

Helsingin yliopisto 23.5.2013
Alumni-ilta ”Laillisuusvalvonta tänään”
Jaakko Jonkka

Monipuolista laillisuusvalvontaa

1. Oikeuskanslerin virka perustettiin prokuraattorin nimellä vuonna 1809, kun Venäjään liitetyn Suomen keskushallintoa järjestettiin. Oikeuskansleri-instituution historia ulottuu kuitenkin pitkälle Ruotsin vallan aikaan. Juuret ovat tukevasti Pohjoismaisessa maaperässä. Ruotsin oikeuskanslerin tavoin voisimme tänä vuonna viettää 300-vuotisjuhlaa. Suomen itsenäistyessä viran nimike muutettiin oikeuskansleriksi.

Oikeuskanslerin virka on säilynyt perustamisesta lähtien varsin samanlaisena. Suurin rakenteellinen muutos tapahtui silloin kun ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin valtakunnansyyttäjälle 1997. 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 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. Oikeuskanslerin tehtäväkenttä on laaja. Perustuslain mukaan oikeuskansleri valvoo niin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta kuin kaiken julkisen tehtävän hoidon sujumista lain tarkoittamalla tavalla, eduskunta toki on valvontavallasta suljettu pois. Lisäksi oikeuskanslerilla on asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien omaa ammatillista valvontaa täydentävä ja kontrolloiva rooli.

Tehtävistä voi päätellä, että oikeuskanslerinvirastossa joudutaan – tai päästään - tekemisiin useiden eri oikeudenalojen lainsäädännön ja yleisten oppien kanssa. Yhteiskunnassa ilmenevät oikeudelliset kysymykset tulevat yleensä tuota pikaa myös viraston työpöydille – toisinaan reaaliaikaisesti. Hektisyyttä toimintaan tuo valtioneuvoston valvonta, mihin eurokriisi on antanut omat lisähaasteensa. Kehityshaluiselle juristille hakeutuminen työskentelemään oikeuskanslerinvirastossa on harkitsemisen arvoinen vaihtoehto. Ratkaisut ja muut kannanotot syntyvät ratkaisijan ja esittelijän yhteistyön tuloksena. Aluksi ehkä sekavaltakin näyttävä ongelmavyöhyke jäsentyy juridisesti kahden lakimiehen keskinäisessä pohdiskelussa.

Laillisuusvalvonta 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. 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 (Lauri Lehtimaja, Lakimies 1999 s. 907).

Lainsäädäntö jättää soveltajalleen entistä enemmän harkintavaltaa, mikä johtaa yhä useammin arvostuksenvaraisiin ratkaisuihin. Tämä tuo joustavuutta lainsoveltamiseen ja sallii muun muassa

kohtuuskäytökohtien huomioon ottamisen, mutta vaarana on ennustettavuuden heikkeneminen ja yhdenvertaisen kohtelun vaarantuminen.

Tällainen kehitys on omiaan korostamaan laillisuusvalvonnan merkitystä. Sen on arvioitava, onko valvottava pysynyt harkintavaltansa rajoissa ja käyttänyt sitä oikeudellisesti perustellulla tavalla. Yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ei aina välttämättä ole olemassa, mutta harkintavallankin käyttöä voidaan arvioida oikeudellisin kriteerein.

Laillisuusvalvonta ei voi myöskään rajoittua yksittäisten pykälien mekaaniseen tarkasteluun vaan sen on arvioitava viranomaistoimintaa ja oikeudellisia rakenteita laajemmin ja tarkasteltava, toteutuuko oikeus ja onko julkisten tehtävien hoito järjestetty juridisesti asianmukaisesti.

Oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä on, miten yhteiskunnassa ratkaistaan käytettävissä olevien resurssien kohdentamisessa painotus yhtäältä järjestelmätason tehokkuustavoitteen ja toisaalta yksilön oikeusturva- ja oikeussuojavaatimuksen kesken. Johonkin mittaan nämä ovat samansuuntaisia, mutta jännite on olemassa. 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.

3. Laillisuusvalvojan ammattitaitoon kuuluu juridisten valmiuksien ohella myös asenteellinen perusoikeusherkkyyys. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa on monesti viime kädessä kyse siitä, miten ihmisarvoa kunnioitetaan. Näiden oikeuksien todellinen merkitys testataan tavallisissa arkipäivän tilanteissa: siinä miten ihmistä viranomaisissa palvellaan ja hänen asiaansa hoidetaan, siinä miten eri syistä avuttomaksi joutuneisiin suhtaudutaan. Perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa ei ole kysymys ilmiöiden tutkimisesta vaan ihmisten asioista. Jos tämä unohtuu, valvonta saa elitistisen leiman.

Laillisuusvalvonnan on herkällä korvalla kuunneltava pieniäkin signaaleja oikeussuojan puutteista. Kovinta ääntä pitävät ja sinnikkäimmin huomiota vaativat eivät välttämättä ole suurimman avun tarpeessa.

Kantelut määräävät hyvin pitkälle sen, mitä laillisuusvalvonta tutkii ja minkälaisiin kysymyksiin se ottaa kantaa. Kanteluiden perusteella tutkittavaksi tulevat asiat valikoituvat kuitenkin sattumanvaraisesti. On myös ongelmia, jotka helposti ovat vaarassa jäädä kaikkien oikeussuojajärjestelmien katveeseen. Esimerkiksi huostaan otettu lapsi tai syrjäytynyt nuori ei välttämättä kykene juridisesti tehokkaalla tavalla peräämään oikeuksiaan.

Valvonnan katvealueisiin ja rakenteellisiin ongelmiin olisi pelkästään kanteluiden perusteella vaikea päästä kiinni. Tämän vuoksi yhteiskunnan oikeudellisen tilanteen seuraaminen ja oma-aloitteinen puuttuminen laillisuusvalvonnallisesti merkityksellisiin kysymyksiin on tärkeää. Oikeuskanslerinvirastossa onkin mahdollisuuksien mukaan otettu eri tietolähteitä yhdistelemällä tutkittavaksi laajempia temaattisia kokonaisuuksia, esimerkkeinä sijoitettujen lasten perusopetuksen toimivuus, koulujen oppilashuolto, hätäkeskusten toiminta.

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

Oikeuden ja politiikan raja on luonnollisesti lähimpänä silloin, kun kyse on valtioneuvoston valvonnasta.

Valtioneuvostoon kohdistuva valvonta jakaantuu yhtäältä ennalta virheiden syntymistä ehkäisevään ja toisaalta jälkikäteiseen valvontaan. Jälkikäteinen valvonta rinnastuu viranomaisiin ja muihin julkista tehtäviä hoitaviin kohdistuvaan valvontaan. Siinä tutkitaan, onko lainvastaisuutta tapahtunut ja miten siihen on reagoitava.

Valtioneuvoston valvonnan painopiste on ennakkolisessa valvonnassa. Sen tärkein muoto on valtioneuvoston yleisistuntoon menevien asioiden eli esittelylistojen tarkastus ja siihen liittyvät keskustelut ministeriöiden virkamiesten kanssa. Tarkastuksessa pyritään varmistumaan, että esittelylistat täyttävät päätöksenteon oikeudelliset perusedellytykset. Oikeuskanslerilla ei ole valtaa määrätä esittelylistaa korjattavaksi eikä poistettavaksi, mutta jos kanta on oikeudellisesti vakuuttavasti perusteltu, on sitä tietysti asianmukaista noudattaa; tehosteena on huomautus yleisistunnossa.

Listatarkastuksen ohella oikeuskansleri valvoo menettelyn lainmukaisuutta valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä sekä hallituksen epävirallisissa neuvotteluissa kuten iltakoulussa. Lisäksi oikeuskansleri antaa pyynnöstä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille ”tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä”.

Joskus on esitetty epäilyjä, että oikeuskanslerin ennakkolisessa valvonnassa saattaisivat roolit mennä sekaisin ja että oikeuskansleri voisi ryhtyä jopa ”manipuloimaan valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa” (Antero Jyränki, Oikeus 1976 s. 179-187). 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 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.

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. Oikeusvaltion keskeisiä tunnusmerkkejä on se, että julkisten tehtävien hoito perustuu lakiin. Järjestelmän legitimitetin kannalta on tärkeää, että ihmiset myös luottavat julkisia tehtäviä hoidettavan lainmukaisesti. Tähän kuuluu paitsi lopputuloksen oikeellisuus myös se, että itse menettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Luottamuksen rakentamisessa avainasemassa on avoimuus.

Päätöksenteossa avoimuuteen kuuluu julkisuuslain noudattaminen, asianmukaisten perustelujen esittäminen sekä niiden tahojen aito kuuleminen, joita asia koskee. Laillisuusvalvonnassa on näissä kaikissa toistuvasti havaittu olevan korjaamisen varaa. Valtioneuvoston valvonnassa on esimerkiksi

jouduttu puuttumaan niin hallintopäätösten kohdalla kuin lainvalmistelussa siihen, että kuuleminen on joskus muun muassa määräaikojen lyhyiden vuoksi ollut lähinnä näennäistä ja että perustelut on annettujen lausuntojen valossa esitetty yksipuolisesti. Sitäkin on korostettu, että kuuleminen on suoritettava niin varhaisessa vaiheessa, että sillä voi olla todellista vaikutusta asian valmistelulle.

Mitä merkittävämmästä päätöksestä tai isommasta uudistuksesta on kysymys, sitä tärkeämpää on valmisteluprosessin avoimuus. Jos valmisteluprosessi koetaan epäasianmukaiseksi, vaarantuu myös päätöksen hyväksyttävyyks.

Valvonnan merkitys korostuu silloin, kun vallankäyttäjien päätöksenteko tai muu toiminta ei ole – tai edes voi olla – kovin avointa ja julkista. 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 perustelut ovat yleensä saatavissa (joko suoraan tai viimeistään KHO:n avulla). Mutta päätöksen johtaneesta menettelystä ei välttämättä ole samalla tavoin ulospäin näkyvää tietoa – silloinkaan kun siinä ei sinänsä olisi lain mukaan salassa pidettävää.

Oikeuskanslerin hankkima selvitys voi palvella laajalle ulottuvaa tiedonintressiä, jos kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä ja yleistä kiinnostusta herättäneestä hallinnollisesta päätöksestä tai säädöshankkeesta. Se saattaa käytännössä olla ainoa tapa saada avatuksi valmisteluprosessia ja tuoda julkisuuteen toiminnan perusteista sellaisiakin seikkoja, jotka muutoin jäisivät vain suppean valmistelujoukon tietoon. - Tämä puoli on entistä enemmän alkanut korostua valvonnassani.

Oikeuskanslerin tutkinta voi parhaimmillaan olla omiaan yhtäältä heikentämään asioiden valmisteluun herkästi pyrkivää väärää salassa pidon kulttuuria ja toisaalta hälventämään turhia epäilyjä tarkoituksellisesta salailusta. Julkisen vallankäytön mahdollisimman suuri läpinäkyvyys on demokraattisen oikeusvaltion perusasioita. Sen varaan rakentuu yhteiskunnallinen luottamus ja legitimitetti. Ja onhan oikealla tiedolla itseisarvoistakin merkitystä.

Oikeuskanslerilla on useita tehtäviä, mutta vain yksi rooli: oikeusvaltion puolustajan rooli. Tämä rooli ei ole staattinen niin kuin ei ole oikeusvaltion käsitteäkään – molemmat elävät ajassa ja sen mukaan myös sisällön ja muodon painotus vaihtelee.