

# NÄKÖKOHTIA HALLINNON VALVONNASTA RUOTSISSA\*

*Kurt Holmgren*

Ruotsin regeringsrättenin entinen jäsen

## I

Perinteisen tuomioistuinkontrollin riittämättömyys niin Ruotsissa kuin useimmissa muissakin sekatalousjärjestelmän maissa on seurausta ennen muuta hallinnon valtavasta paisumisesta ja laajentumisesta sellaisille uusille alueille, missä vanhoja valvonnan keinoja ei voida soveltaa. Näille uusille alueille on tosin säädetty, sekä Ruotsissa että muissa maissa, erityisesti valvontaa ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä, mutta ne eivät ole aina osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi. On ylipäätään vaikea saada kokonaiskäsitystä koko siitä ongelmistosta, joka koskee hallinnon tuomioistuinkontrollia ja siihen liittyviä kysymyksiä.

Hallinnon oikeudellisesta valvonnasta huolehtivat Ruotsissa pääasiassa erityiset hallintotuomioistuimet. Kuitenkin myös yleisillä tuomioistuimilla on jossain määrin vastuuta kontrollista. Hallintotuomioistuinorganisaatio on perustettu Ruotsiin melko myöhäisessä vaiheessa: Korkein hallintotuomioistuin, regeringsrätten, perustettiin vasta v. 1909, ja järjestelmää täydennettiin 1960- ja 1970-luvuilla kahdella oikeusasteella, alueellisilla alioikeuksilla (länsrätter) ja hallintoylioikeuksilla (kammarrätter). Miksi on näinkin pitkään tultu toimeen ilman hallintotuomioistuinta, selittyy osittain sillä, että hallinnossa toimiva henkilöstö – jonka selvän enemmistön muodostivat vielä 1900-luvun alussa juristit – on ammatillisesti ja eettisesti varsin korkeaa tasoa, ja että hallintoviranomaisen päätöksestä on lähes poikkeuksetta voitu

\* Katsaus pohjautuu ulkomaalaisille kirjoitettuun raporttiin, jonka tekijä esitti Aix-en-Provencen yliopistossa Ranskassa tämän vuoden lokakuussa pidetyssä symposiumissa. Jo eläkkeellä oleva kirjoittaja toimii edelleen hallinto-oikeuden opettajana Tukholman ja Uppsalan yliopistoissa.

valittaa ylemmälle viranomaisasteelle. Tällainen valitus osoitetaan viime vaiheessa hallitukselle ja sen oikeudellisesti asiantuntevalle kanslialle.

Ns. kunnallisasioita lukuun ottamatta hallintotuomioistuimen on tutkittava valituksen alainen päätös kokonaisuudessaan, sekä oikeudelliselta että sisällölliseltä kannalta. Harkinta ei siten rajoitu vain laillisuuskysymyksiin, kuten on asianlaita monissa muissa maissa. Hallintotuomioistuimen kompetenssiin kuuluvat asiat mainitaan lakien ja asetusten muutoksenhakua koskevilla säännöksissä.

Menettely hallintotuomioistuimissa on yksinkertaisempaa ja halvempaa kuin yleisissä tuomioistuimissa, ja pääosin kirjallista. Toisaalta erityisesti viime aikoina on oikeussuojan nimissä säädetty varsin yksityiskohtaisia menettelymääräyksiä, jotka voivat puhtaasti juridiselta kannalta näyttää perustelluilta mutta jotka ovat jonkin verran jäykistäneet valitusmenettelyä. Tämä on saattanut venyttää valitusten käsittelyyn käytettävää aikaa, mikä kansalaisten kannalta on luonnollisesti tuntuva epäkohta.

## II

Mitä tulee *kaavoitusmenettelyyn*, niin Ruotsin voimassa olevan rakennuslain mukaan kunnanvaltuusto hyväksyy kaavan, joka voimaan tullakseen tarvitsee kuitenkin vielä lääninhallituksen tai valtioneuvoston (regeringen) vahvistuksen. Ruotsin lainsäädännössä erotetaan erilaisia kaavatyyppejä, kuten aluekaava (regionplan), yleiskaava (generalplan), asemakaava (stadsplan), rakennuskaava (byggnadsplan) jne. Näistä asema- ja rakennuskaava ovat käytännössä tärkeimmät.

Asemakaava merkitsee kaupunkiasutuksen yksityiskohtaista suunnittelua. Siitä käyvät ilmi rakennuskorttelit, yleiset ja erityisalueet sekä alueiden rakentamista ja käyttöä koskevat lisämääräykset. Asemakaavan hyväksyy normaali-tapauksessa kunnanvaltuusto ja vahvistaa lääninhallitus. Rakennuskaavalla säädellään maaseudun taaja-asutusta. Kaavassa osoitetaan rakennusmaa sekä liikenneväylät ja muut yleiset alueet. Lisäksi rakennuskaava saattaa sisältää rakentamista koskevia määräyksiä. Kunnanvaltuusto tai, toimivallan delegoinnin seurauksena, rakennuslautakunta hyväksyy rakennuskaavan, ja sen vahvistaa lääninhallitus tai, tärkeissä tapauksissa, valtioneuvosto.

Yksityisen kansalaisen oikeutta hakea muutosta kaavapäätökseen on rajoitettu. Kunnanvaltuuston (rakennuslautakunnan) hyväksymispäätöksestä ei rakennuslain nojalla saa valittaa, sikäli kuin päätös on alistettava lääninhallitukselle tai valtioneuvostolle. Kiellon tarkoituksena on ollut nopeuttaa kaavasioiden käsittelyä. Perusteluna voi mainita, että asia tutkitaan joka tapauk-

nessa kaikilta puolin vahvistuspäätöstä harkittaessa; kaavaan tyytymättömällä on sitä paitsi mahdollisuus esittää muistutuksia vahvistusviranomaiselle.

Lääninhallituksen vahvistuspäätökseen voidaan sen sijaan hakea muutosta. Tämäkin valitusmahdollisuus sisältää kuitenkin rajoituksia, jotka liittyvät kaavaehdotuksen laadintamenettelyyn. Valituksen lääninhallituksen tekemästä kaavan vahvistuspäätöksestä tutkii valtioneuvosto, eikä siis hallintotuomioistuimien.

Toisin on asianlaita *rakennusluvan* osalta. Luvan myöntää rakennuslautakunta, rakennusasioiden paikallinen viranomainen, jonka erityisenä tehtävänä on rakennusvalvonta. Rakennuslupa tarvitaan lain mukaan uudisrakentamiseen sekä eräisiin muihin lueteltuihin toimenpiteisiin. Harkitessaan rakennusluvan myöntämistä rakennuslautakunnan tulee varmistua, että suunniteltu toiminta ei ole vastoin rakennuslakia ja tiettyjä sitä lähellä olevia säädöksiä. On mm. huolehdittava siitä, että toiminta on sopusoinnussa rakennuslain nojalla vahvistettujen kaavojen sekä paikallisen rakennusjärjestyksen säännösten kanssa.

Rakennuslautakunnan päätöksestä lupa-asiassa valitetaan lääninhallitukseen ja edelleen hallintoylioikeuteen (kammarrätten). Hallintoylioikeuden päätökseen haetaan muutosta *regeringsrätteniltä*, siis ylimmältä hallintotuomioistuimelta. Kuten muissakin tapauksissa muutoksenhaku edellyttää tällöin valitusluvan saamista. Lupa myönnetään pääsääntöisesti vain, jos annettavalla ratkaisulla on *regeringsrättenin* mielestä merkitystä oikeuskäytännön ohjaamisen kannalta (*»är av vikt för ledning av rättstillämpning»*), so. prejudikaattiarvoa. Todettakoon, että useissa tapauksissa valitus korkeimmalle valitusasteelle on mahdollinen ilman lupaakin. Näihin poikkeustapauksiin ei ole syytä tässä puuttua.

Kehittyneessä yhteiskunnassa lainsäädännöllä on suuri merkitys kansalaisten jokapäiväiselle elämälle, ja toiveita säännösten muuttamiseksi esitetään yhtenä. Ehdotukset koskettelevat yleensä kuitenkin puhtaasti käytännön ongelmia, eikä tuomioistuinkontrollin laajentamista ole juurikaan vaadittu.

Rakennuslainsäädäntöä suurempi käytännön merkitys on Ruotsin kansalaisille *verolainsäädännöllä*; Ruotsissahan verot ovat erityisen korkeat. Verasioissa ensi asteen päätöksen tekee yleensä paikallinen viranomainen, verolautakunta (*taxeringsnämnden*), jonka puheenjohtajan määrää valtion viranomainen ja muut jäsenet kunnanvaltuusto. Verolautakunnan päätöksestä valitetaan lääninoikeuteen. Seuraava valitusaste on hallintoylioikeus (kammarrätten). Ruotsissa on neljä hallintoylioikeutta, ja niiden toimivalta jakautuu alueellisesti. Korkeimpana valitusasteena toimii *regeringsrätten*. Asian saamiseksi täällä vireille edellytetään, kuten rakennusasioissakin, että annettavalla ratkaisulla on prejudikaattiarvoa.

Suuri epäkohta veroasioissa, kuten hallintotuomioistuinten työskentelyssä yleensäkin, on, että valitusasiain käsittely kestää kauan. Pari vuosikymmentä sitten käsittelyaika oli pisin korkeimmassa asteessa (1960-luvulla keskimäärin lähes kolme vuotta). Viime aikoina käsittely on vienyt kauimmin lääninoikeuksissa (usein parikin vuotta). Käsittelyajan venymiseen on syynä, ettei valtiovalta ole riittävän ajoissa osoittanut tarpeeksi henkilökuntaa käytettäväksi.

On vielä muistettava, että Ruotsissa käydään vilkasta ja vahvasti poliittista keskustelua verotuksesta. Erityisesti muut kuin sosialidemokraatit väittävät, ei ainoastaan että veroja joudutaan maksamaan liikaa, vaan myös että lainsäädäntö on epäselvää ja hankalasti sovellettavissa. Toisaalta sosialidemokraattien mielestä elinkeinoelämän yritykset ovat tähän saakka voineet liian helposti kirjanpito- ja valuuttatoimin välttyä verotukselta. Pääministerin sijaisen johtama työryhmä pohtii parhaillaan, miten varojen siirtoa ulkomaille ja tästä aiheutuvaa verorahojen menetystä voitaisiin ehkäistä.

*Julkisissa tehtävissä toimivien oikeusasemasta* voidaan lyhyesti todeta, että näillä ryhmillä on Ruotsin oikeuden mukaan hyvin vahva asema sekä lainsäädännön ja virkaehtosopimusten että vakiintuneen käytännön nojalla. Vahva asema on seurausta historiallisesta kehityksestä – Ruotsin hallintokoneistohan muotoutui jo aikaisin – sekä n. 150 vuotta jatkuneesta rekrytointiperinteestä. Näistä syistä virkamiehet ovat nauttineet monista eduista, ja sellaisiin lain suomiin keinoihin kuin irtisanomisiin, siirtoihin toisiin tehtäviin, palkan vähentämisiin tai muihin asianomaiselle epäedullisiin toimenpiteisiin on turvaututtu hyvin harvoin. Hienovarainen kohtelu on viime vuosikymmeninä vain voimistunut sitä mukaa, kun virkamiesjärjestöt ovat kasvattaneet vaikutusvaltaansa. Tämä pätee niin korkeimpiin virkamiehiin kuin alempiin toimenhaltijoihinkin. Työnantajan perinteinen suhtautuminen julkisissa tehtävissä toimiviin on monien mielestä johtanut liian pitkälle: henkilöitä tulisi eräiden näkemysten mukaan voida rohkeammin siirtää tai irtisanoa tehtävistä, joita he eivät ole kyenneet hoitamaan tyydyttävästi.

*Yksityisen sopijapuolen suoja hallintokoneistoa vastaan* ei ole Ruotsissa ongelma: Sopimusristiriidat käsitellään muiden liiketoimintaa koskevien riitojen lailla yleisissä tuomioistuimissa (tai ajan voittamiseksi erityisessä välimiesmenettelyssä).

### III

Yksityisen kansalaisen heikosta taloudellisesta ja sosiaalisesta asemasta, puutteellisista tiedoista jne. johtuva kyvyttömyys käyttää hyväksi julkisia kontrol-

likeinoja on epäilemättä merkittävä ongelma myös maissa, joissa koulutus- ja hyvinvoinnin taso on muutoin varsin korkea. Vaikka vähävarainen kansalainen voi lain mukaan saada oikeusapua myös hallintoasioissa, asiat (rakennus-, vero- ja kunnallisasiat) ovat kuitenkin kyseeseen tuleville avustajille usein siinä määrin vieraita, että nämä epäröivät ryhtyä tehtävään. Valaisevaa on, että noin puolta niistä verojutuista, jotka Ruotsissa viedään korkeimpaan hallintotuomioistuimeen, eivät hoida tavalliset asianajotoimistot vaan tilitoimistot, jotka ovat tosin melkoisia asiantuntijoita vero-oikeudellisissa kysymyksissä. Joka tapauksessa ministeriöissä, lääninhallituksissa ja sosiaaliviranomaisissa työskentelevien asiantuntijoiden käsityksen mukaan myös vaatimatonta oloista lähtöisin olevilla kansalaisilla on hyvät mahdollisuudet saada ammattiapua, mikäli erimielisyyksiä viranomaisten kanssa ilmaantuu. Lisäksi menettely hallintoasioissa on yleensä kirjallista ja siten helpompaa myös vähän koulutetuille ihmisille (kuin esim. oikeudenkäynti yleisissä tuomioistuimissa).

Ruotsissa ei ole ilmennyt vaikeuksia sellaisten päätösten toimeenpanossa, jotka ovat tuomioistuinten — erityisesti hallintotuomioistuinten — tekemiä ja joiden täytäntöönpano kuuluu hallintokoneistolle. Hallinto näkyy uskollisesti toteuttavan myös sille itselleen epäedulliset ja epämiellyttävät tuomioistuinpäätökset.

#### IV

*Kysymys kansalaisten suojasta paikallisia viranomaisia vastaan* ei ole ollut kovin polttava Ruotsissa. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin ollut havaittavissa selvä suuntaus perustaa kuntiin johtavia virkoja poliitikoille joko siten, että enemmistöpuolue miehittää kaikki tällaiset virat, tai niin, että virat jaetaan suurien puolueiden johtohenkilöiden kesken. Ei ole myöskään kovin harvinaista, että poliittisesti ansioituneita henkilöitä nimitetään tavanomaisiin kunnallisiin virkoihin, ja sivuutetaan tällöin sellaisia kunnan virkamiehiä, jotka olisivat olleet ylenemisvuorossa.

Yleinen muutoksenhakuoikeus antaa tavalliselle kansalaiselle tietyn turvan myös paikallisiin viranomaisiin nähden. Suoja on selvästi suurempi tapauksissa, joissa hallintovalitus tulee kyseeseen ja ylempi viranomaisaste voi siis tutkia myös päätöksen tarkoituksenmukaisuuden, kuin kunnallisvalituksessa, jolloin vain laillisuuskysymys tutkitaan uudelleen.

Lopuksi todettakoon, että kunnallinen tilintarkastus on viime aikoina tehostunut. Mahdollisuudet oikaista kansalaisiin kohdistettuja oikeudenloukkauksia ovat myös tämän ansiosta lisääntyneet.

## V

Muun kuin tuomioistuinten hoitaman valvonnan ajankohtaistuminen erityisesti viime aikoina on luonnollisesti yhteydessä siihen, että hallinto on laajentunut yhä uusille alueille, missä tuomioistuinkontrolli ei ole tehokasta tai yleensäkin tarkoituksenmukaista.

Viime vuosina säädettyihin lakeihin on kuitenkin otettu määräyksiä, joiden tarkoituksena on helpottaa valvontaa tai kehottaa viranomaisia huolellisuuteen erehdyksestä tai varomattomasta vallankäytöstä johtuvien vahinkojen minimoimiseksi. Vuonna 1972 voimaan tullessa *vahingonkorvauslaissa* (3. luvun 2 §) säädetään, että valtion tai kunnan on korvattava henkilövahinko, esinevahinko tai pelkkä omaisuusvahinko, joka on aiheutunut virheestä tai laiminlyönnistä valtion tai kunnan viranomaistoiminnassa (»stat eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet, för vars fullgörande staten eller kommunen svarar»). Tähän lainkohtaan perustuva kanne kuuluu yleisen tuomioistuimen, eikä hallintotuomioistuimen, käsiteltäväksi.

*Yleisten asiakirjain julkisuussäännöstellä* on tärkeä merkitys viranomaistoiminnan valvonalle ja erityisesti kansalaisten oikeussuojalle. Kansalaisilla on lain nojalla yleinen oikeus vaatia asiakirja nähtäväkseen sekä valtion- että kunnanhallinnossa. Vaikka oikeudesta onkin olemassa lukuisia poikkeuksia, lainsäädäntö suo kansalaisille mahdollisuuden tutkia kriittisesti heidän intressejään koskettavien ja heille kenties vahingollisten päätösten taustoja.

## VI

Tuomioistuinten ohella *eduskunnan oikeusasiamies* on epäilyksettä tärkein valvontaelin Ruotsissa.

Oikeusasiamiesinstituutio luotiin valtiopäivien orgaaniksi, tehtävänä valvoa valtion virkamiehiä ja hallintoa yleensä, vuoden 1809 vallankumouksen jälkeen. Valtiopäivät valitsee oikeusasiamiehen, nykyisin neljäksi vuodeksi kerrallaan. Sama henkilö voidaan valita uudelleen, ja tavallisesti oikeusasiamies on pysynyt virassaan eläkeikään saakka tai kunnes hän on itse halunnut siirtyä toisiin tehtäviin. Vuonna 1915 perustettiin erityinen oikeusasiamiehen virka sotilasasioita varten, mutta nyttemmin on palattu yhtenäiseen järjestelmään. Tätä nykyä on olemassa neljä oikeusasiamiestä, joista yksi toimii koko viraston hallinnollisena päällikkönä. Oikeusasiamiehet jakavat käsiteltävät asiat keskenään; kullakin on tietty vastuualue.

Oikeusasiamieheltä edellytetään oikeudellista koulutusta. Yleensä oikeusasiamiehinä on toiminut korkean tason tuomioistuinjuristeja, jotka on täksi ajaksi vapautettu hoitamasta varsinaisia virkojaan. Poliittisilla näkökohdilla ei — ainakaan viime aikoina — ole ollut mitään osaa oikeusasiamiehen valinnassa; valinnoissa on päädytty eteviin ja arvostettuihin juristeihin, jotka ovat kaikkien ryhmien kannalta näyttäneet luotettavilta. Oikeusasiamiehen vuosikertomus, varsin paksu nide, tarkastetaan valtiopäivien valiokunnassa, joka voi tällöin lausua huomautuksia. Valtiopäivät ei kuitenkaan hyväksy tai hylkää oikeusasiamiehen suorittamia toimenpiteitä. Oikeusasiamies ei myöskään ota vastaan ohjeita tai määräyksiä valtiopäiviltä tai hallitukselta. Oikeusasiamiehen riippumattomuutta, objektiivisuutta ja juridis-hallinnollista pätevyyttä arvostetaan yleisesti. Vain kerran on kuluvalle vuosisadalla sattunut, että johonkin oikeusasiamiehen suorittamaan virkatoimeen kohdistunut arvostelu on estänyt valitsemasta samaa henkilöä toistamiseen virkaan.

Oikeusasiamies valvoo ja pitää silmällä virkamiesten toimia. Ensisijaisena tehtävänä on tutkia, onko tietyssä yksittäisessä tapauksessa menetelty virheellisesti. On tärkeää, että tällaiset virheet ja erehdykset saadaan selville ja niistä huomautetaan. Toisaalta on myös aiheellista, että kun oikeusasiamiehen havainnon mukaan mitään virhettä ei ole tapahtunut, perusteeton arvostelu torjutaan auktoritatiivisesti.

Erilaiset syyt voivat saada oikeusasiamiehen puuttumaan asiaan. Niinpä hän voi omasta aloitteestaan ottaa asian esille esim. luettuaan siitä sanomalehdistä. Oikeusasiamies yrittää myös ehtiä toimittaa tarkastuksia erityisesti sellaisissa viranomaisissa, jotka hoitavat yksityisen kansalaisen kannalta merkittäviä tehtäviä. Tarkastusten yhteydessä tehdyt havainnot johtavatkin usein jatkotoimenpiteisiin. Useimpiin oikeusasiamiehen toimiin antaa kuitenkin sysäyksen yksityisen kansalaisen ilmoitus. Kansalainen voi ilmoittaa oikeusasiamiehelle, mikä hänen mielestään on vinossa, riippumatta siitä, koskettaako asia häntä itseään vai ei. Ilmoittajalta ei edellytetä näkökohtien esittämistä järjestelmällisesti ja juridisesti argumentoiden — hyvinkin yksinkertaiset vihjeet voidaan ottaa huomioon ja ne saattavat johtaa tutkimuksiin. Korostettakoon, etteivät kansanedustajat nauti mitään privilegioita oikeusasiamieheen nähden.

Oikeusasiamies tutkii hyvin erityyppisiä asioita. Toisinaan on kyseessä yleistä kiinnostusta herättänyt ongelma, joka johtaa perusteellisiin julkisiin tutkimuksiin, useimmiten kuitenkin vähäisempi asia. Oikeusasiamiehen on joka tapauksessa aina suoritettava järjestelmällinen ja soveltuvan laajuinen tutkimus, sikäli kuin hän pitää asiaa tutkimisen arvoisena. Oikeusasiamiehellä on käytettävänä erilaisia keinoja tarpeellisen informaation saamiseksi. Hänellä on kansliassaan apunaan parikymmentä ansioitunutta juristia, joista

useimmat ovat eri pituisiksi ajoiksi vapautettuja hoitamasta virkojaan tuomioistuimissa.

Oikeusasiamiehen tutkimukset voivat toisinaan, nykyisin hyvin harvoin, johtaa syytteen yleisessä tuomioistuimessa. Useimmiten seuraus on yksinkertaisempi: Oikeusasiamies rajoittuu esittämään kriittisiä huomautuksia asianomaiselle virkamiehelle tai ko. hallinnonalan ylemmälle viranomaiselle.

Joskus on kysytty, eikä oikeusasiamiehen reaktio jää vaille tehoa. Saattaaahan tuntua, että yleisestä kritiikistä on vain vähän lohtua henkilölle, joka katsoo tulleensa kohdelluksi väärin. Voitaneen sanoa, että suoranaiset asiaan puuttumiset eivät ole sopusoinnussa oikeusasiamiesinstituution perustavan ajatuksen kanssa – sen, että oikeusasiamiehen tulee turvata kansalaisten oikeuksia. Tähän huomautetaan, että instituution tausta-ajatus ei toki koske toimenpiteiden oikeudellista vaan tosiasiallista ja moraalista tehoa. Kuitenkin kantelun tehnyttä kansalaista tyydyttäneen, kun oikeusasiamies julistaa arvovaltaisesti virkamiehen toimineen virheellisesti; näin on myös silloin, kun toimenpiteellä ei ole konkreettisia oikeudellisia seuraamuksia. Oleellisempaa on kuitenkin oikeusasiamiehen lausuman arvostelun tosiasiallinen vaikutus. Usein, vaikkakaan ei aina, ratkaisun tehnyt virkamies voi peruuttaa päätöksensä tai muuttaa sitä. Mahdollisuus liittyy esim. sellaisiin luvan, julkisen avustuksen tai muun etuisuuden myöntämispäätöksiin, joilla etuisuus on alkujaan eväty asianosaiselta. Oikeusasiamiehen arvostelu saattaa johtaa pohtimaan, miten kansalaista kohdannut oikeudenloukkaus voidaan korjata. Joka tapauksessa virkamies tai viranomainen voi muuttaa suhtautumistaan ja vastaisuudessa, kun samankaltaisia tapauksia tulee vireille, reivata käytäntöä oikeusasiamiehen näkemyksen suuntaan. Henkilöille ja ryhmille, jotka ovat toistuvasti tekemisessä ko. viranomaisen kanssa, saattaa tästä olla merkittävää hyötyä.

Tällaiset seuraukset riippuvat luonnollisesti arvostelun kohteeksi joutuneen virkamiehen tai viranomaisen reaktiosta. Oikeusasiamiehen kritisoi virkamies tai tämän esimies voi pysyä käsityksessään ja riitauttaa oikeusasiamiehen päätelmän. Kokemukset osoittavat kuitenkin, että ao. virkamiehet ja viranomaiset useimmiten taipuvat oikeusasiamiehen auktoriteetin edessä ja myöntävät, enemmän tai vähemmän vastentahtoisesti, huomautukset aiheellisiksi.

Sen lisäksi että oikeusasiamiehen toiminta edesauttaa yksittäisten virheiden korjaamista, sillä on myös tärkeä ehkäisevä vaikutus. Oikeusasiamiehen vuosittain julkaistavat kannanotot ohjaavat, paitsi ko. asioita suoranaisesti käsittelevien, myös muiden virkamiesten toimia. Yhdessä tuomioistuinratkaisujen ja oikeustieteellisen kirjallisuuden kanssa ne auttavat ehkäisemään virheitä sekä lujittamaan ja kehittämään hallintokäytäntöä. Näin siitä huolimatta, ettei oikeusasiamiehen lausumilla ole mitään sitovuutta; niiden paino-



arvo riippuu argumenttien vakuuttavuudesta. Havaitessaan puutteellisuuksia laeissa, säännöksissä tai käytännössä oikeusasiamies voi lisäksi ehdottaa hallitukselle parannuksia. Lopulta mahdollisuus joutua oikeusasiamiehen arvostetun kohteeksi saa hallintoviranomaiset varomaan toimia, joihin saattaisi lain nojalla olla huomauttamista.

Oikeusasiamies antaa siis vuosittain toiminnastaan kertomuksen, jossa selostetaan varsin seikkaperäisesti yleisesti kiinnostavia käsiteltyjä tapauksia. Viimeisimmästä kertomuksesta käy ilmi, että vuoden aikana on virastoon ilmoitettu 3500 uutta asiaa. Neljä oikeusasiamiestä on vuoden kuluessa käsitellyt loppuun lähes yhtä monta asiaa. Tilasto kertoo edelleen, että runsas kolmasosa ilmoituksista ei ole johtanut tutkimuksiin. Tutkituista tapauksista (yhteensä n. 2300) n. 1600 tapauksessa ei ole katsottu olevan syytä huomauttaa ao. virkamiestä tai viranomaista. Runsaassa 400 tapauksessa, so. vain 12 %:ssa kaikista, oikeusasiamiehen selvitys on johtanut huomautukseen tai varoitukseen. Syytteen nostamiseen tai kurinpidolliseen rangaistukseen on ryhdytty vain kolmasti.

## VII

Oikeusasiamiesinstituution tärkeyttä osoittaa mm. vastaavan järjestelmän luominen useisiin muihin maihin, mm. Suomeen. Eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi on Ruotsiin perustettu muitakin asiamiehen virkoja erityistehtäviä varten. *Kilpailuasiamiehen* (näringsfrihetsombudsman) tehtävänä on edistää yleiseltä kannalta suotavaa kilpailua elinkeinoelämän piirissä. Tätä silmällä pitäen kilpailuasiamies pyrkii eri tavoin estämään yhteiskunnalle vahingollisia kilpailurajoituksia. Virka perustettiin v. 1954.

*Kuluttaja-asiamiehen* (konsumentombudsman) tehtävänä on edistää tavaroiden, palvelujen ja muiden hyödykkeiden markkinointiin liittyviä kuluttajien etuja sekä pyrkii ehkäisemään kuluttajien tai elinkeinonharjoittajien kannalta sopimatonta markkinointia.

Kun kahden mainitun erityisasiamiehen toiminta suuntautuu pääosin elinkeinoelämän valvontaan ja tutkimiseen, uuden asiamiehen, *tasa-arvoasiamiehen* (jämlikhetsombudsman), tulee — tosin erityisessä tarkoituksessa — valvoa kaikkia työnantajia. Toiminnan perustana on tasa-arvolaki vuodelta 1980. Laki syntyi seurauksena naisten tunkeutumisesta miesten aiemmin hallitsemille työmarkkinoille. Se kieltää työnantajaa syrjimästä työntekijää tai työhön pyrkijää sukupuolen perusteella. Laissa määrätään myös, että työnantajan on toimittava aktiivisesti sukupuolten välisen tasa-arvon parantamiseksi työpaikalla. Tasa-arvoasiamiehen tulee valvoa lain noudattamista. Asiamiehenä

toimii naispuolinen tuomari, joka on virkavapaana vakinaisesta tuomioistuinvirastaan.

Tasa-arvoasiamies valvoo sekä julkisia virkoja että yksityistä työelämää. Suurin merkitys asiamiehen toiminnalla lienee kuitenkin julkisella alalla, missä voimassa olevien hakumenettelyä ja ylennysperusteita ym. säätelevien määräysten johdosta tasa-arvoon liittyvät epäyhtenäisyydet ja suoranaiset virheet havaitaan helpommin kuin yksityisessä työelämässä.

## VIII

Ns. *hallinnon tarkastuksen* tavoitteena ei niinkään ole suojata yksityisiä kansalaisia vaan pikemminkin tutkia valtiokoneiston eri osissa harjoitettavan toiminnan rationaalisuutta. Vastaavaa tarkastusta harjoitetaan vain muutamissa muissa Länsi-Euroopan maissa. Tarkastusta suorittaa *valtionalouden tarkastusvirasto* (riksrevisionsverket). Se on keskushallintoviranomainen ja huolehtii monista sellaisista tehtävistä, jotka useimmissa muissa maissa hoidetaan ministeriöissä.

Tarkastusvirasto pyrkii itsenäisenä ja tarkastuksen kohteesta riippumattomana tutkimaan valtiollista ja valtion rahoittamaa toimintaa sekä arvioimaan sen tehokkuutta. Tämän melko yleisluonteisen tavoitteen puitteissa virastolla on kaksi tehtävää. Ensinnäkin se pyrkii saamaan selville sellaisia puutteita viranomaisten organisaatiossa ja tehokkuudessa, joita voidaan arvioida ao. viranomaisen tehtävien valossa. Toiseksi sen on hankittava toiminnan lopputuloksia koskevaa tietoa, joka voi kenties antaa valtiovallalle aiheen muuttaa ao. organin tehtäviä tai toiminnan puitteita/ehtoja.

Vuodesta 1981 tarkastuksen painopiste on siirtynyt tiedon tuottamisesta viranomaistoimenpiteitä varten tiedon tuottamiseen valtiovallan säästöpäätösten ja uudelleenarviointien pohjaksi. Tähän on useita syitä. Yksi on se kansan- ja valtionaloudellinen kriisi, johon Ruotsi joutui jo jokunen vuosi sitten. Tasapainon palauttamiseksi vaaditaan lähes koko 1980-luvun ajan voimakasta säästöpolitiikkaa ja uudelleenarviointeja, samoin kuin Ruotsin teollisuuden menestyksestä elpymistä. Toinen syy, joka ehkä selittää ensimmäistä, on julkisen sektorin laajentuminen ja mutkistuminen niin, että on hyvin vaikea saada kokonaiskäsitystä erilaisten julkisten toimenpiteiden sekä sääteley- ja säännöstelyjärjestelmien todellisista seurauksista.

Tänä päivänä valtionalouden tarkastusvirasto pyrkii enenevässä määrin saamaan selkoa valtion viranomaisten suorittamien toimenpiteiden kokonaisvaikutuksista alueilla, jotka ovat luonnostaan yhteydessä moniin muihin alueisiin, kuten energiataloudessa ja lastensuojelussa. Arviointi tapahtuu

kokonaisvaltaisista poliittisista tavoitteista, eikä yksittäisen viranomaisen tehtävistä lähtien tai yleisin rationaalisuus- ja taloudellisuuskriteerein.

Mutta myös yksittäiseen viranomaiseen kohdistuva tarkastus on tärkeää. Siksi sillä onkin jatkuvasti suuri paino tarkastusviraston toiminnassa. Tällaisen tarkastuksen yhteydessä tutkitaan, kuinka tehokkaasti yksittäinen viranomainen suorittaa tehtävänsä asetettuihin tavoitteisiin nähden. Usein on vaikea ratkaista (tai tarkastella erillään), mitä tuloksia ja vaikutuksia yhden viranomaisen toimenpiteillä on mutkikkaassa todellisuudessa. Toisinaan poliittisten päättäjien asettamat tavoitteet ovat epämääräisiä ja yleisluonteisia. Ne osoittavat varsin yleisiä viitteitä ja rajoituksia viranomaistoiminnalle. Näistä syistä viranomaiseen kohdistuvassa tarkastuksessa tutkitaan usein tehokkaan toiminnan edellytyksiä. Otaksutaan, että tehokkaiden sisäisten ohjausjärjestelmien (hyvä toiminnan suunnittelu, budjetointi, kustannuslaskenta ja seuranta/tulosanalyysi) avulla voidaan luoda tehokkaan toiminnan välttämättömät (muttei riittävät) edellytykset. Keskeiseksi kysymykseksi tulee tällöin: Miten tarkastusviranomainen voi toimillaan parantaa tehokkuutta? Vastauksen saamiseksi hallinnon tarkastuksen on »mentävä viranomaisen sisälle» ja arvioitava toimintamahdollisuudet ja kuinka niitä on käytetty, so. pitäisikö mahdollisuuksia käyttää jatkossa toisin.

Viranomaiseen kohdistuvassa tarkastuksessa tutkitaan tavallisesti kolme seuraavaa aluetta:

- viranomaisen tavoitteet ja tavoitteenasettelu
- viranomaisen ohjausjärjestelmät ja organisaatorakenne sekä
- viranomaisen tuotantoteknologia.

Tarkastuksessa on otettava huomioon jokaisen viranomaisen ainutkertainen tilanne. Analyysin rakenne, painopiste sekä arviointikriteerit on sen vuoksi sopeutettava kulloiseenkin tapaukseen.

Yleisen, viranomaisiin kohdistuvan hallinnon tarkastuksen ohella tarkastusvirasto tutkii, ohjesääntönsä mukaisesti, myös valtion taksoitusta ja hankintoja sekä sitä, minkälaisia määräyksiä ja ohjeita viranomaiset antavat.

Hallinnon tarkastus tapahtuu projektina ja tulokset julkaistaan kirjallisena tarkastusraporttina. Raportissa tarkastusvirasto ottaa viranomaisena kantaa projektiryhmän laatimaan analyysiin ja toimenpide-ehdotuksiin. Hallinnon tarkastus tulee myös nähdä prosessina, jonka kuluessa tarkastajat laativat toiminta-analyysia ja koettavat viedä ideoitaan ja ehdotuksiaan läpi tutkittavassa viranomaisessa. Tarkastuksen yhteydessä tutkittavan viraston päällikkö tavallisesti valitsee alaisistaan ns. viiteryhmän. Tälle ryhmälle tarkastajat osoittavat havaintonsa ja ehdotuksensa, joista ryhmä sitten keskustelee. Tarkastusraportti on julkinen, ja sen jättämisen yhteydessä tarkastusvirasto jakaa joukkotiedotusvälineille tiedotteen. Jokaisesta tarkastusraportista

menee jäljennös hallitukselle ja valtiopäivien ao. valiokunnalle tiedoksi. Viime vuosina yhä suurempi osa tarkastusraporteista on osoitettu suoraan hallitukselle toimenpiteitä varten.

Kuuden kuukauden kuluttua tarkastuksesta ao. viranomaisen on raportoitava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin se on tarkastuksen johdosta ryhtynyt.

## IX

Kaikissa nykyaikaisissa – ainakin länsieurooppalaisissa – valtioissa erilaiset *kansalaisjärjestöt* ovat monessa suhteessa merkittävä tekijä. Mikäli poliittisia puolueita ei oteta lukuun, tärkeimpiä kansalaisjärjestöjä ovat Ruotissa ammatijärjestöt. Mainittakoon tässä Ruotsin työnantajayhdistys (Svenska Arbetsgivareföreningen), vastaava työntekijöiden keskusjärjestö (Landsorganisationen i Sverige), virkamiesten keskusjärjestö (Tjänstemännens Centralorganisation, johon kuuluvat ennen muuta korkeakoulu tutkintoa vailla olevat virkamiehet) sekä keskusorganisaatio SACO/SR, johon kuuluu akateemisesti koulutettuja virkamiehiä sekä joukko muita, enimmäkseen ylempiä, toimihenkilöitä. Näiden järjestöjen johto seuraa luonnollisesti tarkoin hallinnon toimia alueilla, jotka koskettavat ao. järjestöjen jäseniä, arvostelee mielestään virheellisiä päätöksiä ja kontrolloi näin hallintoa. Myös muut suurehkot yhteisöt, jotka eivät ole suoranaisesti tekemisissä työmarkkinoiden kanssa, harjoittavat vastaavanlaista, joskin laajuudeltaan vaihtelevaa valvontaa. Tällaisia ovat esim. maan kaikkien kuntien keskusjärjestö (Svenska kommunförbundet), Ruotsin luonnonsuojeluyhdistys, Ruotsin asianajajaliitto, Ruotsin yleinen merenkulkuyhdistys sekä Ruotsin laillistettujen tilintarkastajien yhdistys.

Veronmaksajien yhdistyksen tarkoituksena on toimia korkeaa verotusta vastaan ja muutoinkin valvoa, että valtion toiminta on taloudellisesti järkevää. Yhdistykseen kuuluu vain hyvässä asemassa olevia kansalaisia, ja sen katso taankin edustavan näitä piirejä. Yhdistys järjestää mm. erityistä palvelua sen valvomiseksi, etteivät kunnat ylitä lain ja oikeuskäytännön kunnan toimival lalle asettamia rajoja. Niinpä pyritään esim. huolehtimaan siitä, että kunnat eivät (joitakin erityistapauksia lukuun ottamatta) avusta vaikeuksiin joutuneita yrityksiä. Yksittäisen kuntalaisen, joka uskoo havainneensa laittomia avustuspäätöksiä, saattaa luonnollisesti olla vaikea hakea päätökseen vakuuttavin perustein muutosta. Veronmaksajien yhdistys onkin julkaisussaan tarjoutunut avustamaan valitusten laadinnassa. Palvelu on osoittautunut varsin hyödylliseksi hallintoon suuntautuvan valvonnan kannalta.

Tietenkin myös Ruotsissa poliittiset puolueet reagoivat aika ajoin hallin-

nossa ilmeneviin virheisiin ja kyseenalaisiin käytäntöihin, jotka vaativat oikaisua. Edelleen suurta tilaajajoukkoa edustava lehdistö saattaa löytää huomauttamista sekä hallinnosta yleensä että yksittäisistä ratkaisuista. Näin hoituu tärkeä valvontatehtävä, jonka laajuutta ja merkitystä on vaikea tarkemmin kuvailla. Joukkotiedotusvälineiden hallintoon kohdistamat huomautukset johtavat usein oikeusasiamiehen tutkimaan asiaa ja mahdollisesti puuttumaan viranomaisten tai virkamiesten toimiin.

(Käännös Raija Huhtanen)