OIKEUSVALTIO KESKUS | HELSINGIN YLIOPISTO

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Pyydetty lausunto asiassa VNS 5/2021 vp Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko

Kiitän pyynnöstänne lausua Valtioneuvoston Kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta (VNS 5/2021). Ilmoititte pyynnössänne HaV:n toimialan tarkastelukulmiksi tässä asiassa siviilikriisinhallinnan, muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamiseen, hyvän hallinnon rakentamisen ja korruption torjunnan. Vielä erillisessä viestissä täsmentyi, että Keskuskeltamme toivotaan erityisesti keskittymistä hyvän hallinnon ja korruption teemoihin.

Oikeusvaltiokeskuksen tulokulmasta

Oikeusvaltiokeskus on aloittanut työnsä tämän vuoden syksyllä ja käynnissä on parhaillaan vuosien 2022 ja osittain myös 2023 suunnittelun viimeistely. Näin ollen lausun seuraavassa pyytämistänne asioista siitä näkökulmasta, joka heijastelee Keskuksemme aikeita koskien Keskuksen työn painopisteitä ja tavoitteita.

Oikeusvaltiokeskus on perustettu ulkoministeriön ja Helsingin Yliopiston välisellä sopimuksella. Ulkoministeriössä asia kuuluu ministeri Skinnarin toimivaltaan ja hän on tulossa myös avaamaan toiminatamme avausseminaarin 12.1.2022. Kutsu seminaariin tullaan toimittamaan toimintamme kannalta eduskunnan tärkeimmille valiokunnille, joihin hallintavaliokunta kuuluu.

Oikeusvaltiokeskuksen tehtäväksi on annettu:

1. Edistää oikeusvaltioperiaatteen noudattamista mm. järjestämällä oikeusvaltion vahvistamiseen, lainsäädäntötyöhön ja oikeusvaltioinstituutioiden toimintakyvyn vahvistamiseen tähtäävää neuvontaa, koulutusta, arviointia sekä muuta tarpeellista tukea.

2. Kokoaa yhteen suomalaisen yhteiskunnan oikeusvaltioalan osaajia ja asiantuntijoita eri instituutioista ja yliopistoista sekä tukee heidän verkostoitumistaan.

3. Kokoaa tietoa ja päivittää tietoja ennestään Suomessa harjoitetusta kansainvälisestä oikeusvaltioyhteistyöstä.

4. Osana oikeusvaltiotukea tuottaa tarvittavia, aihealuetta koskevia julkaisuja sekä edistää ja vahvistaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvää tutkimusta ja opetusta sekä yleistä tietoisuutta kansallisesti ja kansainvälisesti.

5. Osallistuu Suomen kansainvälistä oikeusvaltioyhteistyötä koskevien linjausten valmisteluun ja päivittämiseen tarjoamalla asiantuntemusta.

6. Huolehtii Oikeusvaltiokeskuksen toimintaa koskevasta viestinnästä.

7. Järjestää ja koordinoi muuta toimintaa sen mukaisesti kuin johtoryhmässä vuosittain sovitaan.

Oikeusvaltio on määritelty Keskuksemme perustamissopimuksessa seuraavasti:

”Oikeusvaltiolla tarkoitetaan yleisesti hallintoa, jossa kaikki, mukaan lukien valtio itse, ovat vastuullisia lain edessä. Oikeusvaltiokäsitys voidaan tiivistää seuraavasti:

1. laillisuus sekä läpinäkyvä ja vastuullinen lainsäädäntöprosessi

2. oikeusvarmuus

3. mielivaltaisuuden kielto

4. oikeussääntöjä soveltavat riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, myös hallinnollisissa ratkaisuissa

5. ihmisoikeuksien kunnioitus

6. syrjimättömyys ja tasa-arvo lainsäädännössä

Oikeusvaltion kehittämisellä tarkoitetaan erityisesti valtion ja muiden julkisen vallan piiriin kuuluvien toimijoiden toiminnan kehittämistä, joko laajempana kokonaisuutena tai yksittäisen oikeusvaltiosektorin kohdalla.”

Tämä määritelmä on ristiriidaton sekä Euroopan Neuvoston Venetsian komitean että Euroopan Unionin Kööpenhaminan kriteerien kanssa. On tärkeää, että Suomen kehityspolitiikan arvopohja (selonteon 2. kappale) on kaikilta osin linjassa yllä kuvatun oikeusvaltiomääritelmän kanssa. Sama yhteensopivuus on nähtävissä yksityiskohtaisemmalla tasolla selonteon kappaleessa 4 ”Suomen vahvuuksiin nojautuvat kehityspolitiikan päätavoitealueet” ja sen alaotsikon ”Rauhanomaiset, demokraattiset yhteiskunnat” alla.

On tärkeää, että selonteossa ymmärretään, kuinka oikeusvaltio on keskeinen osa sekä kehitysyhteistyön arvoja, tavoitteita että käytännön toimia. Luen selontekoa myös niin, että oikeusvaltio ymmärretään sekä itsenäisenä arvona, tavoitteena ja toimenpiteiden sisältönä, että osana kokonaisuutta, jossa kaikki YK:n kehitystavoitteet kietoutuvat toisiinsa. Yksinkertaistaen: oikeusvaltio edistää kaikkia Suomen kehitysyhteistyötavoitteita tai on myös muiden tavoitteiden toteutumisen edellytys. Ja toisin päin: oikeusvaltio edellyttää muidenkin kehitystavoitteiden toteutumista.

Koulutuksen ja oikeusvaltion kytköksestä yleisesti ja erityisesti suhteessa tavoitteeseen, että valtiot avitetaan omaehtoisen kehityksen tielle

Oikeusvaltiokeskuksen toiminnassa yllä kuvattu kehitystavoitteiden keskinäinen riippuvuussuhde on havaittu erityisen merkitykselliseksi siltä osin, kun on kyse koulutuksen ja oikeusvaltion suhteesta. Kytkös laajan ja riittävän korkeatasoisen ns. funktionaalisen luku-ja kirjoitustaidon ja hyvän hallinnon välillä lienee yleisesti helppo hahmottaa. Lähes yhtä tärkeää on, että koulutuksen avulla syntyy ymmärrys ja sitoutuminen hyvän hallinnon ja laajemmin oikeusvaltioperiaatteiden noudattamiseen.

Tämä jälkimmäisin kytkös on erityisen tärkeää siksi, että vasta maassa, jossa sitoutuminen hyvään hallintoon ja oikeusvaltioperiaatteeseen laajemminkin on riittävällä tasolla, voidaan ajatella päästävän uskottavasti sille polulle, jota koko selonteossa tavoitellaan; että Suomen kehitysyhtesityö pyrkii avittamaan maita näiden omaehtoiseen kehittymiseen.

Tämä yhteys koulutuksen ja oikeusvaltioperiaatteiden edistämisen välillä on niin keskeinen osa onnistunutta oikeusvaltiotyötä, että Keskus on omassa työsuunnitelmassaan päätynyt pitämään sitä yhtenä viidestä elementistä, josta käsin Keskus arvioi omia hankkeitaan, ja laajemmin Suomesta käsin tehtävää oikeusvaltiotyötä. (Palaan näihin elementteihin sekä tehtäväämme muodostaa kokonaiskuva Suomesta käsin tehtävästä oikeusvaltiotyöstä jäljempänä.)

Vielä on hallintovaliokunnan esiin nostaman painopisteen, korruption torjunnan, näkökulmasta aivan erityisen tärkeää painottaa, että korruption torjunnassa on kyse paitsi juridisista muutostarpeista ja osaamisesta myös laaja-alaisesti koulutuksesta.

Korruption haitallisuuden mittakaavan ja laaja-alaisuuden ymmärtämistä tarvitaan läpi koko yhteiskunnan. Korruptio heikentää koko kansantalouden menestystä ja vaikeuttaa merkittävästi mm. ilmastonmuutoksen torjuntaa. Erityisen suurta kärsimystä korruptio aiheuttaa yhteiskunnan

haavoittuvimmassa asemassa oleville ja keskimääräistä useammin naisille kuin miehille. Korruption varallisuuden ymmärtämisen tulee olla kehittyvissä maissa oppisisältönä peruskoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa kuin kaikilla korkeakoulutuksen aloilla. Aivan erikseen tarvitaan vielä syvällisempää koulutusta oikeusvaltion ydinammatteihin tähtäävissä koulutuksissa kuten juristien, poliisien ja virkamiesten koulutuksessa.

Näistä syistä Oikeusvaltiokeskus painottaa korruptionvastaista koulutusta paitsi omassa työssään myös tekemässään yhteistyössä koulutusta edistävien kehitysyhtesityötä tekevien tahojen kanssa. yhteistyömme myös Kriisinhallintakeskuksen kanssa on ylipäätään tärkeää, mutta erityisen tärkeää juuri korruption torjunnan alalla.

Oikeusvaltiotyön elementeistä, kokonaiskuvan saamisesta ja vaikuttavuuden arvioinnista

Oikeusvaltiotyötä tehdään kansainvälisesti nykyisin paljon. Analyysi, että se on keskeistä kaikkien muiden kehitystavoitteiden saavuttamiseksi, on tehty monessa maassa viime vuosina. Alalla toimii nyttemmin maailmalla monia merkittäviä säätiöitä sekä valtiollisia toimijoita. YK:n toimijoista useammalle oikeusvaltion edistäminen on yhtenä tavoitteena sekä erillisessä että läpileikkaavassa muodossa. EU:n toimissa teeman painoarvo kasvaa koko ajan. Oikeusvaltiokeskuksen tämän hetken lähimmät YK-kumppanit ovat UNODC, joka keskittyy mm. järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjuntaan sekä UNDP, jonka laaja-alaiseen kehitysnäkemykseen oikeusvaltion edistäminen kuuluu.

Suomi on monilla mittareilla mitattuna yksi maailman vahvimmista oikeusvaltioista ja on jo senkin vuoksi luontevaa, että selonteossa tämä nostetaan yhdeksi vahvuuksiimme nojautuvista kehityspolitiikan päätavoitteista. Suuren yleisön silmissä viimeisistään Afganistanin viime kesän tapahtumat ovat havahduttaneet keskustelemaan paitsi oikeusvaltion juurruttamisen välttämättömyydestä myös tehtävän vaikeudesta tai työn realistisista edellytyksistä, tavoitteista ja vaikuttavuuden arvioinnista.

Tarve näiden kysymysten pohtimiselle on Suomessa havaittu hyvissä ajoin ennen viimeaikaisia maailman tapahtumia. Ajatus siitä, että Suomesta käsin tehtävää oikeusvaltiotyötä on syvennettävä ja laajennettava on ollut ilmassa jo useamman hallituksen aikana ja tapa, jolla asia on nostettu parlamentaarisessa selonteossakin esille, antaa tukea näkemykselle, että tehtävän tärkeys mutta samalla haastavuus on laajasti läpi poliittisen kentän jaettu näkemys.

Suomi on toistaiseksi tällä kehitysyhteistyön saralla selvästi pienempi tekijä kuin muut pohjoismaat. Suomen tai suomalaisten oikeusvaltiotyö on myös aika sirpaleista tai siiloutunutta, mikä ei välttämättä estä sen olevan laadultaan hyvää. Oikeusvaltiokeskukselle on yhdeksi sen monista tehtävistä annettu tehtävä muodostaa tilannekuva Suomen ja/tai suomalaisten tekemästä oikeusvaltiotyöstä. Tavoitteemme on, että ensi syksynä pidettävillä oikeusvaltiopäivillä meillä on ensimmäinen arvio työn nykytilasta ja vuoden 2023 loppuun mennessä olemme muodostaneet yhdessä alan toimijoiden kanssa näkymän siitä, miltä osin ja millä keinoin työtä voitaisiin arvioida strategisemmin ja sen tavoitteita sekä niihin pääsemistä voitaisiin tarkastella myös kokonaisuutena.

Tätä toimeksiantoa varten ja myös oman työmme arviointia varten olemme päätyneet tarkastelemaan oikeusvaltiotyötä seuraavan viiden elementin kautta: instituutioiden vahvistuminen, lakien syntyprosessien tukeminen, antikorruptio, kyberturvallisuus ja tietoyhteiskunta sekä koulutus oikeusvaltiokysymyksissä.

Instituutioiden vahvistuminen on selkeimmin klassista oikeustieteellistä tai oikeudenkäyttöön liittyvää työtä, mutta sitäkään ei voi tehdä kehittyvien maiden kanssa ilman hyvää ymmärrystä maan muista kehityshaasteista ja todellisuudesta. Tämä tarve on sanoitettu selonteossa hyvin, kun siinä sanotaan, että työssä onnistuminen ja kestävien muutosten aikaansaaminen edellyttävät syvällistä ymmärrystä paikallisista olosuhteista, etenkin toimittaessa hauraissa ja konfliktialttiissa tilanteissa.

Oikeusvaltio yleisesti ja korruption torjunta erityisesti tarvitsevat myös kestäviä perustuslaillisia demokraattisia rakenteita, joiden kehittämisestä on kyse elementeissä nimeltään lakien syntyprosessien tukeminen.

Tällä työllä on yhtymäpintaa sekä demokratian että ihmisoikeuksien edistämiseksi tehtävään kehitysyhteistyöhän ja siksi olemme jo tässä työmme vaiheessa luoneet toimivat suhteet sekä Demo Finland ry:n, että Ihmisoikeuskeskukseen välttääksemme päällekkäisyyttä ja hyötyäksemme yhteistyöstä. Samaan aikaan on tunnistettava, että tässä työssä on kuitenkin usein kyse myös klassisesta oikeusoppineiden antamasta avusta maan lainsäädännön kirjoittamiseen, miltä osin asiantuntemustarpeet painottuvat juuri oikeustieteelliseen osaamiseen.

Koulutuselementistä kirjoitin jo edellä. Mainittakoon, että olemme aloittaneet yhteistyön myös Opetushallitukseen vastikään perustetun Oppimiskeskuksen kanssa.

Hallintovaliokunnan kysymyksen asettelun näkökulmasta on nostettava esiin kyberturvallisuus ja tietoyhteiskunta. Tietoyhteiskunnan keinoilla on todella suuresti merkitystä, kun kehittyvissä maissa edistetään oikeusvaltiota ja torjutaan korruptiota. Keskuksen yhteistyökumppaneita tässä työssä on useita, mutta mainittakoon erikseen, että HAUS tekee tällä saralla jo nyt merkittävää työtä. digitalisaation avulla voidaan merkittävästi edistää hallinnon avoimuutta, millä on mitä syvällisin yhteys kaikkiin hyvän hallinnon periaatteisiin mutta erityisesti korruptioin torjuntaan.

Olemme nostaneet korruption torjunnan omaksi elementikseen, vaikka monissa alan toimijoissa se nähdään ikään kuin läpileikkaavana periaatteena tai ns. suotuisana vaikutuksena, kun oikeusvaltion klassisia elementtejä vahvistetaan. Arviomme on, että korruption torjunta laaja-alaisesti on nostettava nykyisitä suurempaan rooliin oikeusvaltiotyössä siksi, että korruptio usein tekee tosiasiassa oikeusvaltiotyön muut, ns. klassisemmat osat, tyhjäksi. Kollegiaalinen oikeudellinen koulutus saattaa pahimmillaan olla vailla vaikutusta tai muuttua juhlapuheeksi vailla kytköstä todelliseen muutokseen, jos samaan aikaan vallitsee syvällisiä korruptoituneita rakenteita ja aikeita, jotka nimenomaisesti pyrkivät estämään oikeusvaltion rakentumisen.

Vielä olemme nostaneet lehdistön vapauden erilliseksi elementiksi, koska lähes kaikki nykyiset kansainväliset oikeusvaltioindeksit tai vertailututkimukset ovat tunnistaneet sen, että oikeusvaltion yksi tae on vapaa media, joka toisaalta voi arvioida riippumattomien tuomioistuinten omaa toimintaa mutta yhtä lailla suojata niitä epäasiallisilta vaikuttamis- tai painostuspyrkimyksiltä. Tälläkin elementillä on suuri merkitys korruption torjuntaan.

Kuten sanottu, tulemme näiden elementtien avulla, niiden keskinäisen yhteyden ymmärtäen, kehittämään vastauksia kysymykseen, mitä erilaisilla toimilla on saavutettavissa missäkin olosuhteissa. Tavoitteemme on, että meillä on vuoden 2023 lopussa ensimmäinen näkemyksemme erilaisista toimivista keinoista mitata oikeusvaltiotyön saavutuksia sekä paremmin sanoitettu ymmärrys niistä syistä, joilla oikeusvaltiokehitystä on onnistuttu edistämään tai miksi työ ei ole tosiasiassa muuttanut kehitystä. On erittäin tärkeää oppia tunnistamaan tähänastista nopeammin, jos työ ei etene lainkaan, joskin samaan aikaan on selvää, että oikeusvaltiokehitys vaatii sitkeyttä ja usein kymmenien vuosien suotuisan kehityksen kierteen, jossa kehityksen eri elementit tukevat toisiaan.

Tilanteen haastavuudesta

Selonteossa sivulla 7 nostetaan esiin, että demokratian ja oikeusvaltion asemaa ja ihmisoikeuksia haastetaan aiempaa enemmän autoritääristen tai siihen taipuvaisten maiden toimesta. Selonteko jatkaa, että tätä tapahtuu myös kehittyvissä maissa, vaikka demokratia onkin viime vuosikymmeninä monissa osissa maailmaa vahvistunut.

Aivan viimeaikaiset arviot maailman kehityksen suunnasta antavat eastista enemmän aihetta huoleen. demokratian ja oikeusvaltion tila on ennemmin heikkenemässä kuin vahvistumassa. Vastaavasti, karkeasti katsottuna peilikuvana, korruptio on maailmassa enemmin lisääntymässä kuin vähenemässä. Oikeusvaltiokehityksen osalta hyvän kuvan tästä kehityksestä antaa World Justice Projectin kokoava ja vertaileva työ: https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021.

Samaan aikaan on nähtävissä, että kyseessä ei ole luonnonlaki tai trendi, jota vastaan ei voisi taistella. YK:n kehitystavoitteista monet ovat toteutuneet paremmin kuin osattiin odottaa, keskinäinen riippuvuuteemme ja sen myötä tarve sopimusperustaiselle kansainväliselle yhteistyölle on suurempaa kuin koskaan. Yhä useammin kehittyvä valtio on sellaisessa vaiheessa omassa kehityksessään, että se alkaa itse huomata, että oikeusvaltion läsnäolo ja korruption poissaolo luovat kansakunnalle maksimaalisella tavalla vapautta, vaurautta ja vakautta. Ja yhä useammin me vauraat maat huomaamme, että mitä paremmissa kantimissa kehittyvien maiden oikeusvaltio on, sitä vähäisemmät juurisyyt toivottomuudesta kumpuavalle levottomuudelle.

Voimaannuttavaksi lopuksi

Suunnilleen samoihin aikoihin kuin aloitin Oikeusvaltiokeskuksen johtajana, juhlittiin Viron itsenäisyyden palauttamisen 30-vuotisjuhlaa. Muutama viikko sitten tuli julki, että Viro on maailman kuudenneksi vähiten korruptoitunut maa. Kolmessakymmenessä vuodessa Viro on kehittynyt vapaaksi demokratiaksi ja yhdeksi maailman toimivimmista oikeusvaltioista.

Maailmalta löytyy toki muitakin onnistumisia. Ja uusia synnytetään parhaillaan yliopistoissa, kansalaisjärjestöissä, virkamieskunnassa, liike-elämässä ja hallinnossa. Periksi ei ole mitään syytä antaa.

Helsinki 29.11.2021

Tuija Brax
Oikeusvaltiokeskuksen johtaja
https://www.helsinki.fi/fi/verkostot/oikeusvaltiokeskus