

Apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen:

OIKEUSKANSLERI-INSTITUUTION JUURISTA

Kun Suomi oli vuoteen 1809 saakka kiinteä osa Ruotsia, myös Suomi kuului luonnollisestikin Ruotsin oikeuskanslerin toimipiiriin.

Ruotsin oikeuskansleri-instituution synty ajoittuu vuoteen 1713, jolloin pitkällä sotaretkellä ulkomailla ollut kuningas nimitti itselleen korkeimman asiamiehen (högste ombudsmannen) kotimaiden asioiden hoitoa valvomaan. Korkeimman asiamiehen nimike muutettiin vuonna 1719 oikeuskansleriksi (justitiekanslern). Vaikka oikeuskanslerin perustehtävä, virkatointen lainmukaisuuden valvonta, pysyi samana, oikeuskanslerin toiminnan näkökulma vaihteli valtiojärjestyksen yleisten muutosten mukana. Oikeuskansleri oli aluksi yksinvaltaisen kuninkaan asiamies, sittemmin säätyvaltiopäivien säätyjen asiamies ja sen jälkeen taas kuninkaan asiamies. Niin kutsutun vapauden ajan (1719–1772) loppuvaiheessa säätyjen asiamiehenä toiminut oikeuskansleri oli eräänlainen modernin parlamentin oikeusasiamies –instituution siemen, vaikkei säätyvaltiopäiväperustainen valtiojärjestys sinällään ollutkaan vielä nykyisen mittapuun mukaan parlamentaarinen.

Kun Suomesta tuli vuonna 1809 omalakinen ja autonominen osa Venäjää, Suomi sai myös oman ylimmän laillisuusvalvojansa, hallituskonseljin/senaatin prokuraattorin.

Samoin kuin Suomen suuriruhtinaskunnan hallintojärjestelmässä yleisemminkin, myös prokuraattori-instituutiossa yhdistyi ruotsalaisia ja venäläisiä piirteitä. Prokuraattorin, samoin kuin hallituskonseljin/senaatin jäsenet, nimitti Venäjän keisari (Suomen suuriruhtinas). Keisaria edusti Suomessa kenraalikuvernööri, joka oli hallituskonseljin/senaatin puheenjohtaja ja prokuraattorin esimies. Hallituskonselji/senaatti koostui nykyistä valtioneuvostoa vastaavasta talousosastosta ja nykyistä korkeinta oikeutta vastaavasta oikeusosastosta. Prokuraattorin tehtäviin kuului sekä yleinen viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta että kenraalikuvernöörin ja hallituskonseljin/senaatin talousosaston ja oikeusosaston virkatointien lainmukaisuuden valvonta. On huomionarvoista, että prokuraattorin tuli antaa jokaisille valtiopäiville kertomus lainkäytöstä ja lakien voimassapitamisestä aikana, jolloin hallituskonseljin/senaatin jäsenten ei edellytetty nauttivan säätyvaltiopäivien (vuodesta 1906 lähtien eduskunnan) luottamusta.

Ylimpään laillisuusvalvontaan Venäjän vallan aikana liittyi mielenkiintoisia yksityiskohtia ja dramaattisia vaiheita. Ensimmäisenä prokuraattorina vuosina 1809–1816 toimi Matthias Calonius, jolla oli ollut merkittävä rooli Suomen autonomisen aseman muotoilemisessa. Prokuraattori-instituution ensimmäinen tarkastusmatka vuonna 1812 suuntautui Vanhaan Suomeen, joka oli liitetty Suomen suuriruhtinaskuntaan samana vuonna. Tarkastusmatkan aiheena olivat Vanhasta Suomesta muodostetun Viipurin läänin järjestämistä koskevat asiat. Niin kutsuttuina sortokausina prokuraattorin asemasta tuli hyvin hankala. Venäläistämisyrittämyksiä vastustaneiden aktivistien piirissä liian myöntöväisyyksiä koettu prokuraattori Eliel Soisalon-Soininen surmattiin poliittisena kostotoimenpiteenä vuonna 1905. Surmaajan puolustusasianajajana toimi P. E. Svinhufvud, josta tuli sittemmin Suomen itsenäisyyden siirtymisvaiheen aikainen prokuraattori/oikeuskansleri.

Myös Suomen itsenäisyyden siirtymisvaiheessa ja itsenäisyyden ajan alkuvaiheessa ylimpään laillisuusvalvontaan liittyi mielenkiintoisia käänteitä. Ennen lopullisen valtiomuodon valintaa väliaikaisena valtionpäämiehenä toimi vuonna 1918 valtionhoitajan nimikkeellä P. E. Svinhufvud.

Hän oli samanaikaisesti prokuraattorin/oikeuskanslerin virassa, johon hänet oli nimittänyt Venäjän väliaikainen hallitus. Sisällissodan aikana samana vuonna myös Punaisella Suomella oli oma prokuraattorinsa kansanvaltuuskunnan yhteydessä.

Itsenäistyneen Suomen ylimmän laillisuusvalvojan nimikkeeksi palautettiin vuonna 1918 oikeuskansleri. Esillä oli ollut ylimmän laillisuusvalvojan sekä eduskuntaan liitännäinen malli että valtioneuvostoon liitännäinen malli, joista jälkimmäiseen päädyttiin. Valtioneuvoston oikeuskanslerin nimitti ja nimittää edelleen tasavallan presidentti. Oikeuskanslerin tehtäviin kuului ja kuuluu edelleen sekä yleinen viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta. Oikeuskanslerin tuli antaa joka vuodelta kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan sekä tasavallan presidentille että eduskunnalle. Nykyisen vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain mukaan oikeuskansleri antaa kertomuksensa eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Suomeen perustettiin vuonna 1919 Ruotsin mallin mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin rinnalle toinen ylin laillisuusvalvoja, eduskunnan oikeusasiamies.

Suomen Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995 ei muuttanut kansallisen laillisuusvalvonnan perusteita. Euroopan unionilla on oma oikeusasiamiehensä, mutta hänen toimivaltansa rajoittuu Euroopan unionin toimielinten toimintaan. Euroopan unionin oikeuden kansallisen soveltamisen valvonta kuuluu kansallisille laillisuusvalvojille.

Vuonna 1997 perustettiin valtakunnansyyttäjän tehtävä ja Valtakunnansyyttäjänvirasto, joille siirtyivät oikeuskanslerilta ja oikeuskanslerinvirastolta ylimmän syyttäjän tehtävät sekä syyttäjälaitoksen ohjaus- ja kehittämistehtävät. Oikeuskansleri säilyi kuitenkin virkarikosasioiden erityissyyttäjänä.

Ruotsin ja Suomen valtiollisten teiden eroamisen yhteydessä toteutettiin myös Ruotsissa ylintä laillisuusvalvontaa koskevia muutoksia. Ruotsiin perustettiin vuonna 1809 oikeuskanslerin rinnalle toinen ylin laillisuusvalvoja, valtiopäivien oikeusasiamies. Ruotsin valtiopäivät kehittyivät vaiheittain säätyvaltiopäivistä nykyaikaiseksi parlamentiksi. Ruotsin valtiopäivien oikeusasiamiehestä muodostui kansainvälinen esikuva sittemmin eri puolille maailmaa levinneelle parlamentin oikeusasiamies -innovaatiolle. Ruotsin oikeuskanslerista tuli vuonna 1975 kuninkaan asiamiehen sijasta hallituksen asiamies. Ruotsissa on Suomen tapaan edelleenkin kaksi rinnakkaista ylintä laillisuusvalvojaa, hallituksen oikeuskansleri ja valtiopäivien oikeusasiamies. Oikeuskanslerin toiminta on tosin painottunut vuodesta 1998 lähtien yksittäisten kanteluiden käsittelyn sijasta mahdollisten oikeudellisten järjestelmävirheiden kartoittamiseen.

Oikeuskansleri-instituution pitkästä historiasta lienee pääteltävissä, että hallitusvallan käyttöä läheltä seuraavalle laillisuusvalvonnalle on edelleenkin tilausta.