

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

Olavi Honka

Valtionasiamiehestä

Kysymys eräänlaisesta valtionasiamiehestä eli ns. kruununjuristista on silloin tällöin tullut esille lakimiespiireissä ja ollut keskustelun alaisena ylimmässä hallintoportaassakin. Eduskunnassakin on asiaan puututtu.¹ Erityisiin toimenpiteisiin asiassa ei tähän mennessä ole ryhdytty. Asia on kuitenkin sen arvoinen, että sitä kannattaa yksityiskohdaisemmin selvittää ja harkita vaatisiko se joitakin toimenpiteitä. Pohjimmiltaan asiassa on kysymys siitä, voidaanko katsoa valtion edusta nykyisen hallintokoneiston avulla voitavan riittävän tehokkaasti huolehtia.

Valtion edun valvominen kuuluu ensi kädessä sen virkamiehille. Käytännössä joutuvatkin monet virkamiehet ja erityisesti eräisiin viirastoihin asetetut asianvalvojat tästä edusta toimivaltansa rajoissa huolehtimaan. Tätä edun valvontaa ei aina ole mahdollista toteuttaa tavanomaisten virkatehtävien muodossa. Valtion ja yksityisten sekä yhteisöjen etu saattaa joutua sellaiseen ristiriitaan, ettei tämä ole ratkaistavissa vain virkamiehen yksipuolisella toimenpiteellä. Toisinaan riita on selvitettävissä vain erityisessä prosessissa, jossa valtio on yksityisen tai yhteisön kanssa tasaveroisena osapuolena. Tämä etujen ristiriita voi siten joutua tuomioistuimen, sovinto-oikeuden tai hallinnollisen lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Yhä selvemmin ilmenevä pyrkimys viimeksimainitun menettelyn laajentamiseen on johtanut myös näiden ris-

¹ Kansanedustaja *Harras Kytän* puheenvuorossa 27. 9. 1960.

tiriitojen yhä lisääntyvään saattamiseen varsinaisen prosessuaalisen menettelyn kohteeksi.

Valtion etua valvovien toimivalta ei nykyisin kuitenkaan ulotu kaikkiin niihin tapauksiin, joissa tämän edun valvonta vaatii erityisiä toimenpiteitä. Käytännössä esiintyy monenlaisia sellaisia puhtaasti tai pääasiallisesti oikeudellisin perustein ratkaistavia eturistiriitoja valtion sekä yksityisten tai yhteisöjen välillä, joissa valtion edun valvontaa ei ole asianmukaisesti järjestetty. Valtioneuvoston ja eri ministeriöiden ratkaistavaksi joutuu useasti valtiota vastaan tehtyjä erilaisia vaatimuksia ja valtiolla voi puolestaan olla yksityisiä tai yhteisöjä vastaan tehtävänä sellaisia vaatimuksia, joista päättäminen ei kuulu jollekin määrätylle alemmalle viranomaiselle, vaan viime kädessä korkeimmalle hallintoviranomaiselle eli valtioneuvostolle. Niinikään joudutaan valtioneuvoston piirissä tekemään valtion puolesta runsaasti sellaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia, joissa on kysymyksessä suuret taloudelliset intressit. Sopimuksen sisällöllä ja sen asianmukaisella muotoilulla on luonnollisesti tällöin erittäin tärkeä merkitys. Sellaisista sopimuksista mainittakoon suuret leveranssisopimukset, erityisesti ulkomaisten yhtiöiden kanssa, sekä eräät valtion rakennustoiminnan piiriin kuuluvat urakkasopimukset. On itsestään selvää, että sopimusten epätarkasta tai harkitsemattomasta sisällöstä voi valtiolle aiheutua suuria vahinkoja. Erityisen huomattava merkitys valtion edun valvomisella on, kun on ratkaistava onko valtion esillä tulevista ristiriitatapauksista selviydyttävä sopimuksin vai ryhdyttävä oikeudenkäyntiin. Ja jos asiasta syntyy oikeudenkäynti, on tärkeätä miten valtion asiaa tällöin hoidetaan. Oikeudenkäynnissä valtio on itse asiassa samassa asemassa kuin sen vastapuolikin ja sen on alistuttava lainkäyttöelimen ratkaisuun, jonka sisältöön luonnollisesti vaikuttaa miten asiaa ajetaan.

Kun hallitusmuodon 46 §:ssä säädetään, että oikeuskanslerin asiana on korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa edustaa syyttäjistöä sekä *muuten valvoa valtion oikeutta* niin myös muissa tuomioistuimissa ajaa tai ajattaa syytteitä, milloin katsoo sitä tarvittavan, voidaan ehkä esittää ajatus, että oikeuskanslerin asiana olisi toimia yleisenä valtioneuvoston lainopillisena neuvonantajana ja valtion asia-

miehenä. Siitä olisi seurauksena, että erityisen valtionasiamiehen toimi kaventaisi oikeuskanslerin toimivaltaa ja että sen perustaminen olisi mahdollista vain lakia muuttamalla. Kysymykseen on syytä lähemmin puuttua.

Oikeuskanslerin asema Suomessa on muodostunut erikoislaatuiseksi. Se poikkeaa huomattavasti oikeuskanslerin asemasta Ruotsissa, josta tämä lainvalvojan instituutti tuli siirretyksi Suomeen maamme joutues-sa yhdistetyksi Venäjän valtakuntaan. Eroavaisuudet Suomen ja Ruot-sin oikeuskanslerin asemassa koskevat kuitenkin, jos sivuutetaan eri-tyisen valtakunnansyyttäjän, riksåklagare, viran perustamisesta Ruot-sissa oikeuskanslerin asemaan aiheutuneet muutokset, pääasiassa näi-den asemaa maansa hallitukseen nähden. Sitä vastoin näiden virkojen asemassa suhteessa yksityisiin ja heidän oikeuksiensa turvaamiseen ei ole sanottavaa eroavaisuutta.

Jo Ruotsin oikeuskanslerin ohjesääntöön vuodelta 1770 sisältyi mää-räys siitä, että yksityiset saivat tehdä kanteluita oikeuskanslerille jou-tuessaan oikeuksissaan sorretuiksi. Kantelut kohdistuivat viranomaisia vastaan ja niistä johtuvat toimenpiteet tähtäsivät yksityisten suojelemi-seen valtion edustajien eli virkamiesten taholta tapahtuvia yksityisten oikeuksien loukkaamisia vastaan. Ja prokuraattorin ohjesäännössä vuo-delta 1812, jossa tämän viran tehtävät tulivat ensi kerran yksityiskoh-taisesti määritellyksi, säädettiin sen 11 §:ssä, että «jos joku katsoi itsel-lään olevan syytä ilmi antaa luultuja lain rikkomisia virkamiesten ja muiden puolelta sekä sitoutuu niitä toteen näyttämään, ei prokuraattori saa kieltäytyä semmoisia kirjoituksia vastaanottamasta, ja lykätköön hän sitten ilmiannot asianomaiseen virkapaikkaan sekä, jos siinä yleistä syyttäjää tarvitaan, määrätköön samalla jonkun niiden ajamisessa ilmi-antajaa auttamaan».

Tämän säännöksen ja Ruotsin vallan aikuisten perinteiden pohjalla vakiintui meillä vähitellen käytäntö viime vuosisadalla. Senaatin ohje-sääntö vuodelta 1892, jonka ensimmäisen osan V lukuun prokuraattoria koskevat yksityiskohtaiset määräykset sisällytettiin, ei sisältynyt tässä suhteessa olennaisesti uusia määräyksiä. Prokuraattorin asema yksi-tyisten kansalaisten lainmukaisten oikeuksien suojelijana viranomaisten

taholta tapahtuvaa sortoa tai väärinkäytöksiä vastaan tuli tehostetuksi ohjesäännän 46 §:n säännöksellä. Sen mukaan prokuraattorin tuli valvoa, että «jokainen virkamies rehellisesti täyttää velvollisuutensa, niin ettei kukaan, ylhäinen eikä alhainen, ei rikas eikä köyhä, tule laillisessa oikeudessa mitään kärsimään.» Ohjesäännön 50 §:n määräys siitä, että prokuraattori ajaa tai ajattaa asianomaisessa paikassa kannetta virkamiehiä ja yksityisiä henkilöitä vastaan, kun kenraalikuvernööri, senaatti tai hän itse harkitsee semmoisen nostamisen tarpeelliseksi, on ilmeisesti käsitettävä lähinnä prokuraattorin toimintaan ylimpänä syyttäjänä liittyväksi valtuutukseksi. Mitään selvää säännöstä, jossa prokuraattorin velvollisuudeksi olisi pantu erityisesti valtion edun valvominen sen jou tuessa ristiriitaan yksityisten edun kanssa ei ohjesääntöön sisältynyt. Vain laki ja lailliset määräykset olivat prokuraattorin toiminnan ohje nuorana.

Prokuraattorin toimenpiteiden kärki yksityisten oikeusturvan takaa misessa kohdistui viranomaisia vastaan heidän taholtaan tapahtuvien laiminlyöntien tai virheellisen menettelyn johdosta. Vuoden 1812 ohjesäännön edellä mainittuun 11 §:ään ja 1892 vuoden ohjesäännön 58 §:ään sisältynyt samansisältöinen määräys avun antamisesta kantelijoille, ovat ilmeisesti antaneet aiheen sellaiselle tulkinnalla, että prokuraattorin oli yksityisen oikeussuojan turvaamiseksi ryhdyttävä varsin pitkälle meneviinkin toimenpiteisiin.²

Edellä viitattujen säännösten ja niiden pohjalta muodostuneen käytännön mukaan prokuraattorin velvollisuuksiin ei siis kuulunut valtion edun valvominen yleensä muussa mielessä kuin että voimassa olevia

² Niinpä esim. prokuraattorin sijainen määräsi 12. 5. 1826 viraston virkamiehen ajamaan erään talollisen saatava-asiaa huomattavassa asemassa olevaa virkamiestä vastaan ja 29. 5. 1852 Turun hovioikeuden kanneviskaali sai määräyksen jättää hovioikeuteen erään varattomaksi todetun torpparin valituksen häätöasiassa. Harvinaista ei ollut että virallinen syyttäjä määrättiin ajamaan ulkomaalla asuvan tai venäläisen asiaa. Erittäin pitkälle menemistä oikeusturvan antamisessa merkitsi 4. 5. 1853 päivätty määräys prokuraattorin viraston virkamiehelle jättää senaatin oikeusosastoon erään naisen valituskirja häntä vastaan ajetussa rikosluontoisessa asiassa. *Olavi Honka*: Historiallinen selostus prokuraattorin viran perustamisesta sekä sen ja prokuraattorinviraston kehityksestä ja toiminnasta s. 50—51. Juhlajulkaisu »Prokuraattori-Oikeuskansleri 1809—1959.»

säännöksiä noudatettiin ja mitä hänen syyttäjän asemastaan julkisen edun valvojana suorastaan johtui. Jonkinlaisen yleisen valtion asia-miehen asemaa ei hänellä siis ollut. Se seikka, että prokuraattorin toimesta muutoksenhakemuksia riitaluontoisissakin asioissa toisinaan jätettiin senaatin oikeusosastoon johtui siitä, että hänen asianaan oli tässä tuomioistuimessa valvoa valtion etua.

Prokuraattorin viran muuttuminen oikeuskanslerin viraksi ja viran sisällyttäminen hallitusmuotoomme ei ilmeisesti tässä suhteessa ole saanut aikaan erityisempää muutosta. Hallitusmuodon 46 §:ään sisältyvää velvoitusta oikeuskanslerille valvoa valtion oikeutta, ei voida tulkita määräykseksi huolehtia valtion edun valvomisesta muuta kuin oikeuskanslerin virkaan kuuluvien ylimmän syyttäjän ja lainvalvojan tehtävien puitteissa. Se tietää sitä, että mikäli ratkaisu liikkuu lainmukaisissa rajoissa ja kysymyksessä on lähinnä tarkoituksenmukaisuus, oikeuskansleri ei voi asiaan puuttua, vaikka hän katsoisikin valtion edun vaativan toisenlaista rakaisua. Harkittaessa oikeuskanslerin mahdollisuuksia valvoa valtion etua on otettava huomioon, että valtioneuvostossa eri ministeriöissä tehtävät ratkaisut eivät edes tule oikeuskanslerin tietoon muuta kuin ehkä jälestäpäin tehtyjen kanteluiden muodossa. Oikeuskansleri ei hallitusmuodon 48 §:n mukaan edes ole velvollinen antamaan lausuntoja muuta kuin presidentille ja valtioneuvostolle. Eri asia on, että käytäntö on viime aikoina johtanut siihen, että preventiiviset neuvottelut suullisine ja toisinaan kirjallisinekin lausuntoineen valtioneuvoston esittelijöiden kanssa ja toisinaan keskusvirastojenkin kanssa ovat yleistyneet. Nämä lausunnot voivat koskea vain oikeudellisia kysymyksiä. Valtion edun valvonta ei aina rajoitu vain tähän puoleen, vaan myös toimenpiteiden tarkoituksellisuuden harkintaan, mikä ei kuulu oikeuskanslerille.

Korkeimman lainvalvojan lausunnoilla hallinnossa esiintyvissä lain-tulkintakysymyksissä on luonnollisesti määrätty kantavuus. Valtion ja yksityisen välisissä, lähinnä yksityisoikeudellista laatua olevissa riitakysymyksissä ei tällaisilla lausunnoilla luonnollisesti ole asian joutuessa lainkäyttöelimen ratkaistavaksi, sen sitovampaa merkitystä kuin mitä toisenkaan asiapuolen lausunnolla sen sisällöstä riippuen on. Oikeus-

kanslerin aseman mukaista korkeimpana lainvalvojana ei ole asettautua valtion etujen valvojaksi. Hänen tulee vain valvoa että lakia kaikilla tahoilla noudatetaan. Erityisenä valtionasiamiehenä toimiminen ei ole tämän viran perinteiden mukaista eikä siihen sovellu. Vain pysyttämällä oikeuskansleri eturistiriitojen ulkopuolella voi luottamus tämän viran riippumattomaan ja oikeamieliseen hoitamiseen kaikilla tahoilla säilyä.

Käytännössä joutuvat valtioneuvoston esittelijät monasti määrittelemään kantansa sellaisissa lainopillisissa erikoiskysymyksissä, jotka heidän varsinaiseen virkatoimintaansa kuulumattomina ovat heille outoja ja joissa heillä ei ole kokemusta. Jos ratkaisusta riippuu oikeudenkäyntiin ryhtyminen tai siitä luopuminen, edellyttää valtion kannalta edullisen ratkaisun tekeminen erikoistietoja ja kokemusta. Samoin on asianlaista asiasta ehkä syntyvässä oikeudenkäynnissä. Tavaksi on kyllä muodostunut, että valtion joutuessa ensiarvoisen tärkeisiin oikeudenkäynteihin sen puolesta turvaudutaan asianajajan apuun, mutta poikkeukseton ei tämä tapa ole. Kun se kenet valtio asiamiehekseen ottaa voi riippua sattumanvaraisista ja vähemmän asiallisista tekijöistä, ei aina ole riittävää varmuutta siitä, että valtion asia tulisi mahdollisimman hyvin ajetuksi ja sen etu parhaiten turvatuksi.

Yhteiskunnallinen kehitys on johtanut yhä suurempaan erikoistumiseen. Lainoppikaan ei ole tästä kehityksestä jäänyt sivuun. Yhä laajemmaksi muodostunut lainsäädäntö ja sen suuntautuminen yksityiskohtaisin säännöksin yhä uusille aloille on pakottanut lakimiehetkin erikoistumaan. Hallinnon alalle antautunut lakimies, niin pätevät yleiset tiedot kuin hänellä ehkä onkin, ei pysty yhtä hyvin ratkaisemaan hänen alalleen vieraita erikoiskysymyksiä kuin lakimies, joka on hankkinut asianomaisen alan erikoistiedot ja saanut sillä kokemusta. Erityisesti toisen asioiden hoitamista varten on kehittynyt erityinen ammattikunta, asianajajat, joiden asiana on huolehtia siitä, että klientin etu tulee lakien suomin mahdollisuuksin parhaiten turvatuksi.

Kun näyttää ilmeiseltä, että valtion etu ei tule kaikissa esille tulevissa tapauksissa riittävän tehokkaasti valvotuksi, on syytä harkita, eikö tämän edun mukaista olisi, että valtion käytettävissä olisi riittävillä lain-

opillisilla tiedoilla varustettu ja käytännössä taitavaksi todettu lakimies, eräänlainen valtionasiamies, jonka tehtävänä olisi yksityiskohtaisesti vahvistettujen määräysten puitteissa huolehtia valtion edun valvomisesta sellaisissa erikoistapauksissa, jossa tämä etu ei muutoin tule asianmukaisesti hoidetuksi. Tehtäväpiiriin voitaisiin myös sisällyttää neuvotteluluontoisia toimenpiteitä. Valtionasiamiehen toiminta olisi suunniteltava siten, ettei se rajoittaisi oikeuskanslerin toimivaltaa eikä joutuisi ristiriitaan sen kanssa. Näin järjestettynä se ei vaatisi lainmuutosta. Sen avulla vain täytettäisiin nykyisin vallitseva aukko.

Mikäli tällaiseen toimenpiteeseen katsottaisiin olevan riittävää syytä, on lähdeittävä siitä, että tehtävään saataisiin mahdollisimman pätevä henkilö. Kun siihen ei olisi kiinnitettävissä taitavaa henkilöä muutoin kuin suoritamalla tehtävästä hyvä palkkio, on olemassa vaara, että tämä tehtävä kiinnostaisi politiikan alalla ansioituneita tai että poliittisilla näkökohdilla muutoin tulisi olemaan merkitystä sen täyttämisessä. Näin ei tietenkään saisi olla. Poliittisten vaikutteiden poiseliminoiminen tuskin olisi mahdollista muutoin kuin että nämä karsittaisiin pois jo tehtäessä ehdotusta toimen täyttämiseksi. Sen jälkeen kun laki asianajajista on 1. 7. 1959 tullut voimaan, tuntuisi luonnolliselta, että vain asianajaja voisi tulla kysymykseen sellaista tointa tai tehtävää täytettäessä.

Lopuksi voidaan mainita, että Norjassa on kuninkaallisella päätöksellä 6. 10. 1939 vahvistettu ohjesääntö erityiselle virkamiehelle, hallituksen asianajajalle, regjeringsadvokat. Toimen tehtäviin kuuluu hallituksen määräyksen mukaan ajaa valtion asioita ja antaa lainopillisia lausuntoja. Toimelle on vahvistettu määrätty palkka ja sitä on hoitanut asianajaja, jolla on oma asianajotoimisto apulaisineen. Toimeen liittyvää työmäärää kuvastaa, että viime vuosina on sen käsiteltäväksi joutunut n. 300 uutta asiaa. Kun toimen tähänastinen haltija eroaa 1. 1. 1962 lukien on vireillä suunnitelmia toimen mahdolliseksi uudelleen järjestelyksi, mutta toistaiseksi ei asiasta ole vielä päätöstä tehty. Ruotsissa, jonka tuomioistuin- ja hallintojärjestelmä on meidän järjestelmäämme verrattavissa, ei vastaavanlaista tointa tiettävästi ole.