

Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yhteiskunta

Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskaatsaus 2014

Oikeusministeriö — Justitieministeriet
Helsinki 2014

ISBN 978-952-259-396-2 (pdf)

TIIVISTELMÄ

Oikeudenmukainen yhteiskunta edellyttää yhteistoimintaa. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaukseen on valittu kolme eri hallinnonalojen yhteistyötä vaativaa kokonaisuutta: ensinnäkin valtiollinen järjestelmä, demokratia ja perusoikeudet, toiseksi oikeusturvan saatavuus ja kolmanneksi yleinen kriminaalipolitiikka ja rikosseuraamusjärjestelmä. Kunkin teeman lopussa on esitetty kuvaus riskeistä, jotka voivat toteutua, jos toimintaympäristön muutoksiin ei reagoida riittävän pitkäjänteisesti, suunnitelmallisesti ja tehokkaasti.

Julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat heikentäneet mahdollisuuksia varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen. Tästä johtuen erilaisista säästötoimenpiteistä tulisi valita vaihtoehdot, jotka parhaiten turvaavat näiden oikeuksien toteutumisen. Oikeuksien täysimääräistä toteutumista edistäisi myös perus- ja ihmisoikeustoiminnan painopisteiden nykyistä selkeämpi linjaaminen.

Demokraattinen päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan ja yhdenvertaiseen osallistumiseen sekä hallinnon avoimuuteen ja vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Toimivan edustuksellisen demokratian lisäksi tarvitaan kansalaisten suoraa osallistumista. Uuden teknologian avulla voidaan kansalaisia kuulla laajemmin ja useammin paitsi erilaisten verkkoon avattavien kuulemis- ja osallistumiskanavien kautta, myös järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Aktiivinen yhteistyö hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kanssa lisää kansalaisten luottamusta hallintoon ja poliittiseen järjestelmään sekä tuottaa hyvin perusteltuja päätöksiä.

Oikeuslaitoksen tehtävä oikeuksien suojan, yhteiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä on oikeusvaltion kulmakivi. Oikeuslaitoksen talous on ajautunut siihen kohdistettujen määrärahaileikkausten ja uudistustarpeiden johdosta kriittiselle tasolle. Kehittämällä malleja, jotka tukevat asioiden varhaista selvittämistä, sekä vaihtoehtoisia riidanratkaisu- ja oikaisumenettelyjä, voidaan tuottaa oikeussuojaa tehokkaasti ja taloudellisesti jo ennen tuomioistuinkäsittelyä. Tuomioistuimissa tulisi käsitellä vain asioita, joita ei oikeusturvan kärsimättä voida käsitellä muualla. Näin huolehditaan oikeudenkäyntien joutuisuudesta ja oikeusturvan tosiasiallisesta toteutumisesta. Asiakaslähtöisillä ja monipuolisilla oikeushallinnon sähköisillä palveluilla voidaan parantaa asioiden ohjautumista tarkoituksenmukaisiin menettelyihin sekä edistää oikeudenhoidon rakenteiden tehokasta kehittämistä oikeusturvaa vaarantamatta.

Rikosoikeusjärjestelmän käyttö ja kriminalisoinnit ovat välttämätön, mutta vain yksi osa suomalaista kriminaalipolitiikkaa. Rikoksia voidaan ehkäistä myös korjaamalla niiden syntyyn myötävaikuttavia olosuhteita ja tilanteita. Siten vaikeassakin taloudellisessa tilanteessa tulee varmistaa voimavarojen riittävyys rikoksia ehkäisevään työhön. Vähäisten rikosjuttujen kulkeutuminen läpi täysimittaisen tuomioistuinkäsittelyn on kallista ja hidasta. Käsittelyä on ollut mahdollista keventää ilman, että rikosten määrä on lisääntynyt. Rikosseuraamusten vaikuttavuutta voidaan parantaa laajentamalla yhdyskuntaseuraamusten käyttöä ja kehittämällä tutkintavankeuden vaihtoehtoja. Huolehtimalla vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien pääsystä peruspalveluihin voidaan vähentää sosiaalista eriarvoisuutta ja kaventaa hyvinvointi- ja terveysteroja.

SAMMANFATTNING

Ett rättvist samhälle förutsätter samarbete. Till framtidsöversikten för justitieministeriets förvaltningsområde har valts tre helheter som förutsätter samarbete mellan olika förvaltningsområden: den första helheten är det statliga systemet, demokrati och grundläggande rättigheter, den andra är tillgång till rättskydd och den tredje helheten behandlar allmän kriminalpolitik och brottspåföljdssystemet. I slutet av respektive tema beskrivs de risker som kan förverkligas ifall man inte reagerar på ändringarna i verksamhetsmiljön med tillräckligt långsiktiga, planmässiga och effektiva åtgärder.

Den offentliga ekonomins finansieringsproblem har lett till svagare möjligheter att trygga att de grundläggande och mänskliga rättigheterna fullgörs till godo. Därför är det nödvändigt att bland olika alternativ välja de sparåtgärder som bäst tryggar förverkligandet av dessa rättigheter. Ett ytterligare sätt att bidra till att dessa rättigheter fullgörs i godo är att tydligare fastställa tyngdpunkterna för verksamheten gällande grundläggande och mänskliga rättigheter.

Det demokratiska beslutsfattandet grundar sig på medborgarnas omfattande och likvärdiga delaktighet samt på förvaltningens öppenhet och växelverkan med det civila samhället. Vid sidan om en fungerande representativ demokrati behövs också medborgarnas direkta deltagande. Med hjälp av ny teknik är det möjligt att höra medborgarna på bredare bas och oftare. Detta kan ske via olika kanaler för samråd och delaktighet på webben eller genom kommunala folkomröstningar. Aktiv samverkan med förvaltningen och det civila samhället ökar medborgarnas förtroende för förvaltningen och det politiska systemet och resulterar i välmotiverade beslut.

Rättsväsendets uppgift att skydda rättigheterna, dra försorg om att samhället fungerar och att upprätthålla samhällsfreden är en av hörnstenarna i en rättsstat. Rättsväsendets ekonomi befinner sig på en kritisk nivå på grund av anslagsnedskärningarna och reformbehoven som riktats mot den. Utveckling av modeller som främjar tidig utredning av ärenden och alternativa tvistlösnings- och rättelseförfaranden gör det möjligt att producera effektivt och ekonomiskt rättsskydd redan innan ärendet tas upp till domstolsbehandling. Domstolar ska i princip handlägga bara sådana ärenden som inte kan behandlas i andra instanser utan att det skadar rättssäkerheten. Detta säkerställer snabba rättegångar och att rättsskyddet förverkligas i praktiken. Genom att erbjuda kundorienterade och mångsidiga elektroniska tjänster kan justitieförvaltningen bättre sörja för att ärenden behandlas genom ändamålsenliga förfaranden och främja effektiv utveckling av rättsvårdens strukturer utan att äventyra rättssäkerheten.

Användning av straffrättssystemet och kriminaliseringar utgör en, men bara en, nödvändig del av den finländska kriminalpolitiken. Brott kan också förebyggas genom att rätta till de omständigheter och situationer som bidrar till att skapa brottslighet. Således är det nödvändigt att garantera tillräckliga resurser för det brottsförebyggande arbetet också i ekonomiskt strama situationer. En fullständig behandling i domstol är ett dyrt och långsamt sätt att behandla ringa brottmål. Det har varit möjligt att lätta på behandlingen utan att det skett en ökning i antalet brott. Brottspåföljdernas effektivitet kan förstärkas genom att utvidga tillämpningen av samhällspåföljder och genom att utveckla de alternativ som finns till tillfälligt frihetsberövande. Genom att garantera fångar och personer som avtjänar en samhällspåföljd tillgång till grundläggande tjänster är det möjligt att minska social ojämlikhet och skillnaderna i välfärd och hälsa.

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
Sammanfattning	4
I Toimintaympäristön kuvaus	6
II Keskeiset teemat	7
Valtiollinen järjestelmä, demokratia ja perusoikeudet	7
Valtiollisen järjestelmän perusrakenteet kunnossa	7
Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen vaatii aktiivista toimintaa	7
Uusia keinoja demokratian vahvistamiseen	9
Johdonmukaista säädöspolitiikkaa.....	10
Oikeusturvan saatavuus	11
Oikeusturvan rapautuminen uhka yhteiskunnalle	11
Oikeusturvan ylläpitäminen vaatii tehokkaita ja suunnitelmallisia toimia.....	11
Yleinen kriminaalipolitiikka ja rikosseuraamusjärjestelmä	14
Avoin ja vakaa yhteiskunta luo turvallisuutta	14
Rikosten ehkäiseminen ja vaikuttavat rangaistukset perustuvat tutkittuun tietoon.....	14
Rikosseuraamuslaitoksen toimitilarakennetta uudistetaan	16

I Toimintaympäristön kuvaus

Oikeusvaltion tunnusmerkki on oikeusvarmuus, joka rakentuu kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perustumisesta säädettyihin lakeihin, riippumattomien tuomioistuinten perustelluista ratkaisuista sekä yhdenvertaisesta kohtelusta lain edessä. Oikeusministeriön ja sen hallinnonalan tehtävät – lainvalmistelu, lainkäyttö, muu oikeudenhoito ja rangaistusten täytäntöönpano – kuuluvat valtion ydinalueelle. Näistä tehtävistä ei voida muuttuvassakaan toimintaympäristössä tinkiä vaarantamatta toimivaa oikeusvaltiota.

Entisestään kiristynvä taloudellinen tilanne on voimakkain ministeriön hallinnonalan toimintaan lähivuosina vaikuttava muutostekijä. Taloustilanteesta johtuen hallinnonalan eri sektoreilla tarvitaan merkittävää toiminnan tehostamista ja laajoja rakenteellisia uudistuksia, jotta oikeusvaltio voidaan säilyttää. Muita toimintaan vaikuttavia yleisiä tekijöitä ovat globaalit maailmanjärjestyksen ja turvallisuusympäristön muutokset, väestökehitys, maahanmuutto, yhteiskunnan syvenevä kahtiajakautuminen, ympäristön tila, teknologinen kehitys, erityisesti yksityisen ja julkisen toiminnan siirtyminen tietoverkkoihin, samoin kuin moninaistuva arvomaailma. Yhtäältä osa muutoksista luo uusia mahdollisuuksia kehittää toimintaa ja parantaa palvelutasoa ja laatua. Toisaalta ne voivat edellyttää uusia vastauksia esimerkiksi kysymyksiin hallinnon avoimuuden kehittämisestä ja yksityisyyden suojasta. Niukkenevat julkisen talouden rahoitusmahdollisuudet asettavat reunaehdot kaikelle toiminnan kehittämiselle.

Oikeusvaltiossa toteutuu kansalaisten yhdenvertaisuus kaikessa päätöksenteossa samoin kuin viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välinen yhteistyö sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Toimintaympäristön muuttuessa oikeusjärjestelmä moninaistuu ja kansainvälistyy. Tämä asettaa uusia vaatimuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehtimiselle. Kehitys heijastuu monin tavoin suomalaiseen yhteiskuntaan ja eri oikeudenaloille. Muutokset edellyttävät sekä oikeusministeriöltä että kaikilta oikeusvaltion toimijoilta jatkuvaa uudistumista kuitenkin niin, että järjestelmien vakaus säilyy. Oikeusjärjestelmän vakaa ja luotettava toiminta on yhteiskunnan ja kansantalouden suotuisan kehityksen edellytys. Monimutkaistuva yhteiskunta toimii vain, jos toimijoiden välillä vallitsee luottamus. Silloin yhteiskunta kestää kriisit ja muutosten aiheuttamat paineet.

Eri toimijoiden välistä luottamusta voidaan rakentaa vain yhdessä. Luottamus rakentuu aidosti kansanvaltaisessa, avoimessa ja vuorovaikutteisessa yhteiskunnassa, jonka lainsäädäntö on selkeää, ymmärrettävää sekä riittävän pysyvää ja ennakoitavaa. Luottamukseen perustuvassa yhteiskunnassa oikeusturva ja kansalaisten perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat tehokkaasti ja rikosvastuun toteuttava kriminaalipolitiikka perustuu tutkittuun tietoon.

II Keskeiset teemat

VALTIOLLINEN JÄRJESTELMÄ, DEMOKRATIA JA PERUSOIKEUDET

Valtiollisen järjestelmän perusrakenteet kunnossa

Suomen valtiollisen järjestelmän perusteet on vahvistettu perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Käytännössä ei riitä, että julkinen valta on vain puuttumatta näihin oikeuksiin, vaan sen tulee toimia aktiivisesti yksilön oikeuksien suojaamiseksi tai edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle. Samaan aikaan kireä taloudellinen tilanne rajoittaa ainakin lyhyellä aikavälillä viranomaisten toimintamahdollisuuksia.

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Edustuksellista demokratiaa täydentävät perustuslaissa säädetyt neuvoo-antava kansanäänestys ja kansalaisaloite. Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Valtioneuvoston demokratiapolitiikan tavoitteena on avoin ja vuorovaikutteinen hallinto sekä kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisen kansalaisvaikuttamisen edistäminen.

Suomen valtiollisen järjestelmän perusrakenteet ovat kunnossa. Ne vahvistettiin vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslain kokonaisuudistuksella ja perustuslakiin sittemmin tehdyillä tarkistuksilla. Tarkoituksena on ollut vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä ja parantaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Viimeksi toteutetulla, vuonna 2012 voimaan tulleella perustuslain tarkistuksella kehitettiin kansalaisten osallistumisoikeuksia säätämällä myös uudesta kansalaisaloitejärjestelmästä. Perustuslain muuttamiseen on suhtauduttu ja siihen tuleekin suhtautua pidättyvästi. Tärkeää on kuitenkin pitää huolta siitä, että se antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön kokonaisuudesta ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen vaatii aktiivista toimintaa

Kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää valppautta ja toimenpiteitä oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Tavoitteena on, että kaikkien oikeudet toteutuvat myös käytännössä ja että julkinen valta toteuttaa kansalliseen lainsäädäntöön ja kansainväliseen oikeuteen perustuvat velvoitteet. Demokratian ja oikeusvaltion toimivuus ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen eivät kuitenkaan ole itsestäänselvyyksiä edes tämän päivän Euroopassa. Talouskriisi ja muut julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat heikentäneet mahdollisuuksia varmistaa oikeuksien täysimääräinen toteutuminen. **Erilaisista säästötoimenpiteistä tulisi valita vaihtoehdot, jotka parhaiten turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.** On tärkeää, että oikeudet toteutuvat ensisijaisesti kansallisella tasolla ilman, että kansalainen joutuu turvautumaan kansainvälisiin valvontaelimiin.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet edellyttävät julkiselta vallalta yleensä aktiivista toimintaa. Yhteiskunnan kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ovat riippuvaisimpia julkisista palveluista, joilla näitä oikeuksia usein toteutetaan. Oikeuksien toteutumisen riittävää tasoa

tulisikin arvioida erityisesti lasten, vanhusten, vammaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kannalta. **Suomessa suurimmat ongelmat näiden oikeuksien toteutumisessa liittyvät alueelliseen yhdenvertaisuuteen, viranomaisten tiedon puutteeseen ja puutteellisiin resursseihin.** Myös julkisten palvelujen lisääntyvä yksityistäminen voi vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, jos se tapahtuu ilman riittävää perus- ja ihmis-oikeusvaikutusten arviointia.

Viranomaisten tulee toiminnassaan vaalia kielellistä kulttuuriperintöämme ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Kielellisten perusoikeuksien turvaaminen vaatii edelleen pitkäjänteistä työtä, johon liittyy aktiivista tiedon levittämistä kielellisistä oikeuksista sekä käytännön opastusta. Isona rakenteellisena ongelmana voidaan pitää kielitaitoisen henkilökunnan ja omakielisen palvelun puutetta. Tätä voidaan korjata erityisesti henkilöstön kielikoulutuksella. Kansalliskielten rinnalla käytetään jo nyt useita eri kieliä, mikä vaatii luovia ratkaisuja, ei vastakkainasettelua.

Oikeuksien täysimääräistä toteutumista edistäisi perus- ja ihmisoikeustoiminnan painopisteiden linjaaminen. Suomen pidemmän aikavälin perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa linjataan valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa syksyllä 2014. Siinä esitetään, että kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaa tulisi kehittää laatimalla järjestyksessään toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, joka tulisi rajata edellistä selkeämmin. Näillä valinnoilla voidaan ohjata resursseja keskeisimpiin ongelmiin ja kehityskohteisiin ja siten ehkäistä oikeudenloukkauksia. Oikeuksien toteutumista voidaan edistää myös keventämällä rakenteita ja tehostamalla kansallisten perus- ja ihmisoikeuksia edistävien toimijoiden yhteistyötä, mukaan lukien kansalaisyhteiskunnan toimijat, sekä varmistamalla näille riittävät resurssit.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevan lainsäädännön rinnalle tarvitaan ohjeita, koulutusta, laaja-pohjaista keskustelua ja uusia käytäntöjä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää taitoa tunnistaa eri asioihin liittyvät perus- ja ihmisoikeuskysymykset. Paraskaan lainsäädäntö ei yksin takaa oikeuksien toteutumista eivätkä kaikki toimenpiteet vaadi lisäresursseja. Tietoisuuden ja osaamisen lisäämiseksi perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus olisi syytä saattaa osaksi opetusta ja muuta koulutusta perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen ja eri alojen viranomaiskoulutukseen asti.

Jotta oikeuksien toteutumista voidaan seurata nykyistä paremmin ja kerätä tarvittavaa tietoa, olisi tärkeää luoda Suomen oloihin soveltuva perusoikeuksien toteutumisen seurantajärjestelmä. Systemaattisella seurannalla havaitaan huolestuttavia kehityskulkuja ja voidaan ryhtyä toimenpiteisiin ongelmien ehkäisemiseksi. Tällaisen esimerkiksi indikaattoreihin perustuvan järjestelmän kehittämistyö on pitkäaikainen hanke ja vaatii resursseja. Kerättyä tietoa voitaisiin hyödyntää myös ihmisoikeuskoulutuksessa.

Entä jos: Jos perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu, syntyy yhteiskunnallista epävakautta ja epäluottamusta yhteiskunnan rakenteisiin ja siihen, että yhteiskunta turvaa jokaiselle ihmisarvoisen elämän perusedellytykset. Perus- ja ihmisoikeuksissa on kysymys yksilölle kuuluvista perustavanlaatuisista oikeuksista, joita ilman yksilö ei voi toimia täysimääräisesti yhteiskunnan jäsenenä. Näiden oikeuksien tulee toteutua yhdenvertaisesti. Oikeuksien toteuttaminen maksaa, mutta oikeuksien jääminen toteutumatta tulee pitkällä aikavälillä vielä kalliimmaksi.

Uusia keinoja demokratian vahvistamiseen

Demokraattinen päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan ja yhdenvertaiseen osallistumiseen sekä hallinnon avoimuuteen ja vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Suomalaisen demokratian suurena haasteena voidaan pitää äänestysaktiivisuuden laskua ja osallistumisen eriarvoistumista. Työttömyyden, heikon taloudellisen toimeentulon ja syrjäytymisen on osoitettu vähentävän kansalaisten osallistumisaktiivisuutta. Toisaalta kansalaisten tyytyväisyys demokratian toimivuuteen ja nuorten kiinnostus politiikkaan ovat kasvussa. Tämän vuoksi etenkin keinoja nuorten aktiivisuuden lisäämiseksi tulisi kehittää. Keväällä 2014 annetussa demokratiapoliittisessa selonteossa on linjattu suomalaisen demokratian kehittämistä. Linjausten toimeenpanoa tukee demokratian vahvistamiseksi sekä toimenpiteiden seuraamiseksi laadittava toimintaohjelma.

Toimivan edustuksellisen demokratian lisäksi tarvitaan kansalaisten suoraa osallistumista. Uusia kansalaisten yhdenvertaisuuteen perustuvia osallistumistapoja tulisi kehittää yhteistyössä kansalaisten kanssa. Kansalaisyhteiskunnan kuuleminen on jo vakiintunut osa valmistelua. Vaihtelevat kuulemis- ja viestintäkäytännöt vaikeuttavat kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumista. Hallitus voi tukea osallistumista luomalla toimivat hallinnolliset rakenteet ja päätöksenteon menettelytavat sekä lisäämällä mahdollisuuksia vuorovaikutteiseen osallistumiseen niin valtiollisella kuin kunnallisellakin tasolla.

Kansalaisaloitejärjestelmä on ollut Suomessa käytössä yli kaksi vuotta ja ensimmäiset aloitteet on käsitelty eduskunnassa. Laki on saavuttanut yhden tavoitteensa, julkisen keskustelun synnyttämisen tärkeiksi koetuista asioista. Kun aloitteiden tekemisestä ja käsittelemisestä on saatu riittävästi kokemuksia, olisi hyvä arvioida lain vaikuttavuutta ja järjestelmän toimivuutta suoran demokratian ja kansalaisten osallistumisoikeuksien toteuttamisessa.

Aktiivinen yhteistyö hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kanssa lisää kansalaisten luottamusta hallintoon ja poliittiseen järjestelmään sekä tuottaa hyvin perusteltuja päätöksiä. **Ministeriöiltä vaaditaan uudenlaista ennakoivaa otetta sekä hallinnossa että suhteessa muuhun yhteiskuntaan.** Jotta poliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa, kansalaiset tulee ottaa mukaan valmisteluun aikaisessa vaiheessa, jo poliittista agenda ja valmistelujärjestystä suunniteltaessa. Kyse ei ole vain menettelyjen sähköistämisestä ja avaamisesta, vaan ennen kaikkea sekä virkamieskunnan että poliittisten päätöksentekijöiden asenteiden ja toimintatapojen muuttamisesta. Tarvitaan avoimuutta, selkeää ja monikanavaista viestintää, vaikutusten arviointia, koulutusta sekä kokemuksia asioiden edistämisestä uudella tavalla. Ministeriöiden yhteiset selkeät toimintaohjeet helpottaisivat yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja epämuodollisten kansalaisliittymien kanssa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan yhtenä tehtävänä on edistää hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta. Myös neuvottelukunnan toimintaa edelleen kehittämällä on mahdollista lisätä valmistelun avoimuutta.

Kansalaisilla ja kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä rooli demokratian tukipilarina. Kansalaisjärjestöt ja verkostot lisäävät yhteisöllisyyttä ja sosiaalista pääomaa. **Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä parantaisi niiden rahoituksen ja verotuksen selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen sekä vapaaehtoistyön toimintaedellytysten kehittäminen. Kansalaisten tietoisuuden lisääminen edellyttää myös kattavaa demokratiakasvatusta ja yhteistyötä niin kouluissa, aikuiskasvatuksessa kuin järjestöelämässäänkin.** Kouluja ja muita vastaavia tiloja tulisi avata nykyistä enemmän kansalaisjärjestöjen käyttöön. Kansalaisyhteiskunnan tulisi voida helposti hyödyntää hallinnon tuottamia julkisia tietoja ja avoimia rajapintoja.

Uuden teknologian avulla olisi mahdollista kuulla laajemmin ja useammin kansalaisia paitsi erilaisten verkkoon avattavien kuulemis- ja osallistumiskanavien kautta, myös järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Kuntarakenteen muuttuminen vaikuttaa kunnan asukkaiden ja jäsenten kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin. Kansalaiset ja järjestöt pitävät lähidemokratian vaikuttamismahdollisuuksia erityisen tärkeinä. Yksi tapa järjestää kunnallinen kansanäänestys helpommin ja edullisemmin olisi tehdä se netissä. Tämä edellyttäisi yhteisen, kuntien käyttöön kehitetyn sähköisen äänestysjärjestelmän kehittämistä.

Entä jos: Elleivät valtiolliset instituutiot ja puolueet onnistu houkuttelemaan kansalaisia mukaan poliittiseen toimintaan eikä hallinto mahdollista avointa ja vuorovaikutteista valmistelua, riskinä on kansalaisten etäännyminen entisestään yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Tällöin valta jää yhä harvempien käsiin. Demokraattisen järjestelmän heikentyminen ja kansalaisten tyytymättömyys voivat pitkällä aikavälillä johtaa radikalisoitumiseen ja äärimielipiteiden vahvistumiseen, mikä vaarantaa yhteiskunnan vakauden. Pelkkä edustuksellinen demokratia ja valtakirjan antaminen vaaleissa ”yhdele ihmiselle kaikissa asioissa” ei riitä nykykansalaiselle. Hän haluaa vaikuttaa omiin asioihinsa, olla mukana valmistelussa ja ilmaista mielipiteensä ehkä vain yksittäisessä asiassa.

Johdonmukaista säädöspolitiikkaa

Lainsäädäntöä uudistettaessa on tähdättävä toiminnan ja menettelyjen yksinkertaistamiseen sekä sääntelyn kestävyyyteen myös pitkällä aikavälillä. Päätöksenteon kansallisessa säädöspolitiikassa ja lainvalmistelussa tulisi aiempaa enemmän perustua tutkittuun tietoon. Päätökset ovat parempia, kun niiden valmistelu perustuu tutkimustietoon ja vaihtoehdot ja vaikutukset on arvioitu. Lopputulos voi tällöin olla myös se, että lainsäädäntö ei ole oikea keino tavoitteen toteuttamiseksi.

Hyvään lainvalmisteluun tarvitaan osaavia valmistelijoita ja riittävästi aikaa. Lainvalmistelun laadun parantamista edistetään kannustamalla valmisteluun liittyvien ohjeiden aiempaa aktiivisempaan hyödyntämiseen sekä pitämällä ohjeet ja lainvalmistelukoulutus ajan tasalla. Vaikutusten arvioinnin kehittämisessä pyritään enemmän yhteiseen, eri vaikutuslajit kattavaan kokonaisnäemykseen. Vaikutusarviointien parantamiseksi tulisi valtioneuvoston yhteyteen perustaa arviointityötä tukeva asiantuntijayksikkö.

Entä jos: Säädöspolitiikan johdonmukaisuuden puute, sääntelyn jatkuva uusiutuminen ja liiallinen kiire valmistelussa aiheuttavat pitkällä aikavälillä ylimääräisiä kustannuksia ja epätoivottuja vaikutuksia. Tarve sääntelyn korjaamiseen on todennäköisesti vähäisempi, kun valmistelu perustuu tutkittuun tietoon. Huono lainvalmistelu ja puutteelliset vaikutusarvioinnit tuottavat sääntelyä, joka lisää kansalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa, eri toimijoiden kustannuksia ja viivästyttää asioiden etenemistä. Tulkinnanvarainen lainsäädäntö lisää erityisesti tuomioistuimissa käsiteltävien riita- ja hallintoasioiden määrää. Pahimmillaan sääntelyllä ei saavuteta tavoiteltuja, vaan päinvastaisia vaikutuksia.

OIKEUSTURVAN SAATAVUUS

Oikeusturvan rapautuminen uhka yhteiskunnalle

Oikeusturva on kansalaisten perusoikeus ja olennainen osa sitä pohjaa, jolle yhteiskunta ja talous rakentuvat. Perustuslaissa vahvistettu oikeus oikeusturvaan sisältää hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet. Niiden toteutuminen on julkista valtaa sitova velvoite sekä kansantalouden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin olennainen perusta. Oikeusturvan saatavuus toteutuu, kun jokainen saa oikeudellisen ongelmansa ratkaistuksi kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin ja kun ratkaisun täytäntöönpano on tehokasta ja oikeudenmukaista. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään ja ratkaistaan rikosoikeudellista vastuuta koskevat syyteasiat sekä yksityisoikeudellisia oikeussuhteita koskevat riita- ja hakemusasiat. Hallinto-oikeuksilta ja erityistuomioistuimilta haetaan muutosta viranomaisten eri hallinnonaloilla ja -tasoilla tekemiin päätöksiin.

Oikeuslaitoksen tehtävä oikeuksien suojan, yhteiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä on oikeusvaltion kulmakivi. Tämä koskee niin yleisissä tuomioistuimissa kuin hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien riita- ja rikosasioiden yhteiskunnallisesta merkittävydestä ei ole epäselvyyttä. Yksittäiselle kansalaiselle on tärkeää, että häntä koskeva riita-asia ratkaistaan luotettavasti, asiantuntevasti ja joutuisasti. Rikosasiassa on tärkeää, että tekijän syyllisyys ratkaistaan riippumattomassa tuomioistuimessa. Hallintotuomioistuimissa puolestaan ratkaistaan erinäisiä kansalaista lähellä olevia kysymyksiä kuten verotusta tai eläkettä koskevia muutoksenhakuasioita. Hallintotuomioistuinten ratkaisut ovat siten tärkeitä asianosaisille ja samalla ne ohjaavat myös hallintoa ja yrityselämää.

Oikeuslaitoksen talous on ajautunut siihen kohdistettujen määrärahaileikkausten ja uudistustarpeiden johdosta kriittiselle tasolle. Erityisesti toimitiloja ja tietotekniikkaa on välttämätöntä uudistaa. Investoimalla tietotekniikkaan voidaan tehostaa toimintoja merkittävästi. Näitä investointeja on säästöjen vuoksi kuitenkin aiempaa vaikeampaa toteuttaa ilman erillisrahoitusta. Oikeudenhoidon laadun turvaaminen edellyttää myös merkittävää taloudellista panostusta koulutukseen, sähköiseen oikeudenhoitoon, tuomioistuinhallinnon kehittämiseen ja oikeusapuun.

Oikeusturvan ylläpitäminen vaatii tehokkaita ja suunnitelmallisia toimia

Oikeudenhoitoa ei saa päästää rapautumaan tiukassakaan taloudellisessa tilanteessa. **Jotta oikeudenhoidon laatu voidaan taata jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä, on tärkeää kehittää sitä kokonaisvaltaisesti ja suunnitelmallisesti.** Oikeudenhoidon pitkäjänteinen uudistaminen ja osa tarvittavista sopeuttamistoimista on jo aloitettu. Uudistamistoimien eteenpäin vieminen edellyttää rohkeita päätöksiä, jotta kansalaisten oikeusturvan toteutuminen varmistetaan myös jatkossa. Oikeudenhoidon laatua koskevien vaatimusten täyttäminen edellyttää rakenteita, jotka turvaavat asioiden joutuisaa käsittelyä. Lisäksi se edellyttää palveluverkostoa, joka on riittävän kattava mutta samalla kustannustehokas ja turvaa lainkäytön laadun sekä myös tuomioistuinhallintoa, joka tukee tuomioistuinlaitoksen tuloksellista ja tehokasta toimintaa.

Oikeudenkäynnin joutuisuudesta on muodostunut entistä tärkeämpi osa oikeusturvaa. Myönteinenkin ratkaisu voi käytännössä käydä merkityksettömäksi, jos lainvoimaisen ratkaisun saaminen kestää liian kauan. **Tämän takia tuomioistuimissa tulee käsitellä vain asioita, joita ei oikeusturvan kärsimättä voida käsitellä muualla, esimerkiksi hallinnossa tai vaihtoehtoisissa**

riidanratkaisumenettelyissä. Kansalaisen ja yleisemmin koko yhteiskunnan näkökulmasta oikeudellisten ongelmien käsittely ensivaiheessa tuomioistuimessa ei aina ole tavoiteltavaa ja tehokasta. Tuomioistuimiin tulisi ohjautua vain sellaisia riita- ja rikosasioita sekä hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita, jotka vaativat oikeudellista harkintaa ja näytön arviointia. Resurssit tulisi suunnata kansalaisten oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Tuomioistuinlaitoksen lisäksi oikeusturvaa tuottavat oikeusapujärjestelmä, syyttäjälaitos ja ulosottolaitos. Myös niiden tehokkuudesta on huolehdittava.

Oikeudellisen neuvonnan ja oikeusapupalvelujen laatua ja saatavuutta parantamalla voidaan ehkäistä oikeudellisia ongelmia. **Kehittämällä malleja, jotka tukevat asioiden varhaista selvittämistä, sekä vaihtoehtoisia riidanratkaisu- ja oikaisumenettelyjä, voidaan tuottaa oikeussuojaa tehokkaasti ja taloudellisesti jo ennen tuomioistuinkäsittelyä.** Kansalaisille tulisi tarjota helposti saatavilla olevaa oikeudellista neuvontaa ja korkeatasoisia oikeusapupalveluita henkilökohtaisesti tai etäpalveluna. Oikeuskasvatuksen lisääminen kouluissa sekä kansalais- ja työväenopistoissa nostaisi kansalaisten tietämystä käytettävissä olevista vaihtoehdoista. Heikoimmassa asemassa olevat henkilöt tarvitsevat erityistä tukea oikeuksiensa toteuttamisessa. Yleisen edunvalvonnan asiakkaiden määrän kasvuun on varauduttava. Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaille on tarjottava riittävät palvelut, jotta heidän taloudellinen toimintakykynsä säilyy.

Asiakaslähtöisillä ja monipuolisilla oikeushallinnon sähköisillä palveluilla voidaan parantaa asioiden ohjautumista tarkoituksenmukaisiin menettelyihin. Oikeudenhoidon palveluverkon tulisi olla paikallisen ja virtuaalisen palvelutarjonnan kokonaisuus, joka tarjoaa palvelut yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille. Palvelun turvaaminen harvaan asutuilla seuduilla edellyttää esimerkiksi etäpalvelujen tarjonnan laajentamista ja eri hallinnonalojen virastojen yhteistyötä. Itsepalvelut verkossa lisääntyvät ja kansalaiset edellyttävät palveluilta yhä enemmän riippumattomuutta ajasta ja paikasta. Tulevaisuudessa kansalaisille tulisi voida tarjota myös mahdollisuus seurata asiansa edistymistä verkkopalveluiden kautta.

Tarkoituksenmukainen työnjako oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välillä edesauttaa oikeudenhoidon suunnitelmallista kehittämistä. **Tuomioistuinten riippumattomuutta ja toimivuutta voidaan vahvistaa perustamalla oikeusministeriöstä erillinen tuomioistuinten keskusvirasto, jossa yhdistyvät oikeuslaitoksen syvälinen tuntemus, ammattimainen operatiivinen johtaminen sekä riittävä ja pätevä henkilöstö.** Tuomioistuinten keskushallinnon eriyttäminen aiheuttaisi lyhyellä aikavälillä todennäköisesti lisää kuluja, mutta se olisi perusteltua ja sopusoinnussa tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden ja valtion keskushallinnon uudistushankkeiden kannalta. Keskittäminen myös tehostaisi tuomioistuinten hallintoa ja parantaisi oikeusministeriön mahdollisuuksia keskittyä strategiseen ohjaukseen.

Oikeudenhoidon rakenteiden kehittäminen mahdollistaa oikeusturvan saatavuuden ja laadun. Oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että lainkäyttöhenkilöstöllä on mahdollisuudet kehittää ammattitaitoaan ja syventää erityisosaamistaan samalla, kun tuomioistuimissa omaksutaan tehokkaat työtavat ja menettelyt. Tuomioistuinrakenteen ja muun oikeudenhoidon rakenteiden tulee tukea koko henkilöstön osaamisen syventämistä. Pienet tuomioistuimet ovat monella tapaa haavoittuvia. Tuomiopiirien tulisi määräytyä tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon väestön sijoittuminen ja asiointialueiden keskittyminen sekä oikeudenhoidon yhteistyöviranomaisten toimialueet. Palvelujen sähköistäminen antaa lisää mahdollisuuksia kehittää tehokkaita rakenteita, oikeusturvaa vaarantamatta.

Tuomioistuinten jakautumisen yleisiin- ja hallintotuomioistuimiin sekä erityistuomioistuimiin ei pidä aiheuttaa oikeusturvaongelmia tai turhaa työtä. Tuomioistuinten toimivaltasäännösten tulisi olla sellaiset, että tuomareiden asiantuntemus saadaan joustavasti ja laajalti käyttöön ja tuomioistuinten asiantuntemus on turvattu kaikissa asiaryhmissä. Myös tuomioistuinprosesseja on tarpeen kehittää sekä menettelyä koskevan lainsäädännön että tuomioistuinten sisäisten työmenetelmien osalta. Esimerkiksi hallintolainkäytössä muutoksenhaun yhtenäistäminen ja kehittäminen on suurten asiämäärien vuoksi tärkeää. Siirtämällä lainkäytön painopistettä tuomioistuinkäsittelyn ensimmäiseen asteeseen lyhennettäisiin käsittelyketjuja ja nopeutettaisiin kansalaisten oikeuksiin pääsyä.

Toimiva ulosottojärjestelmä ylläpitää yhteiskunnassa oikeusvarmuutta, ehkäisee laiminlyöntejä ja tukee hyvää maksumoraalia. Ulosoton tavoitteena on tehokas velkojen perintä kuitenkin niin, että samalla huolehditaan asianosaisten oikeussuojasta. Tehokkaaseen perintään kuuluvat hyvä perimistulos ja joutuisa asioiden käsittely sekä väärinkäytöstapausten tunnistaminen ja selvittäminen. Ulosottomenettelyssä annetaan oikeussuojaa sekä asianosaisille että sivullisille. Ulosottolaitoksen rakenteita ja menettelyjä uudistamalla ulosoton toimintamenot voidaan oikeusturvan vaarantumatta sopeuttaa tiukkenevaan määrärahatilanteeseen. Asioiden käsittelyä ja tehtäviä keskittämällä ja sähköistämällä voidaan täytäntöönpano järjestää asian laadun ja vaativuuden mukaan ja hyödyntää paremmin eri henkilöstöryhmien asiantuntemusta.

Entä jos: Oikeusturvan saatavuus vaarantuu, jos niukkenevissa varoissa ei kehitetä toimintaa suunnitelmallisesti. Tällöin oikeudenhoidon laatu heikkenee, asiämäärät tuomioistuimissa kasvavat, tuomioistuinten ruuhkia ei kyetä purkamaan ja käsittelyajat pitenevät entisestään. Kansalaisille tarjottavat sähköiset palvelut eivät tue toimintaa, palvelun laatua ja saatavuutta. Kansalaiset eriarvoistuvat ja luottamus oikeuslaitokseen murtuu. Liiketoiminnan ja yritysten kilpailukyky heikkenee niin Suomessa kuin kansainvälisilläkin markkinoilla. Pitkien käsittelyaikojen johdosta kantelut ja korvaukset oikeudenkäyntien viivästymisestä lisääntyvät. Ulosoton toimintakyvyn ja perintätuloksen laskiessa yleinen maksumoraali heikkenee, harmaa talous lisääntyy ja valtion tulot vero- ja muista saatavista sekä ulosottomaksuista vähenevät. Kun samanaikaisesti koko oikeudenhoidon sektorilla suuri osa henkilöstöstä eläköityy eikä resursseja ole koulutukseen, ammattitaito ja osaaminen katoavat.

YLEINEN KRIMINAALIPOLITIIKKA JA RIKOSSEURAAMUSJÄRJESTELMÄ

Avoin ja vakaa yhteiskunta luo turvallisuutta

Yhteiskunnan vakauden ja kansalaisten turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää, että rikollisuutta on mahdollisimman vähän ja että siitä aiheutuvat haitat ja kustannukset ovat mahdollisimman pienet. Rikosvastuun toteutuminen, johdonmukainen ja uskottava seuraamusjärjestelmä sekä yhdenvertainen kohtelu lain edessä on kansalaisten näkökulmasta välttämätöntä. Yhteiskunnan tulee reagoida lain rikkomiseen.

Tilastoidun rikollisuuden määrä, vankiluku ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrä ovat olleet useita vuosia laskussa. Tähän ovat vaikuttaneet rikollisuuden vähentyminen muun muassa väestön vanhenemisen seurauksena sekä määrätietoiset lainsäädännölliset uudistukset, joilla vankilukua ja seuraamusten piirissä olevien määrää on saatu laskettua. Kehitys on hillinnyt merkittävästi rangaistusten täytäntöönpanon kustannusten kasvua. Samanaikaisesti rikosten uusiminen on vähentynyt. Kehitys on ollut eurooppalaisittain ainutlaatuinen.

Syrjäytyminen lisää rikollisuutta ja turvattomuutta. Kansalaisten eriarvoistumisen on ennustettu jatkuvan. Kun talous samanaikaisesti heikentyy, riskinä on, että yhteiskunnan kahtiajakautuminen syvenee ja syrjäytyminen lisääntyy, mikä puolestaan lisää rikollisuutta ja turvattomuutta. Sosiaalisten ryhmien arvot, elämäntavat ja asuinalueet eriytyvät. Väestöryhmien väliset ja alueelliset erot terveydessä ja hyvinvoinnissa saattavat edelleen kasvaa ja ongelmat kasautua.

Taloudellisessa laskusuhdanteessa vaarana on, että yleiset, kaikille suunnatut palvelut heikkenevät. Tällöin yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntarjoajien rooli korostuu. Tällaisessa tilanteessa osa väestöstä voi olla valmis maksamaan turvallisuudesta ja turvallisuuden tunteesta, mikä edelleen lisää eriarvoisuutta. Jos viranomaisten välinen yhteistyö jähmettyy, ennaltaehkäisevien keinojen käyttöön on aiempaa vähemmän mahdollisuuksia. Tällöin saatetaan joutua tilanteeseen, jossa resursseja on vain jo syntyneiden ongelmien korjaamiseen. Ongelmien korjaaminen niiden synnyttyä tulee kuitenkin kalliimmaksi kuin niiden ehkäiseminen. Yleensä taloudellisessa laskusuhdanteessa poliisin tietoon tullut rikollisuus vähenee taloudellisen toiminnan laantuessa ja alkoholin kulutuksen kääntyessä laskuun. Toisaalta silloin, kun viranomaisten voimavarat vähenevät eikä ongelmia pystytä ehkäisemään, taloudellisen väärinkäytön mahdollisuudet, korruptio ja harmaa talous saattavat saada jalansijaa. Tietyillä alueilla – esimerkiksi tietoverkoissa – rikollisuus kehittyy nopeammin kuin mihin viranomaiset pystyvät reagoimaan.

Rikosten ehkäiseminen ja vaikuttavat rangaistukset perustuvat tutkittuun tietoon

Rikosoikeusjärjestelmän käyttö ja kriminalisoinnit ovat välttämätön mutta vain yksi osa suomalaista kriminaalipolitiikkaa. Rikoksia voi ja kannattaa ehkäistä myös korjaamalla niiden syntyyn myötävaikuttavia olosuhteita ja tilanteita. Usein tämä myös vähentää kustannuksia. Vaikeassakin taloudellisessa tilanteessa tulee varmistaa voimavarojen riittävyys rikoksia ehkäisevään työhön kuten syrjäytymisen, päihdeongelmien, tuloerojen kasvun ja alueellisen epätasa-arvon hillitsemiseen.

Rikollisuudessa on huomattavia alueellisia eroja ja tehokkaimmat toimet rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden parantamiseksi ovatkin usein paikallisia. Kunnissa rikosten torjuntatoimia suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä osana paikallista turvallisuussuunnittelua, johon osallistuu viranomaisten lisäksi kansalaisjärjestöjen, seurakuntien ja elinkeinoelämän edustajia. Lisäämällä yhteisöllisyyttä sekä ihmisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia paikallisyhteisöissä voidaan parantaa sekä viihtyvyyttä että turvallisuutta. Koska osattomuuden ja syrjäytymisen kokemukset kasvattavat rikosten riskiä, on tärkeintä ohjata voimavaroja lasten ja nuorten varhaiseen tukeen, luoda työpaikkoja nuorille sekä ennakoida maahanmuuttoon liittyviä turvallisuusongelmia ja tukea maahanmuuttajien integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Huolehtimalla rikoksen uhrien auttamisjärjestelmien toiminnasta on mahdollista vähentää rikollisuudesta aiheutuvia haittoja ja ehkäistä heidän joutumistaan uudelleen rikoksen uhreiksi.

Tarvitaan tutkimustietoa siitä, miten seuraamukset vaikuttavat rikollisuuden määrään. Myös seuraamusten kustannustehokkuutta tulee arvioida. Seuraamusjärjestelmää on kehitettävä näiden tietojen pohjalta. Seuraamusjärjestelmän selkeyden kannalta on tärkeää, että seuraamuksilla on johdonmukainen käyttöala, joka on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vakavuuteen. Suomessa sanktiojärjestelmä perustuu laajasti rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön. Kun talous heikkenee ja toiminnan tehokkuutta tulee parantaa, tulisi pyrkiä siihen, että raskaassa ja kalliissa rikosoikeusjärjestelmässä käsitellään ainoastaan tapauksia, joiden kohdalla se on rikoksen vakavuuden kannalta välttämätöntä. Rikosoikeuden käyttöalaa on mahdollista supistaa muun muassa tarkastelemalla rikosoikeudellisen järjestelmän ja hallinnollisten seuraamusmaksujen (esim. julkisen liikenteen tarkastusmaksu) välistä rajanvetoa. Hallinnollisten sanktioiden piiriin voidaan ajatella siirrettävän nykyisten kriminalisointien piiristä esimerkiksi tekoja, joilla ei ole asianomistajaa. Mitä selvemmin on kysymys pelkästään julkista etua loukkaavasta teosta, sitä paremmin asia sopisi hallinnollisesti ratkaistavaksi.

Vähäisten rikosjuttujen kulkeutuminen läpi täysimittaisen tuomioistuinkäsittelyn on kallista ja hidasta. Käsittelyä on ollut mahdollista keventää ilman, että rikosten määrä on lisääntynyt. Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten harkintavaltaa toimenpiteistä luopumiseksi on laajennettu. Esimerkiksi nykyisin käytössä olevat sovintomenettelyt ovat hyviä ja käyttökelpoisia välineitä oikeusriitojen ratkaisuun ja niiden käyttöä tulee edelleen suosia. Samalla toimenpiteistä luopumisen käyttöalaa tulisi laajentaa. Myös olisi tarpeen selvittää, miten kirjallista rikosprosessia olisi mahdollista kehittää ja sen käyttöalaa laajentaa ja miten rikosprosessiketjua olisi mahdollista muutoin tiivistää näytöllisesti selvissä rikosasioissa.

Rikosvastuun tehokas toteutuminen edellyttää, että eri viranomaisten toimintaa tarkastellaan ja resursoidaan kokonaisuutena. Kyseessä on ketju tutkinnan käynnistymisestä syyteharkintaan ja oikeuskäsittelyn päättymiseen sekä rangaistuksen täytäntöönpanoon asti. Viranomaisyhteistyötä lisäämällä ja työmenetelmiä kehittämällä voidaan rikosvastuun toteutumista tehostaa.

Rikosseuraamusten vaikuttavuutta voidaan parantaa laajentamalla yhdyskuntaseuraamusten käyttöä sekä lainsäädäntö- että käytännön toimin ja kehittämällä tutkintavankeuden vaihtoehtoja. Yhdyskuntaseuraamukset vaikuttavat paremmin kuin vankeus, kun tavoitteena on rangaistusta suorittavan henkilön integroituminen takaisin yhteiskuntaan ja yhteiskunnan turvallisuuden parantaminen. Lukuisten ulkomaisten ja kotimaisten tutkimusten mukaan lyhyelläkin vankeusrangaistuksella on rikoksen uusimisriskiä lisäävä vaikutus, koska kiinnittyminen takaisin yhteiskuntaan vaikeutuu ja sosiaalinen syrjäytyminen lisääntyy. Lisäksi yhdyskuntaseuraamusten käyttö on van-

keusrangaistuksia huomattavasti halvempaa. Rangaistuksen täytäntöönpano suljetussa vankilassa maksaa 78 000 euroa vuodessa. Yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpanon vuosikustannus on alle 5 000 euroa.

Yhdyskuntaseuraamuksiin johtavien tyypillisten rikosten ja niitä tekevien henkilöiden määrä näyttää edelleen laskevan. Tällä hetkellä yhdyskuntaseuraamusten ehtojen rikkominen ja aikaisemmat yhdyskuntaseuraamukset johtavat mekaanisesti ehdottomaan vankeuteen. Tuomittujen suoriutumista yhdyskuntaseuraamuksista voidaan parantaa tukitoimin ja varsinkin kehittämällä yhteistyökäytäntöjä päihdehuollon kanssa. Lisäksi tarvittaisiin heikkokuntoisemmille räätälöityjä työpalvelujärjestelyjä. Tärkeää on varmistaa, ettei yhdyskuntapalvelun käyttö vähene sen vuoksi, että palvelupaikkojen saatavuus heikentyy.

Rikosseuraamuslaitoksen toimitilarakennetta uudistetaan

Rikosseuraamuslaitoksen toimitilarakennetta on uudistettava siten, että toimitilojen sijainti vastaa tulevaisuuden väestökehitystä. Vankiloiden on sijaittava lähellä vankien kotikuntaa ja kunnallisia palveluja, jotka edesauttavat hallittua vapauttamista. Toimitilaverkoston tiivistäminen tuo myös taloudellisia säästöjä. Vanki- ja asiakasmäärien lasku on tähän asti mahdollistanut rangaistusten täytäntöönpanon toimintakyvyn säilymisen resurssien vähentymisestä huolimatta. Valtionaloudessa tehtävät leikkaukset heikentävät mahdollisuuksia järjestää uusintarikollisuuden riskin vähentämiseen tähtäävää toimintaa ja huolehtia vankiloiden turvallisuudesta. Taloudellista sopeuttamista ei voida tehdä ainoastaan henkilöstömäärää vähentämällä. Henkilöstövähennykset näkyvät pitemmällä aikavälillä uusintarikollisuuden kasvuna, jos keinoja vaikuttaa uusintarikollisuuden riskiin joudutaan edelleen vähentämään. Tällä puolestaan olisi vankilukua lisäävä vaikutus.

Huolehtimalla vankien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien pääsystä peruspalveluihin voidaan vähentää sosiaalista eriarvoisuutta ja kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. On olemassa riski, että heikentyvässä taloustilanteessa heidän pääsytään normaalien palvelujärjestelmien piiriin hankaloituu ja kuntoutusjatkumoiden järjestäminen kuntien ja järjestöjen kanssa vaikeutuu. Sosiaalisen eriarvoisuuden ja väestön hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen ei ole mahdollista, ellei tähän kaikkein moniongelmaisimpaan ryhmään kohdisteta erityisiä toimenpiteitä. Pitkäaikais-työttömyyden lisääntyminen vaikeuttaisi entisestään yhteiskuntaan integroitumista. Julkisen palveluverkoston harveneminen ja Rikosseuraamuslaitoksen toimitilojen sijainti vaikuttavat siihen, mitä palveluja on mahdollista järjestää seuraamusten aikana ja kuinka hyvin palveluihin on mahdollista päästä vapauttamisvaiheessa.

Yhteiskunnan turvallisuuden kannalta asteittainen vapauttaminen ja vankilasta vapautuvien valmiuksien parantaminen on tärkeää. Valvotun koevapauden ja sähköisen valvonnan käyttöä on mahdollista edelleen laajentaa, kunhan niihin yhdistetään riittäviä tukitoimenpiteitä. Rangaistusta suorittavien integrointi yhteiskuntaan on tavoite, johon useat hallinnonalat vaikuttavat omilla toimillaan. Poikkihallinnolliset toimenpiteet ovat erityisen tärkeitä nuorten, alle 30-vuotiaiden kohdalla. Keskeistä on taata vangeille samat asumis-, työvoima-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspalvelut kuin muillekin kansalaisille. Vangeille ja yhdyskuntaseuraamusta suorittaville soveltuvia ns. matalan kynnyksen palveluja (psykososiaaliset palvelut, päihdepalvelut, valmentava koulutus, valmentava työ) on tarpeen lisätä rangaistuksen aikana ja vapauttamisvaiheessa. Olennaista on palvelun oikea-aikainen kohdentaminen niin valtiolla, kunnissa kuin kolmannella sektorilla. Tästä voidaan huolehtia yhteistyötä tehostamalla.

Entä jos: Jos yhteiskunnan tukijärjestelmien annetaan rapautua, syrjäytyminen yleistyy, mikä lisää rikollisuutta ja turvattomuutta. Rikollisuus- ja turvattomuusongelmiin vaaditaan ratkaisua rangaistusten koventamisesta ja uusien tekojen kriminalisoimisesta. Tämä puolestaan johtaa vankiluvun kasvuun. Siitä ja resurssien vähäisyydestä johtuva vankiloiden yliasutustilanne heikentää mahdollisuuksia järjestää uusintarikollisuutta vähentävää toimintaa ja vuorovaikutustyötä. Rangaistusten täytäntöönpanosta tulee säilyttävää vaikuttavan sijaan. Vankiloiden sisäinen turvallisuus heikentyy. Rangaistusten täytäntöönpanon uskottavuus on koetuksella ja uusintarikollisuus lisääntyy.

Jos lainsäädäntöä ei pystytä uudistamaan niin, että erilaiset väärinkäytökset ja rikokset voidaan käsitellä niille tarkoituksenmukaisessa menettelyssä, riskinä on, ettei rikosvastuu kaikkien rikosten osalta toteudu. Ainoastaan vakavat rikokset tutkitaan ja syytetään. Mahdollisuudet tutkia erikoistumista vaativia rikoksia heikkenevät, ja laajojen ja vaikeiden rikosasioiden käsittely hankaloituu. Yhä suurempi osa rikollisuudesta jää piilorikollisuudeksi. Taloudellisen väärinkäytön mahdollisuudet ja korruptio saavat jalansijaa.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.oikeusministerio.fi

ISBN 978-952-259-396-2 (pdf)

