

Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Lakivaliokunta

Helsinki 20.1.2023

Lausunto (VNS 13/2022 vp.)

1. Tehtävänanto

Lakivaliokunnassa on käsiteltävänä tiistaina 24.1.2023 klo. 9.30-12.00 asia VNS 13/2022 vp, joka on Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67). Minulta on pyydetty kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon, jossa olen myös kuultavana. Taustaksi voinen mainita, että olen yhdessä Allan Rosasin ja Pekka Pohjankosken kanssa julkaissut keväällä 2022 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa (suomeksi 2022:39, på svenska 2022:57) tutkimuksen otsikolla ”Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa”, johon selonteossa on myös viitattu. Esitän seuraavassa muutamia oikeudellisia huomioita selonteon pohjalta käyttäen samalla hyväksi niitä näkökulmia ja löydöksiä, joita edellä mainitun tutkimushankkeemme tiimoilta havaitsimme. Näin ollen peilaan tätä kansallista selontekoa myös EU:n edellyttämiin oikeusvaltiollisuuden takeisiin.

2. Miten oikeusvaltio halutaan ymmärtää ja esitellä?

Oikeusvaltio on käsitteenä varsin monitulkintainen ja myös melko kiistanalainen nykyisin monista eri poliittisista syistä. Kappaleessa ”Oikeusvaltio ja Suomi” on tältä kannalta katsoen melko lyhyesti esitelty oikeusvaltio-käsitteen tulkintaa. Asia ei ole kuitenkaan vain teoreettinen tai retorinen luonteeltaan. Oikeusvaltiollisuuden elementtien osalta selonteossa on luultavasti turvauduttu Venetsian toimikunnan (komission) raporttiin, jossa oikeusvaltio -käsitteeseen luetellaan sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

- laillisuusperiaate, mikä viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen
- oikeusvarmuus
- toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö (*prohibition of arbitrariness*)
- pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin
- tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*)¹ ja
- yhdenvertaisuus lain edessä.²

Selonteossa mainitaan nimenomaisesti oikeusvaltiollisuuden arvioinnin osalta World Justice Project- järjestön selvitystoiminta ja komission oikeusvaltiokertomukset.

Se, mitä jäin tässä kaipaamaan, on suomalaisen oikeusvaltiota koskevan ajattelun kytkeminen selkeämmin siihen, miten Euroopan unionissa pääosa jäsenmaista haluaa oikeusvaltion ymmärtää. EU:n oikeusvaltio -käsitteen tarkastelun lähtökohtana on se, että nykyisten ja tulevien EU:n jäsenvaltioiden tulee sitoutua SEU 2 artiklasta³ ilmenevään EU:n arvopohjaan. Oikeusvaltiollisuus on EU:n arvopohjan osana EU-jäsenyyden ehto. Tämä arvopohja kytkee samaan tulkinnalliseen yhteyteen liberaalin demokratian vapaine vaaleineen ja poliittisine oikeuksineen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksen sekä oikeusvaltion.

Varsin tuore EU-oikeudellinen oikeusvaltiollisuutta koskeva määrittely on ns. ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092⁴, jonka johdanto-osion (*preamble*) 3 kohdassa todetaan alaviitteineen seuraavaa:

”Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa,

¹ Ks. tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta esim. 294/83.”*Les Verts*” (1986) ECR 1339, kohta 23.

² Ks. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev., kohta 41.

³ SEU 2 artikla: ”*Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.*”

⁴ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL, N:o L 4331, 22.12.2020, s. 1–10.

jäljempänä 'perusoikeuskirja', ja muissa sovellettavissa välineissä määrätään, ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden periaatetta⁵, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden⁶, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon⁷, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus⁸, sekä vallanjaon⁹ periaatteita¹⁰."

Tämä EU-oikeudellinen tapa ymmärtää oikeusvaltio on tullut viime aikoina etenkin Puolan ja Unkarin haastamiksi, mikä on ilmennyt sekä poliittisella että oikeudellisella tasolla. EU-tuomioistuin on nimittäin ehdollisuusjärjestelmäasetuksen laillisuutta koskevassa pohdinnassaan torjunut ajatuksen siitä, että oikeusvaltio-periaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi nähdä normatiivista sitovuutta.¹¹ Tässä katsannossa olisin suonut, että selonteko olisi alkanut esimerkiksi niin, että siinä olisi viitattu Suomen EU-puheenjohtajuus-kaudella 2019 usein esitetyllä tavalla oikeusvaltiollisuuden kytkeytymiseen SEU 2 artiklan arvopohjaan ja siten selontekoa selvemmin ihmisoikeuksien kunnioitukseen ja liberaaliin demokratiaan epäliberaalin, autoritaarisen demokratia-käsityksen asemesta. Tämä seikka on kiistatta tällä hetkellä EU:ssa kaikkea muuta kuin riidaton ja selvä, eli tässä olisi Suomella jäsenvaltiona tilaisuus profiloitua oikeusvaltiollisuuden puolustajana.

3. Huomioita suomalaisen oikeusvaltiollisuuden ongelmista selonteon pohjalta

Voin yhtyä selonteossa omaksuttuun tulkintaan siitä, että kansainvälisten vertailututkimusten

⁵ Ks. C-496/99 P, *CAS Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta.

⁶ Ks. 212–217/80, *Salumi*, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta.

⁷ Ks. 46/87 ja 227/88, *Hoechst*, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta.

⁸ Ks. ns. Portugalin tuomarit-tapaus C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ECLI:EU:C:2018:117, 31, kohdat 40–41 ja C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, kohdat 63–67.

⁹ Ks. C-477/16, *Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta; C-452/16 PPU, *Poltorak*, ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta ja C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta.

¹⁰ komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, "Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi", COM (2014) 158 final, liite I.

¹¹ Ks. C-156/21 *Unkari v parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2022:97 sekä C-157/21 *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2022:98.

perusteella Suomen oikeusvaltiotilanne on hyvä. Meillä ei ole esimerkiksi sellaisia ongelmia, että tuomareiden tarvitsisi pelätä kurinpitomenettelyä, jos he pyytävät ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta, eli tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan pitää erittäin hyvänä. Erityisinä ongelmina selonteossa tuodaan varsin perustellusti esiin suomalaisten oikeusprosessien pituus, oikeudenkäyntien kalleus ja rikostutkinnan heikko tehokkuus.

Nämä seikat kytkeytyvät oikeushallinnon resurssipulaan. Selonteossa tuodaan esiin, että oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kohtuullisen oikeudenhoidon tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan yhteensä noin 1200 henkilötyövuotta vuoteen 2030 mennessä. Tämä puolestaan edellyttää oikeudenhoidon perusrahoitukseen pysyvää lisäämistä keskimäärin 90 miljoonaa euroa vuodessa (selonteko, s. 29). On huomionarvoista, että resurssipula vaikuttaa rikosprosessin koko ketjuun, eli esitutkinnasta oikeudenkäyntiin ja rangaistuksen täytäntöönpanoon (selonteko, s. 18). Resurssipulaa toki yritetään helpottaa erilaisin toimin, joista yksi varsin huomionarvoinen tehostamispyrkimys on sähköisen asioinnin ja sähköisten työtapojen edistäminen. Luonteva keino resurssipulaan on lisätä poliiseja, syyttäjiä ja tuomareita. Oikeustieteen koulutuksen osalta on mielestäni syytä painottaa selontekoa enemmän koulutuksen laatua, jonka osalta korostan oikeudellisen perustutkinnon laaja-alaisuuden merkitystä lainkäytön laadulle, mikä on sopusoinnussa opetusministeriön vuonna 2005 teettämän selvityksen kanssa.¹²

Ideaalitilanteessa oikeusvaltiollisuuden ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta olisi suositeltavaa, että tuomarit olisivat vakinaisissa viroissa. Käytännössä kuitenkin monet tuomarit toimivat määräaikaisissa viroissa. Selonteossa tuodaan esiin, että määräaikaisen henkilöstön vaihtuvuus lisää oikeudenhoidolle käytännön ongelmia ja vaikuttaa henkilöstön sitoutumiseen työnantajaan. Osin henkilöstön suuresta vaihtuvuudesta johtuen oikeudenhoidossa on henkilöstövajausta (selonteko, s. 25). Toisaalta kun tuomioistuimissa on jutturuuhkaa ja käsittelyajat venyvät, niin voidaan ajatella, että tilanne vain entisestään pahenisi, jos määräaikaisista viroista luovuttaisiin. Oikeusvaltiollisuuden toteuttaminen ei tulkintani mukaan estä määräaikaisten virkojen käyttöä, sillä olennaista on tarkastella tuomioistuinten riippumattomuutta siitä näkökulmasta, onko korruptiota tai ovatko tuomarit poliittisen kontrollin piirissä. Tällaisesta ei ole Suomen osalta näyttöä, joten määräaikaisten

¹² Ks. Oikeustieteellisen koulutusalan nykytila ja tulevaisuuden kehittämistarpeet”, puheenjohtaja prof. Aulis Aarnio, OPM:n selvitys 2005:29.

virkojen osalta ongelmat voidaan kuvata selonteon tavoin lähinnä vaihtuvuuteen kytkeytyvinä haittapuolina.

4. Muita huomioita

Selonteon liitteessä 1 on toimenpide-ehdotuksia mm. oikeudenhoidon sisäisten rakenteiden ja prosessien tehostamiseksi. Selonteossa esitetään (s. 58), että tulisi arvioida perustuslain muutostarpeet tuomioistuinten ja muiden oikeudenhoidon toimijoiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Tulkitsen, että tältä osin voidaan viitata erityisesti perustuslain 106 §:ään. Nimittäin perustuslain 106 §:n mukaisesti kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus suorittaa perustuslaillisuuden jälkivalvontaa, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.¹³ On myös syytä todeta, ettei PL 106 § ole jäänyt ns. kuolleeksi kirjaimeksi, vaan sitä on oikeuskäytännössä sovellettu.¹⁴ Tältä osin keskustelua on jo pitkään herättänyt se, tulisiko perustuslaissa mainittu ilmeisyys-vaatimus poistaa. Asiasta on esitetty viime aikoina samansuuntaisia näkemyksiä oikeuskirjallisuudessa ja erilaisissa selvityksissä (esim. Rosas-Raitio-Pohjankoski 2022), että ilmeisyys-vaatimuksen poistaminen olisi kannatettavaa. Tästä seikasta selonteko ei juurikaan näytä nostavan esiin pohdintoja.

Sama koskee perustuslakivaliokunnan asemaa. Sen osalta kuluneella vaalikaudella on pohdittu esimerkiksi ministerivastuuasioiden käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan asemaan liittyen Suomessa on esitetty varsin arvovaltaiselta taholta kritiikkiä ministerivastuuasioiden käsittelystä perustuslakivaliokunnassa, mitä voi tukea viittaamalla esimerkiksi komission oikeusvaltioreportista 2021 ilmenevään kritiikkiin suomalaisen korruptiotilanteen osalta. Entinen valtakunnansyyttäjä Kuusimäki on entisen oikeuskansleri Jonkan tavoin kritisoinut 1920-luvulta peräisin olevaa ministerivastuusäännöstä ja katsonut, ettei se ole sopusoinnussa niiden oikeusvaltioperiaatteiden kanssa, joita Suomi on erityisesti Euroopan unionin ja

¹³ Ks. aiheesta tarkemmin esim. Suviranta 2021, s. 357-364. Hän toteaa sivulla 359: ”Pidän vuoden 2000 perustuslakiuudistusta ja perustuslain 106 §:n säännöstä, jolla tuomioistuimille selkeästi annettiin tehtävä valvoa myös niitä rakenteita, joilla Suomen oikeusjärjestyksen oikeusvaltiollisuutta suojataan. Jos meillä ei olisi perustuslain 106 §:n säännöstä, Orbánin huomautukset perustuslakituomioistuimen puutteesta olisi huomattavasti hankalampaa sivuuttaa olankohautuksella tai yleisemmin selittää järjestelmäämme mannereurooppalaiselle kollegoille”.

¹⁴ Ks. esim. KHO:2016:180, KHO:2019:3, KHO:2021:140, KKO:2021:42 ja KKO:2021:88 ja tarkemmin Hirvi, Maija – Ahola, Sanna – Rautio, Sirpa: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle?, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 5/2021, s. 1-37. Ihmisoikeuskeskuksen tutkimuksessa on huomioitu 10 tuomiota (5.11.2020 mennessä), joissa tuomioistuin on todennut ilmeisen ristiriidan perustuslain kanssa.

Euroopan neuvoston jäsenenä korostanut.¹⁵

Kuluneella vaalikaudella on lähinnä EU-tason oikeusvaltio-debatin vuoksi jouduttu pohtimaan myös kysymystä perustuslakivaliokunnan asemasta ja sitä on toisinaan verrattu perustuslakituomioistuimiin mielestäni harhaanjohtavasti. Olen samoilla linjoilla kuin esimerkiksi Pellonpää, jonka mukaan suomalainen ennakko- ja jälkivalvonnan sekajärjestelmä pystyy tarjoamaan sellaisen ennakkollisen ja jälkikäteisen kontrollin yhdistelmän, joka on hyvinkin vertailukelpoinen monien perustuslakituomioistuinten mahdollistaman kontrollin kanssa.¹⁶

Helsingissä 20.1.2023



Juha Raitio

¹⁵ Ks. Kuusimäki, Matti: Syyteharkinnan ei tule kuulua eduskunnalle, Maanpuolustus, 138, joulukuu 2021, s. 35-37, (Kuusimäki 2021).

¹⁶ Ks. Pellonpää, Matti: Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa, Lakimies 6/2021, s. 911-945, etenkin s. 943-944, (Pellonpää 2021).