

Jaakko Jonkka

DEMOKRAATTISEN OIKEUSVALTION PERUSKYSYMYSTEN ÄÄRELLÄ

Tarkastelen tässä puheenvuorossa kahta ajankoh-
taista aihetta. Toinen käsittelee oikeudenhoidon
tilaa, josta eri tahoilla kannettiin kertomusvuon-
na huolta. Toinen koskee poliittisen ohjauksen ja
virkamiesvalmistelun suhdetta lainvalmistelus-
sa; tämän aiheen kysymyksenasettelu kumpuaa
muun muassa eräiden viimeaikaisten isojen lain-
säädäntöhankkeiden monimuotoisista vaiheista.

Huojuuko oikeusvaltion kulmakivi?

Toimiva ja uskottava oikeudenhoito on järjes-
täytyneen yhteiskunnan perusta. Arvioides-
saan valtion vuoden 2015 talousarvioehdotus-
ta eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti
”oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioi-
den viivytyksettömyyden käsittelyyn liittyvien pe-
rusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulma-
kivenä”. Oikeusministeriö linjaa hallinnonalan
tulevaisuuskatsauksessa samaa asiaa näin: Oi-
keuslaitoksen tehtävä oikeuksien suojan, yh-
teiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan
ylläpitäjänä on oikeusvaltion kulmakivi.¹ Eng-

lantilainen liikejuridiikkaan erikoistunut laki-
mies tuo kuvaan käytännöllistä näkökulmaa:
Luotettava oikeusjärjestelmä on valtion taloudel-
lisen vaurastumisen ja demokratian edellytys.²

Viime vuosina ja erityisesti kertomusvuonna
on ilmaan noussut hälytysmerkkejä, jotka saavat
kysymään, onko demokraattisen oikeusvaltion
kulmakivi meillä rapautumassa. Historiallisuu-
dessaan pysähdyttävä oli tieto syyttäjälaitoksen
varautumisesta yt-neuvotteluihin. Painavimmal-
la puheenvuorolla oikeuslaitoksen nykytilantee-
seen herätti perustuslakivaliokunta syksyn 2014
kahdessa lausunnossaan (PeVL 20/2014 vp ja
29/2014 vp). Oireellista oli myös poliisien ja tuo-
marien näyttävä liikehdintä toimintaedellytys-
tensä puolesta, samoin Suomen Lakimiesliiton
ja Asianajajaliiton huolenilmaukset, joiden ei voi
tulkita olevan pelkästään edunvalvonnallisia.

Julkisuudessa on oikeudenhoidon ongelmat
yleensä yhdistetty taloudellisen tilanteen aiheutta-
miin määrärahojen leikkauksiin. Perustuslakiva-
liokunta (PeVL 20/2014 vp) muun muassa totesi
olevansa huolissaan säästöjen vaikutuksista erityi-
sesti oikeudenhoidon laatuun, käsittelyaikoihin ja
henkilöstön jaksamiseen.

¹ Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yh-
teiskunta. Oikeusministeriön julkaisu 41/2014.

² Helsingin Sanomat 8.2.2015.

Oikeuslaitoksen osuus valtion budjetista on prosenttien luokkaa. Henkilöstömenot muodostavat menoista valtaosan. Taloudelliset supistukset heijastuvat välittömästi toimintaan. Vaikka oikeusjärjestelmien erilaisuuden vuoksi kansainvälinen suora vertailu on vaikeaa, jotakin sekini kertoo. Tuore tutkimus esimerkiksi osoittaa, että Suomessa oikeudenhoitoon suunnataan varoja asukasta kohden alle 70 euroa kun vastaava luku Ruotsissa on hieman yli 100 euroa.³

Laillisuusvalvojana en voi ottaa kantaa siihen, miten valtiovalta taloudellisia voimavaroja kohdistaa erilaisiin yhteiskunnan toimintoihin. Siihen sen sijaan voin kiinnittää huomiota, että julkisen vallan velvollisuus on turvata perustuslaissa säädettyjen oikeuksien toteutuminen myös käytännössä ja että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat valtiolle oikeusturvaa koskevia vaatimuksia. Lisäksi oikeusvaltiollisesti on tärkeää, että luottamus oikeudenhoitoon ja sen toimintakykyyn säilyy. Resurssien kohdistaminen ja mitoittaminen ei siis ole vain poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys vaan myös oikeudellinen.⁴

Taloudellinen niukkuus johtaa paitsi toimintojen karsimiseen myös niiden priorisointiin. Tämä voi tapahtua joko suunnitelmallisesti ylhäältä päin painopisteitä määritellen tai suoritusportaan työpaineessa hallitsemattomana itsesäätelynä.

Esimerkiksi poliisi ja syyttäjä eivät voi juurikaan vaikuttaa siihen, millaisia rikosjuttuja ja miten paljon niiden käsiteltäväksi tulee. Painopistealueita valitsemalla on pyritty resursseja suuntaamaan yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Tällaiset ratkaisut ovat viime

kädessä osin arvostuksenvaraisiakin ja niiden seuraukset eivät aina ole ennalta arvioitavissa.

Ajoittain on esitetty väitteitä, että poliisin painopistealueisiin suunnattuja voimavaroja valuu poliisitoiminnan muihin, jokapäiväisempiin tarpeisiin. Toisaalta poliisin taholta on tuotu esiin huolta, että poliittisesti tai hallinnonalan sisäisesti määritellyt lukuisat painopistealueet – kuten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, liikennevalvonta sekä hälytystoiminta – kohdistavat resurssien leikkaukset lähinnä yleisvalvontaan ja massarikostorjuntaan. Tämä taas voi johtaa siihen, että ennalta ehkäisevä toiminta saa entistä vähemmän huomiota ja että selvitettävissä olevista rikoksista osa jää tutkimatta.

Samanlaista uhkakuvaa on viestitetty syytätälaitoksesta: Lukumääräisesti suurimmat rikosryhmät, tavallisiin kansalaisiin kohdistuvat omaisuus- ja pahoinpitelyrikokset voivat jäädä tutkimatta ja saattamatta syyteharkintaan ja pahimmassa tapauksessa vanhentuvat, jos virkakoneisto keskittyy laajojen ja vaativien asioiden käsittelyyn. Sellaistakin on pelättävissä, että työmäärän lisääntyminen suhteessa käytettäviin voimavaroihin voi johtaa syyttämiskynnyksen nousemiseen ja vaikuttaa myös muutoksenharkintaan.

Jos ihmiset kokevat, että heihin kohdistuneita – järjestelmätasolla ehkä vähäpätöisiä mutta niiden kohteeksi joutuneelle tärkeitä – rikoksia ei tutkita, aikaa myöten oikeudenhoidon legitimitetti kärsii.

Käräjäoikeuksien vähentäminen ja sitä kautta osaamisen vahvistaminen perustamalla isompia yksiköitä on toiminnallisesti perusteltua. Mutta tällaiseenkin voi liittyä lieveilmiöitä. Esimerkiksi joitakin merkkejä on jo olemassa, että käräjäpaikan lakkauttamisen myötä vähenee paikkakunnalta myös asianajopalveluiden saatavuus. Tämä aiheuttaa matka- ja muita kuluja oikeuspalvelui-

³ European judicial systems. Edition 2014.

⁴ Todettakoon, että oikeusministeri ja sisäministeri asettivat 7.11.2014 sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon strategisia resurssitarpeita selvittävän parlamentaarisen työryhmän, jonka loppuraportti ei tätä puheenvuoroa kirjoitettaessa ole ollut vielä käytettävissä.

den tarvitsijoille ja voi johtaa siihen, että jotkut asiat (esimerkiksi testamenttien tekeminen) jäävät jopa hoitamatta.

Oikeuspolitiikan tärkeitä kysymyksiä on, miten käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisessa löydetään perusteltavissa oleva painotus yhtäältä järjestelmätason tehokkuustavoitteen ja toisaalta yksilön oikeusturva- ja oikeussuoja-vaatimuksen kesken. Nämä tavoitteet – niin samansuuntaisilta kuin ne näyttävätkin – voivat olla jännitteessä keskenään. Se mikä järjestelmän kannalta on rationaaliala toimintojen kehittämistä, saattaa yksilönäkökulmasta näyttäytyä oikeuksiin pääsyn vaikeutumisena tai tosiasiallisena estymisenä ja yksilölle tärkeän asian vähätteleminenä. Tämä puolestaan voi uhata yhdenvertaisuutta tai ainakin sen tunnetta ja olla omiaan heikentämään oikeudenhoidon uskottavuutta. Kustannustehokkuuden lisäämiselläkin on hintansa ja rajansa.

Julkisuudessa ovat paljon huomiota saaneet tuomioistuinten pitkät käsittelyajat. Asia on hyvin tiedostettu ja ongelmaan on vuosien varrella eri tavoin pyritty puuttumaan. Vaikka jotakin korjausta on saatu aikaan, ongelma nousi edelleen esiin tätäkin puheenvuoroa varten tekemisensäni haastatteluissa. Esimerkiksi tuomioistuinten osalta todettiin, että resurssit ja työmäärä eivät kohtaa aina parhaalla mahdollisella tavalla. Ruuhkautuneille tuomioistuimille vuosittain myönnettävä lisärahoitukseen ei ratkaise perusongelmaa. Huomattava osa käräjätuomareista on määräaikaisia, kun heidän palvelussuhteensa jatkuminen on riippuvainen tilapäisestä rahoituksesta. Tämä ei ole perustuslainkaan kannalta tyydyttävää.

Asioiden viipymistä ei tulisi kuitenkaan nähdä pelkästään resurssikysymyksenä. Oikeudenhoidon toimivuuteen vaikuttavat monet tekijät. Katse on käännettävä muun muassa organisatioiden ja menettelytapojen kehittämiseen sekä siihen, että hidastavia pullonkauloja ei pääse syntymään asioiden käsittelyketjun mihinkään

kohtaan. Koska oikeusjärjestys on kokonaisuus, tärkeä on kiinnittää huomiota myös siihen, miten hyvin aineellinen ja menettelyllinen lainsäädäntö pelaavat yhteen.

Pari vuosikymmentä sitten toteutettiin laaja prosessilainsäädännön uudistus. Sittemmin on pyritty muun muassa keventämään raskaaksi todettuja menettelyjä osittaisuudistuksilla. Nämä ovat lähinnä olleet viivästys- ja ruuhkautumisongelmien yksittäisiä korjausyrityksiä, joilla on jossakin määrin onnistuttu vaikuttamaan oireisiin mutta ei välttämättä syihin. Tyypillisiä tällaisia ovat olleet muutoksenhaun sääntelyt, viivästysten hyvittämissäännöstö ja uutena syytteestä sopimista koskeva lainsäädäntö.

Kaksi vuotta sitten valmistui oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan raportti Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Siinä on kattavasti tarkasteltu oikeudenhoidon tilaa ja listattu horisontaalisia ja sektorikohtaisia toimenpide-ehdotuksia yhteensä 57 kappaletta. Vaikka joukossa on kannatettavia parannusehdotuksia, pidän neuvottelukunnan lähtökohtaa ongelmallisena: raportissa keskitytään etsimään oikeudenhoidosta yksittäin luetellen säästökohteita. Tällaisella menetelmällä kehittämiskohteet valikoituvat pitkälti sillä perusteella, mistä saataisiin kertymään säästöjä. Näin hämärtyy kokonaisuus ja oikeudenhoidon perimmäinen tarkoitus. Jos mennään säästötaavoitteet edellä, jäävät oikeudenhoidollisesti perustellut tarpeet herkästi toissijaisiksi. Ymmärän toki, että neuvottelukunnan toimeksianto ja paine saada nopeasti konkreettisia tuloksia on sanellut työskentelytavan.

Uudistusohjelma on ilmeisesti lähtenyt kohdittuullisesti liikkeelle. Mutta pidemmän päälle säästökohteiden hintalaputtamisen sijasta nyt tarvittaisiin koko oikeudenhoidon tavoitteellista uudistusta, jossa katsotaan päivänkohtaisten ongelmien ylitse ja joka perustuu kokonaisvaltaiseen

arvioon sekä tutkimustietoon pohjautuvaan suunnitteluun. Säästöt ja käsittelyjen viivästyminen eivät ole ainoita asioita, joiden vuoksi oikeudenhoidon tilanteen kriittinen tarkastelu on tarpeen.

Lähtökohdaksi pitäisi ottaa oikeudenhoidon yhteiskunnalliseen tehtävään perustuva tavoitteenasettelu kulloinkin havaittujen vuotokohtien paikkaamisen sijaan. Uudistuksen tulisi edetä siten, että ensin selvitetään oikeudenhoidon tarkoituksesta johdettavat välttämättömät ydintoiminnot ja niihin perustuva tavoite sovitettaisiin yhteen käytettävissä oleviin resursseihin. Näin määriteltäisiin oikeudenhoidon optimaalinen taso. Vasta tämän jälkeen tulisi tason saavuttamiseksi tarvittavien keinojen eli yksityiskohtien vuoro.

Realismia on taloudellisesti niukkoinakin aikoina muistaa, että oikeuskoneiston avulla yhteiskunta toteuttaa lainsäädännön tavoitteita käytännössä. Ilman sitä monet lait jäisivät vain lakikirjan sivuille kuolleeksi kirjaimeksi vaille konkreettista vaikutusta. Toimiva oikeudenhoito tekee lait eläviksi.

Poliittinen ohjaus ja hyvän lainvalmistelun periaatteet

Lainvalmistelun laadun moittiminen on lähes ikuisuusasioita. Aiheesta on sekä kirjoitettu että puhuttu paljon, ja kysymystä pohtimaan on vuosien saatossa perustettu lukuisia laatuprojekteja. Ongelmat on siis kartoitettu ja tietoaakin tilanteen korjaamiseksi pitäisi olla. Mutta onko tieto kulkeutunut oikeaan paikkaan?

Valtioneuvoston valvonnan suunnasta nähtynä suurin yksittäinen syy laajojen lakihankkeiden valmistelun ongelmiin liittyy tavalla tai toisella valmistelun aikatauluttamiseen – joko niin että aikataulu on jo alun alkaen asetettu liian kireäksi tai niin että poliittinen ohjaus ei hyvän lainvalmistelun vaatimusten kannalta ole oikea-

aikaista. Seurauksena on se, että kaikkia valmistelun edellyttämiä toimia ei kyetä tekemään asianmukaisesti – ja pahimmillaan se, että valmistelu jatkuu vielä eduskunnan valiokunnissa. Sote-uudistus kaikkine vaiheineen on tällaisesta ääriesimerkki: poliittinen linjaus seurasi toistaan aina loppumetreille ennen lakiesityksen eduskuntaan lähettämistä, ja ratkaisevia valmistelua suuntaavia linjauksia sekä niihin perustuvaa lain kirjoittamista tapahtui vielä sen jälkeenkin. En lähde tässä käymään läpi sote-uudistuksen vaiheita enemmälti, mutta totean, että opiksi siitä olisi otettavaa. Kannattaisiko yksi laatuprojekti valjastaa analysoimaan siitä saatavaa oppia?

Vaativissa ja isoissa lainsäädäntöhankkeissa kriittiseksi vaiheeksi näyttäisi muodostuvan poliittisen linjauksen muuttaminen lakitekstiksi. Näkevätköhän eri tahot tämän vaiheen eri tavoin? Kärjistäen: onko niin, että kun poliittinen yksimielisyys laadittavasta laista on saavutettu, laki on poliittisen ohjauksen näkökulmasta ”teknistä toteuttamista vaille valmis”, vaikka tästä vasta varsinainen valmistelu alkaa?

Selvittääkseni poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun suhdetta käytännön työssä tein muutaman ministeriön kansliapäällikölle suunnatun pienen kyselyn. Selostan seuraavassa vastausten yleistä linjaa, ja saadakseni välitetyksi vastauksissa esitetyt näkemykset mahdollisimman aitoina, käytän myös suoria lainauksia. Ne puhuvat puolestaan. Koska vastaukset ovat lainvalmistelun laadusta vastaavien ministeriöidensä korkeimpien virkamiesten antamia, niihin kannattaa suhtautua vakavasti.

Seuraava toteamus säädösvalmistelusta tiivistää hyvin eri vastauksien keskeisen sanoman: ”Laatutaso vaihtelee ja on ollut lukuisia esimerkkejä hankkeista, joissa hyvän lainvalmistelun periaatteet on sivuutettu poliittisen ohjauksen saaneen aikataulun tai muutoin poliittisten intressien vuoksi.”

Yksimielinen näkemys vastaajilla oli, että toisinaan aikataulut on asetettu liian tiukoiksi, jopa epärealistisiksi. Ongelman todettiin olevan pidempiaikainen, mutta viime aikoina pahentuneen. Syyksi yleensä nähtiin se, että poliitikot eivät aina tiedä, mitä hyvä lainvalmistelu vaatii. ”Niinpä he voivat ajatella, että jonkin ’hyvän idean’ muuttamisen lainsäädännöksi ei pitäisi viedä niin kauan.” Huolestuttava on seuraava toteamus: ”poliittisesti annettuja aikatauluja ei yleensä suostuta muuttamaan, vaikka vaarana olisivat puutteet säädösvalmistelun laadussa”. Oma havaintoni on, että oikeudellisetkin ongelmat saatetaan kuitata ”teknisinä yksityiskohtina”. Yhtenä keskeisenä syynä kireisiin aikatauluihin mainittiin myös hallitusohjelmien laatiminen yhä yksityiskohtaisemmiksi. ”Hyvin usein linjataan jo hallitusohjelmassa nimenomaisella rajauksella lopputulema siten, että laaditaan tietty laki tai muutetaan lakia tietyllä tavalla.”

Poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuudessa nähtiin lainvalmistelun näkökulmasta korjattavaa. Yhtäältä todettiin olevan hankkeita, ”joissa annetaan jo käynnistämisvaiheessa hyvin tiukat poliittiset linjaukset, jotka eivät juuri anna tilaa parhaiden ratkaisuvaihtoehtojen hakemiseen”. Samaa ongelmaa kuvattiin näinkin jyrkästi: ”poliittinen ohjaus on käytännössä sanellut vaihtoehtoja koskevan selvitystyön, vaikutusarvioinnit ja oikeudelliset reunaehdot”.

Toisaalta on tilanteita, joissa poliittisia linjauksia kaivattaisiin valmistelun aikaisemmassa vaiheessa, jotta hankkeessa voitaisiin edetä asianmukaisesti. Ison ministeriön kansliapäällikkö: ”Kun poliittiset linjaukset lopulta saadaan, oletusarvona on, että esitys on oltava valmis heti, eikä säädösesityksen valmistelulle saisi jäädä sen vielä tarvitsemaa aikaa.” Seuraava vastaus tarkentaa kuvaa: ”Eräänä vahvistuneena piirteenä säädösvalmistelussa ovat tilanteet, joissa hallituksen poliittinen yksimielisyys saadaan ratkaistua vasta viime metreillä kun hallituksen esityksen antamisajankohden määräaika on loppumassa. Tuolloin tehtävät kompromissit ja esityksen sisältömuutokset saatavat olla merkittäviäkin ja ne joudutaan toteuttamaan ilman säädösvalmisteluun kuuluvaa muutosten riittävää arviointia tai lausuntokierrosta.”

Poliittisen ohjauksen ja virkamiesvalmistelun yhteensovittamisessa näkyisi olevan selvästi parantamisen tarvetta. Yksi askel tällä tiellä voisi olla kokeneen kansliapäällikön ehdotus: ”Tärkeää olisi antaa uuden hallituksen jäsenille ja heidän poliittisille avustajilleen tietoa lainvalmisteluprosessista.” Toinen harkitsemisen arvoinen asia on, olisiko ministeriöiden korkeimman virkamiesjohdon syytä ottaa aktiivisempi rooli asiantuntijavirkamiesten tukena lainvalmisteluhankkeissa.⁵ Näin hyvää lainvalmistelua puoltavat näkökohdat saisivat enemmän painoarvoa keskustelussa poliittista ohjausta antavan tahon kanssa.

⁵ Normatiivinen perusta aktiiviselle roolille löytyy Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:stä, jonka mukaan kansliapäällikön tehtävänä muun muassa on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä.