Apulaisoikeuskansleri
Mikko Puumalainen

Perustuslakivaliokunta
18.2.2025

Valtioneuvoston oikeuskanslerin
kertomus vuodelta 2023 (K 11/2024 vp)

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välinen uusi tehtävienjako

Vuosi 2023 oli ensimmäinen kokonainen toimintavuosi, jolloin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välinen uusi tehtävienjako oli voimassa.

Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan rakenteellista näkökulmaa ja se myös kirjasi pitkäaikaista kehitystä. Rakenteellista näkökulmaa on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa nimittäin jo pitkään pyritty soveltamaan ja hiljalleen kehittämään.

Kertomuspuheenvuorossa on käsitelty tätä koskevia esimerkkejä apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännöstä vuosien varrelta.

Kanteluiden määrä vähenee ja tietyissä asiaryhmissä olennaisestikin

Tehtäväuudistus vähensi oikeuskanslerin käsittelemien kanteluiden määrää erityisesti tietyissä asiaryhmissä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa. Muun muassa sitä koskevat yksilöiden oikeuksien toteutumista koskevat kantelut keskitettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle.

On muistettava kuitenkin, että uuden tehtävänjaon tarkoituksena ei ollut poistaa näiden asioiden laillisuusvalvontaa oikeuskanslerin työssä. Oikeuskanslerin tehtävänä on edelleenkin valvoa sosiaali- ja terveydenhuollon lainmukaisuutta. Laillisuusvalvonta ei silloin kuitenkaan enää suuntaudu niinkään yksilöiden kokemien tapahtumien, vaan pikemminkin niiden taustalla vaikuttavien ja oikeuksien toteutumisen edellytyksenä olevien rakenteellisten edellytysten arviointiin.

Uusien työtapojen kehittäminen

Kanteluiden väheneminen, joka koskee muitakin asiaryhmiä, on antanut mahdollisuuden kehittää oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa uudenlaisia työtapoja.

Samalla tehtävänjakouudistus on myös edellyttänyt sitä. Tätä tarkoittaa tehtävänjakolain 4 §:n 1 momentti. Se toteaa, että ”(o)ikeuskansleri valvoo (3 §:ssä säädetyn estämättä) perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa.” Lain 3 § koskee oikeusasiamiehelle keskitettäviä tehtäviä.

Rakenteellinen näkökulma luonnollisesti edellyttää tietoja tilanteesta hallinnossa ja sen lainmukaisuudesta. Kantelut eivät enää oikeusasiamiehelle keskitetyissä asiaryhmissä tarjoa näitä tietoja ja muissakin asiaryhmissä vähemmän. Kanteluita toki edelleenkin saadaan ja ne ovat tärkeitä. Myös oikeusasiamiehelle keskitettävissä tehtävissä oikeuskanslerille tehtyjen kantelujen mahdollisia rakenteellisia tekijöitä pyritään seuraamaan. Silloin kantelua ei siirretä oikeusasiamiehelle.

On siis pyrittävä käyttämään muita keinoja tietojen saamiseksi. On pyrittävä enemmän itse tunnistamaan laillisuusvalvonnan kannalta tärkeitä kysymyksiä sen sijaan, että odotettaisiin kantelijoiden niin tekevän.

Laillisuusvalvontakäyntien palauttaminen

Laillisuusvalvontakäynnit ovat niistä keskeisin keino. Korona-aika keskeytti laillisuusvalvontakäyntien tekemisen, mutta vuonna 2023 niitä on pyritty hiljalleen lisäämään ja palaamaan pandemiaa edeltävälle tasolle.

Laillisuusvalvontakäyntien suunnittelu on strategista toimintaa: yhtäältä suunnittelulla pyritään pitämään tuntuma hallinnon lainmukaisuuden kannalta keskeisiin toimijoihin, kuten poliisiin, syyttäjiin ja tuomioistuimiin. Toisaalta niiden avulla pyritään lainmukaisuuden näkökulmasta seuraamaan ja arvioimaan suurten hallinnollisten muutosten toteutumista ja vaikutuksia, kuten hyvinvointialueiden rakentamista.

Tällaisiin suuriin uudistuksiin pyritään löytämään nimenomaan oikeuskanslerille ominainen näkökulma, kuten hyvinvointialueiden tapauksessa, omavalvonnan kriittinen arviointi. Tämä on myös ylimmälle laillisuusvalvonnalle luontevan ”valvonnan valvonta” periaatteen mukaista.

Ennakollinen laillisuusvalvonta tietolähteenä ja päätösten seuranta

Oma-aloitteisen työtavan kehittäminen on muutoinkin tarpeen eikä vain laillisuusvalvontakäyntejä tekemällä. Erityisesti kaksi tärkeää lähdettä on syytä mainita:

Oikeuskanslerille kuuluva valtioneuvoston päätöksenteon ennakollinen laillisuusvalvonta tukee jälkikäteistä eli pääsääntöisesti apulaisoikeuskanslerin suorittamaa hallinnon ja lainkäytön laillisuusvalvontaa ja sen oma-aloitteisuutta. Pääsääntöisesti oikeuskanslerin suorittamasta ennakollisesta laillisuusvalvonnasta voidaan nimittäin identifioida aiheita, joiden seuranta apulaisoikeuskanslerin jälkikäteisesti suorittamassa laillisuusvalvonnassa on tärkeää ja se voi antaa sille virikkeitä.

Nykyisellään oikeuskanslerinvirastossa päätoimisesti oikeusvalvontaan osallistuvat esittelijät valmistelevat merkittävän määrän oikeuskanslerin antamista lainsäädäntöehdotusten lausunnoista. He osallistuvat myös hallitusten esitysten ennakkotarkastuksiin ja listatarkastukseen. Näin tieto jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta välittyy myös valtioneuvoston päätöksenteon ja lainvalmistelun laillisuusvalvontaan.

Rakenteellinen näkökulma ei ole vain laillisuusvalvonnallisten ongelmien tunnistamista, vaan se on myös niihin liittyvien toimenpiteiden seurantaa. Rakenteellinen näkökulma ei pääty annettuun ratkaisuun. Joskus seuranta voi myös johtaa uuteen tutkintaan ja toisinaan nämä ketjut voivat olla pitkiäkin.

Muita perinteisimpiä, mutta edelleenkin arvokkaita tietolähteitä ovat media sekä erilaiset viranomais- ja asiantuntijaverkostot.