

Jaakko Jonkka

LUOTTAMUS PUNTARISSA

Rötösherroista hyvä veli -verkostoihin

Korruptio on viime vuosina noussut Suomessa vilkkaaseen julkiseen keskusteluun – ehkä vähän yllättäen. Kansainvälisissä vertailuissa Suomea on pidetty yhtenä vähiten korruptoituneista maista, ja näiden vertailujen tuloksia on meillä mieluusti toisteltu. Keskeisimpiä silmien avajia taisi olla vaalirahoituskohu. Sen myötä on yleisemminkin havahduttu huomaamaan – ja myöntämään – että poliisille tehdyt rikosilmoitukset eivät välttämättä kerro koko totuutta korruptiotilanteesta.

Korruptiokeskustelua voi verrata 1980-luvun alun niin sanottuun rötösherrakeskusteluun. Tuolloin herättiin tavallaan valmistautumatta taloudellisen rikollisuuden todellisuuteen. Kokeimus uudenlaisen rikollisuuden tutkintaan oli poliisilla, syyttäjillä ja tuomioistuimilla vähäistä. Kun maan tapoja kyseenalaistettiin ja tutkittiin, tavat siistiytyivät, mutta arvovaltaisiltakin tahoilta esitettiin epäilyjä myös ylilyönneistä. Julkinen keskustelu kiihtyi. Lopulta tiedotusvälineet totevivat menossa olevan ”kaikkien käräjät kaikkia vastaan”. Osaltaan keskinäisestä julkisesta syytte-

lystä oli seurauksena taloudellisen rikollisuuden tutkinnan hiipuminen¹.

Siinä missä kolme vuosikymmentä sitten puhuttiin rötösherroista ja lahjuksista, nykyisin puhutaan väljemmin rakenteellisesta korruptiosta ja hyvä veli -verkostoista. Korruption tutkinta ja jäsentynyt keskustelukin on aiheen epämääräisyyden ja mittareiden puutteellisuuden vuoksi kuitenkin vaikeaa. Kun lainsäädäntökään ei käsitettä määrittele, moraali ja juridiikka kietoutuvat toisiinsa ja tutkimustiedon niukkuuden vuoksi faktat ja tuntemukset helposti sekoittuvat. Tämän tästä julkisuuteen ponnahtavat uudet paljastukset antavat lisää kasvupohjaa epäilyille kähminnästä ja epäilyttävistä kytköksistä.

Huomionarvoinen puheenvuoro korruptiosta on Transparency Suomi ry:n viime talvena julkaissama raportti Kansallinen integriteettitutkimus. Raportissa todetaan, että Suomessa tyypillisiä korruption muotoja ovat hyvä veli -verkostot sekä

¹ Taloudellista rikollisuutta koskevasta keskustelusta ja sen vaikutuksista erityisesti syyttäjien toimintaan tarkemmin Jonkka: Syytekynys. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu n:o 187. Helsinki 1991 s. 312-320. Rötösherrakeskustelun panoksien kovuudesta antaa hyvän kuvan Koivisto: Kaksi kautta I. Kirjayhtymä Oy Helsinki 1994 s. 140-159.

poliitikkojen ja virkamiesten liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään. Erityisesti kunnallispolitiikassa hyvä veli -verkostoa pidetään ongelmallisina. Raportin johdanto kiteyttää aiheen merkityksen: ”Korruptio rapauttaa hyvän hallinnon periaatteita, vähentää kansalaisten luottamusta, johtaa epätasa-arvoon ja epäoikeudenmukaisuuteen ja haittaa niin hallitusten kuin markkinoiden toimintaa. Korruption haitalliset vaikutukset ulottuvat julkisesta sektorista elinkeinoelämään ja yksittäiseen kansalaiseen. Luottamuspuola kyseenalaistaa koko järjestelmän legitimitietin.”

Tunnetun määritelmän mukaan korruptio on vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Korruption katsotaan kuuluvan esimerkiksi pyrkimys vaikuttaa lainsäädäntövaltaan, oikeudenkäyttöön, maankäytön suunnitteluun tai hankintasopimuksiin. Korruption rajamaastoon kuuluu epäeettinen ja huono hallinto erilaisine ilmenemismuotoineen (esimerkiksi velvollisuuksien laiminlyönti ja asioiden viivyttely). Lahjusrikollisuus on muiden virkarikosten ohella korruption kovaa ydinaluetta.²

Näkökohtia korruptiotutkinnasta

Organisaatioiden omilla sisäisillä toimilla ja toimintakulttuurilla on ensisijainen merkitys korruption torjunnassa. Ulkopuolisista valvojistta korruption paljastamisessa ja torjumisessa on muun muassa ylimmillä laillisuusvalvojilla, Valtiontalouden tarkastusvirastolla, poliisilla ja syyttäjistöllä lainsäädäntöön perustuva roolinsa.

Korruption rikollisuuden tutkinnasta päävastuun kantaa normaali rikosoikeudellinen koneis-

to, poliisi ja syyttäjät, mutta eri viranomaisten yhteistyö on tarpeellista. Tärkeä on erityisesti esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien sujuva yhteistyö. Sen pitäisi olla alusta lähtien tiivistä ja sillä tavoin järjestettyä, että syyttäjä voi aidosti vaikuttaa tutkintaan. Tutkinnan suuntaaminen ja esitutkinta-aineiston valikoituminen määräytyy sen mukaan, millaisten oikeudellisten tunnusmerkistöjen valossa tapahtumaa tarkastellaan. Vaikka yhteistyön merkitys nykyisin tunnustetaan ja vaikka sitä on jatkuvasti pyritty kehittämään, on jostakin syystä haluttu välttää täyden askeleen ottamista eli sitä, että syyttäjistä tulisi esitutkinnan johtaja. Kuitenkin juuri tällä tavalla turvattaisiin ne tavoitteet, joihin yhteistyöllä pyritään, ja samalla ratkeaisivat luonnollista tietä johtamiseen ja ohjaamiseen liittyvät vastuukysymykset, joissa on havaittu olevan kehittämisen varaa.³ Yleisin vasta-argumentti lienee se, että tutkinnanjohtajuus on niin aikaa vievää, että sen vaatimia syyttäjäresursseja ei olisi mahdollista järjestää. Mutta voisikohan tutkinnanjohtajuutta harkita erittelevästi rikostyypeittäin ja sisällöllisesti?

Taloudellisen rikollisuuden tutkiminen on rikosoikeudellisen järjestelmän tämän hetken painopistealueita. Siihen on luvattu myös panostusta. Kokemus on osoittanut, että jos painopistesuunnille osoitetaan voimavaroja, on niiden käyttöä myös seurattava. Poliittisen johdon samoin kuin tutkintaorganisaatioiden johdon aito sitoutuminen ja jatkuva tuki on tärkeää. Jos tässä tapahtuu herpaantumista, toimintaan suunnatut resurssit herkästi karkaavat konkreettisimmilta tuntuviin tarpeisiin. Tässä sanottu koskee korostuneesti korruption rikollisuutta.

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on rikokseksi luokiteltavan korruption tutkinnassa hyvin rajalli-

² Leppänen – Muttilainen: Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus Suomessa 2007-2010. Poliisiammattikorkeakoulu 2012 s. 17-21 ja 36-38.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston Tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011, jossa todetaan yhteistyön toimivuudessa puutteita.

nen merkitys, vaikka niin oikeuskansleri kuin oikeusasiamies ovatkin virkarikosten erityissyöttäjiä. Asiantila on yhteydessä syyttäjälaitoksen kehittyneisyyteen. Oikeuskansleri hoitaa nykyään syyttäjäntehtäviä käytännössä pääasiallisesti tuomarien tekemiksi epäillyissä virkarikoksissa, joissa ylimmillä laillisuusvalvojilla on perustuslain mukaan syyteharkintamonopoli. Varsinkin merkittävimpien korruptiotapausten kohdalla laillisuusvalvojan ja yleisen syyttäjän yhteydenpito ja toimintojen koordinointi voi kuitenkin tapauskohtaisesti olla hyödyllistä. Esimerkiksi vaalirahoitukseen liittyvien rikosepäilyjen paljastuttua oikeuskanslerinvirasto ja Valtakunnansyyttäjänvirasto olivat tarvittavassa määrin yhteydessä keskenään. Toiminnallinen linjaus oli, että oikeuskanslerinvirasto tutkii valtioneuvoston piiriin ulottuvat epäilyt, muut virkarikosepäilyt hoitaa yleinen syyttäjä.

Valtioneuvoston jäsenen rikosoikeudellisen vastuun selvittämiseksi ja toteuttamiseksi lainsäädännössä on omat säännöksensä. Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerivastuun vireillepanosta, syytteestä ja sen edellytyksistä. Tarkempia määräyksiä muun muassa menettelystä annetaan laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuun käsittelystä (ministerivastuulaki). Normatiivinen perusta asian vireillepanosta ja tutkinnan käynnistämisestä on säännösten valossa selvä: Perustuslain 115 §:n mukaan ministerin virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella, 2) vähintään kymmenen kansanedustajan tekemällä muistutuksella sekä 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä. Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan ministerin virkatoimen lainmukaisuutta. Ministerivastuulain 4 §:n mukaan perustuslakivaliokunta voi ministerivastuun asiaa käsitellessään pyytää val-

takunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi.

Muita säännöksiä esitutkinnan aloittamisesta ministerivastuun asiassa ei ole. Koska aikaisemmin myös ylimmillä laillisuusvalvojilla oli tulkittu olevan oikeus esitutkinnan käynnistämiseen ministerivastuun asiassa, on ilmennyt paineita jatkaa samaa tulkintaa edelleen⁴, vaikka hallitusmuoto on muuttunut perustuslaiksi, samassa yhteydessä on annettu uusi ministerivastuulaki ja näiden uudistusten myötä laillisuusvalvojen rooli asian käsittelyssä on muuttunut.

Kysymys on itse asiassa siitä, onko laillisuusvalvojilla kaksi vaihtoehtoista tapaa edetä ministerivastuun asiassa: yhtäältä perustuslain 115 §:n mukainen menettely saattaa asia vireille perustuslakivaliokunnassa ja toisaalta ryhtyä itse toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi ja vasta sen jälkeen turvautua perustuslain 115 §:n säätämään menettelyyn. Ensin mainitun vaihtoehdon lainmukaisuutta ei voitane kyseenalaistaa, sen sijaan jälkimmäistä on pidetty lakiin perustumattomana tai ainakin tulkinnanvaraisena⁵, mutta talvella 2010–2011 käydyssä keskustelussa se sai jonkin verran kannatusta. Tällaisten kannanottojen taustalla oli ilmeisesti se, että oikeuskansleri oli syksyllä 2010 perustuslain 115 §:n mukaisesti saattanut ministerivastuun asian perustuslakivaliokunnassa vireille⁶ ja joissakin puheenvuoroissa valitettiin tämän johtaneen ”siihen epätoivottuun tilanteeseen”, että perustuslakivaliokunta joutui

⁴ Esimerkiksi Pajuoja – Pölonen: Ylin laillisuusvalvonta. Tietosanoma Helsinki 2011 s. 511–517.

⁵ Olen pohtinut kysymystä artikkelissa Valittuja kysymyksiä esitutkinnan aloittamisesta ja kohdentamisesta s. 78–81. Teoksessa Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja n:o 268. Helsinki 2006. Asetuin artikkelissa esitetyin perustein sille kannalle, että ylimmät laillisuusvalvojat eivät voi ministerivastuun asiassa aloittaa esitutkintaa. Totesin kuitenkin, että olisi hyvä selvittää lainsäädännön selkiyttämisen tarvetta. Sittemmin myös oikeusasiamies kiinnitti asiaan huomiota, ja hän piti toimivaltakysymystä tulkinnanvaraisena (EOA 20.12.2007 Dnro 876/2/05).

⁶ Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010 s. 86–100.

pyytämään esitutkintaa.⁷ Kriitikin perusta jää sikäli epäselväksi, että ainakaan oikeudellisesti tilanteessa ei ministerivastuulain 4 §:n valossa pitäisi olla mitään ongelmaa.

Esitutinnan aloittamista valtioneuvoston jäsenen epäillyn virkarikoksen johdosta on käsitelty kahdessa tuoreessa esitutkintaa koskevassa lainvalmisteluasiakirjassa. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistamista selvittänyt komiteanmietintö 2009:2 (s. 293-294) totesi, että ylimmillä laillisuusvalvojilla ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole ministerivastuuasiassa esitutinnan käynnistämisoikeutta, eikä mietinnössä tähän esitetty myöskään muutosta. Sitten loppuvuodesta 2010 annetussa, oikeusministeriössä valmistellussa esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä 222/2010 vp (s. 178) vahvistettiin sama kanta. Esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 66/2010 vp perustuslakivaliokunta puolestaan toteaa: ”ylimpien laillisuusvalvojen oikeus määrätä esitutkinta ministerivastuuasiassa on epäselvä. Valiokunta pitää esityksen perusteluiden tulkintaa tässä suhteessa liian pitkälle menevänä”. Perustuslakivaliokunta katsoikin tarpeelliseksi, että ”valtioneuvoston piirissä ryhdytään toimenpiteisiin ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan selkiinnyttämiseksi”.⁸

En ryhdy tässä pidemmälle käymään läpi tulkintakysymystä laillisuusvalvojan mahdollisuudesta käynnistää esitutkinta ministerivastuuasiassa – en pidä sitä edes tarpeellisena, koska käytettävissä on joka tapauksessa selkeästi lakiin perustuva menettely. Siihen esitettyyn argumenttiin, että vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa ei nimenomaisesti ilmoitettu tarkoitettua luopua uudistusta edeltäneestä tulkinnasta, vastaan vain, että argumentti ei ota huomioon ylimpien laillisuus-

valvojen aiemmin lainsäädäntöön kirjatun rikosprosessuaalisen roolin poistamista uudistuksen yhteydessä. Aikaisemmin sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä oli ministerivastuuasioissa syyttäjän asema; syytteen nostajasta riippuen jompi kumpi olisi ollut syyttäjänä valtakunnan oikeudessa. Tämä tehtävä siirrettiin perustuslain 114 §:n 3 momentissa valtakunnansyyttäjälle, ja näin lainsäätaja poisti ainoan oikeudellisen perusteen, josta voitiin laillisuusvalvojen esitutinnan käynnistämisoikeus näissä asioissa johtaa. Esitutinnan aloittamisen määrittämisessä ei ole kysymys vain ilmoituksesta poliisille, vaan se merkitsee kannanottoa esitutkintakynnyksen ylittymiseen ja syyttäjälle kuuluvan vallan käyttämistä muun muassa tutkinnan suuntaamiseksi. Koska poliisilla ei ole ministerivastuuasian – toisin kuin yleensä rikosepäily – tutkimiseen itsenäistä toimivaltaa, on syyttäjän ohjaava panos tällaisen asian esitutkinnassa poikkeuksellisen tärkeä. Tämä ilmenee myös ministerivastuulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 185/1999 vp) 4 §:n perusteluissa, joissa todetaan poliisin voivan edellyttää esitutkinnan toimittamiseen ja erityisesti sen kohdentamiseen liittyvää ohjausta, minkä vuoksi esitetään perustuslakivaliokunnan esitutkintapyynnön toimittamista valtakunnansyyttäjän välityksellä: ”Tällöin valtakunnansyyttäjä voisi jo varsin varhaisessa asian käsittelyvaiheessa vaikuttaa tutkinnan suuntautumiseen. Hän voisi tarvittaessa olla esimerkiksi läsnä kuulusteluissa ja esittää kuulusteltavalle kysymyksiä, mikä saattaisi puolestaan vaikuttaa syyteharkintaan tarvittavaan aikaan.” Sekään analogia-argumentti, että oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on heitä koskevien lakien perusteella oikeus määrätä esitutkinta käynnistettäväksi tutkittavanaan olevassa asiassa⁹, ei nähdäkseni ole

⁷ Pajujoja – Pölonen s. 515.

⁸ Samoin PeVM 6/2012 vp.

⁹ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 8 § ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 8 §; 1.1.2014 voimaan tulevilla laeilla 812/2011 ja 811/2011 sanamuodot yhdenmukaistettiin sisällön pysyessä asiallisesti samanlaisena.

tässä yhteydessä relevantti. Kun oikeuskansleri tai oikeusasiamies määrää toimivaltaansa kuuluvassa asiassa poliisin toimittamaan esitutinnan rikosepäilyn johdosta, hän tekee tämän perustuslain 110 §:n 1 momenttiin perustuvan syyteharkintavaltansa käyttämistä varten ja siis tuossa lainkohdassa tarkoitettujen rikosasioiden erityissyyttäjänä.¹⁰

Ilman syyttäjän asemaa laillisuusvalvoja ei voi antaa poliisille esitutkintaa koskevia määräyksiä tai muutoinkaan hoitaa välttämätöntä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä. Ei voida myöskään ajatella, että laillisuusvalvoja pyytäisi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutinnan toimittamiseksi niin kuin perustuslakivaliokunta voi ministerivastuulain 4 §:n nojalla tehdä. Tämä edellyttäisi nimenomaista säännöstä, joka myös määritteli laillisuusvalvojan ja valtakunnansyyttäjän välisen toimivallan asian käsittelyssä; ilmeisesti laillisuusvalvojalta pitäisi tällöin olla viimekätinen esitutinnan ohjailua koskeva määräysvalta, koska perustuslain mukaan juuri hänen tulee arvioida, onko ministerivastuun vireillepanoon oikeudellisia perusteita. Tällaisen säännöksen istuttaminen nykyiseen ministerivastuujärjestelmään toisi mukanaan kuitenkin siinä määrin vaikeita periaatteellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä, että ainakin yksittäisenä uudistuksena ilman järjestelmän kokonaistarkastelua pitäisin sitä arveluttavana.

Kaiken kaikkiaan katson, että nykyiset säännökset antavat selkeän oikeudellisen perustan ministerivastuun käsittelyyn kaikissa

vaiheissaan. Mutta kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeustilan arviointia tarpeellisena ja kun näin tärkeässä asiassa pitäisi pelisääntöjen olla sellaiset, että vältetään tulkinnalliset kiistelyt, olisi perusteltua asianmukaisessa järjestyksessä selvittää säännösten tarkistamisen tarvetta. Kysymys on viime kädessä järjestelmän uskottavuudesta: ei ole omiaan herättämään luottamusta ministerivastuun käsittelyyn, jos tutkinnan aikana käydään julkista väittelyä siitä, olisiko asia voitu tai ”pitänyt” saattaa perustuslakivaliokunnassa vireille jollakin toisella tavalla.

Hyödyllistä verkostoitumista vai vaarallisia kytköksiä?

Lähinnä oikeussosiologisen tutkimuksen selvittäväksi jää, missä määrin korruptiorikollisuus on viime vuosina todellisuudessa lisääntynyt ja missä määrin kyse on ihmisten herkistymisestä tällaisten ilmiöiden esiin nostamiselle. Oikeuskanslerin tehtävä ja siihen perustuva empiirinen kokemus sivuavat aihetta vain rajoitetuilta osin, kuten edeltävä tarkastelu on osoittanut. Laillisuusvalvonta on nykyisellään pikemmin eteenpäin katsovaa hyvän hallinnon hienosäätöä argumentoimalla kuin taaksepäin katsovaa ja kovistelevaa. Oikeuskanslerin keskeinen tehtävä on viranomaistoiminnan ohjaus ja virheiden ennalta ehkäisy, joka tapahtuu siten, että yksittäistapauksia koskevissa ratkaisuissa esitetään yleistettävissä olevia oikeudellisia kannanottoja, joista viranomaisten odotetaan etsivän johtoa vastaavanlaisia tapauksia varten. Valtioneuvoston valvonta tapahtuu osin myös suoraan oikeudellisesti perusteltua menettelyä koskevana ohjauksena esittelylistojen tarkastamisen yhteydessä ja perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamia lausuntoja annettaessa.

¹⁰ Näin oikeusasiamiehen rooli esitutkinnassa on ymmärretty myös eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä aikanaan uudistettaessa (PNE 2/1999 vp), ”Tutkinnan aikana hänellä on syyttäjän asema.” Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2007 (s.18) yhdistetään esitutkinnan käynnistämisoikeus syyttäjän asemaan: ”Erityissyyttäjänä oikeusasiamies voi myös käyttää syyttäjälle kuuluvia toimivaltuuksia esimerkiksi esitutkinnan käynnistämiseksi ja siihen osallistumiseksi.”

Julkisen toiminnan oikeellisuuden ja uskottavuuden kannalta on tärkeää, etteivät päätöksentekoon ja sen valmisteluun ole vaikuttaneet – tai voida perustellusti epäillä vaikuttaneen – epäasialliset vaikuttimet ja vieraat intressit. Lainsäädännön tasolla tätä turvaavat (rikoslain säännösten ohella) ensi sijassa esteellisyttä ja sidonnaisuuksia koskevat säännökset sekä virkamieslain eräät määräykset ja hyvän hallinnon periaatteet. Nykylainsäädännön avulla kyetään torjumaan karkeimmat puolueettomuutta vaarantavat asetelmat, mutta hyvä veli -verkostoihin sillä on vaikea päästä kiinni. Esimerkiksi esteellisyys­säännöksissä on nähty tässä suhteessa kehittämisen varaa.¹¹ Hallintolain esteellisuuden yleislauseke yhtäältä voi varsin kattavana antaa aseita kytkösten torjuntaan, mutta toisaalta se on väljyydessään tulkinnanvarainen. Koska sen soveltaminen edellyttää kunkin tapauksen yksityiskohtien ja olosuhteiden ominaispiirteiden tuntemusta sekä arvostuksenvaraistenkin näkökohtien arviointia ja punnintaa, on ulkopuolisen – ja joskus asianosaisen itsensäkin – vaikea etukäteen todeta esteellisyttä. Rajatapauksissa esteellisyys voi tulla ratkaistuksi vasta jälkikäteen perusteellisen selvitystyön jälkeen.

Ministereihin sovelletaan hallintolain esteellisyys­säännöksiä, ja heidän kohdallaan tulevat esiin samat tulkintaongelmat kuin virkamiesten kohdalla. Mutta ministerin asema ja päätöksenteko valtioneuvostossa tuo mukanaan myös omia kysymyksiä. Hallitustasolla tehtäviä päätöksiä ei esteellisyys­näkökohdistakaan voida rinnastaa täysin mihin tahansa viranomaisvalmisteluun ja -pätöksentekoon. Vaalirahoituksessakin on edelleen esteellisyys­näkökulmasta tulkinnanvaraisuutta, joka aktualisoituu siinä vaiheessa, kun poliitikko tulee asemaan, jossa joudutaan tekemään hallintopäätöksiä.

Esteellisyys­säännösten soveltaminen on lailisuusvalvonnassa arkipäivää. Kertomusvuonna arvioitiin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen virkamiesten esteettömyyttä sikainfluenssarokotteiden hankinnan yhteydessä. Tapauksessa jouduttiin pohtimaan sidonnaisuuksia ja erityisesti viranomaisten ja teollisuuden taloudellisten yhteyksien merkitystä (OKV/1480/1/2009).

Sidonnaisuuksia koskevalla sääntelyllä pyritään ennakolta ehkäisemään sellaiset tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen. Puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen turvaamiseksi julkista tehtävää hoitavien on syytä tarkasti harkita suhtautumistaan sidonnaisuuksia aiheuttaviin ulkopuolisiin aktiviteetteihin ja jäsenyyksiin erilaisten organisaatioiden elimissä, mikäli niillä voi olla yhteyttä heidän virkatoimiinsa. Moninaisissa yhteiskunnallisissa toiminnoissa mukana olevien ministerien kohdalla tämä on haasteellista, mutta velvollisuuksien priorisointi epäilemättä auttaa tässäkin harkinnassa.

Sallitun ja hyödyllisen verkostoitumisen ja vaarallisten kytkösten rajanveto ei ole aina helppoa. Transparencyn raportti määrittelee hyvä veli -verkostoja niin, että niissä palveluja ei makseta rahalla ja että nämä verkostot toimivat vahvojen henkilökohtaisten ja epämuodollisten yhteyksien kautta.¹² Valvonnassa julkisen toiminnan uskottavuutta vaarantavien kytkösten tunnistamisessa olisi nähtävä muodollisten rakenteiden taakse, mutta toisaalta vältettävä henkilöverkostojen aiheutonta leimaamista. On myös hyvä muistaa 1980-luvun rötösherrakeskustelun lieveilmiöistä saatu opetus: yhtä vaarallista kuin naiivi hyväuskoisuus on ylireagoiva epäluuloisuus. Molemmat nakertavat oikeusvaltiota. Ennalta ehkäisevästi olennaista on terve virkamiesmoraali ja sitä tukeva eettinen koodisto.

¹¹ Kansallinen integriteettitutkimus s. 17.

¹² Kansallinen integriteettitutkimus s. 23.

Niin on, jos siltä näyttää?

Oikeusvaltion keskeisiä tunnusmerkkejä on, että julkisten tehtävien hoito perustuu lakiin. Järjestelmän legitimitettiin kannalta on tärkeää, että ihmiset myös luottavat näitä hoidettavan lainmukaisesti. Tähän kuuluu paitsi lopputuloksen oikeellisuus myös se, että itse menettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Luottamus perustuu hyvin pitkälle siihen, miltä asiat ulospäin näyttävät. Luottamuksen rakentamisessa avainasemassa on avoimuus. Yhteiskunnan avoimuus ja läpinäkyvyys torjuvat paitsi korruption vaaraa ja epäasiallisia viranomaiskäytäntöjä myös perusteettomia epäilyjä ja salaliittoteorioita.

Päätöksenteossa avoimuuteen kuuluu julkisuuslain noudattaminen, asianmukaisten perustelujen esittäminen sekä niiden tahojen aito kuuleminen, joita asia koskee. Laillisuusvalvonnassa on näissä kaikissa toistuvasti todettu olevan korjaamisen varaa. Valtioneuvoston valvonnassa on esimerkiksi jouduttu puuttumaan niin hallintopäätösten kohdalla kuin lainvalmistelussa siihen, että kuuleminen on joskus muun muassa määrääaikojen lyhyiden vuoksi ollut lähinnä näennäistä ja että perustelut on annettujen lausuntojen valossa esitetty puutteellisesti. Sitäkin on korostettu, että kuuleminen on suoritettava niin varhaisessa vaiheessa, että sillä voi olla todellista vaikutusta asian valmistelulle.¹³

Kuulemisen tärkeys on johdettavissa myös perustuslaista. Perustuslain 2 §:n 2 momentissa todetaan, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elin-

ympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Mitä merkittävämmästä päätöksestä tai isommasta uudistuksesta on kysymys, sitä tärkeämpää on valmisteluprosessin avoimuus. Jos valmisteluprosessi koetaan epäasianmukaiseksi, vaarantuu myös päätöksen hyväksyttävyys.

Uskottava valvonta on osa sitä rakennetta, johon luottamus perustuu. Ennalta ehkäisevän merkityksen ohella pidän tärkeänä valvonnan julkisuusperiaatteen toteutumista tukevaa vaikutusta. Laillisuusvalvojan hankkima selvitys voi palvelulla laajalle ulottuvaa tiedonintressiä, jos kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä tai muutoin yleistä kiinnostusta herättänyt viranomais-toiminta, hallintopäätös tai valmistelutavaltaan epäilyjä aiheuttanut säädöshanke. Laillisuusvalvojan tutkinta saattaa olla ainoa tapa saada julkisuuteen esimerkiksi toiminnan perusteista ja valmisteluprosessista perusteellisempaa tietoa. Itse selvityksellä voi olla tosiasiallisesti huomattavasti suurempi merkitys yleiseltä kannalta kuin viranomaiselle mahdollisesti koituvalla seuraamuksella. Tätä laillisuusvalvonnan avoimuutta lisäävää puolta ei ole syytä väheksyä. Parhaimmillaan se on omiaan yhtäältä heikentämään varsinkin asioiden valmisteluun herkästi pyrkivää vääränlaista salassa pidon kulttuuria ja toisaalta hälventämään turhia epäilyjä salailusta. Julkisuus voi paljastaa, että asiat eivät välttämättä ole niin kuin niiden on haluttu näyttävän tai luultu olevan.

¹³ Kuulemisesta esimerkiksi oikeuskanslerin lausunnot Merentutkimuslaitoksen toimintojen järjestelystä (OKV/11/20/2008) ja sairausvakuutuslain ja lääkelain muuttamisesta (OKV/8/21/2008) sekä oikeuskanslerin päätös Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen perustamisen valmistelua koskevassa asiassa (OKV/1308/1/2008).