjien osaamistasoon, jos syyttäjälaitos ei enää kykene ylläpitämään samantasoista laajaa koulutusta kuin se on tähän asti syyttäjille tarjonnut. Syyttäjälaitoksen järjestämä koulutus on ollut laajaa, hyvin suunniteltua ja korkeatasoista. Näin on saatu turvattua syyttäjien hyvätasoinen osaaminen, mikä on rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan kannalta keskeistä.

¹ Saatavana sivulta

http://www.oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/lakihankkeet/oikeudenkayntijaoikeuslaitos/g6jAna21R/Asettamispaaotos_25_9_2014.pdf.

Seuraamusten täytäntöönpano

Säädettävällä rikoslainsäädännöllä on vaikutuksensa seuraamusten täytäntöönpanoon. Ei ole taloudellisesta näkökulmasta yhdentekevää, mitä seuraamuksia kriminalisoitavaa tekoa koskeva rikossäännöksen rangaistusasteikko mahdollistaa. On huomattava, että vankeusvangin täytäntöönpanokustannukset vankia kohden vuodessa ovat noin 66.000,00 euroa, kun yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanokustannukset yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa kohden ovat noin 5.000,00 euroa vuodessa (Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2013, Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 2/2014, s. 7). Eri seuraamusten eritasoiset kustannukset tulisi entistä laajemmin ottaa huomioon rikoslainsäädäntöä valmisteltaessa ja hyväksyttäessä. Edellä esitetty perustelee myös suomalaisen seuraamusjärjestelmän edelleen kehittämistä yhdyskuntaseuraamuksia painottavaan suuntaan.

Vankeusrangaistuksen aiheuttamiin kokonaiskustannuksiin vaikuttaa sakon muuntorangaistus. Pitkällä tähtäimellä sakon muuntorangaistuksesta olisi syytä luopua, ei yksin kustannussyistä, mutta nekin puoltaisivat muuntorangaistuksesta luopumista.

Lainvalmistelun laatu

Lainvalmistelun laatuun ja sen aiheuttamiin kustannuksiin on kiinnitetty huomiota esimerkiksi oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, OM:n mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 17). Kuten ohjelmassa todetaan, hyvin valmisteltu, oikeusjärjestyksen ja oikeussuojan muutostarpeisiin vastaava lainsäädäntö vähentää turhia tuomioistuimissa ratkottavia tulkintaongelmia (ibid.). Edellä esitetyn vuosi lainsäädännön täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Riittävän hyvin valmisteltu täsmällinen lainsäädäntö nopeuttaa tuomioistuinprosesseja ja parantaa yleisesti lainkäytön laatua. Lainvalmistelun laatuun olisikin näin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Eri esitutkintaviranomaisten yhdistämisen mahdollisuus

Suomessa toimii tällä hetkellä kolme esitutkintaviranomaista, poliisi, tulli ja rajavartiolaitos – minkä lisäksi puolustusvoimilla on tiettyä esitutkintaan liittyvää toimivaltaa. Esimerkiksi salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoja käytetään näin useissa viranomaisissa – ja näiden käyttöä koulutetaan useassa viranomaisessa. Esitutkintaviranomaiset tekevät myös yhteistyötä (PTR-yhteistyö). Ennen muuta erityisten esitutkintaviranomaisten toimivaltuudet ovat hiljalleen laajentuneet (esim. tullin osalta eduskunnan käsiteltävänä oleva ehdotus HE 174/2014 vp). Saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa mahdollisimman tehokkaan rikostorjunnan, perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisen samoin kuin kustannustehokkuuden näkökulmasta, että Suomessa olisi vain yksi esitutkintaviranomainen, tai ainakin, että yksi esitutkintaviranomainen – poliisi – huolehtisi salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisestä. Tällä olisi vaikutusta niin rikostorjunnan tehokkuuteen kuin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Esitutkintaan ja pakkokeinojen käyttöön liittyvää koulutusta voitaisiin näin myös entistä enemmän keskittää, millä on vaikutusta niin kustannuksiin kuin esitutkinnan ja pakkokeinojen käytön laadun näkökulmasta. Vähintään olisi syytä kokonaisvaltaisesti selvittää eri esitutkintaviranomaisten tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toimintaan mahdollisesti sisältyviä päällekkäisyyksiä samoin kuin koulutuksellisia näkökohtia. Kokonaisvaltaisessa selvityksessä asiaa tulisi arvioida niin kustannustehokkuuden, rikostorjunnallisen tehon kuin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Lopuksi

Edellä on esitetty joitakin huomioita oikeusturvan tärkeydestä tilanteessa, jossa käytettävissä olevat resurssit uhkaavat vähentyä. Edellä esitetyn lisäksi oikeustieteellisen koulutuksen näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota siihen, että sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon liittyvien tehtävien tulisi jatkossa olla realistinen ja houkutteleva uravaihtoehto tulevaisuuden lakimiehille. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että oikeustieteellisen koulutuksen saaneita henkilöitä sijoitettaisiin riittävästi edellä mainittuihin tehtäviin. Tämä olisi otettava huomioon tehtävien resurssintia pohdittaessa.

Helsingissä 13.1.2015



Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi