

Mikko Puumalainen

OIKEUSKANSLERI OIKEUSVALTION YLLÄPITO- JA KEHITTÄMISTEHTÄVÄSSÄ

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

Oikeusvaltio voi kuitenkin aidosti säilyä vain, jos kansalaiset luottavat viranomaisten toimivan lainmukaisesti ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Ilman tätä oikeusvaltio rapautuu ja hiljalleen jäljelle jäävät vain vahvemman oikeus, jakaantunut kansa ja tyhjä puhe.

Oikeusvaltion on siten perustuttava, ei vain arvokkaisiin tavoitteisiin ja sitoumuksiin, vaan myös uskottaviin takeisiin niiden toteutumisesta. Viranomaistoiminnan tulee olla vastuunalaista ja sen käyttöä on valvottava. Perustuslaissa onkin säädetty muun muassa oikeusvaltioperiaatteesta, virkamiesten vastuusta virkatoimistaan ja laillisuusvalvonnasta.

Laillisuusvalvonta on kestävän oikeusvaltion palveluksessa. Sen voi nähdä yhdistelmänä yhtäältä oikeusvaltion ylläpitoa sekä toisaalta oma-aloitteisia toimia oikeusvaltion kehittämiseksi. Molemmat vahvistavat luottamusta oikeusvaltioon.

Oikeusvaltiota ylläpidetään käsittelemällä kansalaisten viranomaistoimintaan kohdistama oikeudellinen tyytymättömyys ja epäluulo. Viran-

omaistoiminnassa tehdyt virheet selvitetään oikeudenmukaisesti ja vääryyksiin puututaan. Tämä on perinteistä laillisuusvalvontaa, jossa tarkastellaan yksittäistä viranomaismenettelyä ja sen lainmukaisuutta. Valtaosa laillisuusvalvojan käsittelemistä asioista on tällaisia. Laillisuusvalvonta on yksittäisten kansalaisten kokemuksiin hallinnon ja lainkäytön epäkohtiin puuttumista, mutta siihen liittyy myös toinen, asiasta vastuussa olevan virkamiehen näkökulma. Oikeudenmukaisuutta ja hyvän hallinnon suojaamista on myös selvittää ja torjua perusteeton virkamiehiin kohdistunut kritiikki. Sekin kuuluu oikeusvaltioon.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pitkään ollut tavoitteena vaikuttaa yksittäisistä tapauksista laajemmin hallintoon ja sen ohjaukseen. Puhumme rakenteellisesta näkökulmasta, jonka tavoitteena on ulottaa laillisuusvalvonnan vaikutukset laajempaan ihmisjoukkoon ja myös tulevaisuuteen. Yksittäisissä laillisuusvalvontatarkoituksissa yhä useammin kiinnitetään huomiota tapauksen arvioinnin lisäksi tapahtuneen virheen korjaamiseen ja joskus hyvittämiseenkin sekä ohjeistuksen tai koulutuksen tarkistamiseen ja mahdollisiin lainsäädännön muutostarpeisiin. Näiden toteutumista myös seurataan pyytämällä viranomaista raportoimaan toimenpiteistään määräajassa.

Ei siis riitä, että oikeusvaltiota vain ylläpidetään tutkimalla yksittäisiä, menneitä tapahtumia. Oikeusvaltiota on myös kehitettävä jatkuvasti. Nämä toimet koskevat usein lainsäädäntöä, hallinnon ohjausta, resursointia ja toimintakulttuuria. Tunnistamalla ongelmia näissä kysymyksissä, voidaan saavuttaa myös laaja-alaisia vaikutuksia ja ongelmiin pureutuminen on usein yksittäistapauksia vaikuttavampaa. Silloin myös oikeusvaltio kehittyy.

Kehittämistyössä hyödynnetään oikeuskanslerin ainutlaatuista asemaa oikeusvaltion kokonaisuudessa. Näin voidaan monipuolisesti nähdä julkisen vallan toimien kokonaisuus, sen eri tasot, yksittäiset tapahtumat ja näiden kaikkien keskinäiset yhteydet. Oikeusvaltiossa julkisen vallan suunnitelmat, säädökset ja niihin perustuvat yksittäiset hallintopäätökset luovat koherentin kokonaisuuden. Rakenteellisessa laillisuusvalvonnassa tämä pyritään hahmottamaan ja näkemään eri osien väliset vaikutussuhteet. Puuttamalla niissä oleviin ongelmiin voidaan saada aikaan yksittäisiä, rajoitettuja tapahtumia laajempia vaikutuksia. Näin hyötyisivät sekä he, joita viranomaisen yksittäinen virhe koski, että he, joiden ei tarvitse edes kokea sitä.

Oikeuskanslerin ainutlaatuihin asemaan kuuluu myös eräänlainen kaksijakoisuus, puhumme yhtäältä valtioneuvosto- ja toisaalta oikeusvalvonnasta. Karkeasti ottaen ensin mainitussa oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston toiminnan lainmukaisuutta sen käsitellessä esimerkiksi eduskunnalle annettavia lainsäädäntöehdotuksia. Jälkimmäisessä eli oikeusvalvonnassa valvonnan kohteena on tuomioistuinten, viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien toiminta toimeenpantaessa lainsäädäntöä. Oikeusvalvonnan kohteena on siten muun muassa eduskunnan tekemien päätösten toteutumisen valvonta hallinnossa.

Oikeusvalvonnan näkökulma mahdollistaa sen, että voimme myös valtioneuvostovalvon-
nassa hyödyntää oikeusvalvonnassa karttunutta tietoa kansalaisten kokemuksista ja viranomaisten toiminnasta sekä omissa ratkaisuisamme tekemiämme oikeudellisia arviointeja. Esimerkiksi antaessamme lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista tämä tieto on arvokasta ja antaa lausunnoille käytännöllistä uskottavuutta. Siten oikeusvalvonnassa tekemämme työ voi kauttamme palautua takaisin lainsäädäntötyöhön ja saada siten laajempaa kantavuutta.

Useimmiten ongelmat tulevat parhaiten esiin yksittäisten ihmisten kokemusten kautta. On välttämätöntä, että laillisuusvalvoja voi käsitellä ihmisten taikka yhteisöjen kokemuksia viranomaistoiminnasta. Ilman kanteluiden käsittelyä laillisuusvalvonnan on vaikea olla uskottavaa ja asiantuntevaa. Ihmisten ja viranomaisten arki tulee tuntea.

Laillisuusvalvontaa tehdään siis vuorovai-
kutuksessa asiakkaiden kanssa ja hyödyntäen heiltä saamiamme tietoja ja herätteitä. Toisinaan vuoropuhelussa on mukana muitakin tahoja, kuten muita viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä. Yksittäistapauksessa tehdystä ratkaisusta voidaan edetä yleisempään. Kaikki vuoropuhelu ei luonnollisestikaan ole rakenteellisten kysymysten kannalta tai muutoinkaan oikeudellisesti relevanttia, mutta sillä on suuri merkitys oikeusvaltion yhteiskuntarauhan ja yksilöiden oikeudenmukaisuuden kokemuksen kannalta. Laillisuusvalvojan asiantuntevalla ja perustellulla kannanotolla siitä, onko lakia viranomaistoiminnassa noudatettu, on tässä suuri merkitys.

Edellä esitetyissä sekä yksilöllisessä että rakenteellisessa näkökulmassa on myös yhteen nivoutuva ajallinen ulottuvuus. Laillisuusvalvoja tutkii, mitä on tapahtunut ja tapahtuiko se laillisesti. Laillisuusvalvoja pyrkii myös vaikuttamaan

siihen, ettei se, mikä oli lainvastaista, tapahtuisi enää uudestaan.

Oikeuskanslerin tehtävän perusedellytykset ja rajaukset

Keskeinen edellytys oikeusvaltion ylläpito- ja kehittämistehtävässä on oikeuskanslerin itsenäisyys, riippumattomuus ja korkea oikeudellinen asiantuntemus. Laillisuusvalvojan tulee voida tehdä arvionsa tarvittavista toimenpiteistään vapaana ulkopuolelta tulevalta puuttumiselta. Toisaalta riippumatonkin toimija, kuten laillisuusvalvoja, on osa oikeusvaltion kokonaisuutta, johon kuuluvat avoimuus, keskustelu ja vastuunalaisuus. Laillisuusvalvojan ratkaisut ovat julkisia ja kaikkien luettavissa. Niistä keskustellaan ja keskustelu on toisinaan hyvinkin kriittistä.

Keskustelun perusteella laillisuusvalvojan on oltava valmis muuttamaan tekemiään arviointoja ja toimintaansa, jos siihen on aihetta. Toisinaan keskustelussa vaikeuksia aiheuttaa ymmärtää laillisuusvalvojan toiminnan ominaisluonne ja siihen perustuvat rajaukset. Ne eroavat esimerkiksi olennaisesti tuomioistuinten tai hallinnon ratkaisutoiminnasta. Laillisuusvalvonnassa arviointi kohdistuu siihen, onko viranomainen noudattanut laissa säädettyjä menettelyjä ja harkintavallan rajoja eli onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa oikein. Laillisuusvalvoja ei sen sijaan käytä tätä viranomaiselle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa ja arvioi hänen puolestaan, mikä olisi voinut olla mahdollinen ratkaisu. Puhumatkaakaan, että voisi sitä muuttaa tai kumota sen. Sitä varten ovat varsinaiset oikeusturvakeinot.

Yksinkertaistettuna hallinnon toiminnassa arvioidaan hyvän hallinnon periaatteiden ja menettelyjen sekä erityislainsäädännön ehdottomien sääntöjen noudattamista, mutta ei itse asiaa, joka näiden sääntöjen nojalla on ratkaistu.

Lainkäytössä vastaava erottelu tehdään yhtäältä tuomarille kuuluvan harkintavallan ja toisaalta ehdottomien sääntöjen välillä. Esimerkiksi tuomari käyttää lainmukaista harkintavaltaansa mitatessaan tapaukseen soveltuvan rangaistuksen, mutta ylittää sen tuomitessaan normaali-tapauksessa enemmän kuin rikoslaissa säädetty rangaistusasteikko sallii. Tiivistettynä tuomari ja hallintovirkamies käyttävät menettely- ja toimivaltasäännösten perusteella harkintaansa ratkaistessaan heille kuuluvan asian kokonaisuudessaan ja laillisuusvalvoja arvioi, miten tätä harkintavaltaa on käytetty. Siltä osin, kun se on ollut lainmukaista, laillisuusvalvoja ei siihen puutu. Virkamiehen harkintavaltansa rajoissa tekemät ratkaisut eivät ole virkavelvollisuuden vastaisia. Jos tuomarin tai hallintoviranomaisen ratkaisu on toimivaltaan perustuva menettelyjen ja sisällöllisen arvioinnin kokonaisuus, laillisuusvalvojan ratkaisu koskee vain osaa tästä kokonaisuudesta.

Laillisuusvalvojan tehtävään kuuluu myös keskustelun huomioiminen ja sen merkityksen arviointi, mutta sekin tulee tehdä itsenäisesti ja riippumattomasti. Kiivastakin keskustelua ja suoranaista väärinymmärrystä aiheuttaneista ratkaisuista on otettava oppia, mutta keskustelun kriittisyys sinänsä ei ole peruste itse ratkaisun sisällölliselle uudelleenarvioinnille. Viestintää voi kuitenkin aina kehittää. Toisinaan edellä kuvatut rajaukset eivät aina hahmotu laillisuusvalvojan ratkaisuja tottumattomalle lukijalle, varsinkin jos näillä rajauksilla ei ole ratkaisuihin nimenomainen ja uloskirjoitettu merkitys. Viestinnän kannalta onkin vaikea etukäteen arvioida, mitkä ratkaisut pitäisi erityisen havainnollisesti kirjoittaa niin, että mahdollinen kriitikko ymmärtää nämä taustalla olevat rajaukset, ja milloin taas sillä ei ole niin suurta merkitystä. Toki on olemassa sellaisia laillisuusvalvojan ratkaisuja, joiden pääsisältö on laillisuusvalvojan puuttuvasta toimival-

lasta informointi. Ne onkin sitten kirjoitettu siitä lähtökohdasta.

Laillisuusvalvontaratkaisut perustuvat reiluun ja oikeudenmukaiseen menettelyyn, jossa oikeusturvasta huolehditaan. Jos asiaa päätetään ryhtyä tutkimaan, kantelijan moitteen kohteena olevaa viranomaista ja virkamiestä kuullaan. Tutkinta kohdistetaan ja rajataan avoimesti selvityspyynnössä ja sen liiteasiakirjoissa. Näistä tärkein on itse kantelu. Rajaus on virkamiehen oikeusturvan kannalta olennaista, koska silloin hän tietää, mihin arvosteluun hänen odotetaan vastaavan. Itse ratkaisut myös perustellaan huolellisesti ja asian vaatimassa laajuudessa. Vaativimmissa tapauksissa tämä edellyttää hyvinkin hienoja-koista punnintaa.

Prosessin avoimuus, oikeusturvatakeet ja ratkaisun muodostuminen koherentiksi ja loogiseksi kokonaisuudeksi rajoittavat viestintää olennaisesti. Kaikki jälkikäteen uudelleen selittäminen tai yksittäisten asioiden tai ilmaisujen irrottaminen ratkaisun kokonaisuudesta vaarantaa nämä olennaiset peruselementit ja altistaa ratkaisut myös virhetulkinnoille. Viestinnän peruslähtökohta on se, että ratkaisut itsessään riittävät. Tässä mielessä laillisuusvalvoja on hyvin samantyyppisessä asemassa kuin tuomari.

Oikeusvaltion ylläpito ja kehittäminen: tapaus-esimerkkinä lähisuhdeväkivalta ja laillisuusvalvonta

On yleisesti tiedossa, että Suomessa naisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta ja perheväkivalta ovat vakavia ja sitkeitä perusoikeusongelmia. Perustuslain mukaan tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri valvoo siten,

miten viranomaiset toimeenpanevat heille laissa ja kansainvälisissä sitoumuksissa säädettyjä velvoitteita naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan torjumiseksi.

Näitä velvoitteita sisältyy esitutkintalakiin ja Euroopan unionin niin sanottuun uhridirektiiviin⁴³ ja tuoreimmillaan niin sanottuun Istanbulin sopimukseen.⁴⁴ Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaryhmä, Grevio, vieraili Suomessa alkusyksystä 2019.⁴⁵ Olin asiantuntijaryhmän kuultavana.

Erityisesti vierailu, siitä tehty raportti ja sen yhteydessä käymäni keskustelut osoittivat, miten suuresti laillisuusvalvoja voi hyötyä kansainvälisten velvoitteiden valvontaelinten työstä. Tehdessäni sen jälkeen laillisuusvalvontakäynnit Poliisihallitukseen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle yhtenä keskustelunaiheena olivat näiden viranomaisten toimet Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa ja yleisemminkin naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan ja perheväkivallan torjumiseksi.

Tein myös vuosina 2018 ja 2019 päätökset, joissa tarkastelin poliisin toimintaa ja ohjeistusta erityisesti lähisuhdeväkivallan rikoksen uhrin oikeuksien toteuttamiseksi.⁴⁶ Ensimmäinen päätös oli yksittäisen tapahtuman arviointia ja siis etupäässä perinteistä laillisuusvalvontaa eli edellä esitetyssä jaottelussa oikeusvaltion ylläpitoa. Siinä arvioitiin kantelun kohteen eli poliisin menette-

⁴³ Esitutkintalaki 4 luvun 18 § (10/2016), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista.

⁴⁴ Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus, SopS 53/2015, voimaan Suomessa 1.8.2015.

⁴⁵ Istanbulin sopimuksen 66 artiklan 1 kohta: Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (jäljempänä "Grevio") seuraa, miten osapuolet panevat täytäntöön tätä yleissopimusta.

⁴⁶ Olen lähemmin tarkastellut näitä päätöksiä oikeuskanslerin kertomuksissa vuodelta 2019 (K 12/2020 vp, s. 142-144) ja vuodelta 2018 (K 2/2019 vp, s. 161-163).

lyn lainmukaisuutta. Oikeusvaltion kehittämisenäkökulma oli kuitenkin myös läsnä, koska päätöksessämme käytettävissämme oli myös poliisin tapaukseen soveltuva ohjeistus. Arvioimme sen noudattamista käsiteltävässä tapauksessa, mutta alustavasti myös sen yhteensopivuutta edellä mainittujen velvoitteiden kanssa.

Laillisuusvalvonnan kannalta epätavanomaista oli, että kantelun viranomaisen toiminnasta oli tehnyt väkivallan uhrien suojaamisesta vastaava kansalaisjärjestö eikä itse viranomaisen kohtelun kohteena ollut henkilö. Itse ilmiön kannalta tämä ei ole yllättävää, koska lähisuhdeväkivallan uhrin eivät useinkaan pysty hakemaan apua itselleen, saati osoittamaan tyytymättömyyttä viranomaisten toimiin. Kyseinen kansalaisjärjestö teki merkittävän palveluksen perusoikeuksien edistämiseksi saattaessaan asian tutkittavakseni ja kiinnittäessään siten siihen huomioitani.⁴⁷ Tällainen laillisuusvalvojan saama apu on korvaamatonta.

Jälkimmäisessä päätöksessä taas kiinnitettiin huomiota Poliisihallituksen antamiin ja vuoden 2019 alusta voimaan tullessiin lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskeviin ohjeisiin⁴⁸ sekä lähisuhdeväkivallan torjuntaa koskevan poliisin koulutuksen sisältöön sekä sen valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen. Päätöksessä oli kyse laillisuusvalvojan oma-aloitteisesta toiminnasta, jonka tavoitteena oli puuttua viranomaistoiminnan rakenteellisiin puutteisiin, joilla on erityisesti merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kummassakin asiassa selvittäminen perustui poliisin ja Poliisihallituksen antamiin selvityksiin ja lausuntoihin. Omassa aloitteessani poikkeuk-

sellista oli taustoittavat ja perehdyttävät keskustelut muiden viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Näihin kuuluivat muun muassa Ensi- ja turvakotien liitto, Rikosuhripäivystys, Amnesty International, Helsingin poliisilaitos ja Poliisiammattikorkeakoulu.

Päätöksissämme pohdimme, miten poliisi voisi paremmin suunnata ja myös osata suunnata välitöntä ja aktiivista huomiota akuutissa lähisuhdeväkivaltatilanteissa uhrin oikeuksien turvaamiseen ja uhrien eteenpäin ohjaukseen.

Tämä edellyttää muun muassa lähisuhdeväkivaltaan liittyvien erityispiirteiden tunnistamista. Grevion mukaan Suomessa viranomaiset eivät riittävästi tunnistaisi kohdistuneen väkivallan sukupuolitunutta luonnetta ja sen erityispiirteitä. Näihin kuuluvat muun ohessa väkivallan toistuvuus ja asteittainen paheneminen. Esimerkiksi naisiin kohdistuvien parisuhdeväkivaltaan liittyvien henkirikosten kohdalla on usein pitkäkestoinen väkivalta. Väkivallan toistuvuuden ja pahenemiskiirteen ymmärtämisen tarkoittaa muun muassa sitä, että ymmärtää, mihin väkivalta voi johtaa ja millaisia seurauksia sillä on paitsi uhrille, myös koko tämän lähipiirille. Tällöin poliisi voi nähdä esimerkiksi perusmuotoisessa tai lievässäkin pahoinpitelyssä tilaisuuden ennaltaehkäistä väkivaltaa ja katkaista väkivallan kierre.

Erityisesti painotuksena siten oli, miten lähisuhdeväkivaltatilanteissa poliisi voisi tehokkaammin estää väkivallan uusiutumista ja vakavoitumista ja taata, että uhrin saavat suojaa määräämällä väliaikaisia lähestymiskieltoja, ohjaamalla uhreja auttavien tahojen piiriin sekä myös huolehtimalla tekijän rikosvastuun toteutumisesta.

Uhridirektiivissä, esitutkintalain säännöksissä ja Istanbulin sopimuksessa korostuu viranomaisen vastuu parisuhdeväkivaltaan puuttumisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi niissä korostetaan tarvittavien tukitoimien aktii-

⁴⁷ Järjestö oli yksi Ensi- ja turvakotien liiton paikallisosastoista, joka vastasi alueellaan ensi- ja turvakodin toiminnasta. Kantelussa käsitellyn tapahtuman asianomistaja oli ohjautunut kyseisen ensi- ja turvakodin asiakkaaksi.

⁴⁸ Poliisihallituksen ohjeet lähestymiskiellosta (POL-2018-26808) sekä ohjeista rikoksen uhrin ohjaamisesta ja rikosasioiden sovittelusta (POL-2018-41886).

vista tarjoamista väkivallan uhrille. Tavoitteena on paitsi reagoida jo tapahtuneeseen väkivaltaan myös ennaltaehkäistä tulevaa väkivaltaa. Myös uhrin suojelutarpeen arvioiminen tulee tehdä heti alkuvaiheessa.

Kirjoitimme jälkimmäisessä päätöksessä muun muassa, että ”Poliisin toiminnan lopputuloksena tulee parisuhdeväkivaltatapauksissa olla, että jo ensimmäisen yhteydenoton jälkeen asianosaiset saavat tarvitsemaansa ohjausta tukipalveluihin, asianomistajan suojelutarve arvioidaan asianmukaisesti ja samalla arvioidaan myös mahdollinen väliaikaisen lähestymiskiellon tarve. Tämän toteutuminen edellyttää, että Poliisihallituksen ohjeita kehitetään ja että ohjeista poliisiorganisaatiossa tiedotetaan riittävästi. Ohjeistuksella on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumisen ja kan-

sainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden toimeenpanon sekä yhdenmukaisen ja jalkautetun soveltamiskäytännön kannalta. Se puuttuu vaka-vaan perusoikeusongelmaan ja toimiessaan voi myös antaa tukea käytännön poliisitoiminnalle.”

Päätösten jälkeen Poliisihallitus uusi ohjeistuksensa.⁴⁹ Niissä oli olennaisin osin huomioitu päätöksissämme esittämät huomiot. Istanbulin sopimus nimenomaisesti edellyttää, että valtiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi, että väkivallan uhrit voidaan ohjata tarpeellisiin palveluihin väkivallasta irti pääsemiseksi (art 20). Myös tätä tavoitetta Poliisihallituksen uudet ohjeet paremmin toteuttavat.

Poliisihallinnosta saamamme tiedon mukaan uusi ohjeistus on otettu myös huomioon poliisin perus-, täydennys- ja erikoistumiskoulutuksessa.

⁴⁹ Poliisin toiminnasta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa; 05.06.2020 POL-2020-28566, voimassaoloaika 1.7.2020–30.6.2025.