

## JULKISEN HALLINNON OIKEUDELLISEN VALVONNAN TILA, ONGELMAT JA KEHITTÄMISTARPEET

*Haastateltavina*

*Jorma S. Aalto, eduskunnan oikeusasiamies*

*Kai Korte, valtioneuvoston oikeuskansleri*

*Antti Suviranta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti*

Demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen keskeinen edellytys on toimiva julkisen hallinnon toiminnan lainmukaisuuden valvonta. Maassamme tätä tehtävää toteuttavat ennen muuta oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies sekä korkein hallinto-oikeus – kukin oman toimivaltansa määrittämällä tavalla. Kun julkisen hallinnon ja sen virkamieskunnan tasosta on viime aikojen julkisessa keskustelussa korostunut vain muutama asia, hallinnon byrokraattisuus ja virkamiesten korruptio, minkä perusteella kokonaiskuva julkisesta hallinnosta on julkisuudessa muodostunut varsin kielteiseksi, on syytä kysyä hallinnon tilasta niiltä, jotka hallinnon oikeudellisesta valvonnasta vastaavat. Tässä tarkoituksessa vuosikirjan päätoimittaja ja toimitussihteeri haastattelivat maamme kolmea korkeinta lainvalvojaa. Kysymykset lähetettiin kaikille kolmelle kirjallisina. Kaikki kolme myös antoivat vastauksensa kirjallisina. Lisäksi saimme henkilökohtaisen täydentävän haastattelun oikeuskansleri Kortteelta ja presidentti Suvirannalta – oikeusasiamies Aallon matka esti hänen henkilökohtaisen haastattelunsa. Julkaisemme haastattelun vastaukset asianomaisten tarkastamassa muodossa. Vastaavantyypisiä haastatteluja on toimituksella aikomus tehdä jatkossakin.

### OMAN YKSIKÖN TOIMINTA JA KANSALAISTEN OIKEUSTURVA

*1. Edustamanne viranomaisen tehtävät on säädetty Hallitusmuodossa. Miten luonnehtisitte suurimpia ongelmia näiden tehtävien hoitamisessa ja niiden*

*mahdollisia lieventämis- ja ratkaisutapoja? Millaisia kehittämissuunnitelmia näiltä osin on vireillä?*

*Jorma S. Aalto:* Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi on hallitusmuodon 49 §:n mukaan asetettu lakien noudattamisen valvonta tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa eduskunnan antaman johtosäännön mukaisesti. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomarit ja muut virkamiehet noudattavat lakeja ja asetuksia sekä viranomaisille annettuja johtosääntöjä. Oikeusasiamiehen on erityisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin, milloin tuomari tai muu virkamies on virkatoimessaan tehnyt itsensä syypääksi laiminlyöntiin, loukannut yksityisen kansalaisen laillista oikeutta tai mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

Oikeusasiamies hoitaa tehtävänsä lähinnä kahdella tavalla: tutkimalla kansalaisten hänelle lähettämiä kanteluja sekä suorittamalla tarkastuksia (vuosittain noin 150) eri asteisissa viranomaisissa kenttähallintoviranomaisista aina keskusvirastoihin asti.

Eduskunnan oikeusasiamies on siten eduskunnan laillisuusvalvonnan käsi, joka kuulumatta toimeenpanovallan piiriin ja omaamatta omaa erillistä hajautettua organisaatiota valvoo lainsäädäntövallan antamin valtuuksin ja tälle raportoiden vuosittain toiminnastaan, lainkäytön tilasta sekä lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Eduskunnan oikeusasiamies tarkastelee siten hallintoa ja tuomiovallan käyttöä – ei organisaatioiden sisältä vaan – molempien organisaatioiden ulkopuolelta ja valvoo sitä, että yhteiskunnan elimet toimisivat annettujen lakien, asetusten ja muiden säännösten puitteissa.

Oikeusasiamiehen toiminta on hallinnon ja tuomioistuinten kannalta laadultaan ylimääräistä toimintaa, jossa toiminnassa saatetaan edellyttää, että kunkin hallinto- ja tuomioistuinorganisaation osalta jo primäärisesti on ajateltu muun muassa kansalaisen oikeusturvan toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta on toimintamuodoltaan ollut suhteellisen vakiintunut jo parinkymmenen vuoden ajan. Kansliassa on oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen lisäksi 10 lakimiesesittelijän tointa, yksi poliisikoulutuksen saaneen tarkastajan toimi sekä neljä osasto-sihteerin tointa.

Saatetaan arvioida, että kanslian työvoimasta noin 1/4 käytetään tarkastustoimintaan ja loppu kanteluiden käsittelyyn. Toimintamuodot ovat varsin vakiintuneet ja niille on ominaista mahdollisimman suuri joustavuus, toiminnan mukauttaminen kutakin yksittäistapausta ajatellen asiaan mukaiseksi. Tällä hetkellä toiminnan osalta ei ymmärtääkseni ole osoitettavissa erityisen suuria pulmakysymyksiä. Mikäli pulmia on esimerkiksi toimivallan, resurssien tai kanteluruuhkien osalta ollut, on nämä voitu valikoidun toimenpitein ratkaista.

On varsin luonnollista, että työtapojen ja työskentelymuotojen osalta tämänkaltaisessa viranomaisessa tulisi aina suorittaa jatkuvaa kehitystyötä. Haluaisin tässä yhteydessä mainita pari viime vuosien ratkaisutapojen kehittämislinjaa. Oikeusasiamiehelle tulevien kanteluasioiden tutkinnassahan vakiintuneesti turvaudutaan myös asian ratkaiseen tai sen yläpuolella olevan viranomaisen lausunto- ja tutkinta-apuun. Viranomaiset ovat oikeusasiamiehen johtosäännön mukaisesti velvollisia antamaan oikeusasiamiehelle kaiken sen virka-avun, mitä hän tarvitsee asioiden tutkinnassa. Voidaan sanoa että hallinnon ja oikeusasiamiehen toiminnan suhteet ovat moniin ulkomaisiin vastaaviin järjestelyihin verrattuna olleet varsin ongelmattomat ja rakentavat. Tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että yleensä tarvittavat selvitykset on saatu. Viimeisten vuosikymmenten aikana on kuitenkin käynyt ilmi, että tiettyjen viranomaisten osalta saattaa esiintyä nihkeyttä oikeiden tosiasiatietojen antamisessa. Asiat ovat kuitenkin useimmiten sen laatuaisia, ettei keskusrikospoliisin tai paikallisenkaan poliisin lähettäminen paikalle näytä riittävästi perustellulta. Kun myös tarkastuksen toimittaminen viranomaisessa ei tällöin ole aina asianmukainen selvityskeino, on tätä varten luotu nyt oma järjestelmänsä. Kansliaan on otettu koulutettua tutkijatyövoimaa (poliisikoulutuksen saanut tarkastaja), jota voidaan käyttää erityisesti tosiasioiden perusteellisessa selvittämisessä sellaisten tapausten osalta, joissa näyttää, että tosiasiasikat tavanomaisin keinoin eivät tule selvitettyiksi.

Toinen työtapojen täydennys on ollut myös kokeiltavana. Oikeusasiamies on järjestänyt suurempien, useita päiviä kestävien tarkastusmatkojen yhteydessä erityisesti syrjäseuduilla yleisötilaisuuksia, joiden yhteydessä tavanomaisesti — samalla kun on selvitelty oikeusasiamiehen toimintaa — kansalaisilla on ollut mahdollisuus henkilökohtaisesti yleisötilaisuuksissa keskustella paikallisista yleisistä oikeudellisista ongelmista sekä tämän jälkeen järjestetyssä yksityisellä vastaanotolla tuoda esille yksityisiä oikeusasioitaan.

*Kai Korte:* Hallitusmuodon säännöksistä on pääteltävissä, että oikeuskanslerin tehtäväkenttä jakaantuu kolmeen pääryhmään: hallituksen toiminnan laillisuuden valvominen, yleinen laillisuusvalvonta ja ylimmän syyttäjäviranomaisen tehtävät.

Ohjesääntönsä mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että asiain käsittelyssä valtioneuvostossa noudatetaan laillista järjestystä ja voimassa olevia säännöksiä, minkä vuoksi hänen tulee olla läsnä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin istunnoissa. Tämän tehtäväryhmän hoitamisessa ongelmallisinta on valvonnan kohteena olevan ratkaisutoiminnan laaja-alaisuus ja se tosiasia, että eri ministeriöistä valtioneuvoston viikottaista istuntoa varten saapuvien esittelylistojen ennakkotarkastus ja läsnäolovelvollisuus valtioneu-

voston istunnoissa vaativat varsin huomattavan osan oikeuskanslerin viikot-  
taisesta ajankäytöstä.

Perussäännös oikeuskanslerin tehtävistä ylimpänä lainvalvojana sisältyy  
hallitusmuodon 46 §:ään. Sen mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että  
viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa  
niin, ettei ketään laillisessa oikeudessaan sorreta. Käytännössä oikeuskanslerin  
mahdollisuudet aktiiviseen laillisuusvalvontaan esimerkiksi viranomaisten  
luona tapahtuvien tarkastusten muodossa ovat lähes olemattomat. Yleinen  
laillisuusvalvonta toteutuu melkein yksinomaisesti siten, että oikeuskansleri ja  
— vahvistetun työnjaon puitteissa — apulaisoikeuskansleri ratkaisevat kansa-  
laisten oikeuskanslerille tekemiä kanteluita viranomaisten ja virkamiesten  
toimenpiteiden johdosta. Ongelmaksi tällä tehväväkentällä on muodostunut  
kanteluiden yhä kasvava määrä.

Kun yksityisten kansalaisten tekemiä kanteluita saapui oikeuskanslerin-  
virastoon esimerkiksi vuoden 1977 aikana vajaat 1200, oli vastaava luku viime  
vuodelta lähes 2000. Oikeuskanslerinviraston esittelijä- ja sihteerityövoimaa ei  
tänä aikana ole sanottavasti lisätty. Vaikka periaatteessa katsonkin, että ennen  
henkilöresurssien kasvattamista on asiaruuhkan selvittämiseen ensijaisesti  
pyrittävä organisaatiota ja menettelyä kehittämällä, näyttää tällä hetkellä  
siltä, että myös asioiden valmisteluun käytettävissä olevaa henkilökuntaa on  
pakko lähivuosina jonkin verran lisätä, jollei viime vuonna saapuneiden kante-  
luiden määrä osoittaudu tilapäiseksi, kenties oikeuskanslerin viran haltijan  
vaihtumisesta aiheutuneeksi tilapäiseksi ilmiöksi.

Mikäli oikeuskanslerin käsiteltäväksi saapuneiden asioiden määrä jatkuvasti  
lisääntyy, on tarjolla vaara, että tulevaisuudessa varsinainen päätöksenteko-  
vaihe muodostuu asioiden käsittelyn pullonkaulaksi. Onhan edellytettävä,  
ettei ainoastaan asian esittelijä vaan myös ratkaiseva päällikkö ehtii riittävällä  
huolella perehtyä ratkaistavana olevaan kysymykseen. Oikeuskanslerille  
kuuluvat muut tehtävät huomioon ottaen arvioisin, että oikeuskansleri voi  
viikottaisesta työajastaan käyttää kanteluasioihin perehtymiseen ja päätöksen-  
tekoon enintään kaksi työpäivää. Apulaisoikeuskanslerin tehtävistä kantelu-  
esittelyjen vastaanottaminen ja niihin liittyvä ratkaisutoiminta taas muodos-  
taa pääosan. Ratkaisukapasiteetin lisäämiseksi saattaisi yhtenä vaihtoehtona  
kenties tulla kysymykseen toisen apulaisoikeuskanslerin viran perustaminen.  
Tällaisen, hallitusmuodon tasolla toteutettavan muutoksen esittämistä en kui-  
tenkaan vielä tässä vaiheessa pidä tarpeellisena enkä tarkoituksenmukaisena.  
Ensin on harkittava muita keinoja.

Kantelujen käsittelyä on virastossamme pyritty nopeuttamaan ottamalla  
käyttöön ns. pikaputkimenettely. Sitä sovelletaan sellaisiin kanteluihin, joihin  
voidaan vastata ilman välitoimia. Tällaisia ovat esimerkiksi tapaukset, jotka

ovat jo käyneet läpi kaikki oikeusasteet ja joihin ei ole tullut mitään uutta lisäselvitystä. Ilmeisesti tämän menettelytapauudistuksen johdosta kuukausittainen ratkaistavien asioiden määrä on tämän vuoden alkukuukausina ollut selvästi suurempi viime vuoteen verrattuna. Kehitystä kuvaa seuraava lukusarja (ns. A-asiat; suluissa lukumäärä v. —82): tammikuussa 227 (125), helmikuussa 272 (137) ja maaliskuussa 277 (172).

Kanteluasioissa syntyneestä ruuhkasta johtuva ratkaisujen viipyminen merkitsee kansalaisten oikeusturvan tosiasiallista heikkenemistä. Yhtenä, verrattain vähäisin säädösmuutoksin toteutettavana keinona kanteluasioiden käsittelyn jouduttamiseksi saattaisi tulla kysymykseen siihen säännösten väljentäminen, jotka nykyisin tekevät mahdolliseksi asioiden siirtämisen oikeuskanslerilta eduskunnan oikeusasiamiehelle. Nykyisinhän valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä annetun, vuodelta 1933 peräisin olevan lain mukaan oikeuskansleri voi siirtää eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi kantelut, jotka kohdistuvat muun muassa puolustuslaitoksen sekä vankiloiden ja eräiden muiden suljettujen laitosten viranhaltijoiden toimintaan. Olen yhteistyössä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa hiljattain asettanut työryhmän, jonka tulee tutkia, voitaisiinko siirtokelpoisten asioiden luetteloa jonkin verran laajentaa. Laajennus tekisi mahdolliseksi työmäärien joustavan tasaamisen silloin, kun jommankumman lainvalvojan virastossa ilmenee ruuhkaa, mutta toisen kapasiteettia olisi vielä käytettävissä.

Hallitusmuodon mukaan oikeuskansleri on, niinkuin jo alussa mainitsin, myös ylin syyttäjäviranomainen. Ylimmän syyttäjän tehtäviä hoitaessaan oikeuskanslerilla on esikuntaelimenä viisi vuotta sitten perustettu syyttäjäosasto. Toiminnallisesti syyttäjälaitos on oikeuskanslerin alainen, mutta hallinnollisesti kaksijakoinen, resurssihallinnon osalta osittain sisäasiainministeriön ja osittain oikeusministeriön toimialaan kuuluva.

Syyttäjälaitoksen organisatorinen hajanaisuus aiheuttaa lukuisia ongelmia. Haluankin tässä yhteydessä erityisesti tähdentää, että syyttäjälaitoksen uudistamiseen nimenomaan alisyyttäjiä ja väliportaana syyttäjiä osalta olisi kiireellisesti ryhdyttävä niiden ehdotusten pohjalta, joita oikeushallintokomitea mietinnössään vuodelta 1978 esitti. Samantapaisin esityksen on äskettäin alisyyttäjiä osalta tehnyt myös kaupunginviskaalien yhdistys. Nykyinen poliisiorganisaatioon liittyvä lääninsyyttäjäjärjestelmä olisi korvattava hovi-oikeuspiiriin mukaisella piirisyyttäjäjärjestelmällä. Piirisyyttäjiä virastoihin voitaisiin tällöin myös sijoittaa erikoissyyttäjiä esimerkiksi yhä laajenevan ja monimutkaistuvan taloudellisen rikollisuuden mukanaan tuomiin tehtäviin. Alisyyttäjäpiirit taas olisi muodostettava oikeudellista jaoitusta noudattaen yhtenäisen organisaation puitteissa. Perusteettomat erot maaseudun ja kaupunkien syyttäjätoimissa olisi samalla poistettava.

Syyttäjälaitoksen uudistuksen yhteydessä on keskusteltu myös tarpeesta erityisen valtakunnansyyttäjän ja -viraston perustamiseen. Oikeuskanslerina tähän mennessä saamani – tosin verrattain lyhytaikaisen – kokemuksen valossa en voi pitää tällaisen uuden viraston luomista ensisijaisena tavoitteena. Mikäli esimerkiksi kanteluasioiden jatkuva kasvu pakottaa harkitsemaan esimerkiksi toisen apulaisoikeuskanslerin viran perustamista, voitaisiin tällaista virkaa hyödyntää myös syyttäjälaitoksen johtamisessa. Tällainen ratkaisu olisi myös valtiontalouden kannalta edullisempi kuin uuden viraston perustaminen.

*Antti Suviranta:* Suurin ongelma on asiaruuhka. Ylimmälle hallintotuomioistuimelle kuuluvien tehtävien kannalta asioita tulee liian paljon. Moni tänne tuleva asia pitäisi pystyä ratkaisemaan oikein jo alemmalla tasolla. Nekin asiat, joiden tänne tuleminen ei voi välttää, voisivat usein olla ainakin tosiasiaselvityksen puolesta valmiimpia tänne tullessaan.

Käsittelyajan pitämiseksi kohtuullisen lyhyenä on jouduttu kiinnittämään runsaasti huomiota määrällisiin tavoitteisiin. KHO:ssa on taas – samoin kuin pariin otteeseen aikaisemmin – jo kolmatta vuotta seitsemän ylimääräistä hallintoneuvosta sekä vastaavasti ylimääräisiä esittelijöitä ja muuta lisähenkilökuntaa. Jaoston päätösvaltainen kokoonpano on poikkeuslailla alennettu viidestä neljään (jos vähintään kolme heistä on ratkaisusta yksimielisiä). Esiteltävä ja käsiteltävä juttumäärä istuntoa kohti on pidetty hyvin korkeana. Tämä kaikki voi vaikuttaa haitallisesti ratkaisujen laatuun. Kun KHO on viimeinen muutoksenhakuaste, ei juttuja tulisi käsitellä rutiiniasioina, jotka ratkaistaan kaavan mukaisesti. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen ja ennakkopäätösten antaminen asettavat myös KHO:n ratkaisutoiminnalle erityisiä laadullisia vaatimuksia.

KHO:n toiminnan ja toimintamahdollisuuksien parantamisessa on painopiste hallintomenettelyn ja alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämisesä. Tärkeintä olisi, että kansalaiset saisivat asioihinsa oikeat päätökset jo ensimmäisessä käsittelyvaiheessa. Hallintomenettelylaki auttaneen pääsemään tähän tulokseen entistä useammin. Hallintomenettelylaki ja eräät uudet säännökset myös oikeuttavat ja velvoittavatkin hallintoviranomaiset oikaisemaan omat virheelliset päätöksensä tähänastista useammassa tapauksissa. Näin vähennetään tarvetta hakea muutosta ylemmiltä viranomaisilta. Läänin-oikeudet ovat kehittyneet myönteisesti, mutta ne eivät lääninhallitusten yhteydessä ole kuitenkaan saavuttaneet sellaista itsenäisen tuomioistuimen asemaa, joka mm. henkilöstön rekrytoinnin kannalta olisi tarpeen, jotta niiden ratkaisut voisivat nykyistä useammin jäädä lopullisiksi. Liian monissa asioissa valitetaan ensi asteen hallintopäätöksistä suoraan KHO:een: valitustie

alemman muutoksenhakuasteen kautta sekä lisäisi oikeusturvaa näissä asioissa että vähentäisi KHO:n ruuhkaa.

KHO saa v. 1984 uudet toimitilat, jolloin tuomioistuimen koko toiminta voidaan koota kaupungin eri puolilta saman katon alle. KHO:ssa on jo toistakymmentä vuotta ollut käytännössä ennakkopäätösten rekisteröinti ATK:n avulla. Tällä hetkellä on tekeillä tietojenkäsittelyn kokonaissuunnitelma, jonka avulla pyritään kehittämään tuomioistuimen sisäistä toimintaa. Tärkeintä olisi kuitenkin, että alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämisen myötä asiaruuhkaa voitaisiin vähentää niin paljon, että sekä kokonaisuusjäsenmäärä että päätösvaltainen kokoonpano saadaan normaaleiksi. Jäsenmäärän alentaminen ei kuitenkaan saisi merkitä muiden resurssien vastaavaa vähentämistä, vaan ratkaisujen laadun parantamiseksi olisi sekä esittelijän työaikaa että muita resursseja voitava käyttää asiaa kohti enemmän kuin nykyisin.

*2. Millaisiksi luonnehtisitte suurimpia ongelmia kansalaisten oikeusturvassa kaiken kaikkiaan sen kuvan perusteella, mikä Teille on muodostunut oikeusnormien sisällöstä ja oikeuskäytännöstä nykyisen virkanne hoidon ja muun hallinnollisen kokemuksen myötä? Millaisia suunnitelmia kansalaisten oikeusturvan parantamiseksi on olemassa ja millaisia lisätoimia olisi mahdollisesti harkittava?*

*Jorma S. Aalto:* Oikeudellisessa ja hallinnollisessa kirjallisuudessa käsitellään kansalaisten oikeusturvaa mielellään hyvin korkean abstraktiotason kysymyksenä. Tämä johtunee lähinnä ehkä siitä, että oikeusturva pyritään korreloimaan noissa esityksissä preventiivisten ja repressiivisten oikeusturvakeinojen käyttöön. Oikeusasiamiehen toiminnassa kansalaisen oikeusturva näyttyy hyvin konkreettisenä asiana. Haluaisin esittää erään kansalaisen oikeusturvaan liittyvän keskeisen pulman. Jokaisessa oikeusasiamiehelle tullessa kirjeessä kansalainen väittää oikeusturvaansa loukatun. Jos haluaa etsiä noista kansalaisten kirjeistä edellisen perusteella suurinta yhteistä nimittäjää, näyttää se olevan kansalaisen närkästyminen siitä, että viranomaisen on voinut tehdä sellaisen ratkaisun, kuin se on asiassa tehnyt. Kun kansalainen katsoo, että hänen oikeusturvaansa on loukattu, hän ei vetoa yleensä yksittäisen oikeusnormin sisältöön. Sen sijaan kirjeistä käy mitä selvimmin esille se, että hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen *ratkaisu on loukannut kansalaisen oikeudentuntoa, hän ei ole kokenut annettua ratkaisua oikeudenmukaisena*. Oikeusasiamiehelle lähetetyille kirjeille on ominaista se, että kansalaiset eivät näissä turvaudu juurikaan lakimiehen tai muuhun asiantuntijaan vaan sääntönä on, että lähes kaikki kirjeet tulevat suoraan kansalaisilta itseltään, useat vieläpä

käsin kirjoitettuna.

Kun edellä kuvattu tilanne on lähes säännönmukainen noissa kirjoituksissa, joutuu tietysti kysymään, mikä on suurin ongelma kansalaisen oikeusturvan osalta tällaisissa kysymyksissä. Yksinkertaistettu vastaus saattaisi tietysti olla se, että *yhteisesti hyväksytyjen pelisääntöjen tuntemuksen puute*, olivatpa nämä pelisäännöt sitten hallitusmuodon, lakien, asetusten, yleisohjeiden tai vakiintuneen oikeuskäytännön tasolla, muodostaa suuren ongelman kansalaisen oikeusturvan kannalta. Kansalainen on koko elämänsä ajan tiheässä normiviidakossa, jonka sisäiset lainalaisuudet ovat hänelle tuntemattomat.

Se, kuinka puutteita tässä kohdin voidaan parantaa, on varmasti vaikea kysymys. Tietysti kansalaisten lainopillista tietoutta voidaan eri tavoin koulutuksen ja julkisen sanan kautta nostaa, mutta nykyisissä olosuhteissa *viranomaisten taholta tapahtuvalla aktiivisella neuvontatoiminnalla* on varmasti yksittäistä asiaa silmällä pitäen huomattavan suuri merkitys. Se, että hallintomenettelylaissa korostetaan viranomaisen neuvonnan merkitystä on nähdäkseni erittäin hyvä asia.

Hallinnon ja tuomioistuinelaitoksen yleisiä pulmia ovat tietystä laajuudessa aina olleet ja tulevat vastaisuudessakin kansalaisen kannalta olemaan eriaisteiset viiveet oikeusturvan saamisessa. Tavallisin syy on tässä kohdin asioiden ruuhkaantuminen. Tällä hetkellä näyttää tilanne yleisten tuomioistuinten puolella olevan menossa selvästi parempaan suuntaan, kun taas hallintolainkäytön puolella ei kokonaisvaltaisesti ehkä näin voida sanoa. Hallinnossakaan tilanne ei kansalaisen kannalta ole tuntematon. Hallintoviranomaisia tarkastavana viranomaisena olen ollut havaitsevinani että resurssien niukkuustapauksessa hallintoviranomainen prioriteeraa luonnollisista syistä yleiset asiat ja yksityistä kansalaista koskevat jäävät viimeisiksi.

*Kai Korte:* Kansainvälisten mittapuiden mukaan arvostellen pitäisin kansalaisten oikeusturvaa Suomessa verraten hyvänä. Ongelmia kuitenkin esiintyy. Hallinnon alalla pahimpia ongelmia aiheuttanee aivan liian kirjavaksi ja tiheäksi kasvanut säädösviidakko. Siinä olisi vesurilla töitä! Kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelemiseksi annetaan vuosittain niin valtava määrä erilaisia säännöksiä, että niiden hallitseminen, käskyjen ja kieltojen noudattaminen ja oikeuksien nauttiminen on varmasti keskivertokansalaiselle erinomaisen vaikeata. Tähän säädöstulvaan kiinnitettiin vakavaa huomiota myös pari vuotta sitten pidetyssä Euroopan oikeusministereiden kokouksessa. Mitään patenttiratkaisua asiaan ei kuitenkaan löydetty.

Meillä vallitsevaan sekatalousjärjestelmään liittyvät yritystoiminnan sääntely toisaalta ja valtion moninaiset tukitoimet toisaalta muodostavat detaljirikkaan, monimutkaisen, vaikeaselkoisen ja usein epä johdonmukaisen säädös-



kokonaisuuden, jonka pohjalta tapahtuvan toiminnan valvominen on sekini äärimmäisen vaikeata. Kun meillä on jo pitkään mutta tuloksettomasti puhuttu verotuksen yksinkertaistamisesta, on vaikeata uskoa, että koko tätä ongelmaa lähivuosina edes saataisiin peratuksi. Poliittisten päätöksentekijöiden tulisi suhtautua pidättyvämmiin säädöksiin yksittäisiin muutoksiin, joita tehdään kovin kasuistisesti ja tempoilevasti mm. maataloutta koskevissa asioissa.

Kansalaisten asemaa voitaisiin kuitenkin parantaa tiedotusta tehostamalla. Luullakseni sanomalehdistö ja yleisradio ovat tässä suhteessa parhaat käytettävissä olevat välineet. Esimerkiksi yleisradion sosiaalinen kirjelaatikko ja maamiehen tietolaari ovat hyviä esimerkkejä informaatiota antavista ohjelmissa, jollaisia voitaisiin lisätä muillekin hallinnon ja elämän aloille.

Hitaasti annettu oikeusturva on huonoa oikeusturvaa. Tämä ongelma esiintyy meillä erityisesti muutoksenhakuasteiden kohdalla. Asiat viiptyvät hovioikeuksissa ja läänioikeuksissa liian kauan. Molempien osalta ongelma on kuitenkin jo pitkään tiedostettu ja kehittämistä vastuussa olevat viranomaiset, oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö, tekevät annettujen resurssien puitteissa voitavansa tilanteen parantamiseksi. Kiinnitän toiveita myös tekeillä olevaan tuomioistuinelaitoksen ja oikeudenkäyntimenettelyn kokonaisuudistukseen. Valmisteilla olevat riita-asiain esivalmistelu, yhden tuomarin menettely, asioiden käsittelyn keskittäminen alioikeuksissa ja lykkäyksien välttäminen olisivat kaikki uudistuksia, jotka jouduttaisivat asioiden käsittelyä ja siten myös parantaisivat kansalaisten oikeusturvaa.

*Antti Suviranta:* Yleisesti ottaen kansalaisten oikeusturva on hyvinkin tyydyttävä.

Jälkikäteiset oikeusturvakeinot ovat yleisesti ottaen riittävät. Muutosta hallintopäätöksiin voidaan hakea, ja yleensä aina KHO:een saakka. Alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittyessä voidaan muutoksenhakujärjestelmää jossakin määrin laajentaa, jotta KHO voisi omistaa suhteellisesti enemmän huomiota ennakkopäätöksiä varten. Jälkikäteisessä oikeusturvassa tarvitaan organisatorisia uudistuksia alemmanasteisessa hallintolainkäytössä mm. käsittelyaikojen lyhentämiseksi sekä yleisiä menettelysääntöjä eli hallintoprosessilakia.

Joillakin hallinnonaloilla, erityisesti terveydenhuoltoalalla jälkikäteinen oikeusturva ei voi perustua pääasiassa muutoksenhakuun. Näillä aloilla tarvitaan muita järjestelyjä. Juuri terveydenhuollossa ollaankin kehittämässä kantelujärjestelmää ja potilasvakuutusta. Mutta juuri nämä esimerkit osoittavat toisaalta, ettei esim. terveydenhuollossa voida jälkikäteisellä oikeusturvakeinoilla useinkaan korjata tapahtuneita virheitä, korkeintaan korvata ne. Sen vuoksi kiinnitetään erityisesti huomiota oikeusturvan kehittämiseen hallin-

non tasolla. Oikeusturvan toteutuminen on otettava huomioon jo hallinnossa yhtenä tavoitteena varsinaisen hallinnollisen tavoitteen ja hallinnon tehokkuuden ohella.

Lainsäädännön monimutkaisuus on ongelmana eräillä hallinnonaloilla, niin kuin verotuksessa, rakentamisessa ja sosiaalivakuutuksessa.

Lainsäädäntö muodostaa sitä paitsi ongelman jo pelkän runsautensa johdosta. Väljät puitelait koetaan toisinaan mielivaltaisiksi. Ylemmät hallintoviranomaiset antavat lakien soveltamisesta ohjeita, joita alemmat viranomaiset sitten käsittelevät niin kuin ne olisivat sitovia oikeusnormeja. Laeissa on useissa tapauksissa annettu hallintoviranomaisille harkintavaltaa, mutta paljon on myös joustavia oikeusnormeja, joiden soveltaminen kuhunkin yksityistapaukseen on oikeuskysymys, jonka hallintotuomioistuin viime kädessä ratkaisee.

KHO:lle kuuluu yhtenä tehtävänä alemmanasteisen hallintolainkäytön valvonta. Tässä KHO on erityisesti kiinnittänyt huomiota lääninoikeuksien toiminnan seuraamiseen ja ohjaamiseen mm. tilastojen, neuvottelupäivien ja säännöllisten vierailujen avulla. Lääninoikeuksissa on nyt myös Atk-näyttö-päätteet ja niiden avulla käytössä KHO:n ennakkopäätösrekisteri.

Kansalaisten oikeusturvan kehittämisestä hallinnossa on kokonaissuunnitelma, prof. Toivo Holopaisen puheenjohdolla työskennelleen hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Sen pohjalta on käynnistymässä toivottavasti yhä laajenevalla rintamalla oikeusturvan kehittäminen hallinnon ja hallintolainkäytön eri sektoreilla.

*3. Tämän vuoden alusta on tullut voimaan uusi hallintomenettelylaki. Mil-laisiksi arvioitte lain vaikutukset toisaalta viranomaisen itsensä kannalta hallintoasiain käsittelyn ohjaamisessa ja toisaalta kansalaisten kannalta hallintolainkäytössä? Mihin ongelmiin hallintomenettelylain vaikutus arvionne mukaan yltää, mihin ei?*

*Jorma S. Aalto:* Käsitakseni mukaan hallintomenettelylaki on hallinnon alueella eräs tämän vuosikymmenen merkittävimpiä lakeja, jolla tulee vastaisuudessa olemaan keskeinen merkitys kansalaisen oikeusturvan kannalta. Ennen tämän lain voimaantuloa oli todettavissa, että monien eri hallintoviranomaisten piirissä käsitys siitä, mitä oli pidettävä hyvänä hallintomenettelynä ja mitä ei, oli varsin paljon toisistaan poikkeava. Kun esimerkiksi asian vireilletuloon liittyvien säännösten määrä erilaisissa hallintoa säännöstävissä laeissa on yli tuhat, on varsin ymmärrettävää, että hallinto oli tuolloin eriytynyt varsin pitkälle. Lisäksi näytti siltä, että vahvojen hallintoalojen piirissä (esim.

verotus) annetut säännökset olivat kohtalaisen tarkkoja ja muutenkin hallinnon alan kattavia. Sen sijaan sellaisten hallintoalojen piirissä, jotka ehkä lyhyessä ajassa polkaistiin maasta tiettyjen hallinnollisten tehtävien toteuttamiseksi, hallinnon keskeinen pääpaino oli niiden materiaalistien tavoitteiden saavuttamisesta, jotka sen tehtäväksi oli asetettu. Tämä merkitsi samalla sitä, että tuolla hallintoalalla ei ollut mahdollisuuksia kiinnittää huomiota hallintomenettelyyn ja siihen mikä oli hyvää hallintomenettelyä. Kenttäportaalla ei esim. ollut sellaisia ohjeita, joiden mukaan se olisi ongelmatilanteessa toiminut. Tämä tuli esille oikeusasiamiehen työssä esimerkiksi sillä tavoin, että kanteluasioita ratkaistaessa jouduttiin yksittäistä tilannetta silmällä pitäen miettimään, oliko tuossa tapauksessa menetelty *hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti* vai ei, ja vaikkakaan kirjoitettuja normeja ei näiltä osin ollut, korreloimaan kuitenkin esille tullutta tapausta suhteessa yleisesti hyväksyttävään hallintomenettelyn periaatteisiin.

Hallintomenettelylaki muodostaa siten ymmärtääkseni varsin keskeisen normiston hallintoasian käsittelyä ohjattaessa ja sisältää arvokkaita kansalaisen oikeusturvaa parantavia säännöksiä.

On tietysti tässä vaiheessa varsin vaikea sanoa, kuinka pitkälle hallintomenettelylaki, joka laadultaan on toissijainen, tulee vaikuttamaan. Kun lain voimaantulon jälkeen olen voinut jossakin määrin seurata sitä työtä, jota hallinnon piirissä on tehty tämän lain sisäistämiseksi ja sen merkityksen arvioimiseksi kutakin hallintosektoria silmällä pitäen, luo tämä kyllä uskoa siihen, että hallintomenettelylaki muutaman vuoden kuluessa voi saavuttaa sen aseman, joka sille eräänä hallintoa ohjaavana keskeisenä ohjenuorana kuuluu.

*Kai Korte:* Pidän hallintomenettelylain aikaansaamista hyvin myönteisenä uudistuksena sekä viranomaisten että kansalaisten kannalta. Hallintomenettelylain keskeisiä periaatteitahan ovat asian käsittelyn puolueettomuuden varmistaminen ja viranomaisten palvelualltiuden lisääminen. Laissa tähdennetään aivan oikein myös viranomaisen velvollisuutta päätöksensä perustelemiseen. Kanteluasioita käsitellessäni olen saattanut havaita heikosti perusteltujen tai kokonaan perustelemattomien hallintoratkaisujen usein olevan kantelun kohteena, koska kansalainen ei ole voinut ymmärtää, miksi jokin ratkaisu on ollut hänelle vastainen. Luulisin suorastaan suomalaisen kansanluonteen kuuluman, että on vaikea alistua viranomaisen ratkaisuun, jollei selvästi saa tietää, mihin ratkaisu todella perustuu.

Kaikelle viranomaistoiminnalle on — ikävä kyllä — ominaista eräänlainen jäykkyys ja konservatiivisuus: » — näin on aina ennenkin tehty . . . » Tämän vuoksi pelkään, että hallintomenettelylakiin sisältyvien hyvien periaatteiden

vieminen perille koko virkakoneistoon tulee ottamaan jonkin verran aikaa. Hallintomenettelylain toteuttaminen käytännössä edellyttää tehokasta tiedotamista, kouluttamista ja myös virkamiehille annettavaa asennekasvatusta. Oikeuskanslerinvirastossa pyrimme nykyisin kanteluasioita käsiteltäessä kiinnittämään erityistä huomiota siihen, ovatko kantelun kohteena olleet hallintovirkamiehet ja -viranomaiset asianmukaisesti noudattaneet hallintomenettelylain säännöksiä. Ehkä tältä pohjalta annettavat ratkaisut osaltaan edistävät hallintomenettelylain periaatteiden tunnetuksi tulemistä ja niiden noudattamista.

*Antti Suviranta:* Hallintomenettelylaki on olennaiselta osalta hyvän hallintokäytännön kodifiointia. Tähän asti osaksi viranomaisten hyvän tahdon varassa olleet menettelytavat tulevat nyt viranomaisten velvollisuudeksi ja kansalaisten oikeudeksi. Hallintomenettelylaki kiinnittää siten viranomaisten huomiota sellaisten menettelymuotojen noudattamiseen, jotka edesauttavat hyvän ja oikean päätöksen syntymistä ja samalla oikeusturvan toteutumista.

Kansalaiset puolestaan voivat ja osaavat paremmin vaatia oikeaa kohtelua ja menettelyä. Erityisesti voidaan kiinnittää huomiota lain säännöksiin, jotka koskevat kansalaisten palvelemista, vireillä olevista merkittävistä asioista ilmoittamista, virheiden korjaamista sekä ratkaisujen perustelemista. Toisaalta on huomattava, että hallintomenettelylain tarkoituksena on turvata kansalaisten oikeusturvaa hallinnon alalla eikä antaa heille keinoja hallintomenettelyyn viivyttämiseen ja rettelöimiseen.

## HALLINNON VALVONNAN KEHITTÄMINEN

*4. Julkinen hallinto on viime vuosikymmeninä kasvanut ja laajentunut voimakkaasti. Hallintokoneistolle on samalla tullut aikaisempaa enemmän sekä toimeenpanotehtäviä että harkintavaltaa puitelakityyppisen lainsäädännön yleistettyä. Katsotteko Te, että hallitusmuotoon sisältyvä viranomaisten ja virkamiesten toiminnan valvontajärjestelmä yhä on organisaationsa ja toimivaltansa osalta riittävä ja ajanmukainen valvontatehtävää hoitamaan, vai tulisiko sitä jollakin tavalla uudistaa?*

*Jorma S. Aalto:* Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole oman kansliansa ulkopuolella omaa erillistä valvontajärjestelmää tai organisaatiota. Mitä tulee voimassa olevan oikeuden mukaan oikeusasiamiehen valvontatoimivaltoihin, joissa reagoitikeinona ovat syyte, kurinpitomenettely ja huomautus virheellisestä menettelystä, pidän niitä yleisesti katsoen tehtävän suorittamiseen riittävinä.

Totean kuitenkin, että kun tarkastelee kansalaisten lähettämiä kirjeitä, näissä kansalaisvalvonnan kirjeissä painopiste ei useinkaan ole rikosoikeudellisessa reagoinnissa, vaan nimenomaan siinä, että *kansalainen pyytää, että asiassa tapahtunut virhe korjattaisiin*. Kun oikeusasiamiehen toiminnassa tällä hetkellä yleisin tilastollinen toimenpiteiden merkintä on juuri asiassa tapahtunut korjaus, osoittanee tämä tietyllä tavalla toiminnan painopisteen muuttamista. Myönnettävä kyllä on, että otsikkokysymyksen sisältämä viranomaisen laajan harkintavallan enentyminen merkitsee laillisuusvalvonnalle merkittäviä haasteita.

Esitettyä kysymystä tarkastellessa on myös todettava, että meillä tällä hetkellä virkamiesten oikeusasemaa koskeva lainvalmistelutyö on loppusuoralla. Tämä tullee käytännössä merkitsemään muun muassa virkamiesten oikeudellisen aseman osalta osin olennaisia muutoksia ja samalla muutoksia myös esimerkiksi kurinpitovallan ja rikosoikeudellisten vastuukysymysten osalta. Mainittu uudistustyö sinällään on tietysti tarpeen vaatima. Lainvalmistelutyötä loppuunsaattettaessa olisi nähdäkseni kiinnitettävä huomiota siihen, ettei tämän suuren lainuudistusprojektin toteutuksessa samalla heikennetä hallinnon laillisuuden valvontaa eikä yksityisen kansalaisen oikeusasemaa suhteessa viranomaisiin ja virkamiehiin.

*Kai Korte:* Mielestäni ei hallitusmuodossa luotua viranomaisten ja virkamiesten valvontajärjestelmää ole tarpeen olennaisesti muuttaa. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies virastoineen pystyivät ilman syvälleikäviä organisatorisia muutoksia huolehtimaan ylimpiin lainvalvojiiin kohdistuvien odotusten tyydyttämisestä. Ylimmät lainvalvojathan jo asian luonteesta johtuen toimivat tavallaan normaalin hallinto- ja oikeusturvakoneiston ulkopuolella, eikä kääntymisen heidän puoleensa pitäisikään olla ensisijainen oikeusturvan etsimiskeino.

Nimenomaan hallinnon alalla toimivat ensisijaisina oikeusturvan takaajina hallintotuomioistuimet, lääninoikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Oikeusturvakoneiston kehittämisen tulisikin mielestäni tapahtua juuri tällä linjalla. Pahin käytännön epäkohta hallintolainkäytössä on tällä hetkellä asioiden ruuhkautuminen etenkin lääninoikeuksiin ja siitä johtuva lainkäytön hitaus. Uudistus- ja parannuspyrkimykset olisikin ensisijassa kohdistettava tähän suuntaan. Hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestely jäi lääninoikeuksien osalta aikanaan pahasti puolitiehen. Mielestäni aika olisi nyt kypsä lopullisen askeleen ottamiseen ja lääninoikeuksien muodostamiseen myös organisatorisesti itsenäisiksi hallintotuomioistuimiksi. Tämä organisaatiouudistus yhdessä resurssilisäysten ja menettelyuudistusten kanssa voisi tuoda lopullisen ratkaisun hallintolainkäytön nykyisiin pulmiin.

*Antti Suviranta:* Ehkä suurempi ongelma kuin toimeenpanotehtävien ja harkintavallan lisääntyminen on tämänkin kysymyksen kannalta kysymyksessä 6 tarkoitettu virkamiesten lojaliteetin uusi suuntautuminen. Perinteinen laeille, eduskunnalle, hallitukselle ja esimiehilleen uskollinen, kollegoilleen lojaali ja kansalaisille palvelushenkinen virkamies on – jos hän vielä on riittävän taitava – kaikkein paras käyttämään myös harkintavaltaa puitesäännösten toteuttamiseen. Lojaliteetti puolueen suuntaan aiheuttaa tähän pahoja vääristymiä. Puitesäännösten tiukentaminen puolestaan johtaisi joustamattomaan hallintoon – siihen, että harkintavalta ei olisi lakia toteuttavilla, vaan lakia valmistelevilla virkamiehillä. Ehkä Ruotsin nykyjärjestelmän mukainen »lekmanstyrelse» keskusvirastoissa olisi eräs mahdollisuus – kunhan sille ei anneta ratkaisuvalltaa yksinkertaisia täytäntöönpanotehtäviä myöten kunnallisten lautakuntien tapaan, vaan se käsittelisi tärkeät harkintakysymykset ja virkamiehet, jotka viraston hallitusta lähempänä olevina ehkä olisivat sille riittävän lojaaleja, ratkaisisivat rutiiniasiat (verraten laajasti käsitettyinä).

*5. Entä mitä mieltä olette silloin tällöin esiin tullesta ajatuksesta laajentaa oikeusasiamiesjärjestelmää eri hallinnonaloille esimerkiksi kuluttajainsuojasi-  
asiamiesjärjestelmän mukaisesti?*

*Jorma S. Aalto:* Oikeusasiamiesjärjestelmä siinä muodossa, jossa se meillä hallitusmuodossa on omaksuttu, on nimenomaan *viranomaisten toiminnan valvontajärjestelmä*. Skandinavian maista lähtenyt parlamentaaristen oikeusasiamiesten järjestelmä on eri muodoissaan parinkymmenen viime vuoden kuluessa levinnyt voimakkaasti ympäri koko maailman. Tällä hetkellä oikeusasiamies -nimikkeellä kutsuttuja järjestelmiä on koko maailmaa ajatellen jo useita satoja. Järjestelmiä on luotu julkishallinnon puolella hierarkkisesti liit-  
tovaltio-, valtio-, maakunta-, lääni- ja kuntatasolla: erillisiä asiaryhmiä silmällä pitäen esimerkiksi tasa-arvoasioita, tietokonesuojaa, kielellisiä tai muita vähemmistöasioita, sairaalan potilaita, yliopiston opiskelijoita ja varusmiesten oikeusturva- ja työasioita, vankiloiden ja suljettujen laitosten oikeusturva-  
asioita ynnä muita tarpeita varten.

Kun pyrkii tarkastelemaan tätä villinä versonutta oikeusasiamiesjärjestelmän kehittymistä maailmalla, havaitsee, että oikeusasiamiesjärjestelmän sisältö on hyvin voimakkaasti muuntunut tehtäväpiirin ja kohderyhmien mukaan. Oikeusasiamies saattaa edellenkin olla eräissä tapauksissa nimenomaan tuollainen valvova viranomainen, jolla valvontatehtävän toteuttamiseksi on yksi tai useampia keinoja käytettävissä. Eriasteisten oikeusasiamiesten tehtäväsilläön on saattanut muodostaa nimenomaan se, että niiden ehkä heiveröisen valvo-

van funktion lisäksi on luotu pääasialliseksi funktioksi esimerkiksi asianosaisen neuvominen, tai kohderyhmän auttaminen tai peräti hänen asiansa ajaminen.

On tietysti selvää, että nämä ns. *toisen sukupolven oikeusasiamiehet* saattavat omilla alueillaan olla hyvinkin tärkeitä oikeusturvajärjestelmiä, mutta nähdäkseni jokaisen tällaisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja tarve täytyy arvioida sen kentän ja sen tehtäväpiirin mukaan, joka tuolle järjestelmälle on tarkoitus uskoa. Täytyy tietysti muistaa, että se yhteiskunnallinen tehtävä, joka esimerkiksi potilasasiamiehellä on, saatetaan hoitaa useammalla eri tavalla. Mikä tapa yhteiskunnan kannalta on tarkoituksenmukaisin, joudutaan harkitsemaan ja on syytä harkita tarkoin kussakin yksittäistapauksessa.

Joka tapauksessa näyttää ilmeiseltä, että *oikeusasiamies* -sanon monimerkityksellinen käyttö on ehkä omiaan hämärtämään kansalaisia, jotka tuskin pystyvät erottamaan toisistaan hyvin erilaisten oikeusasiamiesten peräti erilaisia tehtäviä ja asemia. Parlamentaaristen oikeusasiamiesten piirissä onkin suhtauduttu jonkun verran skeptisesti kovin erityyppisten oikeusasiamiesjärjestelmien syntymiseen, joskaan näiden järjestelmien monihierarkkisesta asemasta ei ole luonnollisestikaan mitään epäselvyyttä.

*Kai Korte:* Vaikka hallitusmuodossa järjestettyyn ylimpien lainvalvojen organisaatioon ei mielestäni tarvita juurikaan muutoksia, voitaisiin hyvin ajatella tavallisen lain tasolla säädettäväksi uuden valvontaviranomaisen perustamisesta jollekin erityisalalle. Tämä voisi tapahtua kuluttaja-asiamiesmallin mukaisesti. Ajattelen tällöin lähinnä eräänlaista valtakunnallista »potilasasiamiestä», joka harjoittaisi laillisuusvalvontaa lääkintöhallituksen toimialalla. Omaan virastooni saapuu vuosittain paljon tätä alaa koskevia kanteluita, joita oikeudellisin perustein on lähes mahdoton ratkaista. Näihin asioihin liittyy usein erilaisia, eritasoisia ja jopa keskenään ristiriitaisia lääkärilausuntoja ja -todistuksia, joiden sisällön oikeellisuutta lakimiesviranomainen ei pysty arvioimaan. Tietääkseni myös lääkintöhallitus kokee nykyisin sinne suoraan saapuvien kanteluiden käsittelyn melkoisena rasitteena. Organisatorisesti lähelle lääkintöhallitusta sijoittuvan mutta toiminnallisesti itsenäisen potilasasiamiehen viran perustaminen saattaisi näin ollen olla kaikkien osapuolien kannalta suositeltava toimenpide.

Lisäksi voitaisiin harkita tietosuoja-asiamiestä, joka on tullut esille tietosuojaa käsittelevässä komiteatyössäkin. Jonkinlainen keskushallintoviranomainen käsitykseni mukaan joka tapauksessa tarvitaan jo senkin vuoksi, että saataisiin selville millaisia henkilörekisterejä ylipäättänsä on ja kuinka paljon. En usko, että näitä asioita saadaan ns. läpäisyperiaatteella kuntoon, siis pelkästään hallinnonaloittaisella järjestelyillä. Käsitykseni mukaan tietosuoja-

kysymyksessä tulisi lähteä liikkeelle varovaisesti – toisin kuin Ruotsissa – esimerkiksi perustamalla tietosuoja-asiamiehen virka nykytilaa koskevaa selvitystyötä varten ja sen jälkeen pohtia uudelleen organisatorisia vaihtoehtoja.

Näitä erityistapauksia lukuun ottamatta en pidä hallinnonalakohtaisen »asiamiesjärjestelmän» laajaa käyttöönottamista tarkoituksenmukaisena. Mielestäni lähtökohtana tulee olla, että hallintomenettelyä kaikissa viranomaisissa kehitetään oikeusturvan kannalta yhä paremmaksi, että hallinnollisessa hierarkiassa ylemmät elimet yhä tehokkaammin valvovat oman hallinnonhaaransa virkakoneistoa ja että tästäkin huolimatta yhä esiintyvä oikeusturvan tarve ensisijassa tyydytetään hallintolainkäyttöä kehittämällä ja tehostamalla. Näin säilyy hallinnossa organisatorinen selkeys ja vältetään päällekkäistyötä sekä erilaisten viranomaisten kesken tapahtuvaa »pallottelua».

*Antti Suviranta:* Eri hallinnon aloille ei minusta tarvita erillisiä oikeusasiamiehiä. Kuluttaja-asiamiehen samoin kuin ehdotettujen tietosuoja-asiamiehen ja tasa-arvoasiamiehen tehtävät eivät suuntaudu ensisijaisesti hallintoon, vaan yksityisiin yrityksiin ja laitoksiin, jolloin asianomaisella alalla toimivat valtion laitokset voivat hyvin tulla mukaan valvontapiiriin. Sikäli kuin halutaan tehostaa nimenomaan hallinnon valvontaa, olisi minusta parempi lisätä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen resursseja, ehkäpä eri hallinnonaloihin erikoistuneilla esittelijäneuvoksilla ja toimistoilla, jopa – jos niin pitkälle halutaan mennä – piiri- tai paikallistoimistoilla tai -asiamiehillä, joilla voisi olla tietyissä puitteissa itsenäistä (tai delegoitua) toimivaltaa. Samoin esim. verotuksessa voisi olla piiri- tai paikallistasolla »kansalaisten/veronmaksajien asiamiehiä» heidän etujaan valvomassa – ei niinkään väärinkäytöksiin puuttamassa.

*6. Virkamiesten toiminnassa on puoluepoliittisella lojaliteetilla nykyisin aikaisempaa korostuneempi asema. Tosiasiallisesti hallinnon suuntaa valvotaan pitkälle tietoisesti poliittisesti. Mitä vaikutuksia tällä käsityksenne mukaan on viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen ja sen valvonnan järjestämiseen – parantaako tai heikentääkö se viranomaistoiminnan lainmukaisuutta vai ulottuuko sen vaikutus lainkaan laillisuuden toteutumiseen esimerkiksi asioiden riitauttamisuhkan lisääntymiseen tai vähentymisen kautta?*

*Jorma S. Aalto:* Tyypillisin tapaus jossa väitetään, että puoluepoliittisilla seikoilla on ollut ratkaiseva merkitys asian käsittelyssä on kantelukirjoitusten valossa se, jossa viranhakija katsoo että hänet on syrjäytetty tiettyä virkaa



täytettäessä tai että joku toinen on siihen nimitetty puoluepoliittisin perustein. Kun tapauksia analysoi, saattaa niissä käydä ilmi, että kolmestakymmenestä hakijasta kaksikymmentä on täyttänyt virkaan edellytettävät muodolliset kelpoisuusehdot ja kuuluvat siten siihen ryhmään, josta nimitys tapahtuu. Näistä ehkä kymmenen on sellaista joiden kokemus on huomattavan laaja ja jotka lisäksi ovat hyvin sopivia tehtävää hoitamaan. Kun viranomaisen nimittää yhden näistä kymmenestä, tapahtuu joskus, että joku jäljellä jäävistä yhdeksästä katsoo, että häntä on puoluepoliittisilla perusteilla syrjitty, että hänen ansioitaan ei ole arvioitu oikein ja että nimitetty on nostettu virkaan puoluepoliittisin ansioin.

Kun laillisuusvalvonnan kannalta tarkastelee kysymyksessä olevaa tilannetta, täytyy muistaa ensinnäkin se, että laki asettaa hallinnolle hallintotehtävien hoitamista varten kehyksen, jonka sisällä viranomaisella on yleisiä hallinnon hyviä periaatteita noudattaen harkintavalta menetellä parhaaksi katsotulla tavalla. Harkintavallan käyttö eräitä yleisiä oikeusperiaatteita lukuunottamatta on tietyllä tavalla puskuroitu laillisuusvalvontaa vastaan. Tuossa esimerkkitapauksessa voidaan sanoa, että nuo kymmenen henkilöä, jotka jäivät jäljelle, ovat laillisuusvalvonnan kannalta nimitystä ajatellen samassa asemassa. Se ketä on pidettävä *sopivimpana* tuohon tehtävään jää varsin laajasti nimittävän viranomaisen harkintaan.

Eri asia tietysti sitten on kokonaan se, että tehtävään on nimitetty esimerkiksi joku niistä, jotka eivät täytä muodollisia kelpoisuusehtoja tai että virkannimityksen yhteydessä on tapahtunut sellainen muodollinen virhe, jolla on ollut merkitystä asian ratkaisussa, tai että nimittävän viranomaisen tietoon ei ole saatettu hakijoiden keskeisiä ansioita. Nämä ovat luonnollisesti tyypillisiä laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvia kysymyksiä.

*Antti Suviranta:* Tähän olen jo osaksi vastannut kysymyksessä 4. Virkamiiehen puoluepoliittinen lojaliteetti aiheuttaa ainakin epäilyksiä siitä, onko harkintavaltaa käytetty väärin. Asian selvittäminen oikeusteitse on vaikeata ja hidastaa hallinnon toimintaa.

## HALLINNON TUTKIMUS

*7. Hallinnon Tutkimuksen Seuran edustajina ja hallinnon tutkijoina kuuluisimme käsityksenne siitä, mitä Te pidätte mielenkiintoisena ja tarpeellisena tutkimuskohteena julkisessa hallinnossa yleensä ja erityisesti omien virkatehtävienne kannalta?\**

*Kai Korte:* En ole voinut pohtia tätä kysymystä kovin laajasti, mutta minua on askarruttanut ainakin kolme asia-aluetta, joita en kuitenkaan tässä tilanteessa osaa muotoilla tarkemmin tutkimustehtävän vaatimalla täsmällisyydellä. Esitän vain joitakin näkökohtia tutkimustarpeen perusteluiksi.

1. *Nimismiesinstituution historiallinen kehitys sekä toimenkuva.* Nimismieshän toimii poliisipäällikkönä ja syyttäjänä sekä vastaa ulosottoimesta ja lisäksi hoitaa yleistä hallintoa. Olisi mielenkiintoista ja tarpeellista tutkia, miten ja miksi järjestelmä on kehittynyt nykyiseen muotoonsa ja erityisesti siltä kannalta, miten tehtävät ja palvelut käytännössä jakautuvat niiden neljän eri funktion kesken. Näyttäisi nimittäin siltä, että saattaisi olla tarkoituksenmukaista yhdistää toiminta-alueita ja eriyttää tehtäviä. Paikallistasolle jäisivät ne tehtävät, joissa palveluja eniten kysytään.

2. *Peitetyn puoluetuen osuus erilaisissa valtionapujärjestelmissä.* Normaalin ja oikeastaan kaikkien puolueiden hyväksymän puoluetuen lisäksi julkisia varoja ohjautuu suuria määriä erilaisille nuoriso-, urheil-, loma- ja raittiusjärjestöille. Kukaan ei kuitenkaan tiedä, miten paljon erilaista peitettyä puoluetukea tällä tavoin ohjautuu puolueita lähellä oleville järjestöille. Eri ministeriöiden yhteydessä toimivat neuvottelukunnat, joissa juuri näillä järjestöillä on edustus, neuvottelevat jakoperusteet varsin pitkälle ja näin ovat asiallisesti päättämässä valtion varojen jakamisesta itselleen. Tämä alue kaipaisi perin pohjaista tutkimusta.

3. *Uuden lainsäädännön seuranta.* Lainsäädännön vaikutuksia seurataan vielä aivan liian heikosti. Parhaimmillaankin seuranta kattaa vain sen, saavutti-ko uusi laki sille asetetut viralliset tavoitteet. Sen sijaan ei-tarkoitettuja seurauksia ja vaikutuksia selvitetään liian vähän, vaikka näitä lähes aina esiintyy. Esimerkiksi vuoden 1978 laki oikeudesta hankkia maatalous- ja metsämaata saattaisi olla mielenkiintoinen kohde tutkittaessa sellaisia vaikutuksia, joita lainsäätäjät ei tarkoittanut. Kaikkiaan tämä tutkimusalue on laaja ja tärkeä mutta samalla vaikeasti tutkittava.

\* Tähän kysymykseen Kai Korte ei vastannut kirjallisesti.

*Antti Suviranta:* Voisiko esim. vertailevaltakin pohjalta selvittää eri hallintomallien (esim. edellä vastauksesta 4 ilmenevien) hyviä ja huonoja puolia? Ehkä tavanomaisempi tutkimustehtävä olisi selvittää säädösten toteutumista käytännössä. Omien virkatehtävien kannalta tähän voisi lisätä KHO:n omien päätösten toteutumisen käytännössä: missä määrin KHO:n tulkintoja tunnetaan ja niitä noudatetaan käytännön hallintotoiminnassa?

## PERUSTUSLAKITUOMIOISTUIN

*8. Tiedustelisimme vielä lopuksi käsitystänne erityisen perustuslakituomioistuimen tarpeellisuudesta. Siitähän keskusteltiin jonkin verran valtiosääntöuudistushankkeen yhteydessä, ja asia on ollut esillä myöhemminkin eräiden kiistanalaisten lakiuudistusten yhteydessä?\**

*Kai Korte:* Perustuslaki- tai valtiosääntötuomioistuin on normaali käytäntö liittotasavallassa. Sen sijaan unitaarisisissa valtioissa se ei yleensä ole käytössä. Vaikka valtiosääntökomitean jäsenenä 1974 otin varovaisesti kantaa valtiosääntötuomioistuimen puolesta, en näe sellaista maassamme perin tarpeelliseksi. Skeptisyyteen vaikuttaa lisäksi perusoikeussäännösten ohjelmallisuus. Esim. kansalaisten oikeus työhön on asia, johon mikään tuomioistuin ei käytännössä voisi vaikuttaa. Kyllä maamme nykyinen järjestelmä peruslakikontrollin osalta on jokseenkin tyydyttävä.

*Antti Suviranta:* Tämä on vaikea kysymys, koska sekä perustuslakituomioistuimella että nykyisellä käytännöllä on omat hyvät puolensa. Liittovaltiosahan perustuslakituomioistuin on välttämätön. Tällainen tuomioistuin parantaisi kyllä periaatteessa vähemmistön asemaa. Kuitenkin nykyisessä käytännössä, jossa perustuslakivaliokunta tutkii säätämisyjärjestyskysymykset, on mahdollisuus etukäteen selvittää lakiehdotuksen suhde perustuslakiin. Tämä on ehkä parempi käytäntö kuin perustuslakituomioistuimen jälkikäteinen kontrolli, mikä saattaisi johtaa siihen, että koetellaan kepillä jäätä aina kun mahdollista. Perustuslakivaliokunta ei sitä paitsi yksin tutki lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta, vaan tasavallan presidentti joutuu lakia vahvistaessaan pohtimaan asian uudelleen.

Jälkikäteinen kontrolli todennäköisesti heikentäisi etukäteistä. Toisaalta

\*\* Tämä kysymys esitettiin vasta haastattelutilaisuudessa eikä siis lainkaan J.S. Aallolle.

jälkikäteinen valvonta jäisi kuitenkin sattumanvaraiseksi, koska se riippuisi halukkuudesta riitauttaa asia. Myös nykyisessä käytännössä on epäilyttäviä piirteitä. Jotkut perustuslakivaliokunnan jäsenet katsovat ryhmäpäätösten sitovan heitä. Minusta lakien perustuslainmukaisuuden arvioiminen ei kuitenkaan ole ryhmäpäätösasia. Asia kokonaisuudessaan on siksi monimutkainen, etten katso voivani ottaa siihen lopullista kantaa.

Haastattelijoina Juha Vartola ja Turo Virtanen