

Olli Mäenpää
24.1.2023

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp)

Selonteon lähtökohdat ja merkitys

Selonteon tarkoituksena on antaa kokonaisvaltainen ja tiivis kuva suomalaisen oikeudenhoidon nykytilasta, toimintaedellytyksistä ja kehityssuunnista. Selonteossa tarkastellaan ja arvioidaan oikeusministeriön toimialaan kuuluvia toimijoita – erityisesti tuomioistuimia ja oikeudenhoidon viranomaisia – kiinnittäen huomiota niiden toiminnan peruspiirteisiin. Lisäksi esitetään lukuisia yleisiä kehittämistavoitteita ja identifioidaan useita kehittämiskohteita.

Oikeudenhoitoa koskevan selonteon olennainen merkitys on ensinnäkin siinä, että tällainen yhtenäinen selonteko on ensimmäistä kertaa laadittu ja saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. Selonteko tekee aikaisempaa selvemmin näkyväksi toiminnan, jolla on keskeinen merkitys yhteiskunnan kehittämisen ja oikeusvaltion takeiden turvaamisen kannalta. On ilmeistä, että tällaiselle yhteiskunnan oikeudellista infrastruktuuria koskevalle selonteolle olisi mainituista syistä ollut tarvetta jo aikaisemmin.

Selonteon toinen olennainen piirre on sen tuottama toiminnallinen ja rakenteellinen kokonaiskuva oikeudenhoidon toimialasta. Selonteon perusteella on mahdollista identifioida oikeudenhoidon ongelmakohtia ja samalla arvioida sen kehittämisen painopisteitä. Tältä osin on erityisen tärkeää myös se, että selontekomenettelyn perusteella oikeudenhoidon arvioinnille ja kehittämiselle on mahdollista saada parlamentaarista palautetta ja vastuukatetta.

Kolmas tärkeä piirre on selonteon sisältämä yhdistelmä yleisten kehittämistavoitteiden määrittelystä ja konkreettisten toimenpide-ehdotusten esittämisestä. Yhteenvedon mukaan 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.

Tavoitteiden määrittelystä

Kuten kansainvälisistä vertailuista (s. 11-12) käy ilmi, suomalaisen oikeusvaltion perusta on sinänsä tukeva ja luottamus oikeudenhoidon toimijoihin on korkealla

tasolla. Huolestuttaviksi arvioitavia ongelmia aiheuttavat kuitenkin erityisesti tuomioistuinprosessien pitkä kesto, oikeudenkäynnin kalleus erityisesti riita-asioissa ja rikostutkinnan menettelylliset ongelmat.

Tätä taustaa vasten on perusteltua, että oikeudenhoidon yleisiä tavoitteita ja toimintaedellytyksiä käsittelevän jakson (s. 17-30) lähtökohtana on oikeusvaltion toimivuuden ja takeiden turvaaminen huolehtimalla valtion ydintehtäviin kuuluvan oikeudenhoidon pitkäjänteisistä toimintaedellytyksistä. Myös lakivaliokunta on useassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota oikeudenhoidon perustavaan merkitykseen tältä kannalta ja korostanut oikeudenhoidon resurssien riittävyyttä.

Jaksossa tuodaan esiin useita oikeudenhoidon toimintaedellytyksiin vaikuttavia osa-alueita ja niiden kehittämistarpeita. Rahoituksen taso ei selonteon mukaan ole riittävä, joten on perusteltua korostaa rahoitusvajeen korjaamiseen kohdistuvia toimia. Myös henkilöstön rekrytointiin ja riittävyyteen liittyy haasteita. Selonteossa näiltä osin määriteltäviä euromää räisiä (90 Meuro) ja henkilötyövuosina (1200 htv) ilmaistuja lisätavoitteita voidaan pitää hyvin perusteltuina ja maltillisina.

Tässä jaksossa jää kuitenkin kaipaamaan periaatteellisempia näkökohtia, jotka liittyisivät oikeudenhoidon yleisiin tavoitteisiin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ja sen toteuttamiseksi. Rahoituksen ja henkilöstöresurssien riittävyys ovat ensisijaisesti välineitä, joilla voidaan turvata oikeudenhoidon toimivuuden kannalta välttämätön toiminnan vakaa perusta, pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus. Ne puolestaan määrittelevät takeita oikeusvaltion kestäväälle toiminnalle ja sille, että yksilöt voivat toteuttaa oikeutensa riippumattomissa tuomioistuimissa.

Rajauksia ja lisänäkökohtia

Selonteko sisältää oikeusministeriön toimialan toimielimistä ja niiden toiminnasta systemaattisen kuvauksen. Sen perusteella on mahdollista myös jäsennellysti kohdentaa toimialalle asetettujen tavoitteiden määrittelyä. Ministeriön toimialaan kohdistuvan selonteon luonteen perusteella on ehkä ymmärrettävää, että siinä ei käsitellä oikeudenhoidon alan muita keskeisiä toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä, asianajajalaitosta, asiantuntijoita tai oikeudenhoidon muita tärkeitä sidosryhmiä. Niillä on silti epäilemättä olennainen ja tärkeä merkitys oikeudenhoidon kannalta. Tulevissa selonteoissa myös niihin olisi aiheellista kiinnittää huomiota oikeudenhoidon kokonaisuudessa. Samoin voidaan arvioida oikeudenhoidon julkisuuteen ja näkyvyyteen liittyviä näkökohtia.

Oikeudenhoidon lainsäädäntöperustalla on kiinteä yhteys EU-lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin. Tuomioistuimilla ja muilla oikeudenhoidon toimijoilla on lisäksi runsaasti yhteyksiä vastaaviin toimijoihin toisissa EU:n jäsenvaltioissa. Unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on keskeinen asema oikeudenhoidon käytännön toiminnassa. Näiden yhteyksien merkitys oikeudenhoidon kannalta on tuskin vähenemässä. Etenkin oikeudenhoidon unionitason kytkentöihin ja dimensioihin olisi aiheellista kiinnittää enemmän huomiota.

Selonteon kohde ja luonne selittävät osaltaan myös sitä, että oikeudenhoidon alan koulutukseen ei kiinnitetä sanottavasti huomiota. Tärkeänä voidaan kuitenkin pitää arviota, jonka mukaan arjen oikeusvaltion turvaaminen edellyttää nykyistä suurempaa määrää erityisesti juristikoulutuksen saaneita hakijoita ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanoalan koulutusmäärien lisäämistä sekä koulutusmahdollisuuksien monipuolistamista toimialan tarpeita vastaaviksi (s. 9). Erikseen olisi siksi perusteltua kiinnittää huomiota koulutuksen merkitykseen oikeudenhoidon välttämättömänä laadullisena peruselementtinä. Myös edellytyksiä tuomioistuinja tuomariuran toteuttamiselle olisi perusteltua vahvistaa.

Toimenpide-ehdotukset

Selontekoon sisältyy 31 toimenpide-ehdotusta, joita kaikkia voidaan pitää lähtökohtaisesti aiheellisina. Osa niistä on verraten konkreettisia ja kohdennettuja, joten niiden toteuttaminen olisi mahdollista melko ripeästi ja kustannustehokkaasti. Osa ehdotuksista taas on melko yleisluonteisia ja laaja-alaisia, joten ne edellyttävät vastaavasti perusteellisempaa valmistelua.

Periaatteelliselta merkitykseltään keskeisenä voidaan pitää ehdotusta, jonka mukaan oikeudenhoidon resursseista huolehditaan pitkäjänteisesti siten, että ne saatetaan kestäväälle ja vakaalle pohjalle. Oikeudenhoidon resurssien riittävyyttä ja vakautta voidaan pitää välttämättömänä edellytyksenä koko oikeudenhoidon kehittämiselle ja oikeusvaltion takeiden turvaamiselle tältä osin.

Yhtenä periaatteellisena toimenpiteenä ehdotetaan arviointia, jonka kohteena olisivat perustuslain muutostarpeet tuomioistuinten ja muiden oikeudenhoidon toimijoiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Selonteon mukaan Suomen oikeuslaitosta pidetään hyvin riippumattomana (s. 11). Oikeudenhoidon kehittämisen kannalta aiheellinen on myös arvio ja tavoite, jonka mukaan tuomioistuinten riippumattomuus sekä luottamus oikeuslaitoksen toimintaan ovat vahvuustekijöitä, joiden varaan Suomen oikeusvaltion tulisi jatkossakin rakentua (s. 14). On siten perusteltua, että kansalaisten tulee voida luottaa mahdollisuuksiinsa saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa ja saada tuomio täytäntöön pantavaksi kohtuullisessa ajassa (s. 13). Etenkin nämä näkökohdat puoltavat myös oikeudenhoidon – etenkin tuomioistuinten – riippumattomuuden takeisiin kohdistuvaa arvioinnin toteuttamista.

Konkreettisemmista toimenpide-ehdotuksista varsin tärkeänä voidaan pitää digitaalisen asiointin ja käsittelyn lisäämistä toiminnoissa, joihin se soveltuu. Sähköisten asiointipalvelujen lisääminen, asiointiportaalien käyttöönotto sekä etäyhteyksien ja tekoälyn käytön lisäämistä voidaan pitää keskeisinä edellytyksinä myös oikeudenhoidossa tarpeellisen joutuisuuden parantamiselle. Näillä keinoilla on merkitystä myös oikeudenhoidon tuottavuuden vahvistamisen kannalta.

Tuomioistuijien kokoonpanosääntelyä kehittämällä on mahdollista nykyistä paremmin kohdentaa tuomioistuijien resursseja sekä hallintotuomioistuijissa että

riita-asioiden käsittelyssä. Myös valituslupamenettelyn laajentamiselle on edelleen perusteita hallintolainkäytössä edellyttäen, että ensi vaiheen hallinnollisissa menettelyissä turvataan riittävä ja monipuolinen asiantuntemus. Tältä pohjalta valituslupamenettelyä olisi mahdollista laajentaa esimerkiksi lastensuojeluasioissa.

Kaikkien oikeudenkäyntien sujuvoittaminen ja oikeudenkäyntikulujen vähentäminen etenkin riita-asioissa ovat osaltaan edellytyksenä oikeusturvan saatavuuden toteuttamiselle. Näistä syistä voidaan pitää perusteltuna kevennetyn oikeudenkäyntimenettelyn käyttämistä pienehköissä riita-asioissa. Sitä koskeva oikeusministeriön tuore arviomuistio (18.1.2023) selvittää edellytyksiä yksinkertaistetun prosessin kehittämiseksi riita-asioissa, joiden kohteena ovat pienehköt rahamäärät tai merkitykseltään rajatut siviilioikeudelliset erimielisyydet.