



## ■ Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

# Tehtävienjakouudistuksen jälkeen

## Rakenteellinen näkökulma

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välistä tehtävienjakoa koskeva uudistus tuli voimaan 1.10.2022. Kertomusvuosi 2023 on siten ensimmäinen kokonainen toimintavuosi, jolloin uudistusta pantiin täytäntöön.

Uudistus yhtäältä kirjasi hiljalleen syntyneitä tehtävien eriytymistä näiden kahden instituution välillä keskittämällä tiettyjen asiaryhmien kantelujen käsittelyä oikeusasiamiehelle, mutta toisaalta myös suuntaamalla oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa hieman uudella tavalla. Uudistuksessa osoitettiin oikeuskanslerille tulevaisuuden painopisteitä, joissa sillä on tai pitäisi olla oikeusvaltion turvaamisessa ja kehittämisessä erityinen rooli.

Tiettyjen tehtävien keskittämisen ohella tätä ilmentää myös oikeuskanslerin julkisen hallinnon laillisuusvalvonnan painottaminen vahvemmin perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisen rakenteellisiin ja järjestelmätasoiin esteisiin. Oikeuskanslerilla säilyy edelleenkin rakenteellinen laillisuusvalvontatehtävä kaikissa asiaryhmissä eli myös niissä, joissa yksilön oikeusaseman toteutumista koskevat kantelut keskitetään oikeusasiamiehelle.

Uusi tehtävienjako muutti joitakin asioita, mutta ei kaikkea – tai läheskään kaikkea. Keskeistä on, että perustuslain muutokset rajattiin jo toimeksiannossa uudistuksen ulkopuolelle. Suomen oikeusjärjestyksessä on siten edelleen kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, joiden toimivalta, tehtävä ja valtuudet ovat itse perustuslaissa muuttumattomat. Tehtäviä ei myöskään keskitetty niin radikaalisti, että se olisi käytännössä kovertanut tyhjäksi oikeuskanslerin hallinnon toimintaan kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Vaikka joissakin tärkeissä asiaryhmissä kanteluiden käsittelyä keskitettiin oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerin suorittamassa hallinnon



ja lainkäytön valvonnassa eli niin sanotussa oikeusvalvonnassa useimmissa asiaryhmissä näin ei tehty ja niitä käsitellään oikeuskanslerinvirastossa entiseen tapaan.

Joissakin asiaryhmissä uusi tehtävienjako menee asiaryhmän sisältä. Vaikka tietyt poliisia koskevat asiat onkin koottu oikeusasiamiehelle, siihen liittyy esitutkinnan aloittamista, keskeyttämistä ja viivytyksettömyyttä koskeva tärkeä poikkeus: näitä asioita ei ole keskitetty oikeusasiamiehelle. Tällä ratkaisulla on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kannalta todellista merkitystä, ja asiaryhmä on ollut keskeisesti esillä oma-aloitteisessa laillisuusvalvonnassani.<sup>26</sup>

Molemmilla ylimmillä laillisuusvalvojilla on siten edelleenkin mielekäs ja kokonaisvaltainen tehtävä ja tehtäväalue. Tämä on tärkeää myös perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien rakenteellisiin esteisiin puuttuvan laillisuusvalvonnan kannalta. Jos toimenkuva olisi kovin rajoittunut tai sirpaleinen, ei rakenteellisen tarkastelun edellytyksenä olevaan kokonaisvaltaiseen hahmotukseen olisi käytännössä mahdollisuuksia.

## Oma-aloitteisuus ja monipuolistuvat tietolähteet

Vaikka rakenteellinen näkökulma olikin tehtävienjakouudistuksessa tärkeä, ei se suinkaan ole ollut ennen sitäkään vieras oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa.

Kirjoitin vuoden 2011 kertomuksessa tarkastustoiminnan merkityksestä laillisuusvalvonnassa:

”Tarkastus ei ole virheiden itsetarkoituksellista etsimistä. Toki niihin puututaan, jos niitä ilmenee, ja silloin korjaava palaute on lähtökohtaisesti luonteeltaan ohjaavaa. Tärkeää on kuitenkin hahmottaa niitä rakenteita, olosuhteita, tunnelmia ja edellytyksiä, joissa julkista toimintaa harjoitetaan. Rakenteellinen näkökulma on silloin olennainen:

---

<sup>26</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021, K19/2022 vp, s. 24-27, ”Laillisuusvalvoja ja media” ja Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020, K17/2021 vp, s. 24-26, ”Oikeuskansleri oikeusvaltion ylläpito- ja kehittämistehtävässä”.



jos virkamiehet eivät täytä velvollisuuttansa, niin selittääkö sitä jokin esimerkiksi ohjeistuksessa, voimavaroissa, toimintakulttuurissa, osaamisessa taikka johtamisessa. Tällaisessa näkökulmassa yksittäisillä virheillä voi olla toisinaan arvokas, laajempia yhteyksiä luova merkitys. Laillisuusvalvontaan kuitenkin kuuluu, että myös tarkastuksilla ilmitulleet vakavat yksittäiset virheet johtavat jatkotoimenpiteisiin.”<sup>27</sup>

Rakenteellinen näkökulma edellyttää oma-aloitteisuutta. Siihen on tähdätty aina ja se on ollut osa aktiivista laillisuusvalvontaa. Kun virastolla on pitkä historia, menneiltä ajoilta löytyykin siihen kannustava lausahdus. Prokuraattori Caloniuksen sanoin: ”Prokuraattori myös voipi itse ottaa selkoa siitä, miten virkamiehet täyttävät velvollisuutensa ja miten lakeja noudatetaan.”<sup>28</sup>

Tiettyjen asiaryhmien kanteluiden keskittäminen oikeusasiamiehelle – ehkä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa – tarkoittaa luonnollisesti, että kanteluista saatavaa tietoa oikeuskanslerin rakenteellisen laillisuusvalvonnan perusteeksi on käytettävissä vähemmän. Tämä vaatii valvonnan osittaista uudelleen suuntaamista ja ennen kaikkea pyrkimystä hankkia enemmän laadullisesti merkityksellistä tietoa oma-aloitteisesti. Tämä oli myös yksi tehtävienjakouudistuksen tavoitteista eli suunnata laillisuusvalvontaa oma-aloitteisuuteen ja vähentää kanteluiden käsittelyä. Siihen on pyritty myös aikaisemmilla uudistuksilla, joissa muun muassa kanteluiden vanhentumisaikaa lyhennettiin ja ylimmän laillisuusvalvonnan harkintavaltaa laajennettiin.<sup>29</sup>

Muutos korostaa ennestäänkin käytettyjen tietolähteiden merkitystä ja uudella tavalla. Perinteisestikin laillisuusvalvojat ovat poimineet mediasta yksittäisiä aiheita valvontaansa. Media ei ole kuitenkaan enää entinen ja se tarjoaa uusia mahdollisuuksia myös laillisuusvalvojalle. Erityisesti julkaisemisen demokratisoituminen sosiaalisen

**Muutos korostaa ennestäänkin käytettyjen tietolähteiden merkitystä ja uudella tavalla.**

27 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011, K9/2012 vp, s. 20, ”Tarkastukset oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa”.

28 Keisarillisen Suomen senaatin prokuraattorin kertomus lainkäytöstä ja lakien hoitamisesta maassa Suomen valtiosäädyille, 1894 vuoden valtiopäivillä, Helsinki 1894, s. 104-105.

29 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000193#a20.5.2011-536>



median ja muiden uusien julkaisukanavien myötä on lisännyt tietolähteitä runsaasti – suorastaan ylenpalttisesti. Kaikki julkaistu ei suinkaan ole varteen otettavaa ja laatumediat pyrkivätkin kilpailemaan tässä kentässä tekemällä tutkivaa journalismia. Se on antanut laillisuusvalvonnalle tärkeitä aiheita.<sup>30</sup>

**Median demokratisoituminen on vahvistanut myös tiettyjä ikäviä ilmiöitä.**

Median demokratisoituminen on vahvistanut myös tiettyjä ikäviä ilmiöitä. Kriittisen ja tyytymättömän palautteen vastaanottaminen kuuluu toki virkatoimintaan ja laillisuusvalvontaankin, mutta median muutos on muuttanut sen määrää ja luonnetta. Uutisointi saattaa luoda

”kohuja”, jotka perustuvat laillisuusvalvonnan luonteen tai toimien tahattomaan tai tarkoitushakaiseen väärinymmärrykseen. Toki perusteena voi olla myös aito erimielisyys ja kritiikki. Parhaimmillaan näiden kohujen synnyttämä keskustelu voi kuitenkin selventää laillisuusvalvonnan tehtävää julkisuudessa ja lisätä tietoa siitä. Joka tapauksessa se edellyttää huomion kiinnittämistä yhä enemmän viestintään, paitsi kussakin ajankohtaisessa asiassa, mutta myös laillisuusvalvonnan toiminnasta ylipäätään.

Se, että laillisuusvalvonnasta ja -valvojista kirjoitetaan, kertoo tietenkin myös niiden yhteiskunnallisesta merkityksestä ja niihin kohdistuvasta kiinnostuksesta. Tosin laillisuusvalvojien mahdollisuuksia osallistua tähän keskusteluun rajoittaa heidän perustuslaillinen tehtävänsä, jonka suorittaminen edellyttää pidättyväisyyttä ja integriteetin tarkkaa suojaamista.<sup>31</sup>

Oikeuskanslerille kuuluva valtioneuvoston päätöksenteon ennakkollinen laillisuusvalvonta antaa myös uusia mahdollisuuksia jälkikäteiselle hallinnon ja lainkäytön laillisuusvalvonnalle. Pääsääntöisesti oikeuskanslerin suorittamasta ennakkollisesta laillisuusvalvonnasta voidaan identifioida aiheita, joiden seuranta apulaisoikeuskanslerin jälkikäteisesti suorittamassa laillisuusvalvonnassa on tärkeää ja voi antaa sille virikkeitä.

<sup>30</sup> Ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021, K19/2022 vp, s. 22-24.

<sup>31</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus kertomus vuodelta 2020, K17/2021 vp, s. 22-24.



Ennakollinen laillisuusvalvonta voi siis olla jälkikäteisen laillisuusvalvonnan riskianalyysin tietolähde. Toisaalta jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa esimerkiksi laillisuusvalvontakäynneillä tehdyt havainnot tai laillisuusvalvontaratkaisut voivat antaa arvokasta tietoa hallinnon ja lainmukaisuuden tilasta ennakolliselle laillisuusvalvonnalle. Nykyisellään oikeuskanslerinvirastossa päätoimisesti oikeusvalvontaan osallistuvat esittelijät valmistelevat erittäin merkittävän määrän oikeuskanslerin antamista lainsäädäntöehdotusten lausunnoista. He osallistuvat myös hallitusten esitysten ennakkotarkastuksiin ja listatarkastukseen. Näin tieto jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta välittyy valtioneuvoston päätöksenteon ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaan. Samalla oikeusvalvontaa tekevät esittelijät harjaantuvat tekemään oikeudellista analyysiä, tulevat ymmärtämään laaja-alaisemmin hallinnon toimintaa ja syvällisemmin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Tämä palvelee myös oikeusvalvonnan rakenteellisen näkökulman vahvistumista.

Molemminpuolinen vuorovaikutus siis tukee kummankin laillisuusvalvonnan suuntaa ja lisää niiden vaikuttavuutta. Oikeuskanslerinvirasto toimii nykyisin myös ilmoittajansuojelun keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana. Toimivaltaisten viranomaisten on myös vuosittain raportoitava oikeuskanslerinvirastolle ilmoittajansuojelulain mukaisista ilmoituksista.

Osana oikeuskanslerin yleistä laillisuusvalvontaa oikeuskansleri valvoo sitä, että toimivaltaiset viranomaiset täyttävät ilmoittajansuojelulain mukaiset velvollisuutensa. Sen ohella ilmoittajansuojelun kautta karttuva tieto on yksi tietolähde, jonka perusteella yleisessä laillisuusvalvonnassa voidaan tehdä riskiarvioita ja suunnata oma-aloitteista valvontaa.

## Haavoittuvat ryhmät ja valvonnan valvonta

Haavoittuviin ihmisryhmiin kuuluvat eivät useinkaan pysty tai jaksa huolehtia oikeuksiensa toteutumisesta ja harvat heistä tekevät esimerkiksi kanteluita ylimmille laillisuusvalvojille. Jotta näiden ihmisten perus- ja ihmisoikeudet toteutuisivat, edellyttää se oma-aloitteisuutta ylimmältä laillisuusvalvonnalta. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeudet sekä asema voi olla ja mitä suurimmassa määrin myös on rakenteellinen kysymys.



Vuosina 2018–2019 tarkastustoiminnassani erityisenä aiheena oli yhden haavoittuvimmista ihmisryhmistä eli lastensuojelun asiakkaiden asema ja oikeudet. Kohteena oli paitsi lastensuojelun järjestäminen kunnissa, mutta myös tämän ensisijaisesta valvonnasta vastuullisten aluehallintovirastojen suoriutuminen. Aluehallintovirastojen osalta kyse oli rakenteellisen laillisuusvalvonnan lähestymistavasta, jossa arvioin kokonaisvaltaisesti ensisijaisten laillisuusvalvojien toimintaa yhdistämällä eri lähteistä saatavaa tietoa. Näitä ovat muun muassa kantelut ja laillisuusvalvontakäynneiltä saatavat tiedot. Kyse oli ”valvonnan valvonnasta” eli valvoin sitä, miten valvoja suoriutuu tehtävästään.

Tämän työn havaintoja ja tuloksia olen tarkastellut kokoavasti vuoden 2019 kertomuksessa.<sup>32</sup> Tulokset olivat tuolloin monilta osin huolestuttavia, suorastaan masentavia. Olen viime ja tämän vuoden laillisuusvalvontakäynneillä hyvinvointialueille seurannut edelleenkin tätä aihetta ja erityisesti selvittänyt, olisiko, ainakin teoriassa, vahvemmillä hyvinvointialueilla paremmat mahdollisuudet turvata näiden lasten ja nuorten oikeudet ja hyvinvointi.

## Uudet, keskitetyt tehtäväalueet ja työtavat

Tehtävienjakolain uudistus määritteli oikeuskanslerille kolme uutta, keskitettyä tehtävää:

1. hallinnon ja automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevat asiat
2. korruption vastaisen toiminnan järjestämistä koskevat asiat ja
3. julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukia koskevat asiat.

---

<sup>32</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019, K12/2020 vp, s. 30–34, ”Laillisuusvalvontakäynnit kertoivat karusta arjesta: rakenteelliset ongelmat lastensuojelun uhkana”.



Näiden aiheiden kirjaaminen lakiin korostaa niiden merkitystä oikeusvaltion toimivuuden ja tulevaisuuden kannalta. Sisällöltään niissä on sinänsä kysymys tavanomaisista julkisen toiminnan alueista, joita koskevat kantelut oikeusasiames uudistuksen mukaisesti siirtää oikeuskanslerille. Aiheina ne kuitenkin edellyttävät uudenlaista ja kokoavampaa laillisuusvalvonnan lähestymistapaa, jossa rakenteellinen näkökulma on erityisen tärkeä.

Tämä tarkoittaa myös sitä, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kehitettävä ja omaksuttava uudenlaisia työtapoja. Kuvasin kymmenisen vuotta sitten oikeuskanslerinvirastoa modernina asiantuntijaorganisaationa, jossa keskustelukulttuuri yhdistetään päätöksenteon selkeyteen ja vastuuseen ja, jossa kanteluiden käsittely ja tarkastusten tekeminen ovat työparityöskentelyä eikä päällikkö-alainen -hierarkiaa.<sup>33</sup> Kuvaushan oli tietty hieman ihan teellinen, mutta tavoitteeltaan oikea ja edelleenkin pääosin paikkansa pitävä.

**Oikeuskanslerin  
laillisuusvalvonnassa  
on kehitettävä ja  
omaksuttava  
uudenlaisia työtapoja.**

Tämä ei kuitenkaan enää riitä. Uudet keskitetyt tehtäväalueet edellyttävät, että perinteistä esittelijän yksintyöskentelyä ratkaisijan<sup>34</sup> kanssa on laajennettava useampien esittelijöiden kesken ja ratkaisijan kanssa käytäväksi yhdessä työskentelyksi ja keskusteluksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi ratkaisijan ohjauksessa tapahtuvia ja esittelijöiden välillä asia- tai teemakohtaisesti muodostettavia työpareja tai ryhmiä, jotka työskentelevät yhtä yksittäistä ajankohtaista asiaa joustavammin ja pitkäjänteisemmin.

Tavoitteena on muodostaa ja pitää yllä – lainaten toisista yhteyksistä käytettyä ilmaisua – laillisuusvalvonnallista tilannekuvaa, joka voi olla pohjana laillisuusvalvontakäyntien suunnittelulle ja omille aloitteille. Samalla luodaan arvokasta, myös muuta yhteiskuntaa hyödyttävää asiantuntijuutta ja vahvistetaan virastoa ”modernina asiantuntijaorganisaationa”.

33 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012, K7/2013 vp, s. 21, ”Laillisuusvalvonnan juuret 300-vuotisessa maaperässä – kuinka puu kasvaa”.

34 Ratkaisijalla tarkoitetaan oikeuskansleria, apulaisoikeuskansleria ja hänen sijaistaan.



Esimerkiksi korruptioaihe vaatii monipuolista käsittelyä. Siinä oikeuskanslerinviraston ympäristö- ja yleishallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon, poliisin, syyttäjä- ja lainkäytön jälkikäteisen laillisuusvalvonnan sekä ennakollisen valtioneuvosto- ja lainkäytön jälkikäteisen laillisuusvalvonnan sekä ennakollisen valtioneuvosto- ja lainkäytön jälkikäteisen laillisuusvalvonnan esittelijät kokoontuvat yhteen ratkaisijan kanssa ja kartoittavat yhdessä tätä tilannekuvaa ja ideoivat jatkotoimia.

Uudet aiheet myös korostavat viraston ulkopuolella tehtävän työn arvoa. Myös oikeuskanslerinvirastosta on lähdettävä seminaareihin ja muihin tapaamisiin ja luotava aktiivisesti verkostoja. Tämä on ulotettava myös maan rajojen ulkopuolelle. Kansainvälinen yhteistyö kollegavirastojen kanssa on osa modernia laillisuusvalvontaa.

Hyvät käytänteet eivät tunne valtakunnanrajoja ja vaikka laillisuusvalvonta kohdistuukin kansalliseen järjestelmään, se on perusluonteeltaan globaalia. Hyvin monessa laillisuusvalvontaa harjoittavassa instituutiossa pohditaan samoja kysymyksiä, kuten kuinka tehostaa toimintaa, saavuttaa kansalaiset paremmin ja suojella haavoittuvia ryhmiä. Osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön antaa paitsi uusia virikkeitä ja tietoja, luo se myös uutta ja kriittistäkin näkökulmaa omaan toimintaan, joka on kaiken kehityksen välttämätön ehto.

Laillisuusvalvonnan työtapojen kehittäminen on pitkäjänteistä, mutta sitä ei voi eikä pidäkään tehdä hätäillen.

## Lainkäytön laillisuusvalvonta ja rakenteellinen näkökulma

Lainkäytön laillisuusvalvonnan voi tässä jakaa kolmeen alueeseen: yleiseen lainkäyttöön, hallintolainkäyttöön ja lainkäyttöön erityisissä oikeusturvaelimityksissä. Laillisuusvalvonnan käytännöt ja luonne vaihtelevat hieman näiden välillä, mutta yhteistä on, että se perustuu lainkäytön riippumattomuuden tarkkaan kunnioittamiseen. Laillisuusvalvoja ei puutu ratkaisutoiminnan ja harkintavallan käytön sisältöön, vaan suuntaa toimensa ehdottomien sääntöjen sekä menettelyiden valvontaan.





Yleisissä tuomioistuimissa on laissa säädettyä, omaa sisäistä ja vakiintunutta laillisuusvalvontaa, joka nivoutuu myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan. Käräjäoikeuksien tekemiä rangaistustuomioita tarkastetaan oikeuskanslerin virastossa ja hovioikeudet tekevät ilmoituksia havaitsemistaan vakavimmista virheistä<sup>35</sup>. Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin tekemien tarkastusten kertomukset ovat myös oikeuskanslerin virastossa käytössä. Kaikki nämä ovat tärkeitä lähteitä myös laillisuusvalvontaa rakenteellisesta näkökulmasta tehtäessä.

Vuorovaikutteisuutta oikeuskanslerin ja yleisten tuomioistuinten välillä ilmentää myös käytäntö, jossa hovioikeuksien tarkastustoiminnan tietoon saatetaan oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa esiin tulleisiin tapauksiin tai tapahtumiin perustuvia aiheita, jotka ovat tai voivat olla hovioikeuksien tarkastustoiminnassa merkityksellisiä. Yleisten tuomioistuinten itsensä tekemä ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonta täydentävät siis toisiaan. Tuomioistuinten oma laillisuusvalvonta on olennaista, mutta myös ulkopuolista, riippumatonta ja kokoavaa oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa tarvitaan. Oikeuskansleri myös arvioi tuomioistuinten omaa laillisuusvalvontaa.

Hallintotuomioistuimissa ja erityisissä oikeusturvaelimissä ei vastaavaa sisäisen laillisuusvalvonnan perinnettä eikä vuorovaikutusta oikeuskanslerin kanssa ole ollut. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on nojannut enemmän kanteluihin, laillisuusvalvontakäynteihin ja omiin aloitteisiin. Siinä selvitettyjä asioita ovat olleet esimerkiksi asiakirjojen julkisuutta koskevien muutoksenhakuasioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa<sup>36</sup> ja etenkin ympäristövalitusten käsittelyn viivytyksettömyys Vaasan hallinto-oikeudessa<sup>37</sup>. Hallinto-oikeuksiin tekemilläni laillisuusvalvontakäynneillä olen pyrkinyt hahmottamaan muun ohella oikeusturvaa lastensuojeluasioissa.

---

35 Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 3 §:n 3 mom.: ”Oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyn tavoin lähetetään oikeuskanslerin virastoon.” Tuomioistuinlaki 3 luku 3 § 2 mom.: ”Hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa.”

36 OKV/659/70/2022.

37 OKV/199/70/2020.



Laillisuusvalvontakäyntien teemojen ja kohteiden suunnittelu on mitä suurimmassa määrin rakenteellista laillisuusvalvontaa ja siihen kuuluvaa riskiarviointia. Toisinaan käynnit johtavat omiin aloitteisiin, joiden tavoitteena on puuttua oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisiin esteisiin.

Pitkäkestoisin erityiseen oikeusturvaelimeen kohdistuneesta valvonnasta takavuosilta on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskenut hanke, jossa laillisuusvalvonnan toimin pystyttiin vaikuttamaan käsittelyjen viipymiseen, mutta muutoksenhaun toimivuuteen lautakunnassa yleisemminkin. Kyse oli laajasta ja monia korjaavia toimenpiteitä edellyttäneestä kokonaisuudesta, jota seurattiin kiinteästi monta vuotta.<sup>38</sup> Huoli lautakunnan tilanteesta heräsi käsittelyn viipymistä lautakunnassa koskeneista lukuisista kanteluista, joiden perusteella lautakuntaan päätettiin tehdä laillisuusvalvontakäynti. Käynti osoitti huolen olleen aiheellinen.

Kertomusvuonna tuomioistuimiin tehdyillä laillisuusvalvontakäynneillä esillä on muun muassa ollut käräjänotaarien perehdytykseen, tukeen, seurantaan ja työmääriin liittyvät kysymykset. Joidenkin yksittäisten laillisuusvalvonta-asioiden perusteella heräsi huoli siitä, miten näihin seikkoihin liittyviä riskejä minimoidaan siten, etteivät ne toteutuessaan vaaranna käräjänotaarien taikka heidän asiakkaidensa oikeusturvaa. Kysymys on myös laajemmin käräjäharjoittelun toimivuudesta koulutusjärjestelmänä. Tässä yhteydessä laillisuusvalvontakäynteihin pääsääntöisesti kuuluvat luottamukselliset keskustelut käräjänotaarien kanssa ovat olleet erityisen merkityksellisiä.

## Rakenteellinen näkökulma ja seuranta

Rakenteellinen näkökulma ei ole vain laillisuusvalvonnallisten ongelmien tunnistamista, vaan se on myös niihin liittyvien toimenpiteiden seuranta. Rakenteellinen näkökulma ei pääty annettuun ratkaisuun.

---

38 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2009, K18/2010 vp, s. 205, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2010, K15/2011 vp, s. 180-184, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2011, K7/2012 vp, s. 168-170, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2012, K7/2013 vp, s. 176-177, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2013, K5/2014 vp, s. 147-149.



Jos olen ratkaisussani päätenyt tunnistamaan viranomaisen toiminnassa rakenteellisen ongelman, olen useasti edellyttänyt viranomaiselta tietoja siitä, mihin toimiin sen ratkaisemiseksi tullaan ryhtymään ja asettanut raportoinnille määräajan. Joskus viranomaiset myöntävät jo selvitysvaiheessa virheensä ja ilmoittavat korjauksista eikä raportointivelvoite ole silloin tarpeen. Joskus viranomaiset saattavat oma-aloitteisesti ryhtyä korjaaviin toimiin, vaikka päätöksessä niin ei olisi nimenomaisesti edellytettykään.<sup>39</sup>

Viranomaisen raportoiduttua toimista, olen arvioinut niiden asianmukaisuutta ja riittävyttä. Tätä toimintatapaa on käsitelty tässä kertomuksessa esimerkkien valossa tekstissä ”Päätösten seuranta rakenteellisen laillisuusvalvonnan keinona” s. 155-159.

Asiat eivät aina tule kerralla kuntoon, vaan saattavat edellyttää pitkäjänteistäkin seuranta. Jatkotoimet voivat kestää pitkäänkin, vuosiakin. Tällaista pitkäjänteistä seuranta käsitellään artikkelissa ”Yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmissä ja niiden käytössä jatkuvasti kehitettävää” s. 103-107.<sup>40</sup>

Laillisuusvalvonnan rakenteellista näkökulmaa voi myös kuvata toisinaan evolutiiviseksi tai orgaaniseksi, jossa ei välttämättä aina etukäteen ole tiedossa, mitä matkan varrella löytyy. Yksi askel voi antaa aiheita uusiin toimiin, jotka kuitenkin yllättäen saattavat liittyä toisiinsa. Tästä keskustellaan jutussa ”Laillisuusvalvonnan keinot apuna ihmiskaupparikosten tutkinnan kehittämisessä” s. 150-154.

**Laillisuusvalvonnan rakenteellista näkökulmaa voi myös kuvata toisinaan evolutiiviseksi tai orgaaniseksi.**

39 Ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2013, K 5/2014 vp, s. 19-20. ”Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden ja laillisuusvalvontaan vaikuttamisen yllättävät polut”.

40 Artikkelit kertoo myös esimerkin lainkäyttöön kohdistuvasta rakenteellisesta laillisuusvalvonnasta.



## Voiko rakenteellista näkökulmaa oppia?

Laillisuusvalvonnan parissa työskentelevät ihmiset ovat tarkkoja ja analyttisiä. Yksittäinen kanteluratkaisu on punnittu ja virheetön, oikeusohjeet paikoillaan ja sovellettu kantelusta poimittuun olennaiseen sisältöön ja selvitykset lainattu täsmällisesti ja niiden merkitys arvioitu.

Rakenteellinen näkökulma edellyttää kuitenkin jotain muutakin. Olen edellä pyrkinyt kuvaamaan, että kyse on merkittävästä laillisuusvalvonnan työtavan muutoksesta, joka edellyttää myös paljon sisäistä keskustelua, ohjausta ja oppimista.

Rakenteellinen näkökulma vaatii harjaantuneisuutta nähdä yhtäältä laajempia kokonaisuuksia ja muutosvoimia, mutta myös niiden oikeudellista dynamiikkaa. Tämä voi tarkoittaa säädännäisen ja muuttuvan oikeuden välistä vuorovaikutusta, eri tietolähteiden yhdistelyä, mutta ennen kaikkea kriittisyyttä ja kykyä katsoa asiaa hieman etäisyyden päästä. Unohtaa ei sovi kuitenkaan kansainvälistä kokemusta. Kansainväliseen toimintaan osallistuminen kehittää kokonaisuuksien hahmottamista ja kriittistä ajattelua. Se palvelee monipuolisesti laillisuusvalvontaa mutta myös virkamiesten ammatillista osaamista.

Juristikoulutus, monipuolinen työkokemus erityisesti hallinnossa ja oikeuslaitoksessa ja mahdolliset jatko-opinnot antavat rakenteellisen näkökulman omaksumiselle hyvät valmiudet. Laillisuusvalvontaa ja varsinkaan rakenteellista näkökulmaa ei kuitenkaan opeteta missään eikä sitä voi oppia muutoin kuin itse laillisuusvalvontaa tekemällä. Rakenteellisen näkökulman oppiminen onkin yhteinen hanke, joka koskee sekä esittelijöitä että ratkaisijoita. Lopputuloksena on vaikuttavampaa laillisuusvalvontaa ja oikeusvaltion saamaa parempaa suojaa.