

KAHDESSADAS TOIMINTAVUOSI

Kruununjuristi vai oikeusvaltion puolustaja?

Kertomusvuonna tuli kuluneeksi kaksisataa vuotta oikeuskansleri-instituution perustamisesta. Oikeuskanslerin virka perustettiin prokuraattorin nimellä 1809, kun järjestettiin Venäjään liitetyn Suomen keskushallintoa. Oikeuskanslerin historia ulottuu kuitenkin pidemmälle: juuret ovat syvällä pohjoismaisessa maaperässä. Ituja on löydettyävissä jo 1600-luvun Ruotsista. Seuraavalla vuosisadalla virka kehittyi ylimmän laillisuusvalvojan ja ylimmän syyttäjän viraksi. Tähän Ruotsista periytyneeseen muottiin prokuraattorin virka perustettiin Suomen suuriruhtinaskuntaan. Sitten Suomen itsenäistyminen muutti prokuraattorin oikeuskansleriksi.

Oikeuskanslerin virka on muodoltaan säilynyt varsin samanlaisena perustamisestaan lähtien. Suurin rakenteellinen muutos tapahtui runsas vuosikymmen sitten, kun ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta. Sisällöllistä muuttumista on tapahtunut yhteiskunnan muuttumisen ja oikeuskulttuurin kehittymisen myötä. Siinä missä laillisuusvalvonta ennen ymmärrettiin taaksepäin katsovaksi ja rankaisevaksi, se nykyisin mielletään eteenpäin suuntautuvaksi viranomaistoiminnan ohjaukseksi ja hyvän hallinnon kehittämiseksi. Kovistelu on muuttunut argumentoinniksi, rikoslain sijasta tärkeäksi työkaluksi on tullut perus- ja ihmisoikeusjuridiikka.

Julkisen vallankäytön lainmukaisuus on oikeusvaltion keskeinen tunnusmerkki. Yhtä tärkeää

on, että ihmiset luottavat vallankäytön lainmukaisuuteen. Uskottava valvonta on osa sitä rakennetta, johon luottamus perustuu. Laillisuusvalvonta tukee toiminnallaan ja olemassaolollaan luottamusta oikeusjärjestykseen ja vahvistaa oikeusvaltiota. Tähän sisältyy syvimmältään laillisuusvalvonnan yhteiskunnallinen oikeutus.

Oikeuskanslerin tehtävä ja toimivalta on laaja. Siihen kuuluu niin hallituksen kuin viranomaisien ja virkamiesten sekä ylipäänsä kaikkien julkista tehtävää hoitavien valvonta. Joskus on tehtäväkenttää pidetty liian laajana ja oikeuskanslerin roolia ristiriitaisena. Oikeuskansleria on saatettu pitää pikemmin kruununjuristina kuin yksityisen ihmisen oikeuksien puolustajana. Mutta kun ajatellaan, että valtioneuvoston valvonta ja yleinen laillisuusvalvonta ovat saman asian kaksi puolta, avaraa näkökulmaa yhteiskuntaan on pidettävä viran vahvuutena. Tehtävät tukevat toisiaan. Oikeuskanslerinvirastoon saadaan lähes parissa tuhannessa vuotuisessa kantelussa, ihmisten epävirallisissa yhteydenotoissa ja lukuisilla tarkastuksilla laajalti tietoa yhteiskunnassa koetuista ongelmista, lainsäädännön toimivuudesta sekä yksittäisten ihmisten kokemuksista virkakoneistossa. Tällä tavalla saatu tieto tuo valtioneuvoston valvontaan ruohonjuuritason tuntumaa. Vastaavasti valtioneuvoston valvonnassa esiin tulevat kysymykset antavat taustaa yleiseen laillisuusvalvontaan, esimerkiksi valvonnan kohdentamiseksi oikeusturvan kipupisteisiin.

Tehtävien moninaisuudesta huolimatta lainsäädännöstä löytyy oikeuskanslerille vain yksi

rooli. Se on oikeusvaltion puolustajan rooli. Tämä ohjaa toimintaa paitsi yleisessä viranomaisvalvonnassa myös valtioneuvoston valvonnassa – silloinkin, kun oikeuskansleri perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla pyynnöstä antaa ”tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä”.

Laillisuusvalvonnan kehittämissuuntia

Suomessa on kattava oikeussuojajärjestelmä ja toimiva oikeusturvakoneisto. Mutta katvealueita jää ja puutteita ilmenee. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on toimia täydentävänä kontrollin muotona. Se ohjaa yksittäistapauksia koskevilla ratkaisuillaan viranomaiskäytäntöjä perus- ja ihmisoikeuksien viitoittamaan suuntaan. Monesti lakipykälien taakse katsominen on yhtä tärkeää ja jopa tärkeämpääkin kuin tuijottaminen pykälän sanamuotoon. Tarvittaessa laillisuusvalvonta kiinnittää huomiota lainsäädännön kehittämistarpeisiin sekä herättelee viranomaisia korjaamaan toiminnan rakenteellisia vinoutumia.

Oikeussuojaa täydentävään tehtävään kuuluu, että laillisuusvalvonnan on herkillä korvalla kuunneltava maan hiljaisten äänetöntä häntää – heidän jotka eivät osaa tai voi tuoda itseään kantelemalla esiin. Jotta nämä eivät jäisi jalkoihin, käytännön työssä tarvitaan herkkäkorvaisuutta ja myös annos siviilirohkeutta: kovinta ääntä pitävät ja sinnikkäimmin huomiota vaativat eivät välttämättä ole suurimman avun tarpeessa. Tämän vuoksi kanteluruuhkien keskellä pitäisi laillisuusvalvonnalta liietä voimavaroja ja aikaa myös aktiivisuudelle, omaaloitteisuudelle ja etsivälle työlle.

Tärkeää olisi päästä kiinni myös laajempiin järjestelmätason puutteisiin ja systeemivirheisiin. Tämä tosiasia yhdistyneenä kantelujen määrän kasvuun on antanut aiheen pohtia, miten voimavaroja olisi perusteltua suunnata ja toiminnan

painopistettä kohdistaa. Kysymys on tullut ajan-kohtaiseksi molemmille ylimmille laillisuusvalvojille. Kertomusvuonna oikeusministeriö asetti työryhmän, jonka tehtäväksi kirjattiin muun ohella selvittää, ”voidaanko laajentaa ylimpien laillisuusvalvojien harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa siten, että sääntelyssä tulisi nykyistä paremmin huomioiduksi lainvalvojien mahdollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehokkaasti ja joustavasti”.

Työryhmän kysymyksenasettelu on laillisuusvalvonnan tehostamisen kannalta aiheellinen. Mutta jos ”harkintavallan laajentaminen kanteluiden tutkimisessa” johtaisi siihen, että näkökulmaa siirretään yksittäistapauksista yleisempään, liikutaan herkillä alueella. Laillisuusvalvonnan kyky toimia perustuslain tarkoittamalla tavalla on pitkälti sen varassa, että ihmiset luottavat siihen, että heidän kantelunsa käsitellään asianmukaisesti. Puhuttaessa ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana on sekin huomattava, että näiden oikeuksien todellinen merkitys testataan konkreettisissa arkipäivän tilanteissa, siinä miten ihmistä kohdellaan. Hyvän hallinnon hienosäätö tapahtuu monesti ”pikkuasioita” koskevilla kanteluratkaisuissa. Perus- ja ihmisoikeusvalvontaa ei voi tarkastella erillään yksittäisten kanteluiden käsittelystä. Jos näin tehtäisiin, saisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta helposti elitistisen leiman.

Oikeusministeriön työryhmän kysymyksenasettelun pohjalta olisi hyvä syvällisemminkin pohtia laillisuusvalvonnan tehtävää ja merkitystä. Mikä sen paikka on yhteiskunnassa? Laillisuusvalvonta ei voi antaa tuomioistuinten tavoin oikeussuojaa. Mutta toisaalta sen tuskin on syytä lähestyä tutkimuslaitostenkaan tarkastelukulmaa ja menettelytapoja. Perinteisesti laillisuusvalvonnan näkökulma on lähtenyt pikemmin konkreettisista

tapauksista kuin abstrakteista ilmiöistä. Oikeinta lienee kehittää toimintaa laillisuusvalvonnan omien vahvuuksien pohjalta. Näitä ovat erityisesti toimintojen vapaamuotoisuus ja joustavuus, yksilöllinen käsittelytapa sekä toimenpiteiden monipuolisuus.

Verkostoja ja verkostoitumista

Kertomusvuotta leimasi erityisesti julkisuudessa jo edellisenä vuonna alkanut keskustelu vaalirahoitukseen liittyvistä epäselvyyksistä, jotka johtivat eräiltä osin myös esitutkintoihin. Oikeuskanslerinvirastoonkin on tullut parin vuoden aikana lukuisia vaalirahoitusta koskevia kanteita, ja myös useita ratkaisuja on annettu. Laillisuusvalvonnan muita kontrollimuotoja täydentävän luonteen mukaisesti on muutoinkin seurattu tilannetta ja pidetty tarvittaessa yhteyttä asiaa selvittäviin eri viranomaisiin. Linjaus on ollut, että kunkin tapauksen tutkii se taho, jolla siihen on toimivaltansa puitteissa parhaat keinot ja mahdollisuudet.

Kohun konkreettisia opetuksia on, että sääntöjen pitää vaalirahoituksessakin olla selvät ja valvontajärjestelmien uskottavia. Siihen, että julkista tehtävää hoitava – tai sellaiseksi pyrkivä – ottaa vastaan taloudellista etua, sisältyy vääjäämättä rakenteellinen riski. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että pelisäännöt ovat kunnossa. Vaikka vaalirahoituksen ottaminen sinänsä on lainmukaista, voi

siitä tapauskohtaisesti myös syntyä esteellisyys tehdä hallintopäätöksiä, ja rikosoikeudellinenkin vastuu saattaa joissakin tilanteissa kohdata. Hallintolain ja rikoslain säännökset eivät nykyisellään tosin tunnu kovin hyvin soveltuvan vaalirahoituksen ja poliittisen lobbauksen kaltaisten toimintojen oikeudelliseen jäsentämiseen ja arviointiin. Hylättävien menettelytapojen kitkemiseksi ja myös oikeusturvan nimissä sääntelyn täsmentämistä tältä osin olisi hyvä harkita. Syvimmillään kyse ei kuitenkaan loppujen lopuksi ole oikeudellisin keinoin ratkaistavasta ongelmasta. Poliittisen järjestelmän saamat uskottavuuskolhut kykenee viime kädessä vain se itse omilla toimillaan korjaamaan. Avoimuus on avainsana. Tässä jossain missä olisi myös arvokeskustelun paikka.

Pidemmän päälle ja laajemmin ajatellen merkittävintä lienee se, että kohu on havahduttanut meidät huomaamaan, ettei Suomi ehkä olekaan niin immuuni korruptiolle ja epäasiallisille sidonnaisuuksille kuin mielellään olemme ajatelleet. Meillä ei tosin ole tapana sujauttaa virkamiehelle seteliä hakemuksen tueksi ja käsittelyn vauhdittamiseksi. Keinot voivat olla hienovaraisempia ja tavoitteet pidemmälle tähtääviä, ja siksi niihin on vaikea päästä kiinni. Epäasiallisten kytkösten tunnistaminen helpottuu, jos tiedetään ja tiedotetaan millaisia riskialttiita verkostoja ja rakenteita julkiseen päätöksentekoon voi liittyä. Näihin seikkoihin pitäisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota. Kiilusilmäistä rötösherrajahtia ei kai-vata, mutta silmiä avaava realismi on tarpeen.