

Mikko Puumalainen

VALVONTAKÄYNTIEN TULOKSIA: KESKUSTELUA, KORJAUKSIA JA LISÄRESURSSEJA

Valvontakäynnit toteuttavat rakenteellista näkökulmaa

Vuoden 2017 kertomuksen (K 4/2018 vp) puheenvuoroni käsitteli tarkastustoiminnan tarkoitusta ja tavoitteita. Kirjoitin valvontakäynneistä yhtenä keskeisenä keinona muun muassa saada tietoa viranomaiskäytännöstä, puuttua lainsäädännön puutteisiin ja systeemiin soveltamiskäytäntövirheisiin sekä aikaansaada mahdollisesti välittömästi joitain muutoksia viranomaisten toiminnassa. Olennaista on pyrkiä hahmottamaan kokonaisvaltaisempaa kuvaa, jossa perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen rakenteelliset esteet tulisivat näkyviin. Näin valvontakäynneillä voidaan syventää ja laajentaa kanteluista saatua kuvaa viranomaistoiminnasta. Pidän kirjoituksessani arvokkaana myös valvontakäyntien tarjoamaa mahdollisuutta vuorovaikutukseen, molemminpuoliseen tiedonvaihtoon ja keskusteluun.

Vuonna 2018 tuli aiempaa selvemmin esiin valvontakäyntien merkitys rakenteellisen näkökulman toteuttajana. Tarkoitin rakenteellisella näkökulmalla sitä, että laillisuusvalvonta-asiassa tehdään yksittäisen tapahtuman arvioinnin ohel-

la myös kaksi muuta arvioita: onko yksittäiselle lainvastaisuudelle syitä puutteissa yleisissä toimenpiteissä, ja vaatiiko lainmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen siten niihin liittyviä korjauksia. Yleisillä toimenpiteillä viitataan esimerkiksi informaatio- tai budjet-tiohjaukseen, koulutukseen ja hallinnon tuottamiin soveltamisohjeisiin, joihin lain toimeenpano usein tukeutuu. Myös valvontakäynneillä painopiste on siirtynyt yhä enemmän näiden yleisten edellytysten arviointiin eikä pelkästään yksittäisten viranomaistoimien tarkastamiseen, toki niitäkään täysin unohtamatta.

Oikeuskanslerin vastuu valvontakäynnein tehtävästä laillisuusvalvonnasta ja erityisesti yleisemmin koko viranomaistoimintaa koskevan rakenteellisen näkökulman toteuttamisesta korostuu eduskunnan oikeusasiamiehen viimeaikaisen oman tarkastustoimintansa suuntaamisen vuoksi. Erityisesti tehtävät YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) ovat vaikuttaneet voimakkaasti oikeusasiamiehen toimintaan ja toimintamuotoihin: esimerkik-

si suurin osa tarkastuksista tehdään nykyään tässä tehtävässä.¹

Vuoden 2018 pääteemoina olivat lastensuojelu ja turvapaikkavalitukset

Vuoden 2018 aikana tein 18 valvontakäyntiä pääasiassa aluehallintovirastoihin, hallinto-oikeuksiin ja kuntiin. Lisäksi esittelijät kävivät yhteensä yhdeksällä käynnillä hovioikeuksissa ja poliisilaitosten oikeusyksiköissä (ks. s. 123 ja 161). Katavampi luettelo tehdyistä valvontakäynneistä on kertomuksen liitteenä. Vuoden 2017 puheenvuorossa esittämieni suuntaviivojen mukaisesti viime vuoden keskeisinä, joskaan ei yksinomaisina tarkastusteemoina olivat lastensuojelu ja turvapaikkavalitusten lisääntymisen vaikutus hallinto-oikeuksien toimintaan.

Lastensuojelun asiakkaat ovat yksi haavoittuvimmista ihmisryhmistä. Laillisuusvalvojien tehtävänä on osaltaan varmistaa, että hallinto ja palveluntuottajat onnistuvat lastensuojelutyössään ja että laki toteutuu. Lastensuojelun järjestämisestä vastuullisten kuntien yleinen valvonta kuuluu aluehallintovirastoille (avi). Selvitin tarkastustöiminnassani kuntien ja avien selviytymistä kyseisistä tehtävistään. Valvontakäyntien taustalla oli myös tuolloin vireillä ollut maakuntauudistus ja suunnitelma uuden, avit korvaavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamisesta.

Lastensuojeluun liittyviä teemoja oli esillä myös tuomioistuimissa. Erityisesti lasten kuulemiseen liittyvät järjestelyt ja toteuttaminen kiinnostivat minua. Ennen varsinaisten valvontakäyntien aloittamista tapasin näiden asiakasryhmien asemasta ja oikeuksista vastaavia erityisviran-

omaisia eli lapsiasiainvaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua.

Turvapaikkahakemusten määrän huomattava kasvu vuonna 2015 näkyi hienoisella viiveellä myös hallintolainkäytössä. Hakemusmäärä kymmenkertaistui yhdessä syksyssä ja tämä välittyi myös valitusmääriin. Muutos oli niin tuntuva, että valitusten käsittely jaettiin Helsingin hallinto-oikeudelta myös Vaasan, Itä-Suomen, Turun ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksille. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta oli aiheellista selvittää, miten tuomioistuimet selvisivät tästä haasteesta. Kysehän ei ollut vain asiamääristä, vaan perehtymisestä kokonaan uuteen, vaativaan asiaryhmään.

Valvontakäyntien teemoittelu lastensuojeluun ja ulkomaalaisasioihin sekä näiden teemojen käsittely eri organisaatioissa antoi näille teemoille syvyyttä. Olosuhteet ja toiminnan toteutustavat vaihtelivat nimittäin paikallisesti. Useamman aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden tarkastelu yhtä aikaa mahdollisti myös toimintatapojen ja suoriutumisen vertailua. Samalla syntyi huolestuttava kuva lastensuojelun asiakkaiden tilanteesta ja asemasta. Olen oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla julkaistussa puheenvuorossani seikkaperäisemmin käsitellyt näitä havaintoja kevään 2018 valvontakäyntien perusteella (”Tarkastukset kertoivat karusta arjesta: rakenteelliset ongelmat lastensuojelun uhkana”, julkaistu 15.10.2018).

Valvontakäyntien luonne vaihtelee

Valvontakäyntien luonne ja sisältö vaihtelevat hie-
man kohteiden mukaan. Laillisuusvalvoja valvoo, että lakia noudatetaan, mutta ei puutu lainkäytön tai hallinnon harkintavallan käyttöön eikä pyri sitä ohjaamaan. Perustuslain mukaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien

¹ Vuonna 2018 EOA teki 78 tarkastusta, joista 72 kohdistui laitoksiin taikka yksiköihin, jossa henkilöiden vapautta tai itsemääräämisoikeutta oli rajoitettu.

toteutumista. On siten paikallaan, että modernin laillisuusvalvonnan hengessä ja perustuslain velvoittamana valvontakäynneillä voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista keskustelemalla kyseisen hallintoyksikön toimintatavoista myös tästä lähtökohdasta.

Aluehallintovirastoissa käydessäni oli luonteavaa vaihtaa ajatuksia laillisuusvalvonnan luonteesta ja erosta yhtäältä lainkäyttöön ja toisaalta neuvontaan nähden sekä kuinka nämä erot ilmenevät esimerkiksi kanteluratkaisuissa, valvontatoimissa ja kuulemisissa. Käynneillä ilmeni myös avien välillä merkittäviä eroja esimerkiksi siinä, missä vaiheessa ne puuttuivat valvottavien kuntien toimintaan. Jotkut avit jatkoivat neuvotteluprosessia, kun toiset jo ryhtyivät valvontatoimiin.

Tuomioistuimien asema on laillisuusvalvonnan näkökulmasta korostetun riippumaton, ja se välittyy myös valvontakäynteihin. Tuomioistuihin suuntautuvilla käynneillä pitäydytään tiukasti harkintavallan käytön ulkopuolisissa laillisuuskysymyksissä, kuten perustuslain 21 §:n noudattamisessa esimerkiksi viivytyksettömän käsittelyn osalta. Samoin käynneillä keskitytään lainkäyttötoiminnasta erillisiin yleisiin edellytyksiin tuomioistuimen suoriutumisessa oikeusturvan antajana.

Tuomioistuihin suuntautuvilla käynneillä voidaan saada myös arvokasta tietoa muiden viranomaisten toiminnasta. Hallinto-oikeuksissa yhtenä aiheena oli niiden havainnot Kelan toimeentulotukipäätösten laadusta. Olin avanut jo aiemmin tätä koskevan oman aloitteen (OKV/21/50/2018), jonka taustalla oli kantelujen kautta saadut havainnot sekä Kelan virkamiesten itsensä esittämät huolet. Hallinto-oikeuksien havainnot olivat samansuuntaisia eli kriittisiä ja tukivat käsitystäni asian selvittämisen tarpeellisuudesta.

Käsittelyajat ovat toiminnan hyvä mutta eivät ainoa mittari

Valvontakäynneillä yhtenä keskeisenä ja perinteisenä tietolähteenä viranomaisen toiminnasta ovat käsittelyajat. Olennaista on perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n toteutuminen arkisessa työssä. Lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksetön käsittely on siis asianosaisen ja oikeusturvan kannalta keskeinen seikka, mutta usein se kuvaa myös hyvin viraston suorituskykyä ja tilannetta. Ylipitkät käsittelyajat ovat monesti oire jostain muusta. Käsittelyaikojen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa olennaista on toki ajan pituus sinänsä, mutta laillisuusvalvonnallisesti on arvioitava ennen kaikkea viipymisen aiheellisuutta: onko pitkille käsittelyajoille ollut perusteltu ja hyväksyttävä syy?

Arviointi ei luonnollisesti pääty tähän, vaan käsittelyajat tulee saada kohtuullisiksi, vaikka kehtään yksittäistä virkamiestä tai virastoa ei siitä olisi paikallaan moittia. Toisin sanoen viivästykseen vaikuttavaan hyväksyttäväänkin syyhyn tulee voida vaikuttaa ja muuttaa itse käsittelyaika hyväksyttäväksi. Vastuu tästä jakautuu yhtäältä viraston johdon ja toisaalta ohjauksesta ja resursoinnista vastaavan tahon, kuten ministeriön, kesken. Olenkin usein käsitellyt ja tulen käsittelemään käsittelyaikaongelmia ohjaavan ministeriön kanssa. Usein vanhimmat jutut tai valtaosa niistä ratkaistaan joko ennen valvontakäyntiä tai pian sen jälkeen. Vaikka asiat korjaantuvatkin, tulisi käsittelyaikojen olla kohtuullisia viraston tavanomaisen, pitkäjänteisen työn eikä laillisuusvalvojan yhteydenoton tuloksena.

Käsittelyajat kertovat merkittävien ulkoisten muutosten vaikutuksesta viranomaisen toimintaan. Hallintolainkäytössä yksi tällainen viimeaikainen muutos oli turvapaikkavalitusten huo-

mattava kasvu ja niiden jakaminen Helsingistä useampiin hallinto-oikeuksiin. Samoin maahanmuuton lisääntyttä kaikki ulkomaalaisasiat ovat lisääntyneet kaikissa hallinto-oikeuksissa. Aluehallintovirastoissa taas on pyritty vastaamaan muun muassa lastensuojeluilmoitusten ja huostaottojen jatkuvaan ja merkittävään kasvuun valvottavissa kunnissa sekä toimintakentän radiikaaliin muutokseen yksityisten palvelutarjoajien tullessa vahvasti markkinoille.

Käsittelyajat heijastelevat myös sisäisiä muutoksia. Tällaisiin kuuluu erityisesti tuomioistuinlaitoksessa eläköityminen sekä siihen liittyvä voimakas rekrytoiminen ja perehdytys. Väliaikaisina pidettyihin ruuhkatilanteisiin palkataan usein määräaikaisia virkamiehiä. Tämä johtaa runsaaseen vaihtuvuuteen, ei vain määräaikaisuuksien päätyttyä, vaan myös niiden aikana määräaikaisten virkamiesten pyrkiessä turvaamaan työllistymisensä epävarmassa tilanteessa. Runsas vaihtuvuus tarkoittaa runsasta perehdytystä. Lastensuojelussa erityisesti kunnissa on samanlainen tilanne. Päteviä työntekijöitä on vaikea saada ja vaihtuvuus on suurta.

Resurssien riittävyys on vain yksi tekijä käsittelyviiveissä

Usein virasto vetoaa resurssien vähäisyyteen selityksenä käsittelyviiveille. Se on toki usein vaikuttava tekijä, muttei suinkaan ainoa. Henkilöjohtamisella sekä organisaatio-, tieto- ja johtamisjärjestelmillä on myös suuri merkitys. Esimerkiksi kuinka hyvin johto on perillä, mitä virastossa tapahtuu, osataanko muutoksiin reagoida ripeästi, onko resurssit suunnattu oikein ja onko niiden käyttö perustehtävän mukaista?

Tämä kaikki edellyttää virastolta itseltään hyvää johtamista, joustavuutta, pitkäjänteistä seu-

rantaa, toimivaa vuorovaikutusta ja hyviä tietojärjestelmiä. Esimerkiksi lääninoikeusajoilta ja siten koko lailla toiselta maailmanajalta periytyneet hallinto-oikeuksien rakenteet ja johtamisjärjestelmät on täytynyt ottaa kriittiseen tarkasteluun. Joissakin hallinto-oikeuksissa onkin vähennetty osastojen lukumäärää ja purettu näin hallinnollisia esteitä. Kyky reagoida nopeasti esimerkiksi juttumäärien vaihteluun eri asiaryhmissä tai vaikka henkilökunnan sairastumisiin tai virkavapauksiin on kohentunut olennaisesti. Myös tiiviillä johtoryhmätyöskentelyllä ja vastuutuomarijärjestelmillä on pyritty tiivistämään käsittelyaikaseurantaa. Toimivammalla ohjauksella ja perehdytyksellä on jaettu kokeneiden tuomareiden ja esittelijöiden osaamista myöhemmin tulleille.

Kysymys resurssien riittävydestä palautuu työmäärän ja sen vaativuuden mittaamiseen sekä resurssien oikeaan jakoon eri toimijoiden kesken. Valvontakäyntien kohteina olleissa tuomioistuimissa oltiin kriittisiä tulossopimusmenettelyn toimivuuteen, koska se ei toiminut aitona ohjaavana ja palautetta antavana mekanismina. Toisaalta tuomioistuimissa ymmärrettiin hyvin oikeusministeriön hankala asema: hallituksen toimeenpano-organin eli ministeriön kovin pitkälle menevä ohjaus voisi olla pulmallista tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tämän vuoksi valvontakäynneillä vierailuissa tuomioistuimissa odotettiin, että Tuomioistuinvirasto saisi aikaan toimivan resurssijaon.

Vastaavasti osa avien syvää pettymystä Luova-hankkeen kariutumisesta koski resurssien reilua ja oikeaa jakoa ja mahdollisuuksia kehittää yhdessä toimintaa. Yhteisessä virastossa tapahtuva yhteismitallinen ja kokoava resurssitarkastelu sekä nykyistä toimivampi palautejärjestelmä olivat yksiä monista Luovaan liittyvistä odotuksista.

Käynnit poikivat omia aloitteita ja parannuksia ongelmiin

Valvontakäynnit ovat osa laajempaa laillisuusvalvonnan keinovalikoimaa, jossa toisiaan täydentävin keinoin käsitellään yhtäältä yksittäisiä lain noudattamisen kysymyksiä sekä toisaalta rakenteellisia ja laajempia julkisen toiminnan teemoja ja ilmiökokonaisuuksia. Olennaista on erityiskysymysten lisäksi pyrkiä kokonaiskuvaan. Se onnistuu parhaiten yhdistelemällä laillisuusvalvonnan eri keinoja joustavasti ja monipuolisesti, jolloin viranomaistoiminnan asianmukaisuutta voidaan parhaiten arvioida.

Valvontakäyntien rooli yhtenä laillisuusvalvonnan keinona ja osana eri toimien kokonaisuutta ilmeni siinä, että käynnit olivat vuonna 2018 välittömänä perusteena neljälle omalle aloitteelle. Niistä kolme koski perustuslaissa turvattua oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn. Käynneillä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen (OKV/7/50/2018, ks. s. 121), Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon (OKV/8/50/2018) sekä Vaasan hallinto-oikeuteen (OKV/10/50/2018, ks. s. 122) ilmeni, että käsittelyajat olivat niissä aivan liian pitkiä. Ryhdyinkin selvittämään asiaa lähemmin. Neljäs valvontakäynneistä poikanut aloite (OKV/22/50/2018) koski Maahanmuuttoviraston toimintaa hallinto-oikeuksien yhtenäisen soveltamiskäytännön seuraamisessa. Turvapaikkavalituksen jakaminen uusille toimivaltaisille hallinto-oikeuksille avasi kysymyksen turvapaikkapäätöksiä koskevan muutoksenhaun yhdenmukaisuudesta. Toki päävastuu oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta on korkeimmalla hallinto-oikeudella, mutta sekin on riippuvainen sinne tehdyistä valituksista. Sen vuoksi otin tutkittavaksi Maahanmuuttoviraston toiminnan valituslupien hakijana. Toisin kuin muut edellä mainitut omat aloitteet, se on tätä kirjoitettaessa vielä ratkaisematta.

Käsittelyaikaongelmien tutkiminen ja johtopäätösten jakaminen valvontakäyntien kohteille toivat myös parannuksia ongelmiin. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden pulmana olivat valitusasioiden erittäin pitkät käsittelyajat hallinto-oikeuden yhdellä osastolla. Vanhin asia oli ollut vireillä noin kolme vuotta ja kolme kuukautta. Vaasan hallinto-oikeuden asema ympäristökysymysten eräänlaisena erityistuomioistuimena on johtanut näiden kysymysten kouluttamisen ja asiantuntemuksen valtakunnallisiin vastuisiin, jotka sitovat sen resursseja. Tämän sinänsä tarpeellisen, mutta hallinto-oikeuden ensisijaiseen oikeusturvatehtävään nähden toissijaisen, tehtävän hoitaminen edellyttääkin nopeaa ja joustavaa resursien tasapainottamista mutta nähdäkseni myös päättäväistä priorisointia ensisijaisessa tehtävässä suoriutumisen turvaamiseksi. Päätökseni jälkeen ylituomari raportoi muun muassa uudistuksista, joilla resursseja voidaan kohdentaa joustavammin eri osastojen välillä. Myös johtamiseen ja asioiden käsittelyn etenemiseen on nykyään käytettävissä enemmän tukea.

Pohjois-Suomen avia koskeva laaja asia ratkaistiin vuoden 2019 alussa. Aivissa lastensuojelukanteluiden käsittelyaikoja ei ollut saatu kohtuullisiksi muutamaa poikkeusaikaa lukuun ottamatta koko viraston toiminta-aikana eli vuodesta 2010 lähtien. Annoin aluehallintoviraston ylliohtajalle huomautuksen lain ja velvollisuuksien vastaisesta menettelystä, koska ylliohtajan vastuulla on turvata perustuslain ja hallintolain säännösten noudattaminen vastuulleen kuuluvan viraston toiminnassa. Asian selvittäminen jatkuu myös valtionvarainministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa.

Pohjois-Suomen avia koskenut valvontakäynti johti osaltaan myös laillisuusvalvonnassa sinänsä harvinaiseen tulokseen. Olin jo vuonna 2013 kiinnittänyt valtionvarainministeriön huomiota

avien vähäisiin resursseihin erityisesti lastensuojelun valvonnassa, ja ministeriö olikin ryhtynyt sen perusteella muun muassa lisäresursointitoimiin. Myös aluehallintovirastoja koskevan lain mahdollisuutta jakaa kanteluasioita eri virastojen kesken hyödynnettiin. Keväällä 2018 pyysin jälleen valtionvarainministeriön arviota avien tilan-

teesta. Ministeriö ilmoitti muun muassa esittävänä aveille pysyvää lisäresursointia lastensuojelun valvontaan. Tämä esitys myös hyväksyttiin vuoden 2019 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Tämä on hieno asia, vaikka toiminnan tuloksellisuus ei ole vain resurssikysymys.