

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Rikosprosessi

Lausunto

VN/25160/2022

14.9.2023

Lausuntopyyntö VN/25160/2022-SM-33

Selvityshenkilön raportti, Arvio poliisin hallintorakenteesta ja kehittämisvaihtoehtoista: Takaisin ihmisten pariin

Lausuntopyyntö

Sisäministeriö on käynnistänyt ulkopuolisen selvityksen poliisin viimeisimmän hallintorakenneuudistuksen vaikutuksista ja nykyisen hallintorakenteen kehittämisestä. Selvityshenkilö on luovuttanut loppuraporttinsa (sisäministeriön julkaisuja 2023:18) 13.4.2023, josta sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa.

Yleistä

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan raportissa on arvioitu ja nostettu esiin keskeisiä, myös oikeusministeriön hallinnonalalla ja oikeushallinnossa tunnistettuja teemoja ja kehittämistarpeita. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotusten taloudellisia ja muita vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin päätöksenteon tueksi. Jäljempänä oikeusministeriö lausuu ehdotuksista tarkemmin.

Rikostorjunnan tila, oikeusprosessien pituus ja riittävät resurssit

Raportissa katsotaan, että valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla tulisi johtaa monivuotinen ohjelma perusrikostutinnan tason olennaiseksi nostamiseksi tutkijoiden määrää kasvattamalla, työnarvostusta ja palkkausta kohottamalla ja koulutuksen laatua parantamalla. Vaikka kansainvälisten

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

vertailututkimusten perusteella Suomen oikeusvaltiotilanne on hyvä, on Suomen ongelmakohtiksi tunnistettu erityisesti oikeusprosessien pituus, oikeudenkäyntien kalleus ja rikostutkinnan heikko tehokkuus. Rikosasioiden tutkinta- ja käsittelyajat ovat jatkuvasti kasvaneet prosessin kaikissa vaiheissa eri viranomaisissa. Rikosvastuun toteutumisen haasteina ovat käsittelyaikojen keston lisäksi avoimena olevien tapausten suuri määrä, omaisuusrikosten heikko selvittämistä sekä esitutkinnan lopettamispäätösten lisääntyminen lievemmissä rikoksissa. Myös oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan arvioinut esitutkintojen kestoja ja sen syitä (EOAK/1510/2021). Raportissa katsotaan, että lainsäädäntöä muuttamalla kyettäisiin nykyistä työmäärää pienentämään ja prosessia nopeuttamaan ilman, että kansalaisten oikeusturva heikkenisi. Mahdollisimman suuren vaikuttavuuden aikaansaamiseksi rikosten torjumisessa ja erityisesti ennalta estämisessä tulisi arvioida esitutkintavelvoitetta, tarvetta rikostiedustelulainsäädännölle, laajojen tutkintakokonaisuuksien läpivientiä rikosprosessissa ja esitutkinnan muutosäännöksiä.

Raportissa katsotaan, että toistuvien ja säännöllisten lisäbudjettien laskennallinen osuus tulisi sisällyttää osaksi poliisihallinnon varsinaista tulo- ja menoarviota. Poliisin kokonaismääräraha tulisi nostaa vaiheittain kahdeksan vuoden kuluessa keskimääräiselle pohjoismaiselle tasolle. Poliisihallinnon tulisi ottaa käyttöön kahdeksanvuotiseksi strategiakaudeksi yhtenäinen toiminnan, talouden ja henkilöstövoimavarojen suunnittelu-, johtamis- ja valvontajärjestelmä, selkeillä raportointiominaisuuksilla. Raportin mukaan voimavarojen suuntaamista leimaa kaikilla poliisihallinnon tasoilla lisäbudjettien edellyttämä lyhytjänteisyys. Määrärahat tulevat kuluvalle tai enintään seuraavalle vuodelle. Poukkoileva määrärahatilanne nähdään yhtenä syynä siihen, ettei poliisihallinnolla ole esitetyn kaltaista suunnittelu-, johtamis- ja valvontajärjestelmää.

Oikeusministeriössä on laadittu valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta (valtioneuvoston julkaisuja 2022:67), johon raportissa viitataan. Selonteossa annetaan kokonaisvaltainen ja tiivis kuva suomalaisen oikeudenhoidon nykytilasta, toimintaedellytyksistä ja kehityssuunnista. Keskeisiksi ongelmiksi selonteossa tunnistetaan muun ohella oikeusprosessien pituus ja oikeudenkäyntien kalleus sekä henkilöstön ylikuormitus. Selonteossa esitetään keskipitkän aikavälin tavoitteet oikeudenhoidon kohtuulliselle laadulle sekä toimenpide-ehdotuksia oikeudenhoidon resurssien varmistamiseksi, sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseksi sekä oikeuspalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelujen parantamiseksi.

Yhtenä keskeisenä toimenpide-ehdotuksena oikeudenhoidon selonteossa esitetään, että oikeudenhoidon resursseista huolehditaan pitkäjänteisesti yli hallituskausien. Pitkien käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja rangaistusten turvallisen täytäntöönpanon varmistamiseksi oikeudenhoitoon kohdennetaan pysyvä vuosittainen lisärahoitus, jolla varmistetaan oikeuspalvelujen ja oikeusturvan

saatavuus. Samalla oikeudenhoidon resurssit saatetaan kestäväälle pohjalle ja taloudenpidosta muodostuu vakaata, suunnitelmallista ja ennakoitavaa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa (s. 186) viitataan oikeushoidon selontekoon ja todetaan, että hallitus varmistaa oikeusjärjestelmän toimijoiden rahoituksen. Lisäksi todetaan, että rikosprosessiketjun rahoitusta tarkastellaan kokonaisuutena, jotta pullonkauloja ei synny. Myös poliisien määrää lisätään poliisin operatiivisen toiminnan vahvistamiseksi (s. 178).

Budjettiprosessin perusongelmana näyttäytyy raportin sekä sisäministeriön aiemmin teettämän selvityksen mukaan poliisin kehysmäärärahojen riittämättömyys poliisin välttämättömiksi katsomiin menoihin ja henkilötövuosimäärään. Poliisin normaaliajan henkilöstömenojen, kalustohankintojen, toimitilakulujen ja ICT-kustannusten pitäisi olla ennakoitavissa kehysmenettelyssä ja normaalissa talousarvioprosessissa.

Talousarvion mukainen määrärahojen taso on vuodesta 2018 asti ylittänyt jokaisena vuonna samana keväänä tehdyn kehyspäättöksen mukaisen menojen tason eli poliisille on myönnetty lisää määrärahoja budjettiriihessä, täydentävissä esityksissä ja budjetin eduskuntakäsittelyissä. Poliisin kehyspäättöksen ylittävien lisämäärärahojen vaikutukset koko rikosprosessiketjuun eivät ole ennakoitavissa osana kehysprosessia. Näin ollen esimerkiksi budjettiriihessä poliiseille päätettävä lisärahoitus ei anna edellytyksiä tarkastella koko rikosketjua kokonaisuutena. Kehysmenettely antaisi edellytykset nykyistä pitkäjänteisempään suunnitteluun.

Oikeusministeriö pitää olennaisen tärkeänä, että rikosprosessiketjun rahoitusta ja voimavaroja arvioidaan kokonaisuutena. Resurssien tulee olla kaikilla toimijoilla riittävät. Kun poliisin lisäresurssia kohdennetaan rikostutkintaan, on sillä suora vaikutus Syyttäjälaitoksen, tuomioistuimien, oikeusavun ja Rikosseuraamuslaitoksen työmäärää lisäävästi. Mikäli rikosketjun toimijoiden resursseja ei vastaavasti lisätä, kasvaa muun muassa syyteharkinnassa avoinna olevien rikosasioiden määrä entisestään ja käsittelyajat pitenevät.

Esitutinnan toimittaminen

Raportissa katsotaan tarpeelliseksi toteuttaa runsas joukko esitutinnan kokonaistehoa parantavia uudistuksia. Esitutkintatodellisuus edellyttää merkittävää muutosta monin tavoin. Raportissa katsotaan muun muassa vuonna 2014 voimaan tulleen esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistuksen vaikuttaneen rikostorjuntayöhön voimakkaasti lisäten poliisin työmäärää ja pidentäen esitutkintaprosessia. Poliisille tulee yhä enemmän laajoja rikoskokonaisuuksia tutkittavaksi lisäten työmäärää. Ratkaisuna raportissa ehdotetaan sähköisiä asianomistajakuulusteluja verkossa, videokuulemisten lisäämistä ja osittaista

litterointia sekä esitutkintojen käsittelyn niputtamista. Esitutinnan muotomääräysten todetaan tarkentuneen ja lisääntyneen monelta osin, muun muassa esitutkintatoimenpiteiden ja kuulustelujen kirjaamisen osalta. Ratkaisuna esitetään pöytäkirjaamisprosessin keventämistä nauhoittamalla kuulustelut ja litteroimalla ne esitettäväksi autenttisesti oikeudenkäynnissä.

Rikosprosessin tehostaminen on tunnistettu tärkeäksi ja viime vuosina oikeusministeriössä on valmisteltu useita rikosprosessiin liittyviä hankkeita; professori Matti Tolvasen selvityshenkilön raportti rikosketjun LEAN-hankkeesta (oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2020:6), rikosprosessin tehostamista arvioinut työryhmä (työryhmämietintö, oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:14) sekä Hannu Koistisen ja Eveliina Karjalaisen esitutkintayhteistyön toimivuutta selvittänyt tutkimushanke (tutkimusraportti, oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:21). Oikeusministeriössä valmistellaan eduskunnalle selvitystä vuonna 2019 voimaan tulleen oikeusprosessien keventämistä yleisissä tuomioistuimissa koskevan uudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2023 loppuun mennessä.

Oikeusministeriö asetti 30.9.2022 työryhmän arvioimaan keinoja rikosprosessin sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi koko rikosprosessiketjussa erityisesti käytännön toimijoiden näkökulmasta. Työryhmässä oli edustajia poliisihallinnosta, syyttäjälaitoksesta, tuomioistuimista ja asianajajaliitosta. Työryhmän 6.4.2023 julkaistussa muistiossa (oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:16) esitetään lukuisia kehittämisehdotuksia muun muassa rikosilmoituksen kirjaamiseen, esitutinnan toimittamiseen, sakkomenettelyyn, rikosasioiden sovitteluun, syyteneuvotteluun ja rikosprosessiin tuomioistuimissa sekä digitalisaatioon ja erilaisten sähköisten menetelmien hyödyntämiseen. Osa ehdotuksista edellyttää lainsäädäntömuutoksia, osa liittyy viranomaisten käytäntöihin ja toimintatapoihin. Ehdotusten vaikutuksia tulee kuitenkin jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin. Muistiossa arvioidaan tarpeelliseksi toteuttaa esitutkintaa koskevan sääntelyn kokonaistarkastelu, jotta voitaisiin parantaa erityisesti poliisin tutkinnan edellytyksiä päivittäisrikosten suuren volyymin takia ja edistää resurssien järkevää ja oikeasuhtaista käyttöä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan työryhmämuistiossa on käsitelty useita myös raportissa esiin nostettuja esitutkintaan liittyviä haasteita ja niiden ratkaisemiseksi esitettyjä keinoja. Työryhmämuistion johtopäätökset ovat pitkälti yhteneväisiä raportin esitutkintaa koskevien havaintojen kanssa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan oikeusprosesseja sujuvoitetaan ja rikosprosessia uudistetaan erilaisin keinoin (s. 188-189) ja rikosprosessin viimesijaisuus varmistetaan (s. 179).

Edellä mainittu rikosprosessin sujuvoittamisen työryhmämuistio on ollut lausuntokierroksella. Oikeusministeriössä arvioidaan saatu lausuntopalaute ja käynnistetään jatkovalmistelu tehtyjen ehdotusten ja aiemman valmisteluaineiston arvioimiseksi ottaen huomioon asiaa koskevat hallitusohjelmakirjaukset. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän arvioimaan syyteneuvottelun käyttöalan laajentamista. Oikeusministeriössä arvioidaan hallitusohjelman mukaisesti muitakin hankkeita rikosprosessin jouduttamiseksi. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että rikosprosessiketjun viranomaisten riittävän ja tasapuolisen resursoinnin ohella rikosasioiden käsittelyä ja rikosprosessia arvioidaan kokonaisuutena sen sujuvoittamiseksi ottaen huomioon myös eri toimijoiden nivelkohdat. Olennaisen tärkeää on myös rikosprosessiketjun viranomaisten välinen toimiva yhteistyö ja yhdenmukaiset menettelytavat, joita viranomaisten tulee edistää aktiivisesti käytännön toimin.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota raportin edellä mainittuun kirjaukseen (s. 72), jonka mukaan pöytäkirjaamisprosessia voitaisiin keventää nauhoittamalla kuulustelut ja litteroimalla ne esitettäväksi autenttisesti *oikeudenkäynnissä*. Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäynnillä viitattaneen tältä osin rikosprosessiin laajasti, sisältäen esimerkiksi esitutinnan loppulausuntovaiheen ja syyteharkinnan. Tuomioistuimen pääkäsittelyssä esitutkintapöytäkirjoja ei sen sijaan lähtökohtaisesti käytetä, oikeudenkäymiskaassa ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta.

Digitalisaatio ja sähköiset menettelytavat

Raportin johtopäätösten mukaan tiedon digitaalisen tallentamisen, siirron ja hyödyntämisen tulisi nousta toiminnalliseen arkeen oikeudenhoidon ketjun kokonaisuudessa. Raportissa arvioidaan lupapalveluiden sähköistämisen onnistuneen hyvin. Maksullisia lupapalveluita on määrätietoisesti kehitetty ja prosessien sähköistämistä lisätty. Sähköisen asioinnin käyttäjämäärien kasvu tehostaa lupahallinnon prosesseja ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä, vaikka yksikkökohtaisia eroja on edelleen.

Myös rikosprosessin sujuvoittamisen työryhmämuistiossa katsotaan, että rikosprosessin järjevoittämisen ja nykyaikaistamisen kannalta on oleellista hyödyntää digitalisaation ja sähköisten menetelmien tarjoamia mahdollisuuksia. Järjestelmäkehitykseen on liittynyt haasteita. Erityisenä kehittämistarpeena työryhmä nostaa esiin yhteisen sähköisen alustan esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle tehokkaan esitutkintayhteistyön mahdollistamiseksi. Tarve on tunnistettu jo pitkään. Myös järjestelmien yhteensopivuus ja automaattinen tiedonsiirto tulee varmistaa työajan säästämiseksi. Työryhmä on arvioinut lisäksi asianosaisten kuulemista esitutkinnassa sähköisesti, kuulustelujen tallentamista ja äänitallenteiden käyttöä todisteena. Olennaista on tältä osin huomioida kaikkien rikosprosessiketjun viranomaisten toiminta ja ehdotusten vaikutus siihen.

Oikeusministeriö katsoo, että digitalisaatioon ja sähköisten menetelmien käyttöön liittyy paljon mahdollisuuksia, joita tulisi myös hallinnonalojen välisessä yhteistyössä selvittää laajasti. Poliisin lupahallinnon sähköistäminen on hyvä esimerkki onnistuneesta hankkeesta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että edellä mainittu yhteinen sähköinen alusta toteutettaisiin esitutkintayhteistyötä varten. Oikeusministeriö arvioi jatkovalmistelussa tarvittavia lainsäädäntömuutostarpeita edellä mainittujen kehittämis ehdotusten perusteella.

Esitutkintayhteistyö

Raportin johtopäätöksissä esitetään tarve olennaisesti tiivistää ja riittävästi resursoida monivuotista yhteistyötä poliisien ja syyttäjien kesken ilman, että ryhdytään johtamaan toista organisaatiota toisesta organisaatiosta. Syyttäjän ja tutkinnanjohtajan yhteistyö pitäisi saada järjestelmälliseksi ja toimivaksi. Poliisin tutkinnanjohtajalla on paras ammattitaito tekniseen rikostutkintaan ja syyttäjällä käsitys keskeisistä seikoista syyteharkinnan näkökulmasta. Esitutkintayhteistyö poliisin ja syyttäjän välillä on myös alueellisesti ja henkilöittäin vaihtelevaa.

Oikeusministeriö pitää poliisin ja syyttäjän välistä esitutkintayhteistyötä olennaisen tärkeänä rikosprosessin tehostamisen ja sujuvoittamisen näkökulmasta. Esitutkintayhteistyön toteuttamiseen esitutkintalaissa edellytetyin tavoin tulee sekä poliisille että syyttäjälle turvata riittävät resurssit. Edellä mainitussa rikosprosessin tehostamisen työryhmämietinnössä on arvioitu esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän yhteistyövelvollisuuden sisältöä ja ehdotettu sitä laajennettavaksi sekä tehty ehdotuksia tutkintasuunnitelmaan ja loppulausuntomenettelyyn liittyen. Ehdotusten tarkoituksena on, että syyttäjän juridista asiantuntemusta hyödynnettäisiin esitutkintavaiheessa nykyistä enemmän, jotta se palvelisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla syyteharkintaa ja rikosasian myöhempää käsittelyä tuomioistuimessa. Oikeusministeriö arvioi jatkovalmistelussa mahdollisia lainmuutostarpeita esitutkintayhteistyövelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Oikeusministeriö pitää lisäksi tarpeellisenä, että viranomaisten välisessä yhteistyössä ja viranomaisten sisäisessä ohjeistuksessa edistetään esitutkintayhteistyön toimivuutta ja alueellista yhdenmukaisuutta.

Esitutkintavelvoite, toimenpiteistä luopuminen ja esitutkinnan rajoittaminen

Raportissa arvioidaan, että poliisin kyky paljastaa verkkorikollisuuden salattua viestintää tai rikosten toteuttamiseen käytettyjen palvelinten sisältöä on lisääntynyt merkittävästi ja siten myös rikoksia on selvitetty enemmän. Vakavaan rikollisuuteen liittyvän tiedon syvällisempi analysointi antaisi poliisille ainutlaatuisen mahdollisuuden muodostaa lähes ajantasainen tilannekuva järjestäytyneen rikollisuuden keskeisistä toimijoista ja heidän välisistä suhteistaan maan sisällä sekä kansainvälisesti. Analysoitua tilannekuvaa voitaisiin hyödyntää yhteiskunnalle haitallisimpien rikollistoimijoiden

saattamiseksi torjuntatoimenpiteiden kohteeksi. Haasteeksi kuitenkin muodostuu raportin mukaan se, että tietojen seulonnan yhteydessä voi paljastua jopa tuhansia tavanomaisia vanhoja Suomessa tai ulkomailla tapahtuneiksi epäiltyjä huume- tai käyttörikoksia, joissa ei ole asianomistajaa, mutta joiden osalta poliisi on velvollinen käynnistämään esitutkinnan. Samaan haasteeseen törmätään, kun esimerkiksi tietomurron takia takavarikoidaan rikolliseen tarkoitukseen vuokrattu, teratavuittain tietoa sisältävä palvelin. Ratkaisuna raportissa esitetään poliisin esitutkintavelvoitteen keventämistä tai tutkinnan rajoittamisesitysten käyttöalan laajentamista.

Raportin mukaan poliisihallinto on käyttänyt esitutkinnan rajoittamismenettelyä varsin laajasti lainsäädännön mahdollistamana rikosprosessuaalisena keinona yhtäältä kohdentaakseen voimavaroja vakavan rikollisuuden tutkintaan ja toisaalta tehostaakseen rikosprosessin kokonaisuutta huomioiden myös prosessiekonomiset seikat. Tilastojen perusteella todetaan esitutkinnan rajoittamismenettelyn olevan sidoksissa poliisien määrään. Rajoittamismenettelyä on käytetty vuosittain määrällisesti enemmän poliisin kokonaismäärän vähentyessä. Vuodesta 2018 alkaen on poliisien määrä ollut kasvava ja samalla rajoittamismenettelyn määrällinen käyttö on lievästi laskenut. Suuressa osassa perusrikostutkinnan kohteena olevista rikoksista esitutkinta keskeytetään taikka rajoitetaan. Tällä on vaikutusta ihmisten luottamukseen poliisia kohtaan.

Oikeusministeriö toteaa, että syyttäjälaitoksen tilastoista sekä muun ohella rikosprosessin sujuvoittamisen työryhmämuistiosta ja LEAN-hankkeen raportista ilmenee, että toimenpiteistä luopumisen, kuten esitutkinnan rajoittamisen, määrä on kasvanut voimakkaasti viimeisen 10 vuoden aikana. Työryhmämuistiossa todetaan, että esitutkintalain 3 luvun 10 §:ssä säädetty esitutkinnan rajoittamista koskevat perusteet ovat jo melko kattavat. Työryhmä kuitenkin katsoo, että esitutkinnan rajoittamisen soveltamiskäytäntöä olisi tarpeen yhdenmukaistaa sekä esitutkintayhteistyötä tehostaa jo varhaisessa vaiheessa.

Rikosprosessin sujuvoittamisen työryhmämuistiossa arvioidaan myös esitutkintalaissa säädettyä rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuutta. Esitutkintaviranomaisella on jo nykyisellään vähäistä harkintavaltaa rikosilmoituksen kirjaamiseen, mutta käytännössä kirjaamisvelvoite on matala. Työryhmä ehdottaa, että rikosasioiksi kirjattaisiin ne ilmoitukset, joissa on objektiivisesti arvioituna syytä epäillä rikosta ja tarve aloittaa esitutkinta. Puhtaasti siviilioikeudellisia asioita ei kirjattaisi rikosilmoituksiksi. Esitutkintalain mukaiseen esitutkintaprosessiin ohjautuisivat vain sinne asiasisällöllisesti kuuluvat asiat. Säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi siten, ettei kynnys kirjaamatta jättämiselle muodostuisi liian matalaksi.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan rikostorjuntaa tehostetaan ja sen vaikuttavuutta lisätään keventämällä poliisin esitutkintavelvoitetta esimerkiksi laajojen massarikoskokonaisuuksien kohdalla sekä laajentamalla tutkinnan rajoittamisedellytysten käyttöalaa ja helpottamalla niiden käyttöä (s. 178).

Oikeusministeriössä arvioidaan jatkovalmistelussa edellä mainitun hallitusohjelmakirjauksen sekä työryhmämuistiossa esitettyjen kehittämis ehdotusten perusteella tarkemmin esitutkintavelvoitetta ja viranomai sharkintaa rikosilmoituksen kirjaamisessa sekä esitutkinnan rajoittamisen menettelyn käyttöalaa sekä mahdollisia muutostarpeita lainsäädäntöön tai käytännön menettelytapoihin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös asianomistajien oikeusturva. Oikeusministeriö katsoo, että esitutkinnan rajoittamista koskevat säännökset mahdollistavat jo nykyisellään esitutkinnan aloittamatta jättämisen tai lopettamisen laajasti. Esitutkinnan rajoittamiseen liittyy myös kriminaalipoliittinen kysymys; onko toivottavaa lisätä niiden asioiden määrää, joissa esitutkintaa ei toimiteta tai se lopetetaan laissa säädetyin perustein. Asia on merkityksellinen myös oikeusvaltioperiaatteen alaan kuuluvan oikeussuojan saatavuuden ja yleisemmin oikeusjärjestelmän legitimitetin kannalta, mikä tulee arvioinnissa ottaa huomioon.

Tukitoimintojen keskittäminen

Raportin mukaan poliisin toimitila-, hankinta-, talous-, ICT-, HR-osaaminen ja -toimivalta tulisi pääosin keskittää poliisin ylijohdolle tukemaan paikallista poliisitoimintaa.

Oikeusministeriö katsoo, että valtion keskitettyjen palveluntuottajien tuottamien palveluiden käyttö ja yhteinen kehittäminen on kannatettavaa. Valtorin, Senaatin, Hanselin ja Palkeiden palveluiden osaoptimointi yhden kirjanpitoyksikön tarpeisiin ei ole tarkoituksenmukaista. Oikeusministeriön näkökulmasta hallinnollisten tehtävien keskittäminen näyttäytyy tarkoituksenmukaisena eri virastomalleista riippumatta.

Hallintorakenteen uudistaminen ja rakennemuutokset yhdenmukaisuuden lisäämiseksi

Raportissa todetaan tarve kehittää poliisia toiminnallisesti nykyistä yhdenmukaisemmaksi. Se olisi mahdollista aiempien uudistusten tapaan johtamista nykyrakenteessa voimistamalla, poliisilaitosten kokoa kasvattamalla ja yhteisiä toimintoja keskittämällä. Muiden keskeisten yhteistoimintaviranomaisten tapaan yhdenmukaisuutta saattaisi kuitenkin olla hyödyllisempää tavoitella systemaattisesti luomalla poliisihallinnosta yksi poliisivirasto. Poliisivirastoon tulisi tällöin muodostaa syyttäjälaitoksen kanssa yhteneväiset toiminnalliset poliisialueet, suunnitellen ne yhdessä syyttäjälaitoksen kanssa. Sitä ennen toiminnalliset poliisialueet tulisi hahmottaa nykyisistä poliisilaitoksista yhdistäen kuitenkin eteläinen Suomi yhdeksi toiminnalliseksi poliisialueeksi. Tavoitteena olisi kehittää rakenteen kautta tapahtuvaa johtamista ja tulosohjausta ja sitä kautta

operatiivisen toiminnan tehokkuutta, alueellista kattavuutta ja valtakunnallista yhdenmukaisuutta nykyistä paremmaksi.

Oikeusministeriö toteaa, että myös oikeusministeriön hallinnonalalla oikeuslaitoksessa ja muillakin toimijoilla on haasteita yhdenmukaisten prosessien, toimintamallien ja ratkaisukäytännön osalta. Oikeusministeriön hallinnonalalla on pitkäjänteisesti toteutettu hallinnonalan virastouudistuksia. Hallinnonalan viimeaikaisissa sekä valmisteilla olevissa hallintorakenteiden uudistuksissa on pääasiassa valittu yhden viraston malli, mikäli painavia perusteita poikkeukselle ole. Esimerkiksi syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksessa syyttäjälaitoksesta muodostettiin yksi virasto. Yhtenä uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli valtakunnallinen yhdenmukaisuus. Uudistuksen jälkeen tehtyjen arviointien mukaan menettelyt ovat yhdenmukaistuneet ja yhteistyö valtakunnan tasolla lisääntynyt. Valtakunnallisen rakenteen luomia mahdollisuuksia, kuten työmäärän tasaamista, voitaisiin tosin hyödyntää nykyistä enemmän. Syyttäjälaitoksen tuottavuus on parantunut viimeisen viiden vuoden aikana, ja uusi rakenne luo edellytyksiä tuottavuuden parantumiselle edelleen.

Oikeusministeriö kannattaa tavoitetta kehittää poliisihallintoa toiminnallisesti nykyistä yhdenmukaisemmaksi. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että rakennemuutoksen erilaisia toteutusvaihtoehtoja arvioitaessa otetaan huomioon keskeisenä yhteistyötahona olevan Syyttäjälaitoksen rakenne sekä muut toimintaan ja yhteistyöhön liittyvät tarpeet erityisesti esitutkintayhteistyön tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi valtakunnallisesti.

Kansliapäällikkö

Pekka Timonen

neuvotteleva virkamies

Miia Ljungqvist

VN/25160/2022-OM-54

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: