

Mikko Puumalainen

TARKASTUKSET OIKEUSKANSLERIN LAILLISUUSVALVONNASSA

Tausta ja tavoitteet

Tässäkin kertomuksessa selostetaan oikeuskanslerin tekemiä tarkastuksia. Olen tehnyt virassani vuosittain noin kolmisenkymmentä tarkastusta. Vuonna 2011 niitä oli 27 ja vuotta aiemmin 30.

Tarkastukset ovat vanhastaan yksi laillisuusvalvonnan perustoimintamuodoista. Ensimmäisen tarkastusmatkan teki prokuraattorin sijainen Stichaeus huhti-toukokuussa 1812 Viipurin kaupunkiin Viipurin läänin järjestämistä koskevissa asioissa (Olavi Honka, Prokuraattori-Oikeuskansleri 1809-1959, Helsinki 1959, s. 95).

Kuva pääkaupungista maaseudun uneliaaseen ja umpikorruptoituneeseen hallintoon tehtävästä tarkastuksesta on herkullinen ja se on päätynyt jopa maailmankirjallisuuden klassikoksi Nikolai Gogolin Reviisorissa. Mitä oikeuskanslerin tarkastukset sitten sisältävät?

Tarkastuksista on säädetty oikeuskansleria koskevan lain 3 §:ssä. Sen mukaan osana viranomaistoiminnan ja muun julkisen toiminnan valvontaa oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Tässäkin tehtävässä kanslerilla on oikeus saada kaikki, myös salassa pidettävä aineisto käyttöön-
sä maksutta.

Tarkastusmatkojen tavoitetta kuvasi omalla aikanaan prokuraattori Calonius seuraavasti: ”Prokuraattori myös voipi itse ottaa selkoa siitä miten virkamiehet täyttävät velvollisuutensa ja miten lakeja noudatetaan.” (Keisarillisen Suomen senaatin prokuraattorin kertomus Lainkäytöstä ja lakien hoitamisesta maassa Suomen valtiosäädylle, 1894 vuoden valtiopäivillä, Helsinki 1894, s. 104-105).

Tavoite on pysynyt varsin samana, ja sisällönsäkin on yllättävän paljon samaa. Tarkastus on omakohtaista tiedonhakua laillisuusvalvontaa varten. ”Miten virkamiehet täyttävät velvollisuutensa” pitää sisällään ensiksikin lain noudattamisen: noudattavatko virkamiehet laissa säädettyjä käsittelyaikoja ja perustelevatko he päätöksensä asianmukaisesti. Tähän nivoutuu myös voimavarojen kohdentaminen ja riittävyys, työhyvinvointi, työtilojen terveellisyys ja turvallisuus.

Myös kysymyksen ”Miten lakeja noudatetaan?” voi ymmärtää laajemmin: miten uudet hallinnolliset tai lainsäädäntömuutokset on valmisteltu ja toteutettu, kuinka toimeenpano on onnistunut ja mitkä ovat uudistusten toteuttajien – eli virkamiesten – kokemukset ja näkemykset.

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

Jos kanteluista välittyy kansalaisten kokemuksia julkisen vallan asiakkaana, niin tarkastuksilla virkamiehet ja virastot voivat tuoda esiin oman äänensä.

Tarkastuskäyntien ilmapiiri on sidoksissa siihen osallistuviin osapuoliin. Tavoitteenani on keskusteleavuus ja omaan rooliin pohjautuva kannustuskin, mutta perusvireenä on toki laillisuusvalvonta. Johtamiseen kuuluva varsinainen motivointi kuuluu hallinnolle itselleen. Useimmiten tarkastettava ottaa tarkastuksen omanarvontuntoisesti mahdollisuutena kertoa toiminnastaan, tuloksistaan ja kiinnittää huomiota mahdollisiin laajakantoisempiinkin epäkohtiin. Parhaimmillaan tarkastuksiin on valmistauduttu toimittamalla etukäteisaineisto ajoissa sekä laatimalla jäsentyneet ja hyvät esitykset. Hyvissä tarkastuksissa keskustellaan avoimesti ja ne antavat uusia oivalluksia molemmille osapuolille. Joskus – onneksi harvoin – on vain istuttu kokoushuoneeseen ja kysytty apulaisoikeuskanslerilta: ”No, mitäs sitten?”

Kohteiden valikoituminen

Apulaisoikeuskanslerilla on toimialanaan koko julkisen toiminnan kenttä, koska oikeuskansleri ei käytännössä juurikaan tee tarkastuksia ja eduskunnan oikeusasiamiesten tarkastusvastuu on jakaantunut eri oikeusasiamiehille hallinnon eri alojen perusteella. Eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa määrää myös velvollisuus suljettujen laitosten tarkastamiseen. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijävirkamiehet myös tekevät yksittäisten aihealueiden tarkastuksia. Apulaisoikeuskanslerilla on siten tehtävässään ainutlaatuinen mahdollisuus yhdistää eri tarkastuksilla ja kanteluista sekä tarvittaessa myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin työskentelystä saamaansa tietoa koko julkisen vallan toiminnassa.

Mahdollisia tarkastuskohteita on siis paljon ja valinta on tehtävä huolellisesti. Käytännössä on vakiintunut pyytää esittelijöiltä tiettyjen suuntaviivojen perusteella ehdotuksia tarkastusohjelmaksi, joista sitten ohjelma yhdessä keskustellen muodostuu. Tarkastusten tulisi kattaa pitkäjänteisesti ja alueellisesti tasapainoisesti julkisen toiminnan eri osa-alueita. Erityistä huomiota on haluttu kiinnittää hallinnon muutoksiin seurantaan sekä haavoittuvien asiakasryhmien asemaan. Myös kantelut – tai niiden puuttuminen – taikka vihjeet epäkohdista voivat herättää kiinnostuksen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta myös tarkistetaan, ettei päällekkäisyyksiä heidän tarkastustensa kanssa synny.

Tarkastusohjelman teemoista esimerkiksi ovat oppilashuolto, toimeentulotuki, nuorten mielenterveyspalvelut ja lastensuojelu. Perinteisissä kohteissa – kuten poliisissa sekä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa – erityisenä teemana on viime aikoina ollut rakenneuudistukset. Suuret hallinnon muutokset ovat myös muutoin olleet tarkastuskohteena. Tutustuin lääninhalli-

tuksiin ja alueellisiin ympäristökeskuksiin sekä niiden seuraajiin ennen aluehallintouudistusta ja sen jälkeen. Myös verohallinnon uudistumista olen seurannut keskushallintoon sekä erillis- ja paikallisyksiköihin suuntautuneilla käynneillä.

Tarkastukset luonnollisesti kohdistuvat myös sosiaalitoimistoihin, päihdehuollon yksiköihin ja oppilaitoksiin. Tarkastuksilla käydään myös hallinnon eri tasoilla: paikallis-, alue- ja keskushallinnossa. Esimerkiksi maatalouden tukihallintoon olen perehtynyt käynneillä maa- ja metsätalousministeriössä, Maaseutuvirastossa, ELY-keskuksessa sekä kunnan maaseutuviranomaisessa. Tuore esimerkki samasta metodista on tämänkeväinen opetuksen teema. Tähän liittyvät tarkastukset ovat suuntautuneet organisaatioitaan hiljattain muuttaneeseen opetus- ja kulttuuriministeriöön, Opetushallitukseen, kaupungin opetustoimeen sekä kahteen paikalliseen kouluun. Kouluissa henkilöstön lisäksi keskusteltiin myös oppilaiden edustajien kanssa, muun muassa koska yhtenä tarkastuksessa selvitettävänä kysymyksenä oli lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen koulutyössä.

Tehokkuutta tarkastuksiin on tuonut saman sektorin eri yksiköiden yhdistäminen samoihin tarkastusmatkoihin, esimerkiksi aamulla poliisilaitos ja iltapäivällä syyttäjänvirasto tai tuomioistuimien. Usein tarkastusta taustoitetaan etukäteen keskustelemalla sidosryhmien kanssa. Esimerkiksi ennen käyntiä lainkäyttöviranomaisissa haastellaan paikallisia asianajajia.

Valmistautuminen

Tarkastuksia valmisteltaessa keskustelen myös esittelijöiden kanssa tilattavasta etukäteisaineistosta. Kun useimpien hallinnon yksiköiden tuotos on tosiasiallisen hallintotoiminnan

lisäksi hallintopäätökset, on luontevaa tarkastella näitä. Satunnaisotannalla poimituista päätöksistä tarkastetaan hallintolain vaatimusten toteutumisen: kielen selkeys, oikeat lainkohdat, päätösten perustelut ja muutoksenhakuohjaus. Lainkäyttöviranomaisten kohdalla huomio on enemmän käsittelyajoissa: diaaritiedoissa ja niin sanotuissa rästilistoissa. Erona vanhempaan käytäntöön nähdä on se, että järjestelmällisesti ja laajasti asiakirjoja tai arkistoja ei enää tarkasteta.

Tärkeä yksityiskohta on, että jokaisella tarkastuksella on varattu mahdollisuus viraston henkilöstölle keskustella luottamuksellisesti apulaisoikeuskanslerin kanssa. Tilaisuutta käytetään hyödyksi varsin usein. Toisinaan keskustelut johtavat jatkotoimiin. Usein kysymys liittyy kuitenkin yksittäisen työntekijän kokemuksiin työmäärästä, johtamisesta tai asemastaan työyhteisössä, joihin apulaisoikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua.

En ole tehnyt yllätystarkastuksia, koska ilmoittamalla etukäteen uskon pääseväni kokonaisuutena parempaan lopputulokseen. Samalla tarkastusmatkalla käyn usein useammassa kohteessa. Aineistojen kerääminen, aikataulujen ja ohjelmien laatiminen sekä paikalle pyydyttävien henkilöiden kutsuminen on silloin tehtävä yhteistyössä kohteen kanssa. Jotta tarkastuksesta tulisi mielekäs, on aineistojen oltava käytettävissä ja toiminnasta vastaavien henkilöiden oltava paikalla. Järjestelmällisyys ja hyvä valmistautuminen mahdollistavat sen, että itse tarkastuksessa voidaan toki tehdä yllättäviä kysymyksiä tai havaintoja. Yllättäen tarkastuksen toki voi tehdä esimerkiksi jonkin yksittäisen tutkittavan asian selvittämiseksi, mutta ylipäänsä ennalta ilmoittamatta tehtävät tarkastukset sopinevat paremmin suljettujen laitosten tarkastamiseen. Niissä olennaisista on olosuhteiden ja vapautensa menettäneiden asiakkaiden kohtelun arviointi.

Tuloksista ja merkityksestä

Tarkastuksesta laaditaan lähinnä oikeuskanslerinviraston omaan käyttöön tarkastuskertomus, joka on luottamuksellisia keskusteluja lukuun ottamatta julkinen asiakirja. Se lähetetään aina tarkastuskohteelle ja toisinaan virastoa valvovalle viranomaiselle, jos se sisältää havaintoja, joiden oletetaan johtavan heidän toimiinsa. Joskus kyse on asiasta, jossa ylempi viranomainen on ollut joko tietämätön tai välinpitämätön ja tarkastuksen kohde on ollut voimaton asiaa ratkaisemaan. Tällöin tarkastuksella voidaan vauhdittaa asian ratkaisua. Kertomuksissa on paljon arvokasta tietoa muillekin kuin laillisuusvalvojille ja niitä ryhdytään julkaisemaan tulevaisuudessa tänä vuonna uudistuvilla oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla.

Oma lukunsa on tarkastusten perusteella tehdyt omat aloitteet. Tällöin tarkastuksella on ilmennyt jotain laajakantoisempaa ja vakavaa, joka edellyttää järjestelmällisempiä jatko-toimia. Pitkäaikaisin esimerkki on ollut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tilanne (OKV/6/50/2008), jota on apulaisoikeuskansle-

rin päätöksissä ja tässäkin kertomuksessa useasti tarkasteltu. Tuoreita esimerkkejä samaan hallinnonalaan kohdistuvista omista aloitteista ovat hoitotakuun ulottuminen päihdesairauksien hoitoon (OKV/8/50/2011) sekä sosiaalihuollon valvontaan liittyvän tiedon kerääminen (OKV/10/50/2011 ja OKV 17/50/2010).

Vaikka laillisuusvalvonnan tarkastuskäynnit ovatkin vanha instituutio, se on yhä käyttökelpoinen. Jos edeltäjäni prokuraattorin viran edustajat Stichaeus tai Calonius liittyisivät matkaani, tuntuisi työ heistä kyllä tutulta. Omassa työssäni pidän tarkastustoimintaa korvaamattomana ja hyvin muita tehtäviä täydentävänä työkaluna. Se on muun laillisuusvalvonnan tavoin itsenäistä ja riippumatonta sekä asiantuntevaa. Hengeltään se siten vastaa modernia suomalaista hallintoa: sen korkeatasoista ja sitoutunutta virkakuntaa on syytä arvostaa suhtautumalla siihen arvioivasti, mutta rakentavasti. Gogolin Reviisorin kuva hallinnosta ja tarkastuksista on siten enemmän kirjallisuutta kuin todellisuutta. Mikään ei ole kuitenkaan täydellistä. Tarkastustoiminnalla on yhä virheitä ja huonoa hallintoa ennalta ehkäisevä sekä virheitä oikaiseva merkitys.