

Mikko Puumalainen

PITÄISIKÖ VIRKAMIEHIÄ PANNA SYYTTEeseen ENEMMÄN?

Laillisuusvalvonnan ja esitutinnan suhteesta

Laillisuusvalvonta ja rikosprosessi puuttuvat molemmat lainvastaisiin menettelyihin. Niillä on keskenään useita yhtymäkohtia. Tyypillinen lähtötilanne on kansalaisen tekemä ilmoitus epäilystä lainvastaisuudesta virkatoiminnassa. Laillisuusvalvonnan ja rikosprosessin tavoitteet, kohteet ja menettelyt ovat kuitenkin erilaisia, ja ne ovat selkeästi erillisiä ja erilaisia prosesseja.

Laillisuusvalvonta tutkii viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja kohdistaa toimensa siihen. Oikeuskansleri valvoo, että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa” (perustuslaki 108 § 1 momentti). Rikosprosessissa syyttäjä huolehtii ”rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta (syyttäjän) käsiteltävänä olevassa asiassa tasapuolisesti, joutuisasti ja taloudellisesti asianosaisten oikeusturvan ja yleisen edun edellyttämällä tavalla” (laki Syyttäjälaitoksesta 2 luku 9 §). Poliisin tehtäväksi on säädetty muun muassa ”rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvit-

täminen ja syyteharkintaan saattaminen” (poliisilaki 1 luvun 1 §:n 1 momentti).

Rikosprosessia voi luonnehtia ankaran määrämuotoiseksi. Laillisuusvalvonta on taas luonteeltaan joustavampaa ja harkinnanvaraisempaa. Laillisuusvalvonta on myös oikeusturvatakeiden sääntelemää. Esimerkiksi valvottavaa on tietyin edellytyksin kuultava. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (oikeuskanslerilaki) 5 §:n mukaan ”jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi”.

Kumpaankin menettelyyn liittyy myös oikeusturvatakeita, jotka nimenomaisesti pitävät laillisuusvalvonnan ja rikosprosessin toisistaan erillisinä. Näistä tärkein on itsekriminointisuoja, jonka mukaan rikoksesta epäillyn ei tarvitse myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Virkamiestä muistutetaan tästä hänelle kuuluvasta oikeudesta, jos laillisuusvalvonnallisessa tutkinnassa tällainen mahdollisuus näyttää olevan. Rikosprosessissa ei myöskään hyödynnetä näin saatuja tietoja.

Rikosprosessin kohteena on tyypillisesti yksittäinen tapahtuma tai tapahtumat ja tyypillisesti

yksilöiden tai yhteisöjen toiminta. Laillisuusvalvon-
nassa pyritään yksittäisen tapahtuman selvittämi-
sen ohella yhä useammin kiinnittämään huomiota
myös viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuus-
den laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Lail-
lisuusvalvonnessa pyritään kiinnittämään huomiota
myös viranomaistoiminnan ja sen lainmukaisuus-
den laajempiin olosuhteisiin ja edellytyksiin. Katse
on siis sekä tapahtuneesta että tulevassa. Yhteistä
molemmille on myös se, että vaikka tavoitteena on
puuttua lainvastaisuuksiin, myös niitä koskevien
syytösten aiheettomuus todetaan selvästi.

Toisinaan kantelija ja yleisö odottavat, että lail-
lisuusvalvojan tulisi määrätä enemmän virkamie-
hiä koskevia asioita tutkittavaksi esitutkin-
nassa ja ennen kaikkea määrätä syytteitä nostettavaksi. Lail-
lisuusvalvonnan ja rikosprosessin yhteyden tulisi
siten olla kiinteämpi.

Oikeuskanslerilain 5 a §:n mukaan tämä sinänsä
on kyllä mahdollista. Oikeuskansleri voi nimittäin
määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisi-
tutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan
tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Myös syytteitä voi määrätä nostettavaksi.
Perustuslain 110 §:ssä tämä toimivalta on sanottu
ytimekkäästi. Siinä ilmenee myös oikeuskansle-
rilla oleva erityinen syyteoikeus, joka koskee tuo-
mareita. ”Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan
lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää
oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa
syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös
muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.”
Myös edempänä enemmän käsiteltävässä oikeus-
kanslerilain 6 §:n 1 momentissa viitataan syytteen
nostamisen mahdollisuuteen.

Olen käyttänyt kuitenkin lain tarjoamaa mah-
dollisuutta säästeliäästi. Vuonna 2021 määräsin
yhden syytteen nostettavaksi, ja kertomusvuonna
2022 niitä oli kolme. Tämä ei poikkea olennai-
sesti aiempien vuosien tilastoista. Tunnusomaista

syytteesen johtaneille tapauksille on myös ollut,
että ne ovat koskeneet käräjäoikeuksien toimin-
taa. Poikkeuksellisenä voi pitää rikoskomisariota
koskenutta syytemääräystä, joka johti tuomioon
tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomis-
esta (ks. oikeuskanslerin kertomus 2021, s. 153,
OKV/552/70/2020).

Huomion kiinnittäminen pelkästään näihin
tilastoihin antaa kuitenkin vääran kuvan rikosoi-
keudellisen arvioinnin asemasta ratkaisutoimin-
nassa. Apulaisoikeuskanslerin tai hänen sijaisensa
laillisuusvalvonnessa nimittäin rikosoikeudellinen
arvio ei koske vain esitutkintaan määräämistä tai
syytteiden nostamista, vaan myös huomautusten
antamista. Vuonna 2021 laillisuusvalvonnallisena
seuraamuksena annettiin 54 huomautusta. Kerto-
musvuonna luku oli 67.

Huomautuksesta on säädetty oikeuskansleri-
lain 6 §:n 1 momentissa: ”Jos virkamies, julkisyh-
teisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää
hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättä-
nyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri
voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen
varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syyt-
teen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös
viranomaiselle tai muulle yhteisölle.”

Huomautusseuraamuksen kiinteä yhteys rikos-
oikeudelliseen arviointiin ilmenee myös lain 6 §:n
4 momentista. Sen mukaan huomautuksen anta-
mista koskeva ratkaisu voi sisältää rikoksen syyksi-
lukemisen. Säännöksessä on tarkempia määräyksiä
tällaisen ratkaisun saattamisesta tuomioistuimen
käsiteltäväksi.

Laillisuusvalvonnallisena seuraamuksena huo-
mautus on vakava. Ensimmäisenä edellytyksenä on,
että tutkinnassa on ilmennyt virkamiehen mene-
telleen lainvastaisesti. Tämä on useimmiten myös
virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikoslain
40 luvun 9 §:n ensimmäinen edellytys. Sen mukaan
”jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahal-

laan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädettyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa ---”.

Laillisuusvalvojan kokonaisarvioinnista

Rikossäännöksen soveltamisalaa on kuitenkin rajoitettu olennaisesti. Teolta nimittäin edellytetään myös, että se ei ole ”huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut (siihen) liittyvät seikat ... kokonaisuutena arvostellen vähäinen”. Seuraamuksena on sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi ja voi olla myös viraltapano. Vastaavanlainen rajausta sisältyy myös rikoksen tuottamuksellisen tekemuodon (rikoslaki 40 luku 10 §) ja ratkaisukäytännössäni myös esiintyneen tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen (rikoslaki 40 luku 5 §) tunnusmerkistöihin.

Huomautusseuraamus sisältää siten usein myös rikosoikeudellisen arvioinnin, ja sitä harkittaessa arvioidaan myös, ylittyykö esitutkinta- ja syytekynys. Tämä pohdinta kirjoitetaan näkyviin huomautusseuraamukseen päätyvissä ratkaisuissa lähinnä rajatapauksissa. On myös hyvä huomata, että huomautus annetaan ”vastaisen varalle”, eli se ei ole vain jo tapahtunutta koskeva arvio, vaan myös varoitus tulevaa varten. Eli virheen uusiminen voi sitten jo johtaa rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.

Rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevan tunnusmerkistön ensimmäinen edellytys on säännösten tai määräysten vastaisuus. Tämä usein toteutuu, jos laillisuusvalvonnallisessa tutkinnassa todetaan lainvastaisuus. Tämän jälkeen arvioidaan teon vähäisyys tunnusmerkistön tarkoittamassa mielessä ottamalla huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät syyt ”kokonaisuutena”. Tällainen seikka on muun muassa

teon tai laiminlyönnin osoittama virkamiehen huolimattomuuden aste tekohetken olosuhteissa. Korkeimman oikeuden mukaan ”vähäisinä ei ole pidetty sellaisia virkavelvollisuuden rikkomisia, jotka ilmentävät tekijässä välinpitämättömyyttä virkavelvollisuuksia kohtaan” (KKO 2020:78 kohta 19; KKO 2022:31, kohta 8).

Ratkaisukäytännössäni olen kiinnittänyt huomiota tuomarin virheen vähäisyyttä arvioidessani muun muassa siihen,

- onko virheestä aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia, kuten vapauden menetys, tai muulle asianomistajalle, erityisesti virkasalaisuuden paljastuttua, vahinkoa;
- onko tuomarin menettelyyn liittynyt moitittavuutta lisääviä seikkoja, kuten esimerkiksi syyteoikeuden vanhentuminen tuomarin oman laiminlyönnin seurauksena;
- onko virhe ollut vain yksi osa laajaa oikeudenkäyntiä tai
- onko pääkäsittely ollut virheen vuoksi kokonaisuudessaan tarpeeton ja aiheuttanut tarpeettomia kuluja valtiolle.

Joskus kokonaisarvion punninta on hienojakoista ja siihen vaikuttaa esimerkiksi epäillyn asema sekä tuomioistuinyksikön tilanne. Kokonaisarvioinnissa olen voinut päätyä antamaan huomautuksen, vaikka virheen seuraamukset ovat voineet olla varsin haitalliset ja vahingolliset. Esimerkiksi kokematon käräjännotaari on tuomioistuinharjoittelunsa alkuvaiheessa tehnyt yksittäisen huolimattomuusvirheen eivätkä tuomioistuimen tarjoama ohjaus ja perehdytys ole olleet riittävää (OKV/507/31/2020).

Käräjännotaari ei ole valmis tuomari, ja harjoittelu on siihen tähtäävää koulutusta. Harjoittelun järjestävän tuomioistuinyksikön vastuu on silloin suurempi. Puutteellinen ohjeistus ja ohjaus on syytä silloin huomioda kokonaisarvioinnissa.

Kokeneen tuomarin kohdalla vastuu samankaltaisesta virheestä on ankarampi, koska häneltä voidaan edellyttää jo itsenäisempää ja ammattitaitoisempaa työskentelyä. (OKV/2029/31/2020)

Teon tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta punnitaan luonnollisesti myös. Tämä on useimmiten jokseenkin pulmatonta. Tahallisuustunnusmerkistön täytyminen on harvinaista, muttei poikkeuksetonta. Yhdessä tapauksessa esitutkinnan perusteella oli todennäköiset syyt epäillä, että haastemies oli tahallaan antanut käräjäoikeudelle tiedoksiantoasiassa vääransisältöisen estetodistuksen. Hän oli antanut myös haastemiesten esimiehelle totuudenvastaista tietoa kahdesti. (OKV/1790/10/2020)

Virkarikossäännöstö ei ole pikku virheitä varten

Sen sijaan tuottamuksellisuusedellytys toteutuu säännönmukaisesti. Virkatoiminnan luonteen mukaisesti tämä kynnys voi ylittyä verraten helposti. Virkatoiminnan sujuvuuden turvaamiseksi lainsäätäjä onkin rajoittanut rangaistavuutta edellä mainitulla vähäisyysrajauksella. Hallinto ja lainkäyttö vaikeutuisivat, jos jokainen virhe johtaisi syytteen vaaraan. Virkarikossäännösten uudistamisessa korostettiin, ettei aivan vähäisempiä lainrikkomisia ole tarpeen käsitellä rikosoikeudellisesti: ”vaikka tuottamuksellisetkin virkarikokset jäisivät rangaistaviksi, rangaistavuuden ulottaminen vähäisiin, lähinnä määrättyä menettelytapaa koskevien säännösten rikkomuksiin, joilla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavampaa merkitystä, ei nykyoloissa ole tarkoituksenmukaista”. (HE 58/1988 vp, s. 19)

Lakivaliokunta puolestaan korosti, että ”(V)iran omaisten tulee kuitenkin noudattaa tarkkaa harkintaa tuomioistuinmenettelyn käynnistämisessä tuottamuksellisten virkarikosten takia varsinkin silloin,

kun on käytettävissä muitakin seuraamusmuotoja” (LaVM 7/1989 vp, s. 2).

Korkeimman oikeuden sanoin ”rangaistusvastuuta (ei) ole perusteltua ulottaa sellaisiin yksittäisiin tekoihin, jotka jäävät tekijän syyllisyyden asteen kannalta vähäisiksi ja jotka eivät muutoinkaan edellytä rangaistuksen tuomitsemista” (KKO 2022:31, kohta 8).

Voi olla tietyllä tavalla lohdullista, ettei rikoslain tarkoittamia vähäistä vakavampia virkavelvollisuuden loukkauksia kuitenkaan esiinny ratkaisukäytännössäni taajaan. Tähän liittyy myös se, että laillisuusvalvojalla ei ole esitutkintapakkoa toisin kuin poliisilla. Esitutkinta ja syyte ovat vain yksi mahdollinen toimintavaihtoehto.

Esitutkintaan määräämisessä ei ole välttämättä kyse aina siitä, että laillisuusvalvonnallisesti tutkitun asian tapahtumainkulku tai tekijät olisivat tarkasti tiedossa. Nämä seikat saattavat jäädä epäselviksi, ja esitutkintaa tarvitaan asian selvittämiseksi. Tähän viittaa myös oikeuskanslerilain 5 a §:n lopussa oleva maininta ”tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi”. Laillisuusvalvojan käytössä esitutkinta on siis osa laillisuusvalvontaa. Sen jälkeen voidaan nostaa syyte, tehdä syyttämättäjäättämisspäättös, päätyä laillisuusvalvonnallisiin seuraamuksiin tai luopua niistä tyystin.

Virkatoimintaan liittyy paljon harkintavallan käyttöä, jolloin rikostunnusmerkistön edellyttämää säännösten tai velvollisuuksien rikkomisen ei ole usein selkeästi todennettavissa. Ei ole osoitettavissa jotain selkeää sääntöä tai määräystä, jonka rikkomisesta olisi kysymys. Tässä tuomarit ovat usein eri asemassa: oikeudenkäyntiin ja lain soveltamiseen liittyy harkintavallan lisäksi myös useita ehdottomasti noudatettavia sääntöjä, kuten rangaistusasteikot tai määräajat, joiden noudattamatta jättäminen on selkeästi lainvastaista.

Verraten yleistä on myös, että lainvastainen tila on sinänsä riidatonta, mutta vastuun kohdentami-

nen voi olla vaikeaa tai kohtuutonta. Lainvastaisesti toimivan hallinnon ongelmat esimerkiksi lainmuokausten käsittelyaikojen saavuttamisessa saattavat olla yleisempiä ja rakenteellisia sekä yksittäisen virkamiehen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Tällöin olen usein päätynyt kohdistamaan seuraamuksia virastolle yksittäisten virkamiesten sijasta (esimerkiksi OKV/547/10/2020) ja pyrkinyt saamaan pitkäjänteisesti kohennusta näihin rakenteellisiin ongelmiin.

Vakavissa tapauksissa, joissa selvittämisenintressi ja perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus on merkittävä, olen kuitenkin päätynyt määräämään esitutkinnan suoritettavaksi muun muassa vastuusuhteiden selvittämiseksi. Tästä on esimerkkinä oma-aloitteisesti tutkimani poliisin menettelyä lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten esitutkinnoissa koskeva asia (OKV/325/70/2022, ks. s. 153).

On kuitenkin syytä huomata, ettei esitutkinta välttämättä ole laillisuusvalvonnallisia keinoja tehokkaampi tapa tutkia viranomaistoimintaa. Rikosprosessissa epäillyllä ei ole velvollisuutta vaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Laillisuusvalvonnassa asetelma on toinen: perustuslain 111 §:n perusteella oikeuskanslerilla ”on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot”. Mahdollisuudet hankkia laillisuusvalvonnallisia selvityksiä ovat myös joustavat: oikeuskanslerilain 4 §:n 2 momentin mukaan ”asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys”. Mikäli kyse on tavanomaisesta laillisuusvalvonta-asiasta eikä syytteen vaaraa ole, virkamiehen on pysyttävä totuudessa. Tästä poikkeaminen on lähtökohtaisesti rangaistava teko, ja totuudenvastainen viranomaisen antama selvitys voi siis johtaa rikostunnusmerkistön täyttymiseen.

Viranomaisten toimia valvovat myös muut kuin ylimmät laillisuusvalvojat, kuten erityisvaltuutetut, aluehallintoviranomaiset, poliisi ja kansalai-

set. Usein laillisuusvalvojaa ei tarvita kansalaisten ilmoitettua epäilemästään virkarikoksesta suoraan poliisille tai erityisvalvontaviranomaiselle.

Tuomareiden kohdalla on käytössä kuitenkin myös tätä täydentäviä erityisiä menettelyjä. Oikeuskanslerinvirastossa tarkastetaan vuosittain tuhan- sia käräjäoikeuksien antamia rangaistustuomioita. Hovioikeuksille on laissa asetettu velvollisuus ilmoittaa oikeuskanslerille havaitsemistaan, mahdollisesti virkasyytteeseen johtavista virheistä. Oikeuskansleri on lisäksi esittänyt poliisille pyynnön ilmoittaa tutkittavaksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäilystä lainvastaisesta menettelystä virkatuomiossa. Tuomarien ja muun lainkäyttöhenkilöstön toimintaa valvotaan siten tehokkaasti. Hehän käyttävät merkittävää julkista valtaa ja puuttuvat päätöksillään tuntuvasti kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin.

Valvontajärjestelyjä selittää myös perustuslain 3 §:n 3 momenttiin perustuva tuomiovaltaa käyttävien riippumattomien tuomioistuinten aseman turvaaminen. Säännös rajoittaa muun muassa syyteoikeutta, ja tuomarien syytteeseen asettaminen edellyttää ylimmän laillisuusvalvojan määräystä. Tuomioistuinten riippumattomuus taataan antamalla syyteoikeus vain ylimmän, ja niin ikään itsenäisen ja riippumattoman, laillisuusvalvojan käytettäväksi.

Nämä seikat yhdessä selittävät tuomareita ja muuta lainkäyttöhenkilöstöä koskevien virkasyyteasioiden painottumisen ratkaisukäytännössäni.

Tilastot (ks. kertomus s. 207) vahvistavat sen, että valtaosa tutkimistani ja toteamistani viranomaisten virheistä ei päädy esitutkintaan tai syyteteisiin. Tämä on myös yhteensopiva modernin laillisuusvalvonnan laajemman tehtävän kanssa. Sen mukaan laillisuusvalvonta puuttuu monipuolisesti virheellisiin menettelyihin ja ohjaa virheettömämpään virkatuomintaan eikä yksistään pyri olemaan rankaisevaa. Tavoitteena on saattaa viranomaisten toimintatavat turvaamaan paremmin hyvää hallintoa ja perus- ja ihmisoikeuksia.

Luottamus ja vastuunalaisuus oikeusvaltion perustana – laillisuusvalvonta varmistajana

Demokraattisessa oikeusvaltiossa viranomaistointi palautuu jokaisen tuntemaan luottamukseen yhteiskunnan toimivuudesta ja tunteeseen todellisesta osallisuudesta. Se, että tuntee palvelevansa yhteiskuntaa, jossa kaikki voivat olla mukana ja joka kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia, luo perustan myös viranomaistoinnille. Silloin virkamiehet, tuomarit ja hallinto ovat sitoutuneet noudattamaan lakia ja toimimaan eettisesti korkeatasoisesti.

Virheitä toki tehdään, mutta tästä arvolähdekohdasta laillisuusvalvojan korjaavat ja ohjaavat toimet voivat todella olla vaikuttavia. Hyvin usein virkamiesten antamissa selvityksissä virheitä ollaankin pahoillaan, harmissaan ja joskus häpeissään. Huolimattomuuden selityksenä on usein väsymys, kiire tai liiallinen työkuorma. Silloin esimerkiksi tuomarin tutkimassa laajassa jutussa kaikkia yksityiskohtia ei tule tarkistaneeksi tai

tietojärjestelmien käyttö saattaa aiheuttaa yllätyksiä. Harvemmin, mutta toisinaan kyllä, ammattitaito tai arvostelukyky pettävät.

Inhimilliset tekijät on otettava huomioon laillisuusvalvonnassakin. Tärkeää on kuitenkin muistaa lainkäytön ja hallinnon olevan yhteisen yhteiskunnan ja sen kansalaisten palveluksessa, jolloin tuomari ja virkamies ovat heille virheistään lain edellyttämien tavoin vastuussa. Huolimattomuus voi joskus johtaa myös isoihin vahinkoihin: esimerkiksi menetettyä vapautta ei saa takaisin. Vahva lähtökohta on myös muistutus siitä, että kaikki virkamiehet eivät toimi myöskään eettisesti tai lain mukaan. Onneksi se on poikkeuksellista, mutta siihenkin on syytä olla varautunut.

Vasta uskottavasti toimiva vastuunalaisuus luo oikeusvaltion ja sen, että lakia tosiasiallisesti noudatetaan. Tehokkain ja ensisijainen tae on silloin viranomaisten ja virkamiesten korkea eettinen vakaumus sekä halu ja kyky toimia oikein. Laillisuusvalvonta on tässä yhtenä takeena ja taustalla, mutta valmiina.