

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen:

OIKEUSKANSLERIN VALTIOSÄÄNTÖISESTÄ ASEMASTA

Valtioneuvoston oikeuskanslerin valtiosääntöistä asemaa kuvattaessa on syytä käsitellä toisaalta oikeuskansleria valvonnan harjoittajana ja toisaalta oikeuskansleria valvonnan kohteena. Valvonta käsittää tässä sekä laillisuusvalvonnan että rikosvastuun toteuttamisen.

Lainsäädäntövaltaa käyttävän ylimmän valtioelimen eduskunnan tai kansanedustajien toiminnan laillisuusvalvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Oikeuskanslerin hallitusvaltaa käyttävien tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuteen kohdistama valvonta on sekä ennakkollista että jälkikäteistä.

Ennakollista laillisuusvalvontaa on valtioneuvoston yleistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistojen tarkastaminen. Oikeuskanslerin on lisäksi annettava pyydettyä tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Myös tällaiseen tietojen ja lausuntojen antamiseen sisältyy ennakkollisen laillisuusvalvonnan elementti. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien ennakkollinen lainmukaisuuden valvonta ei kuulu toisen ylimmän laillisuusvalvojan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin.

Jälkikäteinen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonta voi käynnistyä oikeuskanslerille tehdyn kantelun, oikeuskanslerin oman aloitteen tai oikeuskanslerin suorittaman tarkastuksen johdosta. Oikeuskansleri voi laillisuusvalvonnan seuraamuksena antaa asianomaiselle lainvastaisen menettelyn johdosta huomautuksen vastaisen varalle. Hän voi myös kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien lainmukaisuuden valvonnassa, erityisesti ennakkollisessa sellaisessa, oikeuskansleri joutuu käymään joskus veteen piirrettyä rajaa oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvien oikeudellisten ja hänen toimivaltaansa kuulumattomien poliittisten kannanottojen välillä. Tämä koskee erityisesti valtioelinten toimivaltasuhteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevia kysymyksiä.

Lähes kaikki oikeudelliset kysymykset ovat sinällään palautettavissa johonkin tai joihinkin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviksi. Mitä kauemmaksi perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueilta perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä määritettäessä sekä perus- ja ihmisoikeuksia keskenään punnittaessa siirrytään, sitä suurempi on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien inflatoitumisen ja oikeudellisen argumentaation politisoitumisen vaara. Vakavat ihmisoikeusloukkaukset eivät enää erotu esimerkiksi vähäisempien hyvän hallinnon periaatteiden vastaisten menettelyvirheiden joukosta. Perustavanlaatuisetkin ihmisoikeuskysymykset voivat alkaa näyttäytyä pelkinä yhteiskunnallisina arvovalintoina.

Kysymys juridiikan ja politiikan välisestä rajankäynnistä liittyy myös yleisempään keskusteluun säädösten perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmästä. Etukäteinen ja abstrakti lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu eduskunnalle ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnalle. Jotkut ovat pitäneet ongelmallisena sitä, että oikeudellisista kysymyksistä päättävät näin ollen viime kädessä poliitikot. Toisaalta toiset ovat arvostelleet perustuslakivaliokunnan ratkaisujen oletettua perustumista valiokunnan kuulemien oikeustieteellisten asiantuntijoiden näkemyksiin. Ratkaisuna nykyjärjestelmän ongelmakohtiin on esitetty aika ajoin perustuslakituomioistuimen perustamista

myös meille. Ehdotus on yleensä torjuttu valtiovallan kolmijaon ja kansanvallan kannalta ongelmallisena sekä suomalaisen valtiosääntötraditioon ja oikeuskulttuuriin huonosti sovitettavana. On myös varoiteltu tuomarivaltion vaaroista. Nykyisin tuomioistuinten harjoittama lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on meillä jälkikäteistä ja konkreettista, yksittäisiin lain soveltamistilanteisiin liittyvää. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Oikeuskanslerin muun toimeenpanovallan kuin hallitusvallan käyttämiseen kohdistama laillisuusvalvonta on pelkästään jälkikäteistä. Myös se voi käynnistyä oikeuskanslerille tehdyn kantelun, oikeuskanslerin oman aloitteen tai oikeuskanslerin suorittaman tarkastuksen johdosta. Oikeuskanslerin valvottavien piiriin kuuluvat valtionhallinnon lisäksi suhteessa valtioon itsehallinnollisen aseman omaava kunnallishallinto sekä julkista tehtävää hoitavat yksityiset toimijat.

Perustuslaissa turvatusta riippumattomuudestaan huolimatta myös tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet kuuluvat oikeuskanslerin valvottavien piiriin. Tuomioistuinten laillisuusvalvonta on jälkikäteistä ja sekin voi käynnistyä oikeuskanslerille tehdyn kantelun, oikeuskanslerin oman aloitteen tai oikeuskanslerin suorittaman tarkastuksen johdosta. Hovioikeuden on toimitettava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista laatimansa kertomus tiedoksi oikeuskanslerille (ja oikeusasiamiehelle). Oikeuskansleri myös tarkastaa Oikeusrekisterikeskuksen oikeuskanslerille toimittaman oikeuskanslerin määrittämällä tavalla koostetun otoksen käräjäoikeuksien rangaistustuomioista. Rangaistustuomioiden tarkastaminen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Kun oikeuskansleri valvoo myös asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa, oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta kattaa kaikki oikeusprosessin toimijat. Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Eduskunnan tai kansanedustajien toiminnan valvonta ei kuulu myöskään rikosvastuun toteuttamisen osalta oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Oikeuskansleri voi panna vireille valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinnan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa perustuslakivaliokunnalle tekemällään ilmoituksella. Jos oikeuskansleri katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen rikokseen, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Valtioneuvoston jäsenten rikosoikeudellista vastuuta rajoittaa korotettu syytekynnys. Ministerisyytteen nostamisen edellytyksenä on, että valtioneuvoston jäsen on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta rajoittaa puolestaan se, että presidentin virkatoimesta saa nostaa syytteen vain silloin, kun on kysymys maanpetosrikoksesta, valtiopetosrikoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan.

Muiden toimeenpanovallan käyttäjien kuin hallitusvallan käyttäjien osalta oikeuskansleri toimii yleisten syyttäjien kanssa rinnakkaisena virkarikosasioiden erityissyyttäjänä. Oikeuskanslerilla (ja oikeusasiamiehellä) on lisäksi monopoliasema valtakunnansyyttäjän tai apulaisvaltakunnansyyttäjän tekemiksi epäiltyjen virkarikosten erityissyyttäjänä. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi esitutkinnan tutkittavanaan olevan laillisuusvalvonta-asian selvittämiseksi. Toisaalta hänellä on

toimivalta määrätä esitutkinta suoritettavaksi myös virkarikosasioiden erityissyyttäjän roolinsa perusteella.

Oikeuskanslerilla (ja oikeusasiamiehellä) on monopoliasema myös tuomareiden virkarikosasioiden erityissyyttäjänä. Hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomariin, muuhun tuomioistuinelaitoksen virkamieheen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerinvirastoon.

Tarkasteltaessa oikeuskanslerin asemaa valvonnan kohteena on perusteltua käsitellä paitsi oikeuskansleriin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa ja rikosvastuuta, myös hänen nimittämis- ja erottamismenettelyään.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, samoin kuin vakinaiset tuomarit sekä valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän, nimittää tasavallan presidentti. Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri nimitetään vakinaiseen virkaan. Tasavallan presidentti voi irtisanoa oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Todettakoon vertailun vuoksi, että oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen valitsee eduskunta neljän vuoden toimikaudeksi. Eduskunta voi vapauttaa oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden erityisen painavasta syystä.

Kun oikeuskansleri on itse toinen ylimmistä laillisuusvalvojista ja kun oikeusasiamies on toisena ylimpänä laillisuusvalvojana rinnakkainen suhteessa oikeuskansleriin, oikeuskanslerin toimintaan ei kohdistu hänen valtiosääntöisestä asemastaan johtuen laillisuusvalvontaa.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (sekä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen) rikosoikeudellinen vastuu on samanlaista kuin valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellinen vastuu. Oikeuskansleriin ja apulaisoikeuskansleriin (sekä oikeusasiamieheen ja apulaisoikeusasiamieheen) ei kuitenkaan sovelleta korotettua syytekynnystä. Oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin (sekä oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen) virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella ja eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä. Perustuslakivaliokunta voi lisäksi ryhtyä tutkimaan oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin (sekä oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen) virkatoimen lainmukaisuutta myös omasta aloitteestaan. Syytteen nostamisesta oikeuskansleria tai apulaisoikeuskansleria (sekä oikeusasiamiestä tai apulaisoikeusasiamiestä) vastaan päättää eduskunta ja syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä. Syyte, samoin kuin syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan, käsitellään valtakunnanoikeudessa.

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten on valtioneuvoston yhteydessä oikeuskanslerin johtama oikeuskanslerinvirasto. Oikeuskanslerinvirastoon viranomaisena tai työnantajana voidaan kohdistaa lähtökohtaisesti samanlaista valvontaa kuin muihinkin viranomaisiin ja työnantajiin. Oikeuskanslerin valtiosääntöisen aseman vuoksi tällaisella valvonnalla ei saada kuitenkaan pyrkiä puuttumaan välillisestikään oikeuskanslerin harjoittamaan laillisuusvalvontaan.