

Suomenkielinen versio oikeuskansleri Jaakko Jonkan artikkelista, joka on julkaistu ruotsiksi Ruotsin oikeuskanslerin 300-vuotisjuhlakirjassa *Justitiekanslern 300 år* (Iustus Förlag, Uppsala 2013)

OIKEUSKANSLERI - OIKEUSVALTION PUOLUSTAJA

Vuosi 2013 on Ruotsin oikeuskanslerin juhluvuosi. Mutta se on merkkivuosi myös Suomen oikeuskanslerille. Koska vuoteen 1809 Suomi oli elimellinen osa Ruotsia, viroilla on yhteiset juuret. Historia on vaikuttanut virkojen myöhempään kehittymiseen. Käsittelen tässä kirjoituksessa sitä, millaiseksi Suomen oikeuskansleri-instituutio on muotoutunut sen jälkeen, kun yhteiset juuret katkaistiin.

Ulkomaisen tarkastelijan saattaa olla vaikea hahmottaa Suomen oikeuskanslerin roolia. Täydellistä vastinparia ei kansainvälisessä vertailussa löydy. Käymällä läpi viran tehtäviä ja toimintaperiaatteita pyrin seuraavassa antamaan kuvaa siitä, mikä Suomen oikeuskansleri on. Jonkinlainen yhdistelmä laillisuusvalvojaa ja hallituksen neuvonantajaa vai laillisuusvalvoja, jolla on monipuolinen tehtäväkuva hallituksen toimien lainmukaisuuden valvojana ja yksityisen ihmisen oikeuksien puolustajana?

Teesini on, että vaikka oikeuskanslerilla on useita tehtäviä, hänellä on vain yksi rooli: oikeusvaltion puolustajan rooli. Mutta tämä rooli ei ole staattinen niin kuin ei ole oikeusvaltion käsitteäkään; molemmat elävät ajassa ja sen mukaan myös sisällön ja muodon painotus vaihtelee.

1. YHTEISET JUURET, ERILAINEN KASVUALUSTA

1.1. Ruotsin valtakunnasta tsaarin vallan alle

Vuosi 1809 toi ison muutoksen Suomen asemaan. Sota repäisi Suomen irti Ruotsista ja liitti Venäjään. Suomi sai Venäjän yksinvaltaisen keisarin alaisena autonomisen aseman, johon kuului oma oikeudenkäyttö sekä oma hallinto ja hallitus. Kustavilaisena aikana luodut perustuslait jäivät keisarin vakuutuksella voimaan Suomessa. Oikeuskanslerin virkakin siirtyi lähes sellaisenaan Suomen suuriruhtinaskuntaan. Tosin nimi muuttui venäläisittäin prokuraattoriksi, eikä asemakaan ollut yhtä itsenäinen. Prokuraattori sijoitettiin hallituskonseljiin (vuodesta 1816 senaatti) ja siellä sen puheenjohtajan, kenraalikuvernöörin alaiseksi.

Ensimmäiseksi prokuraattoriksi nimitettiin tunnettu lakimies Matthias Calonius, jonka vaikutus oli merkittävä viran kehittämisessä. Vuoden 1812 ohjesäännön mukaan prokuraattorin tuli kenraalikuvernöörin avustajana valvoa, että lakeja ja asetuksia noudatettiin ja että virkamiehet täyttivät velvollisuutensa. Prokuraattori oli myös ylin syyttäjä ja syyttäjistön esimies. Prokuraattorin tehtäviin kuului lisäksi olla läsnä senaatin istunnoissa ja valvoa, että asiat käsiteltiin oikein ja laillisessa järjestyksessä. Jos senaatti poikkesi laista tai asetuksesta ja jätti prokuraattorin huomautuksen ottamatta huomioon, tällä oli oikeus antaa siitä keisarille yksityiskohtainen kertomus. Prokuraattorilla oli vaikutusvaltainen – tosin keisarista ja kenraalikuvernööristä riippuva - asema virkatoimien lainmukaisuuden valvojana.

Sortovuosiksi nimitetty ajanjakso (1899-1917) kosketti luonnollisesti myös prokuraattorin viranhoitoa. Perustuslakiemme vastaisina pidetyt venäläistämistoimet yhtäältä ja prokuraattorin asema keisarin valtaa edustavan kenraalikuvernöörin alaisena virkamiehenä toisaalta loivat ristipainetta prokuraattorin laillisuuden valvojan tehtävään. Liialliseksi myöntyväisyydeksi tulkittu asenne saattoi äärimmillään johtaa prokuraattorin surmaamiseen, kuten tapahtui 1905. Tiukasta laillisuuskannasta kiinni pitäminen taas saattoi merkitä erottamista virasta.

Sortovuosilta pesiytyi juridiseen ajatteluunme legalistinen traditio, mikä näkyy jossakin määrin edelleenkin esimerkiksi sääntöhakuisuutena ja korostuneena takertumisena lain kirjaimeen.

1.2. Itsenäisyyden aika

Suomen itsenäistymisen myötä senaatti muuttui valtioneuvostoksi ja prokuraattori itsenäistä ylimmän laillisuusvalvojan valtaa käyttäväksi oikeuskansleriksi. Murrosvaiheessa viimeinen prokuraattorin ja ensimmäinen oikeuskanslerin viran haltija oli P.E. Svinhufvud - sama mies, joka oli toiminut vuosikymmentä aikaisemmin silloisen prokuraattorin surmaajan puolustusasianajajana ja ollut vielä äskettäin tuomarinvirasta erotettuna vastarintamiehenä karkotettuna Siperiaan ja josta sittemmin tuli Suomen tasavallan presidentti.

Suomen hallitusmuoto vuodelta 1919 määritteli oikeuskanslerin tehtävät Ruotsin ajan viime vaiheiden mallia mukaillen, joskin aitoa kehitystä oli tapahtunut myös Venäjän vallan aikana. Hallitusmuotoon otettiin myös säännös uudesta ylimmästä laillisuusvalvojasta eli eduskunnan oikeusasiamiehestä. Uutta instituutiota ei ilmeisesti aluksi nähty kovinkaan tärkeänä, koska jo heti ensimmäinen viran haltija ehdotti sen lakkauttamista. Sittemmin kahden ylimmän laillisuusvalvojan malli on vakiintunut osaksi suomalaista oikeudellista järjestelmää. Tasavallan presidentin nimittämällä oikeuskanslerilla ja eduskunnan neljäksi vuodeksi valitsemalla eduskunnan oikeusasiamiehellä on viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana rinnakkainen toimivalta. Yhteydenpidolla varmistetaan se, että päällekkäistä työtä ei tehdä.

Valtiolliset vaiheet ovat heijastuneet oikeuskanslerin viran hoitoon ja politiikka on tullut joskus hyvin lähelle.

Itsenäistymistä seuranneen sisällissodan tapahtumat ja niiden jälkiselvittelyt toivat runsaasti töitä oikeuskanslerille. Ylimpänä syyttäjänä oikeuskansleri joutui seuraamaan myös 1930-luvun poliittisten ääriliikkeiden liikehdintää ja sen johdosta käynnistettyjä oikeudenkäyntejä.

Sanotaan: ”Inter arma silent leges”. Mutta oikeusjärjestys voi olla kovilla sodan jälkeenkin. Pari esimerkkiä välittömästi viimeksi käytyjen sotien jälkeiseltä ajalta, jolloin perinteiset oikeuskäsityksemme joutuivat venymään samoin kuin oikeuskanslerin oikeusvaltion puolustajan rooli.¹

Syksyllä 1944 oli päämajan organisoimana toteutettu ns. asekatkenta eli aseiden hajavarastointi. Mahdollisen miehityksen varalta aseita sijoitettiin kätköihin eri puolille maata. Hanke paljastui loppuvuodesta 1944, ja laaja tutkinta käynnistettiin seuraavana keväänä. Oikeuskansleri ei osallistunut itse varsinaiseen tutkintaan, mutta joutui asian kanssa tekemisiin laillisuusvalvojana ja ylimmän syyttäjän tehtävässään. Koska voimassa ollut lainsäädäntö ei sellaisenaan sopinut tapahtumien rikosoikeudelliseen arvioimiseen, toiminta säädettiin taannehtivalla lailla rangaistavaksi. Syytteeeseen joutui 1657 henkilöä. Oikeudenkäynti työllisti myös syyttäjiä, joista osa

¹ Oikeuskanslerin sodanjälkeisestä historiasta Ilkka Seppinen: Tämän asian olen tutkinut. Edita 2009; teoksesta löytyy myös ruotsinkielinen tiivistelmä Justitiekanslern 1944-2008.

aluksi kieltäytyi. Pikaisesti säädetyn erityislain nojalla oikeuskansleri saattoi määrätä jutuille syyttäjät, joina toimi vakinaisten syyttäjien ohella poliisin päällystä ja ylimpien tuomioistuinten virkamiehiä.

Vielä suurempi ja henkisesti raskaampi oikeuskansleria työllistänyt asia oli sotasyllisyyskysymys. Välirauhansopimuksen mukaan Suomen oli asetettava vastuuseen sotasylliset. Käsite ”sotasyllinen” aiheutti juridista pohdintaa, johon oikeuskanslerikin osallistui. Voimassa ollut lainsäädäntö ei sellaisenaan tuntunut riittävän siihen, mitä välirauhansopimus edellytti. Liittoutuneiden valvontakomission ja erityisesti sen neuvostoliittolaisten jäsenten opastuksella asiassa päästiin eteenpäin: jos sotasyllisiä ei katsottu voitavan tuomita Suomessa omien lakien mukaan, oikeudenkäynti voitaisiin hoitaa Moskovassa. Lopputuloksena oli erityisen sotasyllisyyslain säätäminen. Oikeuskansleri oli tiiviissä yhteistyössä hallituksen kanssa pattitilanteen ratkaisemiseksi ja osallistui aktiivisesti lain valmisteluun. Oikeuskanslerinviraston sodanjälkeisen historian mukaan hän muun muassa ”laati juridiset perusteet lakiehdotukseen”. Sotasyllisyyslain mukaisesti ja hallituksen määräyksestä syytteesen joutui kaikkiaan kahdeksan poliitikkoa, joukossa sodan aikainen presidentti. Oikeuskansleri itse toimi asiassa syyttäjänä. Toimintansa vuoksi oikeuskansleri tuli leimatuksi aikansa juristikunnan keskuudessa. Mutta voidaan kysyä, millainen toiminta tuolloisissa oloissa oikeusvaltiollisten periaatteiden tosiasiallista toteutumista parhaiten edisti. Historioitsija kirjoittaa sotasyllisyysoikeudenkäynnistä, että se ”oli vain näytelmä, sillä siinä ei tutkittu, olivatko syytetyt syyllisiä vai eivät, vaan syyllisyys johtui Lontoon sopimuksessa ilmaistusta liittoutuneiden yhteisestä tahdosta”. - Sotasyllisyysoikeudenkäynti on näkynyt oikeuskanslerinvirastossa vielä vuosikymmeniä jälkeenpäinkin: muutamana kerran oikeuskansleri on joutunut ottamaan kantaa kanteluihin, joissa on vaadittu tuomioiden julistamista mitättömiksi.

Oikeuskanslerin virka on säilynyt perustamisesta lähtien varsin samanlaisena. Suurin rakenteellinen muutos tapahtui 1997, jolloin ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta pois valtakunnansyyttäjälle, mikä selkiytti oikeuskanslerin asemaa laillisuusvalvojana. Vuoden 2000 perustuslakiuudistus ei tuonut asemaan muutosta. Sisällöllistä muuttumista on tapahtunut yhteiskunnan muutosten ja oikeuskulttuurin kehittymisen myötä. Euroopan integraatio ja oikeuden eurooppalaistuminen on tuonut mukanaan oikeuslähteiden monipuolistumisen, mikä näkyy myös laillisuusvalvonnassa. Laillisuusvalvonta on muutoinkin muuttunut. Siinä missä se ennen miellettiin pikemmin taaksepäin katsovaksi ja rankaisevaksi, se nykyisin ymmärretään eteenpäin suuntautuvaksi viranomaistoiminnan ohjaukseksi ja hyvän hallinnon kehittämiseksi. Kovistelu on muuttunut argumentoinniksi. Rikoslain sijasta tärkeäksi työkaluksi on tullut perus- ja ihmisoikeusjuridiikka.

2. LAILLISUUSVALVONNAN SISÄLTÖ

2.1. Oikeuskanslerin valvonnan kohde

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa koskeva perussäännös on Suomen perustuslain 108 §:n 1 momentissa: Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin tehtäväkenttä on laaja. Sen puitteissa oikeuskanslerilla on mahdollisuus seurata ja toimivalta valvoa niin hallituksen virkatoimien lainmukaisuutta kuin kaiken julkisen tehtävän hoidon sujumista lain tarkoittamalla tavalla, eduskunta toki on suljettu valvontavallasta pois. Lisäksi oikeuskanslerilla on asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien omaa ammatillista valvontaa täydentävä ja kontrolloiva rooli. Näin voidaan sanoa, että oikeuskanslerinviraston työpöydille löytävät tiensä varsin monenlaiset yhteiskunnassa ilmenevät oikeudelliset kysymykset – jotkut reaaliaikaisestikin – ja että virastossa joudutaan tekemisiin useiden eri oikeudenalojen lainsäädännön kanssa. Virasto on näköalapaikka yhteiskuntaan.

Oikeuskansleri voi ottaa kantaa vain oikeuskysymyksiin. Poliittinen ja tarkoituksenmukaisuusarviointi sekä valvottavien toiminnan moraalinen arvottaminen jäävät laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tämä toimivallan määrittely voi tuntua itsestään selvältä, eikä ongelmia yleensä tulekaan. Mutta aina rajan vetäminen ei ole yksiselitteistä – varsinkin kun lainsoveltaminen on yhä enemmän avautunut arvoille. Lainmukaisuuden käsite ja sen myötä oikeuskanslerin laillisuusvalvojan roolikin ovat vuosikymmenien saatossa muuttuneet. On jopa sanottu, että lainsäätäjän, lainkäyttäjän ja laillisuusvalvojan työkentät ovat lähentyneet toisiaan ja että tässä mielessä myös rajanveto politiikan ja juridiikan välillä on tullut entistä hämärämmäksi.²

2.2. Oikeus on enemmän kuin lakipykälät

Lainsäädäntö jättää soveltajalleen entistä enemmän harkintavaltaa, mikä johtaa yhä useammin arvostuksenvaraisiin ratkaisuihin. Lain kirjaimen noudattaminen ei sellaisenaan aina riitä vaan on pyrittävä oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Rutiinijuttuja lukuun ottamatta lainsoveltaminen merkitsee oikeuslähteiden yhteensovittamista. Vaativimmillaan se on arvojen ja tavoitteiden punnintaa. Tämä tuo joustavuutta lainsoveltamiseen ja sallii muun muassa kohtuusnäkökohtien huomioon ottamisen, mutta vaarana on ennustettavuuden heikkeneminen ja yhdenvertaisen kohtelun vaarantuminen. Yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei aina välttämättä ole olemassa, mutta harkintavallankin käyttöä voidaan arvioida oikeudellisin kriteerein.

Kuvattu kehitys on omiaan korostamaan laillisuusvalvonnan merkitystä. Sen on arvioitava, onko valvottava pysynyt harkintavaltansa rajoissa ja käyttänyt sitä oikeudellisesti perustellulla tavalla. Laillisuusvalvonta ei voi myöskään rajoittua yksittäisten pykälien mekaaniseen tarkasteluun vaan sen on arvioitava viranomaistoimintaa ja oikeudellisia rakenteita laajemmin ja tarkasteltava, toteutuuko oikeus ja onko julkisen vallan tehtävistä huolehtiminen järjestetty tältä kannalta katsoen asianmukaisesti ja yhdenvertaisuuden turvaavasti. Laillisuusvalvonnan, joka perinteisesti on tottunut käsittelemään yksittäisiä menettelytapavirheitä, on tosin vaikea löytää tämäntyyppisiin kysymyksiin puuttumiseksi soveliasta ja tehokasta keinoa. Tarvittaessa oikeuskanslerilla on käytettävissä esityksen tekeminen lainsäädännön tarkistamiseksi ja viranomaisen huomion kiinnittäminen oikeudellisesti kritiikille alttiiseen käytäntöön ja selvityksen vaatiminen siitä, millaisiin toimiin viranomainen aikoo tilanteen korjaamiseksi ryhtyä.

Jos laillisuusvalvonta ei ota pykälien taakse ulottuvaa näkökulmaa todesta, valvonta tosiasiallisesti vesittyy, jos ottaa, oikeuden ja politiikan raja lähestyy. Yhtäältä on varottava oikeuden ja politiikan rajan ylittämistä, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien valvonta johtaa rajan tuntumaan.

Oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä on, miten yhteiskunnassa ratkaistaan käytettävissä olevien resurssien kohdentamisessa painotus järjestelmätason tehokkuustavoitteen ja

² Lauri Lehtimaja (aikaisempi eduskunnan oikeusasiamies): Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 1999 s. 907.

yksilön oikeusturva- ja oikeussuojavaatimuksen kesken. Johonkin mittaan nämä ovat samansuuntaisia, mutta jännite on olemassa. Tässä sanottu koskee niinkin hyviä tavoitteita kuin joutuisuuden ja taloudellisuuden parantaminen hallintoa virtaviivaistamalla ja suuntaamalla voimavaroja yleiseltä kannalta tärkeisiin kohteisiin. Se mikä järjestelmän näkökulmasta on rationaaliala toimintojen kehittämistä, saattaa yksilönäkökulmasta merkitä oikeuksiin pääsyn vaikeuttamista tai jopa tosiasiallista estämistä. Hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet toteutuvat tai jäävät toteutumatta viime kädessä konkreettisten asioiden käsittelyssä, olivatpa nämä järjestelmän kannalta katsottuna isoja tai pieniä.

2.3. Perus- ja ihmisoikeuksien hienosäätöä ja punnintaa

Oikeuskulttuurissamme on muutamassa vuosikymmenessä tapahtunut suuri muutos. Kun 1970-luvun lopulla aloittelin virkauraani syyttäjänä, olisi lähes ihmetelty sellaista asianajajaa, joka olisi käräjätuvassa vedonnut perustuslakiin tai argumentoinut ihmisoikeuksilla. Ainakin olisi ajateltu, että tämä ajaa niin huonoa asiaa, että joutuu turvautumaan kaikenlaisiin temppuihin. Perusoikeudet kuuluivat vielä tuolloin lähinnä juhlapuheisiin, ja ihmisoikeuksille miellettiin poliittinen sivuvivahde. Nykyisin perus- ja ihmisoikeudet ovat tulleet arkijuridiikkaan. Näin arvot suodattuvat luontevasti viranomaisten toimintaan ja tulevat osaksi oikeudellista päätöksentekoa.

Vakiintuneissa oloissa vakavat perus- ja ihmisoikeusloukkaukset ovat harvinaisia, joskin tällaistenkin tunnistamiseen pitää olla herkkyyttä ja käsittelemiseen valmiuksia. Yleensä kyse kuitenkin on toimintojen hienosäädöstä. Perus- ja ihmisoikeuksien todellinen merkitys testataan tavallisissa arkipäivän tilanteissa: siinä miten ihmistä viranomaisissa palvellaan ja kohdellaan, miten eri syistä viranomaisavun tarpeessa oleviin suhtaudutaan. Käytännön tasolla niiden noudattamisessa on monesti kyse pikemmin asenteesta kuin juridisesta osaamisesta tai osaamattomuudesta. Mutta oppimistakin meillä vielä on.

Perus- ja ihmisoikeudet näkyvät toisinaan ymmärrettävän pelkästään sääntömäisinä normeina ja sivuutettavan niiden oikeusperiaateulottuvuus. Perus- ja ihmisoikeuksilla on ydinalueensa, jota ei missään oloissa voida loukata (sääntövaikutus), mutta ne ovat myös optimointikäskyjä, mikä tarkoittaa sitä, että niiden taustalla olevia arvoja on pyrittävä konkreettisessa tilanteessa toteuttamaan niin suurena määränä kuin se oikeudellisissa ja tosiasiallisissa puitteissa on mahdollista (periaatevaikutus). Tällä on käytännön merkitystä erityisesti kollisiotilanteessa, jossa useampi perus- tai ihmisoikeus on vastakkain (esimerkiksi sananvapaus ja yksityisyyden suoja). Koska perus- ja ihmisoikeuksilla ei ole yleisellä tasolla ehdotonta etusijajärjestystä, niiden painoarvo voi vaihdella tapauskohtaisesti. Näin ollen niitä on sovittava yhteen arvosidonnaisella punninnalla, jossa otetaan huomioon konkreettisen tilanteen ominaispiirteet.³

Vastaavalla tavalla periaatevaikutus on otettava huomioon lakien tulkinnassa: tulkintavaihtoehtoista on valittava parhaiten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävä vaihtoehto. Tällainen toimintamaksiimi on paperilla selväpiirteinen mutta käytännön soveltamistilanteessa ei aina välttämättä yksiselitteinen. Lopputulos voi riippua siitä, miten eri näkökohtia painotetaan. Oikeuskirjallisuudessa on virinnyt pohdintaa, voidaanko perus- ja ihmisoikeuteen vedoten äärimmillään syrjäyttää eri oikeudenaloilla vakiintuneet oikeuslähdeperiaatteet. Perus- ja ihmisoikeusargumentaation rajoja koskevalle aidolle keskustelulle ja laaja-alaisesti aihetta tarkastelevalle tutkimukselle näyttäisi olevan tarvetta.

³ Oikeusperiaatteiden punninnasta ja soveltamisesta laillisuusvalvontaan Jaakko Jonkka: A Model for the Weighing and Balancing of Interests in the Prosecutor's Legal Discretion, erityisesti s. 242-260. Procedural Law. Scandinavian Studies in Law. Volume 51. Stockholm 2007.

3. VIRANOMAISVALVONNASTA

3.1. Valvonnan keinot ja mahdollisuudet

Suomessa on kattava oikeussuojajärjestelmä erilaisine muutoksenhakumahdollisuuksineen sekä asianmukainen oikeusturvakoneisto. Laillisuusvalvonnan ei pidä tehdä niiden kanssa päällekkäistä työtä vaan sen tehtävä on täydentää niitä. Laillisuusvalvonnan tulee seurata, että nämä järjestelmät ja koneistot toimivat tarkoitetulla tavalla. Tärkeää on myös seurata oikeussuojajärjestelmien katvealueita ja tuoda sinne oma panoksensa.

Kantelut määräävät hyvin pitkälle sen, mitä laillisuusvalvonta tutkii ja minkälaisiin kysymyksiin se ottaa kantaa. Kanteluiden perusteella tutkittavaksi tulevat asiat valikoituvat kuitenkin varsin sattumanvaraisesti. Valvonnan katvealueisiin ja rakenteellisiin ongelmiin olisi pelkästään kanteluiden perusteella vaikea päästä kiinni. Laillisuusvalvonnan oikeussuojaa täydentävään tehtävään kuuluu sekin, että oikeuskanslerin on herkällä korvalla kuunneltava heitä, jotka eivät osaa tai voi tuoda itseään kantelemalla esiin. Kovinta ääntä pitävät eivät välttämättä ole suurimman avun tarpeessa. Laillisuusvalvonnassa pitäisi liietä voimavaroja myös etsivälle työlle. Näistä syistä yhteiskunnan oikeudellisen tilanteen seuraamista ja oma-aloitteista puuttumista laillisuusvalvonnallisesti merkityksellisiin kysymyksiin on pidetty tärkeänä.

Oikeuskanslerinvirastossa onkin mahdollisuuksien mukaan otettu käsiteltäväksi laajempia teemakokonaisuuksia systeemivirheiden tai järjestelmäpuutteiden selvittämiseksi. Esimerkiksi muutama vuosi sitten käynnistettiin lehdessä olleen uutisen johdosta laaja selvitystyö huostaan otettujen lasten perusopetuksen toteutumisen ongelmista. Tutkimus toi esiin niin lainsäädäntöä kuin tiedonkulkua ja soveltamiskäytäntöjä koskevia puutteita. Hätäkeskustoimintaan ja sairaankuljetukseen liittyviä oikeudellisia ongelmia on selvitelty temaattisina kokonaisuuksina useita valvonnan keinoja ja tietolähteitä yhdistelemällä. Koulujen oppilashuollon ja kouluterveydenhuollon tilannetta sekä sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmään liittyviä ongelmia on myös tarkasteltu systemaattisesti. Hallintoa koskevat isot uudistukset antavat aiheen seurata uudistusten toteutumista käytännössä.

Tärkeä valvonnan keino on eri viranomaiskohteisiin tehtävät tarkastukset. Niillä voidaan aktiivisesti luoda valvontaan kulloinkin tarpeelliseksi katsottavia painopistealueita. Tarkastukset tuovat informaatiota lainsäädännön soveltamisesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista sekä antavat virkamiehille ja virastoille tilaisuuden tuoda esiin omia näkemyksiään. Näin saadaan arvokasta ruohonjuuritason näkökulmaa kaikessa oikeuskanslerinviraston valvonnassa hyödynnettäväksi.

Oikeuskansleri ei voi purkaa tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten ratkaisuja eikä muuttaa niitä. Oikeuskansleri ei voi myöskään käskä virkamiehiä, ei määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta eikä antaa tuomioistuimen tavoin oikeussuojaa. Toimivaltuuksia koskevat väärinkäsitykset ovat omiaan aiheuttamaan kantelijoille pettymyksen, joka helposti purkautuu koko instituutiota koskeväksi arvosteluksi. Laillisuusvalvontaa arvostellaan toisinaan myös siitä, että se ei puutu riittävän ankarasti todettuihin virheisiin.

Yleisin laillisuusvalvojien toimenpide on käsityksen lausuminen siitä, miten tutkittavassa tapauksessa olisi ollut oikeudellisesti perusteltua menetellä, lakia tulkita tai harkintavaltaa käyttää. Normatiivinen perusta tällaiselle ohjaukselle on valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 § 2 momentissa: ”Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain

tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn”. Laillisuusvalvonnan viranomaistoimintaa ohjaava vaikutus syntyy juuri tätä kautta: yksittäistapauksessa esitettyä yleistettävissä olevaa juridista kannanottoa odotetaan viranomaistoiminnassa jatkossa noudatettavan. Koska laillisuusvalvojalla ei ole toimivaltaa velvoittaa virkamiehiä tottelemaan ohjausta, vaikuttavuus perustuu viime kädessä kannanoton perustelujen vakuuttavuuteen. Koska kannanotolla pyritään yksittäistapausta laajempaan vaikuttavuuteen, tehokas tiedottaminen on tärkeää.

Astetta ankarampi toimenpide on huomautuksen antaminen lainvastaisesta menettelystä. Ankarin toimenpide on syyte. Oikeuskansleri voi nostaa syytteen valvontaansa kuuluvassa asiassa. Käytännössä syytteet ovat kuitenkin harvinaisia. Laillisuusvalvonnalla on rikosoikeudellisessakin mielessä täydentävä tehtävä. Poliisin ja syyttäjistön tehtävänä on saattaa rikoksiin – myös virkarikoksiin – syyllistyneet asianmukaiseen vastuuseen. Tuomarin tekemiksi epäillyissä virkarikoksissa oikeuskanslerilla on eduskunnan oikeusasiamiehen ohella yksinomainen syyteoikeus. Näissä rikoksissa oikeuskanslerin syyttäjänroolilla on siis muutakin kuin täydentävä merkitys

Oikeuskansleri voi tietyissä rajoissa ryhtyä toimiin virheellisen viranomaispäätöksen tai tuomion oikaisemiseksi taikka yleisemmin oikeudellisesti epätydyttävän viranomaiskäytännön korjaamiseksi. Oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 momentissa säädetään: ”Jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.” Tämän säännöksen perusteella oikeuskansleri voi hakea virheellisen hallintopäätöksen tai tuomion purkamista ylimmältä oikeusasteelta (korkein hallinto-oikeus tai korkein oikeus). Oikeuskanslerilla on lisäksi mahdollisuus tehdä ”ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja”.⁴

3.2. Tuomioistuinten valvonnasta

Tuomioistuinten valvonta on aina ollut tärkeä osa oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa. Oikeuskanslerilla on tuomioistuinten valvonnassa myös eräitä erityistehtäviä: Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan hovioikeuksien lähettämät alioikeuksia koskevat tarkastuskertomukset sekä vuosittain 6000-7000 otospohjaisesti valittua rangaistustuomiota. Lisäksi poliisi ja yleiset syyttäjät ovat velvollisia lähettämään oikeuskanslerille tuomarien virkarikosepäilyjä koskevat rikosilmoitukset, ja hovioikeuksien on ilmoitettava oikeuskanslerille alioikeuksien valvonnassa tietoonsa tulleista sellaisista seikoista jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen.

Tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuuden valvontaan sisältyy perustuslaillinen jännite: miten sovitaan yhteen yhtäältä tuomioistuinten riippumattomuus ja toisaalta oikeusvaltiossa välttämätön vallankäytön kontrolli. Tuomiovallan käyttöön kuuluu sisäänrakennettuna sen tärkein kontrollin muoto, nimittäin muutoksenhakujärjestelmä. Se vaikuttaa virheitä korjaavasti, niitä ennalta ehkäisevästi ja tosiasiallisesti tuomioistuinten toimintaa ohjaavasti. Lähtökohtana on, että laillisuusvalvonta ei puutu tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa puitteissa antamiin ratkaisuihin. Pääsääntöisesti oikeuskansleri ottaa kantaa vain menettelyllisiin kysymyksiin ja perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

⁴ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 7 §.

Käsittelyjen viipyminen on yleisin syy, minkä vuoksi tuomioistuinten toimintaa on jouduttu arvostelemaan. Merkittävästä viipymisestä on nostettu syytteitäkin. Ongelmana tosin tässä – niin kuin yleensäkin laillisuusvalvonnassa – on se että huomio helposti kohdistuu yksittäisen virkamiehen tekemisiin tai laiminlyönteihin, mutta itse järjestelmätason ongelmiin (resurssikysymykset mukaan luettuna) on vaikea päästä kiinni. Myös oikeudenkäynnin julkisuutta sekä tuomarın käyttäytymistä ja esteellisyyttä on jouduttu arvioimaan. Tuomioistuimen perustelujen arvioimisessa mennään jo varsin lähelle itse ratkaisuun puuttumista. Mutta koska laissa on – tosin väljästi – säädetty perusteluille asetetuista vaatimuksista ja koska oikeus saada perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, oikeuskanslerin on tarvittaessa otettava tähänkin kysymykseen kantaa. Ainakin perustelujen puutteellisuutta voidaan arvioida.

Tuomiovallan ytimeen eli riippumattoman tuomioistuimen asiaratkaisuun puuttuminen on perusteltua vain silloin kun tuomio on selvästi lainvastainen. Kyse pitää olla jostakin enemmästä kuin vain ”huonosta tulkinnasta”. Tulkintakysymyksiin tulee hakea vastausta muutoksenhaun kautta eikä kanteluteitse oikeuskanslerilta. Tosin rajanveto siinä suhteessa, milloin kyseessä on puhdas tulkintakysymys ja milloin virheellinen lainsoveltaminen, ei ole yksiselitteinen. Selvänä virheenä on pidetty esimerkiksi tuomitsemista syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta tai teosta, jota ei ole säädetty rangaistavaksi. Mikäli tuomion arvioidaan olevan tällä tavoin lainvastainen, oikeuskansleri tekee tuomion purkamista koskevan esityksen korkeimmalle oikeudelle ja antaa huomautuksen virheen tehneelle tuomarille tai vakavissa tapauksissa määrää nostettavaksi syytteen tuomaria vastaan virkarikoksesta.

4. VALTIONEUVOSTON VALVONTA

Vuoden 2000 perustuslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä lausutaan: ”Käytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on voimakkaasti korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta.”

Valtioneuvostoon ja sen jäseniin kohdistuva valvonta jakaantuu yhtäältä ennalta virheiden syntymistä ehkäisevään ja toisaalta jälkikäteen tapahtuvaan valvontaan. Jälkimmäisessä tutkitaan, onko lainvastaisuutta tapahtunut ja miten siihen on reagoitava. Se rinnastuu yleiseen viranomaisvalvontaan ja kohdistuu periaatteessa samalla tavalla ministereihin kuin viranomaisiin, virkamiehiin ja kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin. Edellinen puolestaan on vain valtioneuvostoon ja sen jäseniin kohdistuva laillisuuskontrollin erityismuoto. Ennakollinen valvonta tapahtuu pääosin käytännössä vakiintuneita muotoja noudattaen.

4.1. Ennakollinen valvonta

Valtioneuvoston valvonnan painopiste on ennakollisessa valvonnassa. Sen tärkein muoto on oikeuskanslerinvirastossa tapahtuva valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäväksi tulevien asioiden etukäteistarkastus (ns. listatarkastus) ja siihen liittyvät valmisteluvaiheen keskustelut ministeriöiden virkamiesten kanssa. Asioiden kirjo on laaja, keskeisimpinä mainittakoon lakiesitykset, asetukset ja erilaiset hallinnolliset päätökset. Tarkastusta helpottaa ja tehostaa se, että periaatteellisesti tärkeissä tai oikeudellisesti vaativissa asioissa ministeriöt monesti informoivat oikeuskanslerinvirastoa etukäteen tulossa olevista oikeudellisista kysymyksistä ja tarvittaessa lähettävät esityslistan luonnoksen etukäteistarkastukseen. Näin on myös mahdollisuus saada tarpeen mukaan lisäinformaatiota asiasta ja välttää asian lykkääntyminen.

Listatarkastuksessa pyritään ennen valtioneuvoston yleisistuntoa korjaamaan virheet, jotta itse istunnossa niihin ei tarvitse puuttua. Asian korjaamiseen riittää yleensä yhteydenotto ministeriön virkamieheen. Mikäli olennaiseksi arvioitua virhettä ei ehditä ennen istuntoa korjata, esittelylista poistetaan istunnosta. Oikeuskanslerilla ei tosin ole valtaa määrätä listaa korjattavaksi eikä poistettavaksi, mutta jos kanta on oikeudellisesti vakuuttavasti perusteltu, on sitä tietysti asianmukaista noudattaa; viimekätisenä uhkana on huomautus yleisistunnossa. Käytännössä oikeuskanslerinviraston edustajan ja ministeriön virkamiehen väliset listatarkastuksen yhteydessä käytävät keskustelut ovat parhaimmillaan juridista pohdiskelua, jossa argumenttien painavuus on - ja pitää olla – ratkaiseva.

Lakiesityksissä kiinnitetään huomiota lähinnä ehdotuksen perustuslainmukaisuuteen ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaan, ei sen sijaan juurikaan sisällöllisiin substanssikysymyksiin – puhumattakaan että oikeuskanslerinvirastossa ryhdyttäisiin korjailemaan tai kirjoittamaan itse pykälätekstejä. Tarkastuksessa on jouduttu puuttumaan muun muassa säätämisjärjestystä pohtivien perustelujen puutteisiin ja lakiesityksen vaikutuksien arvioinnin heikkouksiin. Yhteiskunnallisesti merkittävässä lakiehdotuksissa on pidetty silmällä sitä, onko valmistelu ollut riittävän monipuolista, kuuleminen asianmukaista ja onko eri näkökantoja arvioitu avoimesti ja tarvittavalla syvällisyydellä sekä punnittu objektiivisesti.

Asetuksia koskevissa esittelylistoissa on kiinnitetty huomiota erityisesti oikeaan säädöstasoon. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tehtävien virkanimitysten osalta tarkastetaan lähinnä esittelymuistiosta ilmeneviä muodollisia seikkoja: onko nimityspäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä otettu huomioon lainsäädäntö ja valtiovarainministeriön nimitysasioissa antamat ohjeet sekä onko viranhakijoiden pätevyysarviointi ja ansiovertailu tehty juridisesti korrektisti. Sen sijaan oikeuskanslerin tehtävänä ei ole arvioida, kuka oikeudellisesti mahdollisista hakijoista olisi virkaan nimitettävä.

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa menettelyn ja päätöksenteon lainmukaisuutta. Käsiteltäviin asioihin ei istunnossa yleensä ole aihetta puuttua, koska havaitut puutteellisuudet on korjattu jo listatarkastusvaiheessa. Tosin informaatio saattaa istunnon kuluessa lisääntyä ja jotkut ongelmat ehkä tulevat vasta tässä vaiheessa esille. Läsnäolo valtioneuvoston yleisistunnossa on ennakkollisen valvonnan huipentuma: viimeistään tässä vaiheessa on tehtävä aiotun päätöksen lainmukaisuutta koskevat huomautukset. Jos oikeuskanslerin perusteltua huomautusta ei oteta huomioon, tämän on lausuttava kannanottonsa pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhdyttävä muihin toimenpiteisiin. Tällaiset pöytäkirjamerkinnot ovat käytännössä erittäin harvinaisia. Valtioneuvoston yleisistunnossa nousevat esille pääasiassa menettelyä koskevat kysymykset. Tavallisin kysymys, johon oikeuskansleri joutuu ottamaan kantaa, on ministerin esteellisyys.

Oikeuskansleri on saapuvilla myös valtioneuvoston epävirallisissa kokoontumisissa kuten hallituksen iltakoulussa ja muissa neuvotteluissa. Näin oikeuskansleri voi saada etukäteen tietoja tulevista ratkaisuksista, mikä antaa tilaisuuden (erityisesti listatarkastusta silmällä pitäen) varautua mahdollisiin oikeudellisiin ongelmiin.

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on ”pyydettyessä annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä”. Lausuntopyynnöt koskevat tyypillisesti valmistelun alkuvaiheessa olevaa valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi tulevaa asiaa tai menettelyllisiä kysymyksiä kuten toimivaltaa, päätöksentekotasoa ja –muotoa sekä esimerkiksi ministerin esteellisyyttä. Koska kyse on

oikeuskanslerin antamasta oikeudellisesta lausunnosta tahoille, joiden toimien lainmukaisuutta hän on lain mukaan velvollinen valvomaan, näkökulma on viime kädessä valvonnallinen. Pelkistäen: lausunnossa esitetään oikeudellista arviota etukäteen, jotta päätöksentekoon ei olisi aihetta puuttua jälkikäteen.

4.2. Valtioneuvoston ja sen jäsenten jälkikäteinen valvonta

Jos valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyn päätöksen havaitaan tai epäillään jälkikäteen olevan lainvastainen, on oikeuskanslerilla käytettävissä perustuslaissa säädetty menettely eli ilmoituksen tekeminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Näin voidaan päätöksentekoon osallistuneiden ja siitä vastuun kantavien ministerien virkatoimi saattaa ministerivastuuasiana tutkittavaksi. Mikäli valtioneuvoston yleisistunnossa päätetyn asian valmistelussa on epäiltävissä virheellisyyttä tai laiminlyöntiä, oikeuskanslerin on selvittävä esittelyvastuussa olleen ministeriön toiminnan lainmukaisuus. Päätöksen ohella epäily virheestä saattaa kohdistua myös menettelyyn. Esimerkiksi ministerin esteellisyys yleisistunnossa käsitellyssä asiassa saattaa tulla ilmi vasta jälkikäteen, jolloin oikeuskanslerin on tutkittava ja arvioitava, mihin toimenpiteisiin tällainen tietoon tullut epäily mahdollisesti antaa aihetta.

Huomattavasti yleisemmin kysymys ministerin oikeudellisesta vastuusta aktualisoituu ministeriössä tehdyn päätöksen tai ministerin muunlaisen virkatoimen johdosta kuin valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyn päätöksen vuoksi. Ministerien virkatoimista tulee jonkin verran kanteluja, ja asia voidaan ottaa tutkittavaksi myös omasta aloitteesta, jos aihetta siihen ilmenee.

Laillisuusvalvonnallinen selvitysmenettely on samanlaista kuin yleisessä laillisuusvalvonnassa. Myös toimenpiteet havaitun virheen johdosta ovat syytteen nostamista lukuun ottamatta samat. Valtioneuvoston jäsentä vastaan syytteen nostamisesta päättää eduskunta sen jälkeen kun perustuslakivaliokunta on asiaa tutkittuaan antanut asiasta oman lausuntonsa.

Seuraavassa muutama esimerkki siitä, millaisia ministerin toimintaa koskevia asioita oikeuskanslerin käsiteltäväksi on viime vuosina tullut.

Oikeuskanslerin ratkaistavana oli vuonna 2000 kanteluita, joissa katsottiin, että pääministeri oli päättäessään Suomen kannanotosta Itävallan uuteen hallitukseen sivuuttanut muut Suomen ulkopoliitikasta vastuussa olevat tahot, ennen kaikkea tasavallan presidentin, ja näin ylittänyt toimivaltansa. Kyse oli Euroopan unionin valtion- ja hallitusten päämiesten yhteisestä kannanotosta siinä tapauksessa, että Itävaltaan muodostetaan hallitus, johon Vapauspuolue (FPÖ) osallistuu. Selvitysten jälkeen oikeuskansleri arvioi, että pääministeri oli toiminut tasavallan presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan kuuluvalla alueella, koska hän ei ollut varmistanut etukäteen, että tasavallan presidentti oli tietoinen kannanoton valmistelusta ja päätöksenteosta. Oikeuskansleri katsoi, että pääministerin menettelyn johdosta päätös suhtautumisesta Itävallan uuteen hallitukseen syntyi väärässä järjestyksessä. Oikeuskansleri saattoi käsityksensä pääministerin tietoon ”arvosteluna vastaisen varalle”.

Oikeuskansleri otti julkisuudessa olleiden tietojen ja ministerin oman tiedustelun perusteella tutkittavaksi kulttuuriministerin menettelyn valtioneuvoston myöntämisessä golfyhtiölle sen selvittämiseksi, oliko ministeri ollut golfyhtiön osakkuutensa vuoksi esteellinen. Oikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että ministerin puolueettomuus oli vaarantunut hallintolain yleislausekkeen tarkoittamalla tavalla. Oikeuskansleri huomautti ministeriä virheellisestä menettelystä.

Muutama vuosi sitten syntyi Suomessa ns. vaalirahoituskohu sen vuoksi, että useiden kansanedustajien epäiltiin jättäneen ilmoittamatta saamiaan vaaliavustuksia, vaikka laki olisi ilmoittamista edellyttänyt. Asian johdosta tuli oikeuskanslerinvirastoonkin lukuisia kanteluita. Kansanedustajien menettelyn arvioiminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan. Niiltä osin kuin kyse oli ministerien virkatoimien arvioimisesta, oikeuskansleri otti kantelut tutkittavaksi. Kaksi kantelua koski silloista pääministeriä, jonka epäiltiin olleen esteellinen osallistuessaan useana vuotena valtioneuvoston yleisistunnossa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten myöntämiseen säätiölle, jolta hän oli saanut noin 23.000 euron suuruisen vaalituen. Pääministeri oli ollut ennen ministerinasemaansa pitkään kyseisen säätiön hallituksen jäsen ja myös sen puheenjohtaja.

Asiassa käynnistettiin pääministerin menettelyn osalta laillisuusvalvonnallinen tutkinta. Selvitystyön jälkeen oikeuskansleri katsoi pääministerin olleen valtioneuvoston yleisistunnossa esteellinen ja teki asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi eduskunnan perustusvaliokunnalle perustuslain tarkoittaman ilmoituksen. Perustuslakivaliokunta totesi toimitetun esitutkinnan ja muun selvityksen jälkeen, että pääministeri ”toimiessaan esteellisenä valtioneuvoston yleisistunnon puheenjohtajana päätettäessä Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta ja jaettavista avustuksista on kokonaisuutena arvioiden rikoslain 40 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla rikkonut tuottamuksellisesti vikavelvollisuuttaan”. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että pääministerin menettely ei ollut törkeän huolimaton, joten perustuslain 116 §:ssä säädetty syyksiluettavuus ei täyty eikä hän siten ollut menetellyt mainitussa lainkohdassa tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti. Eduskunta päätti perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisesti, että pääministeriä vastaan ei ollut syytä nostaa syytettä.⁵

Muutamia kertoja on jouduttu ottamaan kantaa kanteluissa esitettyihin epäilyihin, että ministeri olisi julkisuudessa esittämillään lausumilla puuttunut epäasiallisesti yksittäisiin tuomioistuini- tai hallintoasioihin. Arvioinnissa on punnittava eri suuntaisi näkökohtia. Yhtäältä ministerilläkin on sananvapaus ja ministerin tehtäviin kuuluu ottaa kantaa erilaisiin toimialaansa koskeviin yhteiskunnallisiin ilmiöihin. Toisaalta varsinkin oikeudessa parhaillaan tutkittavana olevan asian kommentointi julkisuudessa erityisesti oikeusministerin asemassa on omiaan ulospäin antamaan kuvan puuttumisesta riippumattoman tuomioistuimen toimintaan. Samanlainen vaara on lähellä myös silloin, jos ministeri ottaa voimakkaasti kantaa toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan hallintoasiaan.

Ministeristä tehtyyn kanteluun liittyy toisinaan vaatimus, että oikeuskansleri selvittäisi myös ministerin kelpoisuuden tehtävänsä. Perustuslaissa ei kuitenkaan ole säännöstä siitä, että oikeuskanslerin tehtäviin kuuluisi arvioida, onko ministeri menettänyt kelpoisuutensa.

4.3. Valvontaa oikeuden ja politiikan rajamaastossa

Oikeuden ja politiikan raja on luonnollisesti lähimpänä silloin, kun kyse on valtioneuvoston ennakkolisesta valvonnasta. Joskus on suorastaan esitetty epäilyjä, että oikeuskanslerin ennakkolisessa valvonnassa saattaisivat roolit mennä sekaisin ja että oikeuskansleri voisi ryhtyä jopa ”manipuloimaan valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa”.⁶ Tällaisten vaarojen - ja epäilyjenkin - torjumiseksi ennakkolisessa valvonnassa on perusteltua olla muodollisempi kuin yleensä laillisuusvalvonnassa Tämä merkitsee sitä, että päätösvalvonta kohdistuu ensi sijassa siihen, että harkintavallan rajoja ei ylitetä, mutta jättää ottamatta kantaa siihen, miten harkintavaltaa olisi käytettävä. Näin voidaan välttää vaara, että valtioneuvoston päätöksenteon valvoja itse ajautuisi

⁵ Tarkemmin Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010 s. 86-100.

⁶ Professori Antero Jyränki: Oikeuskanslerin harjoittama ennakkovalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa. Oikeus 1976 s. 179-187.

päätöksentekijän rooliin. Mutta kun oikeuskanslerin on valtioneuvoston ennakkolisessakin valvonnassa pidettävä silmällä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, joudutaan viime kädessä tilannekohtaisesti punnitsemaan, miten paljon valvonnan muodollisuuden pitää antaa periksi sisällölliselle valvonnalle. - Menettelyllisiä kysymyksiä koskeviin oikeudellisiin kannanottoihin ei liity läheskään yhtä herkästi tällaisia vaaroja.

Vaikka oikeuskansleri on lähellä valtioneuvoston päätöksentekoa, hän ei osallistu itse päätöksentekoon eikä toimi operatiivisena neuvonantajana. Rakenteellisesti oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistamassa valvonnassa yhdistyy ulkoisen ja sisäisen valvonnan elementtejä. Mitä lähempänä valvonta on valvottavaa toimintaa, sitä paremmat edellytykset sillä on sen lainmukaisuuden seuraamiseen ja tarvittaessa siihen puuttumiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ulkopuolinen valvonta taas varmistaa yleisesti ottaen paremmin objektiivisuuden ja on uskottavampaakin. Oikeuskansleri on valtioneuvoston päätöksentekoon nähden ulkopuolinen ja siitä riippumaton, mutta hän voi kuitenkin hyvin läheltä seurata valtioneuvoston toimintaa.

5. LOPUKSI

5.1. Oikeuskanslerin valvonnan yhteiskunnallinen merkitys

Oikeusvaltion tunnusmerkki on se, että julkisen vallan käyttäminen perustuu lakiin ja että vallankäyttöä valvotaan asianmukaisesti. Järjestelmän legitimitetin kannalta on tärkeää, että ihmiset luottavat julkisia tehtäviä hoidettavan lainmukaisesti. Tähän kuuluu paitsi lopputuloksen oikeellisuus myös se, että itse menettely koetaan oikeudenmukaiseksi.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on osa sitä rakennetta, jolla julkisten tehtävien hoidon lainmukaisuutta turvataan ja luottamusta siihen ylläpidetään.

Laillisuusvalvonnan keskeinen tehtävä on viranomaistoiminnan ohjaus ja virheiden ennalta ehkäisy. Jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa tämä tapahtuu välillisesti siten, että yksittäistapauksia koskevissa ratkaisuissa esitetään yleistettävissä olevia oikeudellisia kannanottoja. Valtioneuvostoon kohdistuvassa ennakkolisessä valvonnassa virheitä ehkäisemään pyrkivä ohjaus tapahtuu välittömästi ja on siten konkreettisempaa kuin jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa. Kuten edellä olen kuvannut, oikeuskansleri voi lisäksi tietyissä rajoissa esittää oikaisua jo tapahtuneeseen oikeudelliseen virheeseen tai havaittuun lainsäädännölliseen ongelmaan.

Laillisuusvalvonnan ehkä syvin yhteiskunnallinen merkitys perustuu siihen, että organisaatioiden ulkopuolinen ja riippumaton laillisuusvalvonta vahvistaa luottamusta julkisen toiminnan lainmukaisuuteen. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää.

Valvonnan merkitys korostuu silloin, kun vallankäyttäjien päätöksenteko tai muu toiminta ei ole – tai edes voi olla – kovin avointa ja julkista. Mitä vähemmän ihmiset itse tai tiedotusvälineiden kautta voivat seurata viranomaisten toimintaa, sitä tärkeämpää on ulkopuolinen ja riippumaton valvonta. Tässä sanottu konkretisoituu esimerkiksi poliisin salaisen toiminnan kohdalla. Myös valtioneuvoston työssä on sellaista, joka menettelyllisesti tapahtuu julkisuudelta näkymättömissä. Valtioneuvoston toimintaa läheltä seuraavan oikeuskanslerin valvonta on omiaan vahvistamaan luottamusta valtioneuvoston päätöksentekoon ja sitä kautta myös tukemaan sitä.

Tietoisuus siitä, että julkisen vallan käyttöä valvotaan siltäkin osin kuin se ei ole julkista suurelle yleisölle, on uskottavuuden kannalta tärkeää. Mutta laillisuusvalvonta voi myös vaikuttaa

päätöksenteon avoimuutta ja julkisuutta lisäävästi. Itse päätökset ja niiden julkilausutut perustelut ovat yleensä kaikkien helposti saatavissa, mutta päätökseen johtaneesta menettelystä ei välttämättä ole samalla tavoin ulospäin näkyvää tietoa – silloinkaan kun siinä ei sinänsä olisi lain mukaan salassa pidettävää. Jos valmisteluprosessi koetaan – tai epäillään – epäasianmukaiseksi, vaarantuu myös päätöksen hyväksyttävyyttä. Oikeuskanslerin hankkima selvitys voi palvella laajalle ulottuvaa tiedonintressiä, jos kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä ja yleistä kiinnostusta herättäneestä hallinnollisesta päätöksestä tai säädöshankkeesta. Oikeuskanslerin tutkinta saattaa käytännössä olla ainoa tapa saada avatuksi valmisteluprosessia ja tuoda julkisuuteen toiminnan perusteista sellaisiakin seikkoja, jotka muutoin jäisivät vain suppean valmistelujoukon tietoon.

Oikeuskanslerin tutkinta voi parhaimmillaan olla omiaan yhtäältä heikentämään asioiden valmisteluun herkästi pyrkivää väärää salassa pidon kulttuuria ja toisaalta hälventämään turhia epäilyjä salailusta. Asioita arvioidaan monesti sen varassa, miltä ne ulospäin näyttävät. Julkisuus voi paljastaa, että asiat eivät ole niin kuin niiden on haluttu näyttävän tai luultu olevan. Julkisen vallankäytön mahdollisimman suuri läpinäkyvyys on demokraattisen oikeusvaltion perusasioita. Sen varaan rakentuu yhteiskunnallinen luottamus ja legitimitetti – ja onhan oikealla tiedolla itseisarvoistakin merkitystä.

5.2. Yhteinen arvoperusta

Ruotsin ja Suomen oikeuskanslerilla on pitkä historia. Osa siitä on kuljettu yhteistä polkua, osa eri teitä, mutta suunta on sama: vaikka tehtävät ovat historian saatossa eriytyneet, yhteiset juuret ja sama arvoperusta yhdistävät.

Tuon tämän artikkelin myötä Suomen oikeuskanslerinviraston tervehdyksen 300-vuotista taivaltaan juhlivalle Ruotsin oikeuskanslerinvirastolle.