

Mikko Puumalainen

TARKASTUSTOIMINNAN UDELLEENARVIOINTI

Oikeuskanslerin kertomusten puheenvuoroissa on usein käsitelty menneen vuoden tuloksia tai havaintoja taikka pohdittu eri näkökulmista laillisuusvalvonnan luonnetta ja vaikuttavuutta. Kun vuodet eivät ole veljiä keskenään, on näissä tarkasteluissakin ollut vaihtelua. Jotkin teemat tuntuvat toistuvan: lähes joka vuosi, kuten nyt vuodesta 2017 raportoitaksikin, on voitu ilmoittaa oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden lisääntymisestä. Viime vuosi oli monien edeltävien kaltainen: 2346 kantelua oli ennätysmäärä. Kanteluja oli 359 enemmän kuin edellisenä vuonna.

Mutta merkittäviä erojaakin on. Useana vuotena tilastot ovat nimittäin näyttäneet sitkeästi joi-takin yksittäisiä pitkään vireillä olleita kantelu-asioita, mutta viime vuoden päättyessä tilanne oli oikeuskanslerinvirastossa ilahduttavasti toinen. Kantelujen suuresta määrästä huolimatta vuodenvaihteessa ei ollut vireillä yhtäkään yli vuoden vanhaa kantelua. Ratkaistujen kanteluasioiden keskimääräinen käsittelyaika myös lyheni edellisvuoteen verrattuna ja oli 8,7 viikkoa. Hyvä uutinen on myös se, että kantelujen suuresta määrästä huolimatta niiden käsittely ei ruuhkautunut. Kanteluita nimittäin ratkaistiin hieman saapuneita enemmän eli 2381 kappaletta.

Toinen merkittävä ero aikaisempiin vuosiin oli se, ettei apulaisoikeuskansleri tehnyt viime vuosina juuri tarkastuskäyntejä.¹ Vertailun vuoksi, vuonna 2013 tein apulaisoikeuskanslerina tarkastuksia 25 kohteeseen. Kuinka sitten on tarkoitukseni toimia vuonna 2018? Onko tarkastuksilla saavutettavissa laillisuusvalvonnallisesti merkittäviä tuloksia?

Vastauksen hakeminen avaa samalla pohdinnan laillisuusvalvonnan tavoitteista ja eri keinojen tuloksellisuudesta, niiden välisestä suhteesta ja laillisuusvalvonnan vaikuttavuudesta ylipäätään.

Tiivistetysti laillisuusvalvonnalla voi ajatella olevan kolmenlaisia tavoitteita. Ensiksi se voi olla korjaavaa, jolloin laillisuusvalvojan toimenpide johtaa lain tai hyvän hallinnon vastaisen asian-tilan kohentumiseen. Toiseksi laillisuusvalvonta voi olla ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää, jolloin laajempi, kokoava ja asiantunteva aloite lainmukaisesta menettelystä tai hyvästä hallinnosta parantaa vallitsevaa tilannetta. Myös yksittäistapauksessa esitetty laajemmin yleistettävä näkemys voi saada

¹ Tämä oli kertomusvuonna apulaisoikeuskanslerina ja oikeuskanslerina toimineen Risto Hiekkataipaleen vuoden 2016 kertomuspuheenvuorossaan ilmaiseman perusteella hänen tietoinen valintansa.

laajempaa kantavuutta ja näkyvyyttä. Laillisuusvalvojan toimet lisäävät samalla tietoisuutta valvonnan olemassaolosta ja voivat toimia viranomaiskoneistossa eräänlaisena pelotteenakin. Kolmanneksi laillisuusvalvonta voi yleisesti yhteiskunnassa lisätä hallintoa ja oikeusjärjestystä kohtaan tunnettua luottamusta, koska vain uskottavasti valvottu vallankäyttö on aidosti luottamusta herättävää.

Oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi sekä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi laillisuusvalvoja käsittelee kanteluita, tarkastaa viranomaisten ja hallinnon yksiköiden toimintaa sekä panee vireille omaaloitteisia selvityksiä ja tutkintoja. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on myös mahdollisuus panna vireille syyte eräissä virkarikosasioissa. Tämän ohella oikeuskansleri valvoo tuomioistuimia tarkastamalla niiden antamia rangaistustuomioita.

Odotus siitä, että laillisuusvalvoja poistaa tai muuttaa laittomaksi koetun tilanteen, on useimmille keskeinen syy tehdä kantelu. Kanteluiden tekeminen on myös laillisuusvalvojaa ja oikeusjärjestystä kohtaan tunnetun luottamuksen mittari. Samalla kanteluiden tekijät toimivat oikeuskanslerin apuna hänen valvontatyössään. Kantelu on myös testi: kansalaiset haluavat turvautua laillisuusvalvojaan, koska luottavat, että asiat korjaantuvat. Näin voi myös tapahtua. Kanteluratkaistu tai jo pelkkä laillisuusvalvojan selvityspyyntö voi johtaa siihen, että kansalainen saa asiakirjansa tai että hänen odottamansa hallintopäätös tehdään. Silloin, kun kansalaisen kritiikki kohdistuu vireillä olevan hallintopäätöksen valmisteluun taikka esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisuun, odotukset ovat usein epärealistisia: uskotaan esimerkiksi, että laillisuusvalvoja voisi käskä muita viranomaisia tai muuttaa taikkakumota tuomioistuinten päätöksiä.

Kantelut antavat kuitenkin aina laillisuusvalvojalle tietoa viranomaisten toiminnasta se-

kä hallinnon ja säännösten toimivuudesta ja epäkohdista. On kuitenkin syytä muistaa että varsin sattumanvaraisesti. Yksistään kanteluratkaisut ovat rajallinen laillisuusvalvonnallinen ohjauskeino. Ne ovat sidonnaisia kantelijoiden aktiivisuuteen niiden vireillepanossa, ja oikeudelliset olosuhteet rajautuvat useimmiten yksittäiseen tapaukseen. Toki laillisuusvalvoja ei ole kantelijan näkemyksiin sidottu, vaan hän voi pyrkiä laajentamaan kysymyksenasettelua nostamalla kantelusta yleistettäviä näkökohtia. Työpanoksen keskittäminen kanteluihin ja oman toiminnan vaikuttavuuden sitominen kantelijoiden toimintaan ei kuitenkaan vielä takaa laillisuusvalvonnallisesti merkittävää tulosta.

Tavoitteita ei voi saavuttaa ilman omaaloitteisuutta ja aktiivisuutta, ja tarkastukset ovat siinä keskeinen väylä. Niiden avulla voidaan tavoitella laillisuusvalvonnan laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tarkastukset ovat merkittävä tietolähde, ja niiden avulla voidaan kanteluita paremmin selvittää viranomaiskäytännön valtakunnallista yhtenäisyyttä sekä puuttua lainsäädännön puutteisiin ja systeemiin soveltamiskäytäntövirheisiin. Toisinaan tarkastustoiminnallakin voi olla välittömästi korjaava vaikutus. Käytännöstä on kokemuksia, joissa esimerkiksi virastolta pyydettiin tavan mukaan ennakollisesti työtilastoja ja yksittäiset tarpeettoman pitkään vireillä olleet asiat oli tarkastuskäynnin koittaessa ratkaistu.

Tarkastuksiin liittyy myös kohteina olevien viranomaisten näkökulma. Anssi Keinänen ja Kalle Määttä ovat tutkineet viranomaisten näkemyksiä tarkastustoiminnan hyödyllisyydestä.² Viranomaisille suunnatussa kyselyssä melkein 87 % vastaajista piti toimintaa tärkeänä. Palautteen saamista omasta toiminnasta pidettiin yhtenä tarkastuksen tärkeimpänä tehtävänä: ”Tarkas-

² Anssi Keinänen – Kalle Määttä: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen, 2007, s. 139

tukset edesauttavat organisaation avoimuuden ylläpitoa lainkäytön oikeudenmukaisuuden sekä tasapuolisuuden kannalta. Lainsäädännön kehittyessä organisaatio saa viimeisintä tietoa hallinnonalaan liittyvistä asioista. Keskustelujen yhteydessä voidaan perehtyä ja saada ohjausta toimintoihin.” Useissa vastauksissa korostettiin, että viranomaistoiminnan uskottavuus ja luotettavuus edellyttävät ulkopuolisen tahon tarkastuksia.

Tarkastukset eivät ole siis tärkeitä vain laillisuusvalvojan vaan myös valvottavien näkökulmasta. Ne tarjoavat mahdollisuuden ohjauksen ohella vuorovaikutukseen, molemminpuoliseen tiedonvaihtoon ja keskusteluun. Tarkastuksilla on myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Toki tärkeää on välttää päällekkäisyyttä viranomaisen oman tarkastustoiminnan kanssa ja pyrkiä toimimaan ylimmän laillisuusvalvonnan peruslähdekohdan mukaisesti, jossa valvotaan myös hallinnon omaa sisäistä valvontaa.

Olennaista on kuitenkin laillisuusvalvojan eri toimien toisiaan täydentävä luonne: ei ole yhtäältä kanteluita sekä toisaalta tarkastuksia ja omia aloitteita, vaan laillisuusvalvonnan kokonaisuus, joiden toisiansa tukevia osia ne ovat. Eri keinojen joustavalla ja monipuolisella yhdistelyllä voidaan viranomaistoiminnan asianmukaisuutta parhaiten arvioida. Samalla voidaan myös käyttää eri näkökulmia: kanteluratkaisu on väistämättä taaksepäin katsova ja siinä arvioidaan jo tapahtunutta menettelyä. Tarkastuksessa voidaan irrottautua tarkastelemaan joustavammin kantelun kohteena olevan menettelyn rakenteita, koko hallinnonalan horisontaalisia kysymyksiä, toimintakulttuuria ja toiminnan taustatekijöitä. Molemmat – eli kantelut ja tarkastukset – voivat pohjustaa laillisuusvalvojan omia aloitteita. Niissä katse voidaan kohdistaa tulevaisuuteen tavoitteena konkreettisesti aikaansaada muutos. Aloite kuitenkin perustuu asian- tuntevaan, monipuoliseen ja käytännönläheiseen

arvioon lainsäädännön tai hallinnon uudistusten vaikutuksista muun muassa oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Oikeuskanslerin asemaan liittyy säännöksiin vaikuttamisessa erityinen vahvuus. Oikeuskanslerin valvoessa valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta menettelyihin kuuluu perustuslaissa säädetty läsnäolovelvoite valtioneuvoston yleisistunnossa ja osallistuminen hallituksen neuvotteluihin sekä valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen ja velvollisuus esittää niistä oikeudelliset huomautukset. Sen ohella perustuslaissa on säädetty oikeuskanslerin velvollisuus antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille pyydettyä tietoa ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan vahvuuksina valtioneuvoston valvonnassa on tehokkuus ja ajantasaisuus sekä mahdollisuus myös ennakoivaan otteeseen. Ennakollista säädösvalvontaa on jo kauan toteutettu tarkastamalla valtioneuvoston ja tasavallan presidentin esittelylistat. Kuten tämän kertomuksen oikeuskanslerin puheenvuorossa on selvitetty, nyt valtioneuvostoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa pyritään vahvistamaan säädösehdotusten, varsinkin hallituksen esitysten, järjestelmällisemmän, ennakollisemmän ja oma-aloitteisen ennakkotarkastuksen avulla.

Ennakkotarkastusmenettelyllä on myös ulottuvuutensa hallinnon valvontaan ja erityisesti tarkastustoimintaan. Hallinnon ja valtioneuvoston valvonta voivat sen avulla nivoutua lähemmin toisiinsa. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa pyritään näkemään kokonaisuutena myös tässä suhteessa. Valtioneuvostovalvonnassa hallituksen esityksistä identifioitujen perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävät kysymykset voivat suunnata tarkastustoiminnan kohteiden teemojen valintaa, ja toisaalta tarkastustoiminnassa saadut tiedot ja kokemukset

uudistusten toiminnasta hyödyttävät valtioneuvostovalvonnassa.

Kysymykseen laillisuusvalvonnan vaikuttavuudesta, eli kuinka tavoitteet saavutetaan, on vaikea vastata, koska se edellyttäisi mahdollisuutta mitata tuloksia objektiivisesti ja kattavasti. Instituution olemassaolo sellaisenaan, laillisuusvalvojan yksittäisiä asioita koskevat ratkaisut, esitykset ja muut kannanotot, tarkastukset, omat aloitteet, julkaisut ja viestintä nivoutuvat vaikuttavuuden kokonaisuudeksi, josta yksittäisiä seikkoja on vaikea erottaa. Sen vaikutus kokonaisuudessaan on monen muunkin toimijan yhteisvaikutuksen tulos.³

Oikeuskanslerilla viranomaisena on ainutlaatuinen, perustuslain turvaama tehtäväkokonaisuus, vakiintunut asema laillisuusvalvojana ja vahvat toimivaltuudet. Näistä lähtökohdista se voi tarjota lisäarvoa yhteiskunnassa oikeusvaltion ja kansanvallan puolustajana. Laajan mandaattinsa perusteella oikeuskansleri luo jatkuvasti kokonaiskuvaa perus- ja ihmisoikeuksien ja hallinnon tilasta sekä kansalaisista sen asiakkaina ja siirtää tämän tiedon toiminnakseen. Laillisuusvalvonnassaan oikeuskansleri hahmottaa laajempia yhteyksiä ja reagoi ennakkoivasti ennen kuin esimerkiksi lainsäädännössä tehdyt virheet ovat siirtyneet kansalaisten ja viranomaisten ongelmiksi. Havaitsemiinsa epäkohtiin oikeuskansleri puuttuu ripeästi ja päämäärätietoisesti. Näin oikeuskansleri vahvistaa perusoikeuksien ja perustuslain asemaa sekä hyvää hallintoa.

Tarkastustoiminta vuonna 2018

Tarkastustoiminta aloitetaan vuonna 2018 uudelleen. Tarkastukset ovat yksi tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin sekä julkista tehtävää

hoitaviin kohdistuvan laillisuusvalvonnan keino. Tarkastusten tavoitteena on saada tietoa muun muassa lain noudattamisesta, hallinnon muutosprosesseista, viranomaisten toimintakulttuurista ja laillisuusvalvojen ratkaisujen merkityksestä. Tarkastukset liitetään myös osaksi laajempaa laillisuusvalvonnan keinovalikoimaa, jossa pyritään monipuolisin, toisiaan täydentävin keinoin käsittelemään laajempia julkisen toiminnan teemoja ja ilmiökokonaisuuksia.

Yhteyttä oikeuskanslerin muuhun toimintaan kuvastaa oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tarkastustoimintaa ohjaavat nämä samat lähtökohdat.

Tarkastuskohteiden suunnitellulla etukäteisvalinnalla pyritään lisäämään tarkastusten vaikuttavuutta ja niiden yhteyksiä muuhun laillisuusvalvontaan. Seuraavat tekijät yhdessä tai yksittäin vaikuttavat kohteiden valintaan:

- Tarkastusten ala:
Tarkastuksia voidaan kohdentaa yksittäiseen hallinnon ilmiöön, yhteen hallinnonalaan taikka molempiin yhdessä. Ne voivat olla luonteeltaan horisontaalisia, kuten käsittelyajat yhden hallinnonalan eri yksiköissä, taikka vertikaalisia, jolloin kohteena on saman hallinnonalan paikallisten, alueellisten ja keskusyksiköiden tilanne.
- Tarkastusten ajallinen ulottuvuus:
Kohteena voi olla tietty hetkellinen tilanne, jolloin tarkastus on luonteeltaan yksittäinen kontrollinomainen interventio. Lähtökohtaisesti oikeuskansleri ei tee kuitenkaan yllätystarkastuksia. Tarkastettavana voi toisaalta olla jonkin merkittävän ilmiön synty ja sen pitkäaikaisempi kehityksen seuranta.

³ Riitta-Leena Paunio: Esipuhe, s. 5; Keinänen – Määttä, 2007

- Haavoittuvat asiakasryhmät:
Kohteiden valinnassa voidaan ottaa huomioon asiakasryhmien, kuten esimerkiksi hoidon tarpeessa olevien vanhusten, lastensuojelun asiakkaiden taikka paperittomien ulkomaalaisten, haavoittuvuus, koska tämä vaikuttaa myös tarkastettavien viranomaisen erityispiirteisiin taikka niiden toiminnan riskialttiuteen.
- Valtioneuvostovalvonnan näkökulma:
Osana oikeuskanslerin ennakollista ja rakenteellisiin ilmiöihin pureutuvaa toimintatapaa tarkastuskohteiden valinnassa otetaan huomioon teemoja, jotka on valtioneuvostoasioiden ennakotarkastuksessa todettu tärkeiksi, ja hyödynnetään siinä tehtyjä havaintoja.
- Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö:
Kohteiden valinta tai itse tarkastusten valmistelu perustuu aiempaan ratkaisukäytäntöön, kuten lausuntoihin, kanteluratkaisuihin ja omiin aloitteisiin.

Tarkastusten vaikuttavuutta pyritään lisäämään kokoamalla teemoja isommiksi kokonaisuuksiksi seuraamalla edellä kuvattuja valintakriteerejä. Esittelijöiden roolia kasvatetaan apulaisoikeuskanslerin tarkastusten rinnalla lisäämällä pelkästään esittelijöiden tekemiä tarkastuksia. Ne vaiheistetaan ja nivotaan apulaisoikeuskanslerin tekemiin tarkastuksiin. Samalla apulaisoikeuskanslerin tekemissä tarkastuksissa esittelijät valmistelevat tarkastusten kohteina olevia teemoja, tekevät seuranta- ja siivilöivät ongelmia ja apulaisoikeuskansleri käyttää ratkaisijan toimivaltaa. Mahdollisuuksia käyttää videoyhteyksiä tutkitaan toiminnan tehostamiseksi ja ympäristökuormituksen pienentämiseksi. Tarkastusteemalla voi olla vahvoja kansainvälisiä tai eurooppalaisia ulottuvuuksia, jolloin voidaan tutustua myös teemaa koskeviin kansainvälisten kollegaviranomaisten ja tutkimuslaitosten käytäntöihin, havaintoihin ja tietoihin. Jos tarkastus antaa aihetta jatkotoimiin, käsitellään niitä omana aloitteena.

Tarkastuksista ja niiden havainnoista tiedotetaan tarpeen mukaan nykyistä näkyvämmiin oikeuskanslerinviraston eri viestintäkanavissa.