

Miten oikeuslaitosta valvotaan sen riippumattomuutta kunnioittaen¹

Suomalainen oikeusvaltio on kansainvälisten vertailututkimustenkin mukaan vankalla pohjalla.² On kuitenkin tärkeää, että oikeuslaitoksen toimintaedellytyksiä voidaan tarkastella kriittisesti. Se on syytä tehdä silloin, kun yhteiskunnassa ei kohdistu vakavia ongelmia oikeusvaltion toimintaan. Oikeusministeriö on asettanut oikeuslaitoksen kehittämistä pohtivan työryhmän ja pidän työryhmän valmistelua tärkeänä.

Erityisesti Puolassa ja Unkarissa tapahtunut kehitys on herättänyt keskustelua suomalaista oikeusvaltiota uhkaavista tekijöistä. Kansainvälisiin esimerkkeihin on syytä kiinnittää huomiota. Ne antavat vakavan aiheen pohtia muun ohella sitä, olisiko nykyinen valtiosääntömme tarpeeksi vahva torjumaan esimerkiksi ilmiötä, jossa ylimpien tuomioistuinten tuomarien määrää kasvatetaan, tai tuomareiden eläkeikää muutetaan niin, että saadaan kokoonpano, joka on poliittisen enemmistön kannalta suotuisa.

Muita valtioita koskevissa analysoinneissa on merkityksellistä tarkastella laajemmin sitä, mikä näiden maiden kohdalla on johtanut nykyiseen tilanteeseen. Missä määrin nykytilanteeseen on vaikuttanut oikeusvaltiokulttuurin historiattomuus, pidempiaikainen korruptio ja demokratian hapertuminen, toisin sanoen laajempi oikeusvaltion toimimattomuus? Missä määrin oikeuslaitoksessa itsessään oli näiden valtioiden kehitykseen osuutta? Pystyikö se vuoden 1989 jälkeen rakentamaan entisissä kommunistivaltioissa uskottavan aseman riippumattomana ja itsenäisenä toimijana? Pystyikö se antamaan tehtävässään kansalaisille oikeusturvaa viivytyksettä, kohtuullisin kustannuksin ja laadukkaasti? Nauttikko se kansalaisten luottamusta ja oliko se pystynyt uudistumaan riittävästi?

Katseen kohdistaminen muiden valtioiden tilanteeseen voi antaa herätteitä arvioida vastaavaa asiaa kotimaassa. Samalla se voi jättää huomiotta sellaista, mitä muissa valtioissa ei ole, mutta on meille omintakeista. Kysymys on myös omien kansallisen

¹ Perustuu apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen Oikeuslaitoksen riippumattomuus –kuulemistilaisuudessa 26.9.2024 käytettyyn puheenvuoroon

² World Justice Projectin julkaisemassa WJP Rule of Law Indexissä Suomi on kolmannella sijalla Tanskan ja Norjan jälkeen ja ennen neljäntenä olevaa Ruotsia. Vertailtuja maita on 142. Rikosoikeudellista järjestelmää koskevassa vertailussa Suomi on sijalla 1. worldjusticeproject.org

järjestelmämme sokeiden pisteidemme tunnistamisesta, joihin voi sisältyä oikeusvaltiollisia ongelmia. Tämä on saanut uusia ulottuvuuksia viime aikaisen rajaturvallisuuden liittyvän keskustelun myötä.

On tärkeää, että oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeva tarkastelu tehdään riittävän laajasti. Pelkästään ylimpien tuomioistuinten kokoonpanojen ja nimittämismenettelyjen tarkastelu ei riitä. Kun oikeusvaltiota turvataan, mikään ei saa olla keskustelun ulkopuolella. Koski se sitten oikeuslaitosta, perustuslakivaliokunnan asemaa tai laillisuusvalvontaa.

Kestävä oikeusvaltio rakentuu hyvinvoinnista, perus- ja ihmisoikeuksista sekä demokraattisista osallistumisoikeuksista. Se ottaa huomioon myös tulevien sukupolvien oikeudet, sillä heidänkin tulee pystyä elämään oikeusvaltiossa.

Oikeusvaltio ei perustu vain tavoitteisiin ja sitoumuksiin, vaan myös uskottaviin takeisiin niiden toteutumisesta. Oikeusvaltio voi aidosti säilyä vain, jos kansalaiset luottavat viranomaisten ja tuomioistuinten toimivan lainmukaisesti. Jokainen yksittäinen oikeuslaitoksen käsittelemä tapaus on testi oikeusvaltion toimivuudesta.

Perustuslaissa säädetty laillisuusvalvonta on kestävän oikeusvaltion palveluksessa. Laillisuusvalvonnan keskiössä on ennen kaikkea kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Laillisuusvalvonnassa oikeusvaltiota ylläpidetään käsittelemällä kansalaisten viranomaistoimintaan kohdistama tyytymättömyys ja epäluulo. Perinteisesti tämä tapahtuu tarkastelemalla yksittäistä menettelyä, jota kansalainen arvostelee.

Laillisuusvalvonta on tällöin ennen kaikkea yksittäisten kansalaisen kokemiin epäkohtiin puuttumista. Asiaan liittyy myös virkavastuussa olevan virkamiehen näkökulma. Oikeusvaltioon kuuluu myös selvittää ja tarvittaessa torjua perusteeton virkamieheen kohdistunut kritiikki.

Se, että puututaan joihinkin toimiin tai tapahtumiin, jättää varjoon sen, että suurin osa esimerkiksi kanteluista ei johda laillisuusvalvonnallisiin seuraamuksiin.

Laillisuusvalvojalla ei valitettavasti ole myöskään keinoja antaa tunnustusta virkamiehelle tai tuomarille hänen asianmukaisesta toiminnastaan. Toteamus on vain lakoninen ”ei anna aiheita toimenpiteisiin.”

Merkityksettömiä eivät kuitenkaan ole ne laillisuusvalvonnan ratkaisut, joissa oikeuskansleri ilmoittaa kansalaiselle, ettei asiassa ole ilmennyt aiheita epäillä

lainvastaista menettelyä. Erityistä merkitystä kansalaiselle voi olla myös sillä, että tällainen ratkaisu tulee muista viranomaisista riippumattomalta laillisuusvalvojalta.

Perinteisen laillisuusvalvonnan yksittäistapausten tutkimisen ohella oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pitkään ollut tavoitteena kiinnittää huomiota toiminnan laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Puhumme rakenteellisesta näkökulmasta. Sen tavoitteena on ulottaa laillisuusvalvonnan vaikutukset kantelun tehneen lisäksi tarvittaessa laajempaan ihmisjoukkoon ja tulevaisuuteen. Rakenteelliset tekijät voivat liittyä esimerkiksi lainsäädännön johdonmukaisuuteen, ohjaukseen ja valvontaan, resursseihin tai tietojärjestelmiin.

Laajempiin rakenteellisiin näkökulmiin painottuminen on sinänsä luontevaa, sillä oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu eräänlainen kaksijakoisuus.

Valtioneuvostovalvonnassa oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta sen käsitellessä esimerkiksi eduskunnalle annettavia lainsäädäntöehdotuksia ja muun muassa tuomioistuimia ja tuomareita koskevia asioita, kuten nimityksiä.

Oikeusvalvonnassa valvonnan kohteena on puolestaan tuomioistuinten, viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien toiminta toimeenpantaessa lainsäädäntöä. Oikeusvalvonnan kohteena on siten muun muassa eduskunnan tekemien päätösten toteutumisen valvonta hallinnossa.

Näistä oikeuskanslerin rooleista ja laajasta toimintakentästä seuraa se, että oikeusvalvonnassa karttunutta tietoa viranomaisten toiminnasta voidaan hyödyntää myös valtioneuvostovalvonnassa ja esimerkiksi annettaessa lausuntoja lakiehdotuksista. Rakenteellisen laillisuusvalvonnan sisältöä olen tarkastellut oikeuskanslerin vuoden 2023 kertomuksen puheenvuorossani.

Keskeinen edellytys oikeuskanslerin toiminnassa on itsenäisyys ja riippumattomuus. Olennaista on, että laillisuusvalvojan tulee voida tehdä arvionsa vapaana ulkopuolelta tulevalta puuttumiselta.

Toisaalta, riippumatonkin toimija, kuten laillisuusvalvoja tai tuomioistuimet, on osa oikeusvaltion kokonaisuutta, johon kuuluvat muun ohella avoimuus ja vastuunalaisuus.

Oikeuskansleri.fi -verkkosivuilla julkaistaan kaikki toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut ja niistä saatetaan käydä kiivastakin keskustelua. Toisinaan laillisuusvalvojan ratkaisuista käytävää keskustelua vaikeuttaa kuitenkin se, ettei laillisuusvalvojan toiminnan luonne ja rajaukset ole kansalaisille aina selvät.

Laillisuusvalvonnan toiminta ja ratkaisutoiminta eroavat merkittävästi tuomioistuinten tai hallinnon ratkaisutoiminnasta.

Laillisuusvalvoja ei käytä viranomaiselle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa ja arvioi hänen puolestaan mikä voisi olla mahdollinen ratkaisu. Laillisuusvalvoja ei varsinkaan ole muutoksenhakuviranomainen. Laillisuusvalvonnassa arviointi kohdistuu laissa säädettyjen menettelytapojen ja harkintavallan rajojen noudattamiseen.

Edellä mainittu pätee mitä suurimmassa määrin myös riippumattomien tuomioistuinten ja muidenkin oikeudenhoidon toimijoiden valvontaan. Oikeuskansleri ei puutu tuomioistuimen harkintavaltansa rajoissa tekemään laintulkintaan tai tee uutta todistusharkintaa, tai puutu itsenäisen syyttäjän harkintavallan puitteissa tekemään syyteharkintaan.

Sen sijaan valvonta voi kohdistua esimerkiksi asioiden käsittelyn joutuisuuteen, joka on tunnistettu yhdeksi oikeuslaitoksemme ongelmakohtaksi. Eri valvojen rooleja arvioitaessa on muistettava, että oikeuskanslerin toimivalta ylimpänä laillisuusvalvojana ei ole rajattu ainoastaan yhteen käsittelyvaiheeseen tai viranomaiseen. Oikeuskanslerilla on mahdollisuus arvioida joutuisuusvaatimuksen toteutumista ja siihen vaikuttavia tekijöitä esimerkiksi rikosprosessin kaikkien toimijoiden osalta.

--

Mahdollisuus syytteen nostamiseen on ankarin oikeuskanslerilla käytössään oleva toimenpide. Jossain määrin yllättävää voi olla, että tämän toimenpiteen käytön osalta lainkäyttöhenkilöstö korostuu oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä. Syy tälle on kuitenkin ymmärrettävä: toimivalta syytteen nostamisesta tuomarinvirastojen tai syyttäjän virkarikoksista kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille. Ja ylimpien laillisuusvalvojen tehtävissä nämä asiat painottuvat oikeuskanslerille. Olen tarkastellut syytteeeseenpanon edellytyksiä ja ratkaisukäytäntöä oikeuskanslerin vuoden 2022 kertomuksen puheenvuorossani.

Oikeudenkäyntiin ja lain soveltamiseen liittyy useita ehdottomasti noudatettavia sääntöjä, kuten rangaistusasteikot ja määrääjat. Esimerkiksi syyteoikeudeltaan vanhentuneesta teosta tuomitseminen on selkeästi lainvastaista ja siitä saattaa aiheutua merkittäviäkin oikeudenloukkauksia tai vapaudenmenetystä, vaikka kyse olisikin huolimattomuudesta tapahtuneesta virheestä. Vuosittain on keskimäärin 1-2 tapausta, jossa tuomaria vastaan on nostettu syyte.

Tässäkin yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että oikeuskanslerin nostamat syytteet tulevat tavanomaiseen tapaan riippumattomien tuomioistuinten arvioitavaksi.

--

Edellisten puheenvuorojen jälkeen käydyssä keskustelussa esitettiin huoli maalittamisesta. Myös laillisuusvalvoja voi joutua sen kohteeksi. Hänen tukenaan on kuitenkin vahva julkinen instituutio ja asema. Toisin on ihmisoikeuspuolustajien kohdalla, varsinkin yksittäisten tutkijoiden ja kansalaisjärjestöaktiivien. Myös heitä pitäisi pystyä suojaamaan.

--

Puheenvuoroni alussa toteisin, että on tärkeää pyrkiä tunnistamaan kansallisen järjestelmämme sokeat pisteet, ne joihin voi sisältyä oikeusvaltiollisia ongelmia.

Viime aikaiset rajaturvallisuuteen liittyvät tapahtumat osoittavat, että meillä on myös ihan näkyviäkin sellaisia pisteitä. Jos olemme valmiita poikkeamaan perus- ja ihmisoikeuksien suojelun ydinelementistä, ehdottomasta palautuskiellosta, voi kysyä, onko oikeusjärjestelmässämme mikään enää silloin suojassa.

--

Näin puheenvuoroni lopussa haluan korostaa, että oikeusvaltion riippumattomuutta koskevassa tarkastelussa olisi tärkeää tunnistaa myös ne myönteiset piirteet, jotka ovat suojanneet järjestelmäämme.

Siltä osin järjestelmän – joka ei ole rikki - korjaamisessa tulee olla varovainen. Vaihtoehdon pitäisi olla selkeästi parempi.

Selvää pitäisi kai olla, että oikeusvaltiota ei palvele laillisuusvalvonnan vähentäminen, supistaminen tai kaventaminen. Sitä voisi pikemmin turvata laillisuusvalvonnan itsenäisyyden ja aseman vahvistaminen.