

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen:**YLIMMÄN LAILLISUUSVALVOJAN LAILLISUUSVALVONNALLISESTA
LIKKUMAVARASTA**

Kun valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaa lainsäädäntöä vuonna 2011 uudistettiin, yhtenä tavoitteena oli lisätä ylimpien laillisuusvalvojen liikkumavaraa kanteluiden käsittelyssä. Säädöstasolla tämä liikkumavara ilmenee valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentista ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentista, joiden mukaan ylin laillisuusvalvoja ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Laillisuusvalvonnallinen liikkumavara on kaksitasoista. Kyse on toisaalta puuttumiskynnyksestä yksittäistapauksessa ja toisaalta valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen yleisemmästä kohdentamisesta. Puuttumiskynnyksen osalta liikkumavarassa on kysymys siitä, että ylimmällä laillisuusvalvojalla ei ole velvollisuutta puuttua kaikkeen, mihin hänellä olisi oikeus puuttua.

Oikeuskanslerin osalta laillisuusvalvonnallista liikkumavaraa on syytä tarkastella erikseen kuhunkin hänen tehtäväalueeseensa liittyen. Nämä tehtäväalueet ovat: 1) viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta, 2) tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta sekä 3) asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta.

Kuten edellä on todettu, oikeuskansleri ryhtyy viranomaista tai muuta julkista tehtävää hoitavaa koskevan kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Laillisuusvalvonnalliselle liikkumavaralle antaa sisältöä laillisuusvalvonnan perusluonne. Toisin kuin joskus aikaisemmin, nykyisin jälkikäteisenkään laillisuusvalvonnan päätarkoituksena ei ole nuhdella virkamiestä virheellisestä menettelystä, vaan ohjata viranomaista oikeampaan toimintaan jatkossa. Oikeuskansleri on voinut ryhtyä yksittäistapauksessa toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi esimerkiksi tuomionpurun kautta ja voi nykyään tehdä myös sovintoa tai hyvitystä koskevan esityksen, mutta laillisuusvalvonnan päämaalina ovat yksittäistapauksia rakenteellisemmat oikeusturvaongelmat. Kantelu ei ole säännönmukaisen muutoksenhakeinon korvaava ylimääräinen oikeussuojakeino. Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomaisen päätöstä tai määrätä viranomaista muuttamaan päätöstään. Oikeuskanslerille voi kannella kuka tahansa, myös muussa kuin omassa asiassa.

Ankarimmillaan viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta voi johtaa virkarikosprosessin käynnistymiseen. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi ja päättää laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa syytteen nostamisesta virkamiestä tai muuta julkista tehtävää hoitavaa henkilöä vastaan. Oikeuskansleri on yleisten syyttäjien kanssa rinnakkainen virkarikosasioiden erityissyyttäjä. On kuitenkin katsottu, että ylimmän laillisuusvalvojan esitutkinnan suoritettavaksi määräämistä ja vastaavasti syytteen nostettavaksi määräämistä koskeva harkinta ei ole täysin samanlaista kuin esitutkintaviranomaisen esitutkinnan toimittamista koskeva harkinta ja vastaavasti yleisen syyttäjän syytteen nostamista koskeva harkinta (Jaakko Jonkka: Laillisuusvalvoja syyttäjänä; teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII). Ylimmällä laillisuusvalvojalla on tässäkin roolissaan laillisuusvalvonnallista liikkumavaraa.

Tuomioistuinten ja tuomareiden laillisuusvalvontaan liittyy erityispiirteitä. Tuomarit omaavat tuomioistuinten perustuslaissa turvatusta riippumattomuudesta johtuen muita virkamiehiä itsenäisemmän harkintavallan tuomitsemistoiminnassaan. Oikeuskansleri voi puuttua tuomareiden toimintaan vain selvissä lainvastaisuuksissa. Muiden virkamiesten osalta voidaan kiinnittää huomiota paitsi nimenomaisten säännösten, myös yleisempien hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Toisaalta vain oikeuskansleri (tai oikeusasiamies) voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Kun ylimmillä laillisuusvalvojilla on näin ollen monopoliasema tuomareiden virkarikosasioiden erityissyyttäjinä, heidän syytteen nostettavaksi määräämistä koskevan harkintansa tulee olla näissä asioissa lähtökohtaisesti samanlaista kuin yleisten syyttäjien syytteen nostamista koskevan harkinnan näiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Tässä ennakollisessa laillisuusvalvonnassa valvotaan muun muassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Hallituksen esityksissä on tullut tunnistaa relevantit peruslakikysymykset, selostaa näitä kysymyksiä koskeva eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö ja nostaa avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohdat. Oikeuskanslerin roolia rajaa kuitenkin se, että hänellä ei ole toimivaltaa estää hallituksen esityksen eduskunnalle antamista. Tällainen veto-oikeus olisikin valtioelinten toimivaltasuhteiden kannalta ongelmallinen, kun lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslain mukaan viime kädessä ylimmälle valtioelimelle eduskunnalle ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnalle.

Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskansleri voi tarvittaessa kutsua asian esittelijän valtioneuvoston yleisistuntoon lisätietoa antamaan. Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Oikeuskansleri voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan myös silloin, jos hän katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen muutoin aiheita. Ankarimmillaan valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuuden valvonta voi johtaa ministerivastuuprosessin käynnistymiseen. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Oikeuskanslerin on ilmoituksen tekemistä harkitessaan otettava ennakoivasti huomioon ministerivastuuasioiden tavallisia virkarikosasioita korkeampi syyte- ja tuomitsemiskynnys. Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Oikeusvaltiossa asianajajien ja muiden oikeusavustajien tulee olla korostetun riippumattomia julkisen vallan elimistä. Asianajajien ja muiden oikeusavustajien toiminnan valvonnassa onkin ensisijaista ammattikunnan itsensä harjoittama omavalvonta. Oikeuskanslerin valvonta on valvonnan valvontaa, jolla varmistetaan, että ammattikunnan omavalvonta on yleisen edun kannalta asianmukaista. Valvonnan valvonta tarkoittaa käytännössä sitä, että oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille asianajajaa tai muuta oikeusavustajaa koskeva valvonta-asia Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa sekä valittaa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan valvonta-asioissa antamista päätöksistä Helsingin hovioikeuteen. Lisäksi valvontalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta ovat jo sinällään oikeuskanslerin valvottaviin kuuluvia julkista tehtävää hoitavia elimiä. Ammattikunnan

omavalvonnassa voidaan puuttua paitsi lainvastaiseen, myös hyvän asianajajattavan vastaiseen menettelyyn. Hyvän asianajajattavan sisällön määrittää pitkälle ammattikunta itse.