

Mikko Puumalainen

LAILLISUUSVALVONNAN JUURET 300-VUOTISESSA MAAPERÄSSÄ – KUINKA PUU KASVAA

Ei oikeusvaltiota ilman laillisuusvalvontaa

Tämä vuosi on merkkipäivä Suomen oikeuskanslerille: Ruotsin kuningaskunnassa vuonna 1713 toimintansa aloittanut oikeuskansleri oli Suomenkin – nykyisessä mielessä – oikeuskansleri.

Oikeuskanslerinvirasto vietti vuonna 2009 200-vuotismerkkipäiväänsä osana suomalaista hallintojärjestelmää. Viraston juuret ovat siis kuitenkin jo Ruotsin vallan ajassa.

Yhteiskunta ja ihmiset ovat tietenkin noista ajoista paljon muuttuneet, mutta kiinnostavaa on huomata, miten samana oikeuskanslerin ydintehvät ovat pysyneet.

Tehtävänä on edelleenkin valvoa viranomais-toiminnan lainmukaisuutta ihmisten tekemien kanteluiden tai omien havaintojen perusteella ja tehdä tarkastuskäyntejä virastoihin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin yksiköihin. Valtioneuvoston päätöksentekoa valvotaan hyvinkin läheisesti. Tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille annetaan pyydettäessä tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Perusluonteeltaan samoja tehtäviä hoidettiin Ruotsin kuningaskunnassa, Suomen suuriruhtinaskun-

nassa ja Suomen tasavallassa – kulloisenkin toimintaympäristön ehtojen mukaisesti.

Laillisuusvalvonnan tarve ja modernin oikeusvaltion synty liittyvät yhteen: ei ole modernia hallintoa ja oikeusvaltioita ilman julkisen vallan käyttäjien vastuunalaisuutta lain edessä ja sen riippumatonta valvontaa. Oikeuskansleri on ollut yksi suomalaisen oikeusvaltion rakentajista.

Moni asia oikeuskanslerin roolissa ja tehtävässä on tietenkin muuttunut ja sen myötä myös laillisuusvalvojalle asetettavat vaatimukset. Kun yhteiskunnan muutos on jatkuvaa, heijastuu se myös hallintoa valvovaan oikeuskansleriin. Vaikka laillisuusvalvoja onkin tehtävässään riippumaton, ei se tarkoita laillisuusvalvojan eristyneisyyttä. Ympäröivän yhteiskunnan kehityksessä on pysyttävä mukana ja oltava siihen vuorovaikutuksessa. Tämä vaikuttaa moninaisesti työhön.

Toimiala laajentunut ja mutkistunut

Yksiselitteisen suuri, pitkäaikainen muutos laillisuusvalvonnessa on ollut hyvinvointivaltion

rakentamisesta seurannut julkisen toiminnan laajeneminen. Tämä on tarkoittanut sitä, että valvottavien virkamiesten tai muiden julkista valtaa käyttävien määrä on lisääntynyt. Myös valvottavien velvoitteiden ala ja määrä on lisääntynyt. Tämän lisäksi viime vuosien ulkoistusten, hallinnon rakenteiden muutosten ja tilaaja-tuottaja -mallien lisääntyminen on tehnyt julkisen toiminnan tunnistamisen vaikeammaksi. Samalla julkiseen toimintaan liittyvät yleiset velvollisuudet, kuten avoimuus ja hyvä hallinto, eivät hahmotu yhtä selkeästi.

Toimintakentän laajeneminen on johtanut kantelumäärien kasvuun. Valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien lakien muutoksilla pyrittiin lisäämään harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä ja siten saamaan aikaan enemmän tilaa oma-aloitteiselle toiminnalle. On olennaista säilyttää näiden kahden perustehtävän välinen tasapaino. Vaikka uudistuksella tavallaan pyrittiin vastaamaan edellä kuvattuun kehitykseen, on lain merkittävä muutos ollut kuitenkin todellisuudessa verraten vähäinen. Oikeuskansleria koskeva laki ei aiemminkaan määrännyt epätarkoituksenmukaiseen kanteluiden käsittelyyn. Enemmän merkitystä oli vanhentumisajan lyhentymisellä viidestä kahteen vuoteen ja ehkä lainmuutokseen sisältyvällä viestillä siitä, että laillisuusvalvoja voi halutessaan tuntuvastikin kanteluiden käsittelyä priorisoida ja keventääkin.

Uuden lainsäädännön ehkä merkittävin muutos koski laajentunutta mahdollisuutta siirtää laillisuusvalvojille tehtyjä kanteluita toisten viranomaisten selvitettäväksi. Aiemmin lakia tulkittiin niin, että siirtomahdollisuus oli tarkoin rajattu poikkeus. Laillisuusvalvonnan kulttuuri on kuitenkin Suomessa muuttunut: hallinnonalat ja virastot ovat itsekin oivaltaneet sen, kuinka olennainen osa laillisuuden omavalvonta on laadukkaassa ja tuloksellisessa

toiminnassa. Tämän ohella hallinnonalojen yleistä laillisuusvalvontaa on vahvistettu. Esimerkiksi sisäasiainministeriössä on yksikö tästä varten, Poliisihallituksella on vastaavia vastuita ja sosiaali- ja terveydenhuollossa on erityisviranomainen, Valvira. Tämän ohella erityisten, alueellisten laillisuusvalvontaviranomaisten profiilia on vahvistettu esimerkiksi perustamalla aluehallintovirastot. Kantelujen tutkimisen ohella aluehallintoviranomaisilla ja erityisviranomaisilla (Valvira) on myös mahdollisuus tuntuvampiin seuraamuksiin. Vireillä oleva hallintolain uudistus, joka sääntelisi kantelumenettelyä, edelleenkin tehostaisi tätä toimintaa.

Kantelujen siirtäminen toisen viranomaisen käsiteltäväksi ei olisi mielekästä, jollei laillisuusvalvonnan kokonaisuus ja hallinnon oma, sisäinen laillisuusvalvonta olisi kehittynyt. Ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävänä on seurata ja tukea tätä työtä. Kanteluiden siirtäminen ja niiden käsittelyn seuranta on siihen yksi keino. Viranomainen, jolle kantelu on siirretty käsiteltäväksi, on velvollinen ilmoittamaan toimenpiteistään oikeuskanslerille. Ylimmälle laillisuusvalvonnalta hahmottuu tässä syvenevä tehtäväalue, jossa valvotaan myös hallinnon omaa tai muuta sektorikohtaista laillisuusvalvontaa ja pyritään tekemään siitä laadukkaampaa. Oikeuskanslerin tavoitteena on jo pitkään ollut tukea tätä kehitystä ja siirtäminen toimii tässä laillisuusvalvojan uutena työkaluna. Kantelijan asema ei tässä myöskään heikkene.

Oikeuskanslerin toiminta-alue yhteiskunnassa on laaja, mutta oikeuskanslerin tulee pystyä valvomaan julkista toimintaa kaikissa eri muodoissaan. Näkemys siitä, mikä ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää, on siis tarpeen. Kantelijat päättävät itse, mistä kantelevat ja siihen ei laillisuusvalvoja juuri voi vaikuttaa. Tarkastustoiminnalla ja omilla aloitteilla voi pyrkiä kuitenkin aktiivisesti ohjaamaan huomiota mui-

hinkin tärkeisiin aiheisiin ja luoda täydentävää kokonaiskuvaa. Tarkastustoiminnassa on ollutkin erityisinä teemoina lasten ja nuorten asema, päihdehuolto, toimeentulotuki sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavat keskeiset hallinnon muutosprosessit, kuten esimerkiksi aluehallinto- ja käräjäoikeusuudistukset.

Julkisten tehtävien ja palvelujen järjestämiseen liittyy piirteitä, jotka näyttävät olevan pinnalta katsoen etupäässä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä eli hallinnon järjestämistä eikä perinteisiä laillisuuskysymyksiä. Se, miten hallinto järjestetään, vaikuttaa tietenkin olennaisesti laissa säädettyjen velvoitteiden toteutumiseen. Esimerkiksi hallinnon rakenteiden mylläys yhden hallituskauden aikana tai kokonaisten virastojen uudelleen sijoittaminen kiireisesti satojen kilometrien päähän vaikuttaa luonnollisesti mahdollisuuksiin täyttää ne vaatimukset, jotka jokaisella virkamiehellä lain mukaan on. Vaikka muutoksissa vakuutetaankin kiinnitettävän huomiota kallisarvoisimman resurssein eli henkilöstön kohtaloon, on todellisuus joskus karumpi. Tehtävät voivat lisääntyä, resurssit vähetä ja työn ulkoiset olosuhteet vaikeutua. Tällaiset tekijät eivät ole lähtökohtaisesti kuitenkaan olleet virkavastuusta vapauttavia tekijöitä. Virkamiehen on näissäkin olosuhteissa suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Laillisuusvalvonnassa on syytä kuitenkin tässä yhteydessä ottaa tarkasteluun yksittäisen lojailin, annetuissa olosuhteissa uurastavan virkamiehen lisäksi ne, jotka näistä olosuhteista päättävät. Tämä on yhä tärkeämpi kysymys voimavarojen niukentuessa. Perustuslain mukaan kukin ministeriö muun muassa vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja ministeriön päällikkönä on ministeri. Ministeriö ja ministeri viime kädessä vastaavat siitä, toimiiko hallinto. Jossain vaiheessa tarkoituksenmukaisuusnäkemys siitä, miten hallinto pitäisi järjestää, voi siten muuttua myös oikeudellisen vastuun kysymykseksi.

Tietotekniikka – laillisuusvalvonnan isäntä ja renki

Pelkästään valvonnan kohteet eivät ole muuttuneet, myös toiminnan ulkoiset olosuhteet. Tietotekniikka ja sähköinen asiointi kehittyvät huimaa vauhtia. Vaikka sisäisen työskentelyn ja viestinnän mahdollisuudet lisääntyvät, niin kasvavat myös ympäröivän yhteiskunnan ja asiakaskunnan odotukset. Sähköisiä palveluvaihtoehtoja on tarjottava. Ajantasaista ja monipuolista verkkoviestintää pidetään itsestäänselvyytenä. Laillisuusvalvonta on vaikuttamista ja se jää puolitiehen, jos viesti ei välity – ja yhä enemmän – ei näy.

Verkkosivujen jatkuva kehittäminen ei kuitenkaan enää riitä. Myös laillisuusvalvojilta odotetaan uusien sosiaalisen median palvelujen tarjontaa. Kuitenkaan niitä asiakkaita, jotka haluavat arvostella viranomaisia käyttämällä edelleenkin lyijykynää ja ruutupaperia sekä lähettämällä kirjoituksen kirjekuoressa postin välityksellä, ei unohdeta.

Viestintä on siirtynyt verkkoon, ja kanteluiden käsittelyyn on verkkoviestinnän tuloksena tullut yhä enemmän vuorovaikutteisuutta. Viestinnän avulla voidaan ohjata – esimerkiksi sähköisiin lomakkeisiin sisältyvillä ohjeilla – asiakkaita tekemään yksilöidymiä kanteluita. Näin myös säädetään asiakkaiden odotuksia realistisiksi siitä, mitä palveluja laillisuusvalvojalta on odotettavissa.

Yhä useammin kantelija saatuaan laillisuusvalvojalta vastauksen pyytää siihen tarkennuksia taikka esittää uusia kysymyksiä – tai tyytymättömyyttään, jos laillisuusvalvoja ei ole havainnut aihetta toimenpiteisiin. Näihin lisäkirjoituksiin pääsääntöisesti luonnollisesti vastataan. Jos tämän vuorovaikutuksen tuloksena kantelijalle välittyy käsitys, että hänen esittämänsä asia on tullut oikeuskanslerinvirastossa huolellisesti harkittua, tekee tietotekniikka silloin laillisuusvalvonnalle palveluksen.

Laillisuusvalvontakin kansainvälistyy

Maaailma on myös Suomesta käsin nopeasti avautunut – samoin suomalainen hallinto ja oikeusjärjestys. Viimeistään Euroopan unionin jäsenyys teki eurooppalaisista asioista suomalaisen hallinnon arkipäivää. Laillisuusvalvonnan toimintaympäristö on siten kansainvälistynyt. Tämä ei tarkoita vain eurooppalaisten säädösten toimeenpanon seuranta suomalaissa hallinnoissa. Ilmiöt ja vaikutteet liikkuvat, jolloin osallistuminen kansainväliseen keskusteluun ja vuorovaikutukseen tuottaa paitsi oivalluksia, myös peilauspintaa omille kokemuksille.

Kansainvälinen yhteistyö antaa eväitä seurata yhteiskunnan kehitystä valppaasti ja parhaimmillaan ennakoivasti myös kotimaassa. Kansainvälisessä vuorovaikutuksessa saa myös tietoa kollegavirastojen tai toisen maan hallinnon parhaista käytännöistä, jotka voivat olla virikkeitä oman toiminnan kehittämiseksi ja suomalaisen hallinnon arvioinnille. Oikeuskanslerilla ei ole sellaisenaan kansainvälisiä vastinpareja, mutta esimerkiksi eurooppalaiset ja kansainväliset oikeusasiamiesverkostot ovat hallinnon valvontaa koskeissa asioissa luontevia oikeuskanslerin kansainvälisiä foorumeita. Muutoin foorumeita pitää itse hakea. Niitä toki on.

Asiakkaat ja kollegat

Yhteiskunnan muututtua myös henkilöstö ja johtamiskulttuuri ovat muuttuneet. Muodollisesti ja perinteisesti oikeuskanslerinvirasto on päällikkövirasto. Tärkeämpää on kuitenkin ymmärtää virasto modernina asiantuntijaorganisaationa, jossa keskustelukulttuuri yhdistetään päätöksenteon selkeyteen ja vastuuseen. Asiantuntijaesittelijä ei enää tyytyisikään muuhun. Tämä merkitsee esi-

merkiksi keskusteleavuutta, kuuntelua, osallistamista ja yhdessä tekemistä – hämärtämättä kuitenkaan vastuunjakoa esittelyn ja ratkaisemisen välillä. Kanteluiden käsittely ja tarkastusten tekeminen ovat työparityöskentelyä eikä päällikköalainen -hierarkiaa. Tämän ajattelun mukaisesti kaikki asiantuntemus virastossa saadaan yhteiseen käyttöön ja aktiivisuus on molemminpuolista.

Suuri muutos on ollut myös kansalaisyhteiskunnan kehitys. Ylimmänkin laillisuusvalvojan tulee osallistua aktiivisesti vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa. Yhteistyön avulla voidaan saada tukea oman toiminnan strategialle sekä lisätä sidosryhmien luottamusta ja tietämystä laillisuusvalvonnasta. Riippumattomuus ei ole tälle este, mutta laillisuusvalvoja ei voine olla rakenteiden keskipiste. Tässä mielessä uusi kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon liittyvä ihmisoikeusvaltuuskunta sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkosto ovat oivallisia mahdollisuuksia oikeuskanslerille pitää sidosryhmiin yhteyttä varsinaisen laillisuusvalvonnan siitä vaarantumatta. Vanhatkin keinot toki toimivat: osallistuminen koulutuksiin, seminaareihin ja muihin moninaisiin ammatillisiin tapahtumiin luo väistämättä hyödyllisiä yhteyksiä ja tuo tietoa valvonnan tarpeista.

Laillisuusvalvojan valvonta ja vastuu

Ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta seuraa, että oikeuskanslerin toimintaan kohdistuva ulkopuolinen, muodollinen valvonta on määrämuotoista ja tarkoin säänneltyä. Rahan käytöstään virasto vastaa niin kuin muutkin, mutta varsinaisen työn arviointi kuuluu perustuslain mukaan eduskunnalle ja lähemmin siellä perustuslakivaliokunnalle. Oikeuskanslerihan ei valvo eduskuntaa, jolloin valvojan ja valvottavan roolit

eivät sekoitu. Koska oikeuskanslerin valvottavien joukko käsittääkin muuten jokseenkin kaikki muut julkiset toimijat, olisi muunlaista valvontasuhdetta vaikea ajatella.

Valvonta on kuitenkin tavanomaisesti vuositista oikeuskanslerin kertomuksen yhteydessä käytävää keskustelua ja arviointia. Yksittäisten oikeuskanslerin ratkaisujen arviointiin eduskunta on useimmiten suhtautunut pidättyväisesti. Jälkikäteen kritiikki on tietty hyväksyttävää, mutta reaaliaikainen puuttuminen ei. Tätä rajanvetoa on eduskuntakin noudattanut.

Ulkopuolelta ylimpiä laillisuusvalvojia valvotaan oikeudellisesti tai hallinnollisesti verraten vähän – media on toki oma lukunsa. Tällaisen riippumattomuuden taakse olisi helppo

mennä, pysyä passiivisena ja laiminlyödä uudistuminen. Se voisi kuitenkin johtaa laillisuusvalvojan muuttumiseksi yhteiskunnassa epäkiinnostavaksi ja näkymättömäksi, jolloin suurin häviöjä olisi oikeusvaltio. Toimintatapoja pitää siis itse aloitteellisesti kehittää ja omaa toimintaa arvioida kriittisesti.

Laillisuusvalvonnan idea ei ole vanhentunut. Kuten yhteiskuntakin, se on muuttunut vain moninaisemmaksi, valvottavaa on enemmän ja niin on myös valvojia. Seuraamalla herkästi muutoksia, arvioimalla aktiivisesti niiden merkitystä ja mukauttamalla toimintaansa uusiin vaatimuksiin riippumattomuudestaan tinkimättä oikeuskanslerinvirasto voi edelleenkin onnistua oikeusvaltion perustehtävässään.