

Oikeuskansleri Jaakko Jonkan alustus oikeuspoliittisen yhdistyksen Demlan kesäseminaarissa Lahdessa 11. 8.2007

## **Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta**

### **Kysymyksenasettelu**

Kymmenen vuotta sitten puhuin Demlan kesäseminaarissa silloin ajankohtaisesta aiheesta, rikosprosessiuudistuksesta. Tämän päivän aihe - virkatoimien valvonta - tuntuu olevan aina ajankohtainen. Tänäkin kesänä on viranomaisvalvonta ollut näkyvästi julkisessa keskustelussa esillä.

Laillisuusvalvontaan kohdistuu monenlaisia odotuksia. On inhimillisesti ymmärrettävää, että ihminen joka kantelee laillisuusvalvojalle ja saa häneltä kielteisen vastauksen, tuntee katkeruutta ja pettymystä. Mutta kaikkea kriittistä palautetta ei voi kuitata pelkästään henkilökohtaisella pettymyksellä.

Joskus kritiikissä heijastuu se, että laillisuusvalvonnan roolia ei ole ehkä mielletty. Laillisuusvalvonta ei tee tuomioistuimen tavoin täytäntöön pantavissa olevia ratkaisuja, ei määrää vahingonkorvauksista, sillä ei ole käskyvaltaa eikä se voi muuttaa viranomaisten päätöksiä. Epärealistiset odotukset voivat johtaa ajatukseen että laillisuusvalvonta laiminlyö tehtävänsä. Vuosien varrella kuulemani kritiikin ydin voidaan pelkistää seuraavasti: "Laillisuusvalvonta on hampaatonta. Erityisen hampaatonta on tuomioistuinten valvonta."

Tietysti on otettava huomioon sekin, että laillisuusvalvonnassa itsessään on tuki myös kehittämisen varaa - kuten kaikessa inhimillisessä toiminnassa.

Tarkastelen seuraavassa ylimmän laillisuusvalvonnan ja erityisesti oikeuskanslerin harjoittamaa viranomaisvalvontaa näistä lähtökohdista. Alustusta ei ole tarkoitettu kattavaksi kuvaukseksi oikeuskanslerin toiminnasta vaan lähinnä ongelmahakuiseksi, pohtivaksi puheenvuoroksi. Keskityn kolmeen seikkaan.

Ensiksi tarkastelen ylimmän laillisuusvalvonnan roolia kontrollijärjestelmien kentässä. Eli

mitä sijaa sille jää kun otetaan huomioon se, että laillisuusvalvonta ei saisi olla päällekkäistä muiden kontrollin muotojen kanssa mutta toisaalta sen tulisi täydentää mahdollisimman hyvin oikeussuojajärjestelmiä ja muita kontrollikeinoja.

Toiseksi käsittelen tuomioistuinten valvontaa, joka on sekä käytännössä että periaatetasolla mielenkiintoinen valvonnan osa-alue. Siinä tulee mm. esiin perustuslaintasoinen jännite: valvonnassa on yhtäältä kunnioitettava tuomioistuinten riippumattomuutta, ja toisaalta on huolehdittava siitä, että näin tärkeän julkisen vallan käyttämisen valvonta säilyy uskottavana.

Lopuksi esitän joitakin ajatuksia suojelupoliisin valvonnasta.

### **Laillisuusvalvonnan roolista**

Ylintä laillisuusvalvontaa koskeva normi löytyy perustuslaista. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan nämä laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ehkä keskeisin laillisuusvalvontaan kohdistettu syytös on yleensä ollut se, että seuraamukset olisivat liian lieviä. On sanottu, että laillisuusvalvojat silittävät virkamiehiä silkkihansikkailla. Kaivataan kovempia sanktioita, ensi sijassa syyteitä.

On totta, että laillisuusvalvojat nostavat varsin vähän syytteitä, yhteensä enimmillään muutaman vuosittain. Silti katson, että kritiikki ei tältä osin ihan osu maaliin.

Laillisuusvalvonta on rikosoikeudellisessakin mielessä vain täydentävä kontrollin muoto. Poliisin ja syyttäjistön tehtävä on saattaa rikokset - myös virkarikokset - asianmukaiseen vastuuseen. Jos laillisuusvalvojat joutuisivat nostamaan paljon syytteitä, olisi se merkki siitä, että normaali koneisto ei toimi asianmukaisesti.

Kritiikkiä kannattaa kuitenkin tarkastella lähemmin.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Perusteellisemmin olen tarkastellut laillisuusvalvojien syyttäjänroolia artikkelissani Laillisuusvalvoja syyttäjänä teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003 s. 103-114. Kävin artikkelia varten lävitse kymmenen vuoden

Joskus on jopa väitetty, että laillisuusvalvojen syytekynnys olisi korkeampi kuin yleisillä syyttäjillä. Ainakaan normatiivista perustetta tällaiselle käsitykselle ei ole; syytekynnys on sama todennäköiset syyt suorittaapa syyteharkinnan kuka tahansa. Kun esitutkinta on päättynyt ja ollaan syyteharkintavaiheessa, näytön ja teon rikosoikeudellisen luonteen arviointi tapahtuu laillisuusvalvojen harkinnassa normaali kriteerien mukaan.

Eri asia on, että syytekyntymisen ylittymistä koskevissa rajatapauksissa jää luonnollisesti yksittäistapaukselliselle harkinnalle aina jonkin verran sijaa. On periaatteessa ajateltavissa, että laillisuusvalvojat roolinsa erilaisuuden vuoksi tällaisissa rajatapauksissa painottaisivat harkintaansa hieman eri tavoin kuin yleiset syyttäjät. Empiiristä tukea en tälle oletukselle tosin ole löytänyt. En toisaalta tiedä missä määrin tällaisen seikan tutkiminen käytännössä edes on riittävän luotettavasti mahdollista.

Sitä vastoin otaksun, että seuraamusluontoiseen syyttämättä jättämiseen laillisuusvalvojat saattavat toimenpidearsenaalinsa monipuolisuuden ja roolinsa erilaisuudenkin vuoksi syyteharkinnassaan päätyä herkemmin kuin yleiset syyttäjät, on olemassa oikeudellinen perusta. Perinteisesti on katsottu, että laillisuusvalvojat eivät ole sidottuja rikosprosessuaaliseen legaliteettiperiaatteeseen yhtä tiukasti kuin yleiset syyttäjät. Lainuudistuksetkaan eivät ole tuoneet tähän muutosta. Vaikka ROL:n seuraamusluontoista syyttämättä jättämistä koskevat kriteerit eivät sellaisinaan velvoitakaan laillisuusvalvojaa, on niistä ilmenevillä periaatteilla laillisuusvalvojan syyteharkintaa tosiasiallisesti ohjaava vaikutus. Pidän todennäköisenä, että laillisuusvalvojat syyteharkinnassaan etsivät niistä johtoa, tulkinta- ja painotuseroja saattaa yleisiin syyttäjiin verrattuna tosin olla.

Esitutinnan aloittaminen laillisuusvalvojalle tehdyn kantelun perusteella on ilmeisesti korkeamman kynnyksen takana kuin normaalissa tutkintaväylässä eli tehtäessä rikosilmoitus poliisille. Tähän on useita syitä.

---

ajalta sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen nostamat virkasyytteet ja valtaosan kaikista oikeusasiamiehen kansliassa suoritetuista syyteharkinnoista samalta ajalta.

Tyypillisen kantelukirjoituksen perusteella ei esitutkintakynnyksen ylittymistä useinkaan ole mahdollista arvioida. Normaali kirjallinen selvityskierroskaan tuo harvoin lisänäyttöä rikoksesta. On myös huomattava esitutkintaviranomaisten erilainen tehtävä ja rooli verrattuna laillisuusvalvojiin. Edelliset tarkastelevat heille tullutta ilmoitusta rikosilmoituksena ja esitutkintalain nimenomaisen säännöksen velvoittamina arvioivat esitutkinnan aloittamisedellytykset. Laillisuusvalvojat taas tarkastelevat kirjoitusta kanteluna ja suuntaavat jatkotoimet tältä pohjalta. Laillisuusvalvonnan monipuolisempi toimenpidevalikoimakin todennäköisesti vaikuttaa siihen, että tapahtuman rikosoikeudellinen puoli ja esitutkinnan aloittaminen ei ensisijaisesti tavallisesti nouse esille. Rikosepäilyn aiheita ei ehkä laillisuusvalvojalle vireille tulleissa jutuissa aina edes tunnisteta.

Oikeudellisesti asiantila ei ole ongelmallinen, koska ETL:n säätämä esitutkinnan aloittamisvelvollisuus ei sellaisenaan koske laillisuusvalvoja. Mutta jos laillisuusvalvonnan roolissa haluttaisiin painottaa syyttäjän tehtäviä, käytännössä voisi olla tarkistamisen tarvetta.

Laillisuusvalvonnan syvämpi merkitys ja vaikutus on kuitenkin muualla kuin syytteiden nostamisessa. Laillisuusvalvojan syyteoikeus on tärkeä lähinnä valvonnan viimekätisenä tehosteena, virkarikosvastuun aktuaalisena pitämisestä huolehtii yleinen rikosoikeudellinen koneisto.

Laillisuusvalvonnan painopiste on viranomaistoiminnan ohjauksessa ratkaisukannanotoilla, joissa on lausuttu yleistettävissä olevia käsityksiä hyvän hallinnon periaatteista. Perusoikeusuudistus on vahvistanut tätä kehitystrendiä.

Laillisuusvalvonta on enemmän eteenpäin katsovaa ja viranomaistoimintaa ohjaavaa kuin taaksepäin suuntautunutta ja rankaisevaa.

Pettymystä laillisuusvalvojan ratkaisussa voi aiheuttaa sekin, että laillisuusvalvonta ei voi ryhtyä arvioimaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta eikä politiikan alueelle kuuluvia kysymyksiä. Toisinaan joudutaan tässä suhteessa laillisuusvalvonnan vaikeisiin rajanveto-ongelmiin: esim. käsittelyjen viipymisessä perimmäisenä syynä voi olla resurssien riittämättömyys tai niiden jakautuminen, mihin laillisuusvalvonta ei sellaisenaan voi vaikuttaa mutta joutuu ehkä arvioimaan asiaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Poliisitoiminnan arvioimisessa taas voidaan joutua laillisuus-

kysymyksen ja poliisitaktiikan rajapinnalle: onko kyseessä suhteellisuusperiaatetta loukkaava ylimitoitettu poliisitoimi vai esim. työturvallisuussyillä perusteltavissa oleva varautuminen myös kaikkein pahimpaan.

Laillisuusvalvonta on täydentävä kontrollin muoto. Tähän toteamukseen sisältyy kaksi asiaa, jotka on erityisesti valvonnan rajallisten resurssien oikean kohdentamisen kannalta tärkeä ottaa huomioon. Suomessa on kattava oikeusturvajärjestelmä ja oikeussuojakoneisto. Laillisuusvalvonnan ei ole syytä ryhtyä kilpailemaan näiden kanssa ja tutkia asioita, jotka oikeammin kuuluvat näille. Sen sijaan laillisuusvalvonnan tulee seurata, että nämä järjestelmät ja koneistot toimivat tarkoitetulla tavalla. Toinen tärkeä tehtävä on seurata oikeussuojajärjestelmien ja kontrollin muiden muotojen katvealueita ja tuoda nimenomaan sinne oma panoksensa.

Tosiasiallisesti kantelut määräävät hyvin pitkälle sen, mitä laillisuusvalvonta tutkii ja minkälaisiin kysymyksiin ottaa kantaa. Tutkinnan kohteet valikoituvat tällä tavoin varsin satunnaisesti ja tutkinta on siten sirpalemaista. Pelkästään kantelujen kautta joihinkin rakenteellisiin ongelmiin tai valvonnan katvealueisiin voi olla vaikea päästä kiinni. Kantelujen merkityskin laillisuusongelmien esiintuojana vaihtelee hallinnonaloittain. Huostaanotettu lapsi ei kykene kantelemaan oikeuksiensa toteutumatta jäämisestä samalla tavalla kuin autoa Keski-Euroopasta maahantuova tulliverokohtelustaan.

Itse olen yhä enemmän pyrkinyt ottamaan oma-aloitteisesti tutkittavaksi laajempia teemakokonaisuuksia mahdollisten systeemivirheiden tai järjestelmäpuutteiden selvittämiseksi. Mielestäni tällainen toiminta sopii hyvin laillisuusvalvonnan rooliin: se voi kerätä eri tavoin havaintoja, yhdistellä niitä ja tarpeen tullen keinovalikoimallaan kiinnittää päättävien tahojen huomiota oikeudellisiin epäkohtiin.

Muutama esimerkki tällaisesta teemakohtaisesta tutkinnasta. Tämän vuoden aikana olen antanut ratkaisut mm. kouluterveydenhuoltoa koskevista ongelmista<sup>2</sup> sekä ensihoidon ja sairaankuljetuksen sekavaksi osoittautuneesta tilanteesta<sup>3</sup>. Molempia edelsi mittava selvitystyö ongelmien kartoittamiseksi. Pari vuotta sitten selvittelimme opetusministeriön ja lääninhallitusten kautta huostaanotettujen lasten perusopetuksen

---

<sup>2</sup> Apulaisoikeuskanslerin päätös 13.2.2007 dnro 6/50/06.

<sup>3</sup> Apulaisoikeuskanslerin päätös 15.1.2007 dnro 1/50/07.

toteutumista, selvitystyö ulotettiin jokaiseen kuntaan ja yksittäisiin laitoksiin saakka.<sup>4</sup> Jokaisessa näiden esimerkkien tapauksessa tutkinta toi esille merkittäviä puutteita lainsäädännössä ja käytännöissä. Kantelujen kautta ongelmien laajuus ja luonne ei olisi tietoomme tullut.

Jos laillisuusvalvonta keskittyy pääasiallisesti yksittäisten kantelujen käsitte-lykoneistoksi, se jää liian passiiviseksi. Aktiivinen, oma-aloitteinen ote on välttämätöntä.

Onkin pohtimisen arvoinen asia, olisiko laillisuusvalvonnan painopistettä perusteltua siirtää enemmän oma-aloitteiseen, virheellisiä viranomaiskäytäntöjä ja mm. systeemipuutteita etsivään suuntaan - senkin uhalla, että voimavarojen tällaisen kohdentamisen vuoksi jokaisen kantelukirjoituksen jokainen epäily ja esitetty kysymys ei välttämättä saisikaan yksityiskohtaista vastausta. Kantelut mielletäisiin ennen muuta signaaleiksi mahdollisista laillisuusongelmista. Tällaista ajattelua ehkä vierastavalle totean, että laillisuusvalvonta ei kuitenkaan voi antaa yksittäisissä kysymyksissä tuomioistuinten tavoin oikeussuojaa, mutta parhaimmillaan se voi tehokkaasti vaikuttaa hyvän hallinnon kehittämiseen ja käytännöissä mahdollisesti olevien vinoutumien ja oikeus- turvaongelmien korjaamiseen.

Laillisuusvalvonnan roolia tarkasteltaessa on vielä syytä kiinnittää huomiota sen oikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ylläpitävään ja viranomaistoimintaa tukevaan tehtävään

Oikeusvaltion kulmakivi on se, että julkisen vallan käyttäminen perustuu lakiin. Tärkeää on myös se, että tähän luotetaan. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.

Tässä sanotun merkitys korostuu alueilla, joissa viranomaistoiminnot eivät syystä tai toisesta ole (tai eivät voi olla) kovin avoimia tai julkisia. Vallankäyttö suljetuissa laitoksissa on tästä hyvä esimerkki, samoin ns. salainen poliisitoiminta. Jos esim. ei luoteta, että telepakkokeinoja kyetään tehokkaasti valvomaan, aikaa myöten aletaan taatusti epäilemään näiden pakkokeinojen käytön asianmukaisuutta.

---

<sup>4</sup> Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005 s. 167-171.

## Tuomioistuinten valvonnasta<sup>5</sup>

### *Valvonnan sisällöstä*

Tuomioistuinten - kuten yleensäkin viranomaistoiminnan - valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen kontrolliin. Ensin mainittu on ensisijaista, jälkimmäinen on täydentävää.

Tuomiovallan käyttöön kuuluu sisäänrakennettuna sen tärkein kontrollin muoto, nimittäin muutoksenhakujärjestelmä. Se vaikuttaa virheitä korjaavasti, niitä ennalta ehkäisevästi ja tosiasiallisesti tuomioistuinten toimintaa ohjaavastikin.

Tuomioistuinten ulkoinen laillisuuden valvonta on perustuslaissa uskottu valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle, joilla myös on syytemonopoli tuomarin tekemäksi epäillyn virkarikoksen johdosta.

Mitä sitten tarkoittaa toiminnan lainmukaisuuden arviointi tuomioistuinten kohdalla?

Ainakaan sitä ei saa ymmärtää liian teknisesti. Vaativimmillaan lainsoveltaminen on eri suuntaisten periaatteiden ja intressien jopa arvostuksenvaraista punnintaa. Näin laillisuusvalvontakaan ei viranomaistoiminnan lainmukaisuuden arvioinnissaan voi rajoittua mekaaniseen yksittäisten lakipykälien tarkasteluun vaan sen on arvioitava laajemmin oikeuden toteutumista. Lakeja on tulkittava ja harkintavaltaa käytettävä perus- ja ihmis-oikeusmyönteisesti. Laillisuusvalvojan tulee valvoa näiden oikeuksien toteutumista.

Pääsääntönä voidaan sanoa, että laillisuusvalvojat ottavat valvonnassaan kantaa menettelyllisiin kysymyksiin ja perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden toteutumiseen. Esim. käsittelyn viipymiseen on puututtu monesti, jopa silloin kun asia on edelleen vireillä tuomioistuimessa. Onkin itse asiassa luonnollista, että vireilläolo ei voi estää viipymiskantelun käsittelyä. Oikeudenkäynnin julkisuutta on niin ikään linjattu laillisuusvalvojen ratkaisuissa, samoin tuomarilta edellytettävää käyttäytymistä. Tuomioistuinten perustelujen puutteellisuutta on usein

---

<sup>5</sup> Perusteellisemmin aiheesta artikkelissani Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana teoksessa Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia. Edita 2007 s. 167-198 sekä suppeammin oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2006 (painossa).

jouduttu arvostelevaan.

Myös tuomioon voidaan puuttua, jos siinä havaitaan lainvastaista. Tällöin on kuitenkin huomattava, että laillisuusvalvojan ei tule astua tuomioistuimen rooliin ja ryhtyä tästä näkökulmasta arvioimaan tehtyä tuomiota. Käräjiä ei käydä uudelleen laillisuusvalvojan pöydän ääressä.

Tuomiota koskeva laintulkinta kuuluu yleisesti ottaen sellaisen harkintavallan piiriin, mihin laillisuusvalvonnan asiana ei ole puuttua vaikka voitaisiinkin olla sitä mieltä, että toisen suuntainen tulkinta olisi oikeudellisesti paremmin perusteltavissa. Tulkintakysymyksiin tulee hakea vastausta muutoksenhaun kautta eikä kanteluteitse ylimmiltä laillisuusvalvojilta. Mutta rajanveto sen suhteen, onko kyseessä puhdas laintulkintakysymys vai virheellinen lainsoveltaminen, ei ole yksiselitteisen selvä.

Problematiikasta esimerkkinä seuraava tapaus.<sup>6</sup> Käräjäoikeus oli tuominnut suomalais-venäläisiä aviopareja rekisterimerkintärikoksesta sillä perusteella, että aviopuolisot olisivat solmineet vain "valeavioliiton". Kysymys oli rekisterimerkintärikosta koskevalle säännökselle annettavasta sisällöstä, minkä tulkinna tuomioistuimessa oli käsitykseni mukaan haksahdanut. Hain purkua virheellisen lainsoveltamisen perusteella. Korkein oikeus purki sittemmin tuomion.

Tapauksella oli jälkinäytös. Eräs yhdistys kanteli kärjätuomarin menettelystä vaatien syytteen nostamista tätä vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta. Totesin, että vaikka tuomioistuimen laintulkinta ei kestäisi kriittistä oikeudellista tarkastelua, ei siitä sellaisenaan seuraa, että tuomioistuimen jäsenet olisivat menetelleet rangaistavalla tavalla. Oikeudellisesti kestävä tulkinta ei suinkaan tarkoita samaa kuin rikollinen menettely eikä sellaisenaan välttämättä johda laillisuusvalvonnalliseen moitteeseenkaan.

Jotta riippumattoman tuomioistuimen asiaratkaisun arvostelu olisi perusteltua, pitää kyse olla jostakin enemmästä kuin "huonosta tulkinna", virheen pitää olla ilmeinen.

Seuraavassa esimerkkejä tältä vuodelta tapauksista, joissa on arvostelevasti puututtu virheelliseen lainsoveltamiseen.

---

<sup>6</sup> Oikeuskanslerin kertomus 2005 s.153-155.

Käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineelle notaarille annettiin huomautus, koska hän oli tuominnut vastaajan teleskooppipatukan maahantuonnista, vaikka tällaista tekoa ei ole laissa säädetty rangaistavaksi. Notaarin katsottiin loukanneen rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta. Lisäksi notaari oli tuominnut käsittelystä poissa olleen vastaajan oikeudellisesti olennaisesti erilaisesta teosta kuin mihin hänet oli haastettu vastaamaan.<sup>7</sup>

Toisessa tapauksessa jouduttiin puuttumaan käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettelyyn lievää väärennystä koskevan tuomion johdosta. Tuomioistuinten katsottiin menneen lainsoveltamisessaan rikoslain säännöksen oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle ja siten loukanneen perustuslaissa säädettyä rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta. Säännöksen sanamuoto ei ollut asiassa merkityksellisiltä osiltaan tulkinnanvarainen.<sup>8</sup>

### *Valvonnan keinot*

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toiminnan laillisuutta vastaavilla keinoilla kuin muutakin viranomaistoimintaa eli tutkimalla hänelle tehtyjä kanteluja ja tekemällä tarkastuksia.

Tuomioistuinten toiminnasta tulee oikeuskanslerinvirastoon informaatiota kuitenkin myös muuta tietä. Voidaan jopa sanoa, että valtaosa tiedosta tulee muutoin kuin kantelujen kautta.

Käytännössä tärkeä tapa saada systemaattista tietoa tuomioistuinten toiminnasta on rangaistustuomioiden tarkastaminen. Oikeusrekisterikeskus lähettää kuukausittain jäljennöksiä saamistaan päätösilmoituksista oikeuskanslerinvirastoon sieltä annettujen ohjeiden mukaisesti. Tällaisia ilmoituksia tulee tarkastettavaksi vuosittain keskimäärin 7 000, joista tarkemman selvittelyn alaiseksi jonkun havaitun puutteen tai epäillyn virheen johdosta on yleensä jouduttu ottamaan runsaat sata tapausta.

---

<sup>7</sup> Apulaisoikeuskanslerin päätös 27.4.2007 dnro 10/5/06.

<sup>8</sup> Apulaisoikeuskanslerin päätös 18.4.2007 dnro 613/1/05.

Satunnaisotantaan perustuva järjestelmä antaa kuvaa tuomioistuinten ratkaisutoiminnasta rikosjutuissa. Yleensä havaitut virheet ovat olleet sinänsä vähäisiä, lähinnä muodollisiksi huolimattomuusvirheiksi luonnehdittavia.

Rangaistustuomioiden tarkastuksessa on viime vuosina tullut vuosittain ilmi kuitenkin myös hämmästyttävän usein tapauksia, joissa käräjäoikeudet ovat tuominneet rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta teosta. Sen lisäksi, että näissä tapauksissa on haettu purkua korkeimmalta oikeudelta, on jouduttu pohtimaan myös rikosoikeudellisen vastuun rajanvetoa eli käytännössä tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen vähäisyyskynnyksen ylittymistä.

Syyteoikeudeltaan vanhentuneesta teosta tuomitseminen on luonteeltaan vakava virhe. Lakiin perustumattoman rangaistuksen tuomitseminen kohdistuu tuomivallan käyttämisen ydinalueelle. Teko on omiaan vakavalla tavalla vaarantamaan luottamusta oikeudenhoidon asianmukaisuuteen. Tekoon liittyvät ominaispiirteet voivat kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan perusteella lieventää arviota; virhe on esim. voinut syntyä tilanteessa, missä se ei välttämättä ilmennä kovin vakavaa huolimattomuutta. Oikeuskanslerinviraston harkinnassa on kiinnitetty huomiota mm. seuraavanlaisiin seikkoihin: a) onko kyse ollut laajasta ja monimutkaisesta ja siten vaikeasti hallittavasta asiakokonaisuudesta vai yksinkertaisesta rikosjutusta, b) onko syyte jo alunperin koskenut vanhentunutta tekoa vai onko tuomioistuin arvioinut teon syytteessä kuvattua lievemmäksi havaitsematta sitä, että lievempi tekomuoto onkin jo vanhentunut c) onko virheestä aiheutunut konkreettista vahinkoa esim. siinä muodossa, että tuomittu on ehtinyt kärsiä perusteetonta rangaistusta.

Näitä kriteereitä soveltaen on usein päädytty huomautuksen antamiseen. Viime vuosina on kuitenkin jouduttu nostamaan toistuvasti myös syytteitä asian johdosta. Tieto tuomarin epäilystä virheestä voi tulla myös poliisin tai syyttäjän kautta. Poliisi on velvollinen ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon kaikista sille tehdyistä tuomareita koskevista virkarikosilmoituksista. Sama velvollisuus on yleisillä syyttäjillä. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on, että oikeuskansleri saa näin heti tuoreeltaan tiedon tällaisista rikosilmoituksista ja voi tarpeen mukaan erityissyyttäjänä ja laillisuusvalvojana ottaa asiaan kantaa.

Jos rikosilmoitus ei johda esitutkintaan tai jos rikosprosessuaalinen selvittely

katkaistaan jossakin myöhemmässä vaiheessa syytettä nostamatta, oikeuskansleri voi ottaa asian laillisuusvalvonnalliseen selvittelyyn. Mutta syytteitäkin poliisin ilmoituksen johdosta on nostettu.

Vielä on mainittava hovioikeuksien kautta tulevat tiedot tuomarien epäillyistä virkavirheistä. Hovioikeusasetuksen mukaan hovioikeuksien on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. - Mainittakoon, että tällä tavalla tietoon tullut varsin laaja rikosepäily on syytemääräyksen johdosta parhaillaan hovioikeuden käsiteltävänä.<sup>9</sup>

Laillisuusvalvonnallisesti merkityksellistä tietoa saadaan myös hovioikeuksien vuosittain lähettämistä tarkastuspöytäkirjoista.

Tämä tarkastelu osoittanee, että tuomioistuimet ovat muihin viranomaisiin verrattuna poikkeuksellisen kattavan valvonnan piirissä. Ei voida ainakaan sanoa, että tuomioistuimia ei valvottaisi.

Yleisesti voidaan todeta, että ulkopuolinen laillisuusvalvonta on toiminut tuomiovallan käytön omaa kontrollia - lähinnä muutoksenhakuinstituutiota - täydentävästi. Se on puuttunut tuomioistuimen toimintaan yleisesti ottaen niissä tilanteissa, joihin muutoksenhakujärjestelmä ei voi soveliaalla tai riittävällä tavalla reagoida.

Tuomioistuinten valvonnassa - kuten yleensäkin laillisuusvalvonnassa - on syytä olla tarkkana, että haaviin eivät jää vain helposti havaittavissa olevat virheet - mahdollisesti vieläpä sellaiset muodolliset puutteet, joilla ei ihmisten oikeusturvan tai -suojan kannalta ole välitöntä merkitystä. Valvonta olisikin viritettävä havaitsemaan ja tunnistamaan erityisesti sellaisia virheitä ja puutteita - myös systeemipuutteita - jotka estävät ihmisiä pääsemästä oikeuksiinsa.

Esimerkiksi nykyisin merkittävänä oikeussuojaongelmana ja uhkana oikeudenhoidon uskottavuudelle ovat kohtuuttoman pitkät kokonaiskäsitelyajat - monesti tilanne on vielä sellainen, että kenenkään virkamiehen tai minkään tuomioistuimen ei erikseen arvioiden

---

<sup>9</sup> Apulaisoikeuskanslerin päätös 7.12.2006 dnro 26/31/05. Syytemääräys käsitti tuottamuksellisia virkavelvollisuuden rikkomisia, virkavelvollisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttämisen.

välttämättä voida todeta viivytelleen lainvastaiseesti. Laillisuusvalvonnan, joka perinteisesti on tottunut käsittelemään yksittäisiä menettelyvirheitä, on vaikea löytää sopivaa ja tehokasta keinoa puuttua tämän tyyppisiin ongelmiin; arvioinnissa joudutaan lisäksi helposti laillisuusvalvonnan ja politiikan rajapinnalle - kysymys kun saattaa pelkistyä viime kädessä resurssiongelmaksi. Valvonnalta edellytetään tällaisissa tapauksissa perus- ja ihmisoikeusherkkyyttä niin arvioinnissa kuin toimenpiteiden valinnassa ja kohdentamisessa.

## **Suojelupoliisin valvonnasta**

Tehdessäni vuonna 2004 poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa koskevaa selvitystä saatoin todeta, että suojelupoliisin valvonta oli ollut varsin puutteellista. Taustana on ilmeisesti ollut suojelupoliisin erityisasema poliisiorganisaatiossa; raportoinninkin kerrottiin tapahtuneen "poliisin ylijohdon yli ylemmille tahoille". Edes ylimmät laillisuusvalvojat eivät juurikaan vierailleet suojelupoliisissa.

Nyttemmin suojelupoliisinkin valvonnassa on tapahtunut terävöitymistä. Suojelupoliisin - samalla tavalla kuin muunkin poliisiorganisaation - valvonnassa oma sisäinen esimiesseuranta on avainasemassa. Vain se kykenee ennalta tehokkaasti ehkäisemään virheitä ja vaikuttamaan käytäntöjä muovaaviin asenteisiin. Tietämäni mukaan tähän onkin suojelupoliisissa kiinnitetty huomiota.

Poliisin ylijohdosta tehdään nykyisin suojelupoliisiin vuosittain pari tarkastusta, jotka kuitenkin keskittyvät pakkokeinojen ja etenkin salaisten pakkokeinojen seurantaan. Näiden keinojen valvonta tuntuukin ainakin järjestelmätasolla olevan kunnossa. Mutta se kysymys herää, jääkö suojelupoliisin muu toiminta kuin pakkokeinojen käyttö ylijohdon valvonnassa huomiota vaille. Jos näin on, pidän sitä korjaamista kaipaavana puutteena ottaen huomioon suojelupoliisin tehtäväkentän kokonaisuudessaan. Nyt tosin aivan äskettäin poliisin ylijohdo on käynnistänyt ns. Stasi-aineiston tarkastuksen. Ehkä tästä hankkeesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää jatkossa tarkastustoimintaa kehitettäessä.

Vielä on mainittava, että molemmat ylimmät laillisuusvalvojat tekevät niin ikään nykyisin tarkastuskäyntejä, itse olin tarkastuksella suojelupoliisissa tämän vuoden tammikuussa. Myös tietosuojavaltuutettu tarkastaa omasta näkökulmastaan suojelupoliisia. Eduskunnan valiokunnatkin saavat säännöllisesti suojelupoliisilta informaatiota, jonka

konkreettisuutta ja valvonnallista hyötyä en kuitenkaan osaa arvioida.

Tällaisen moninkertaisen valvontajärjestelmän voisi odottaa saavan kaivetuksi mahdolliset ylipäänsä havaittavissa olevat virheet esille - edellyttäen että tarkastajilla on riittävä ammattitaito arvioida suojelupoliisin toimintaa, mikä onkin ehkä kriittisin kysymys. Suojelupoliisin tapaisen organisaation tarkastaminen on ulkopuoliselle poikkeuksellisen vaativa tehtävä.

Laillisuusvalvonta on myös uskottavuuskysymys. Erityisesti salaisen poliisitoiminnan valvonta on tässä mielessä ongelmallista. Osa tällaisesta toiminnasta - esim. peitetoiminta ja osin myös suojelupoliisin toiminta - on niin salaista, että sen valvontakin joutuu panttaamaan julkisuudelta tietojansa. Näin valvonnan tehokkuuden arviointi ei ulkoapäin ole käytännössä mahdollista.<sup>10</sup>

Ymmärtääkseni hyvin pitkälti juuri tähän problematiikkaan liittyinkin mm. tämän kesän aikana esitetty vaatimus suojelupoliisin parlamentaarista valvonnasta. Tällä tavalla valvonnan auktoriteettia vahvistamalla ajatellaan ilmeisesti saatavan valvontaa uskottavammaksi (ja ehkä toimintaa myös paremmin demokraattisen kontrollin piiriin). Vaatimus tuntuu näistä lähtökohdista perustellulta. En kuitenkaan usko tällä tavalla saatavan suojelupoliisin valvontaan lisätehoa siinä mielessä, että sen avulla kyettäisiin kaivamaan esiin tietoja, joita nykyiset valvontamuodot eivät voisi saada esille. Nykyjärjestelmää kehittämällä valvonta on nähdäkseni ainakin ammatillisteknisesti saatavissa niin aukottomaksi ja kattavaksi kuin tällainen valvonta ylipäänsä voi olla - jos vain todella tahdotaan siihen panostaa.

Esitin aikanaan poliisin laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessäni ns. salaisen poliisitoiminnan valvontaan poliisin oman sisäisen seurannan vahvistamista muutamalla tarkoin valitulla ulkopuolisella asiantuntijalla. Näin yhdistyisi sisäisen ja ulkoisen valvonnan edut. Yhtäältä tällainen elin olisi riittävän lähellä valvottavaa toimintaa, joten asiantuntemus ja toiminnan konkreettinen seuranta varmistuisi. Toisaalta riittävän arvovaltainen ulkopuolinen edustus toisi mukanaan valvontaan uskottavuutta ja arviointiin objektiivisempaa näkökulmaa. Itse lähtisin ainakin ensi vaiheessa tällaiselta

---

<sup>10</sup> Viitataan salaisen poliisitoiminnan valvonnan erityispiirteistä selvitykseeni Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasianministeriön julkaisuja 48/2004 erit. s. 58

pohjalta kehittämään suojelupoliisin valvontaa. Jos halutaan jotakin enemmän, se onkin sitten pikemmin poliittinen kuin laillisuusvalvonnallinen kysymys.