

Laillisuusvalvonta puolustusministeriössä ja puolustusministeriön hallinnonalalla

Puolustusministeriön laillisuusvalvonnan
kehittämistyöryhmän selvitys



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Sisällysluettelo

1.	Puolustusministeriölle	1
2	Johdanto	2
2.1	Työryhmän tehtävät ja selvityksen toteuttaminen.....	2
2.2	Julkisen hallinnon velvollisuus valvoa omaa toimintaansa.....	3
2.3	Sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteet	4
2.4	Ylimmät laillisuusvalvojat ja normivalvonta.....	4
3	Laillisuusvalvonnan nykytila puolustusministeriössä	5
3.1	Nykytilan arvioinnin lähtökohtia	5
3.2	Hallintopoliittinen osasto	5
3.3	Puolustuspoliittinen osasto	5
3.4	Resurssipoliittinen osasto	6
3.5	Hallintoyksikkö	7
3.6	Tarkastusyksikkö.....	7
3.7	Tiedotusyksikkö.....	8
3.8	Luottamusmies.....	8
4	Laillisuusvalvonnan nykytila puolustusministeriön hallinnonalalla.....	9
4.1	Nykytilan arvioinnin lähtökohtia	9
4.2	Puolustusvoimat	9
4.3	Puolustushallinnon rakennuslaitos	11
5	Miten puolustusministeriön sisäistä laillisuusvalvontaa tulisi kehittää?	12
5.1	Lähtökohtia	12
5.2	Lausunnonantajien näkemyksiä.....	12
5.3	Työryhmän ehdotukset laillisuusvalvonnan kehittämiseksi.....	13
6	Miten hallinnonalan laillisuusvalvontaa tulisi koordinoida?	15
6.1	Lähtökohtia	15
6.2	Lausunnonantajien näkemyksiä	15
6.3	Työryhmän ehdotus hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi	16

Puolustusministeriö
PL 31
00131 HELSINKI

Puhelinvaihe: (09) 16001
Telefaksi: (09) 1608 8244
www.defmin.fi

1. Puolustusministeriölle

Puolustusministeriö asetti 20.7.2009 laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän, jonka tehtäväksi asetettiin laatia selvitys puolustusministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan nykytilasta, ehdotus puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisesta ja ehdotus hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatteesta seuraa, että viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan toiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Laillisuusvalvontaa tarkastellaan selvityksessä hallinnon sisäisen valvonnan näkökulmasta.

Työryhmä katsoo, että puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämällä voidaan parantaa ministeriön toiminnan laatua ja tuottavuutta sekä parantaa yksittäisen virkamiehen oikeusturvaa lisäämällä tietoisuutta virkamiehen vastuusta. Laillisuusvalvonnan kehittämällä ei ole tarkoitus lisätä byrokratiaa vaan laillisuusvalvontaa tulisi kehittää ensisijaisesti keskustelevaan suuntaan. Laillisuusvalvontaa tulisi nähdä ministeriön työtä helpottavana tekijänä eikä lisäveloitteena.

Työryhmä katsoo, että niin ennakollinen kuin jälkikäteinen laillisuusvalvonta puolustusministeriössä on pääsääntöisesti hyvin hoidettu. Laillisuusvalvonnan kehittämisen painopisteen tulisi olla ennakollisessa laillisuusvalvonnassa. Ennakollisen laillisuusvalvonnan onnistumisen edellytyksenä on toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys sekä hyvä tiedonkulku ja sujuva yhteistyö virkamiesten välillä. Työryhmä ehdottaa puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämiseksi virkamiesten yhteistyön tiivistämistä ja tiedonkulun ja oikeudellisen tuen saatavuuden parantamista.

Työryhmä ehdottaa puolustusministeriön hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi hallinnonalan yhteistyökokousten vakiinnuttamista. Työryhmä pitää tietojen vaihtoa hallinnonalan eri toimijoiden välillä erityisen tärkeänä.

Puolustusministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä jättää kunnioittavasti laatimansa selvityksen puolustusministeriölle.

Helsingissä 9 maaliskuuta 2010


Seppo Kipinoinen


Hannu Antikainen


Kirsti Haimila


Tauno Jokela


Anna Korhola


Antti Karila


Mirjami Tanner


Heidi Viitala

17.3.2010
Ka. Ruuska

[alokaus]: esitelmä ja
esikäsitykset

- työryhmä kalle
esitelmä ja esikäsityksen
vakuudet mukaisesti
käytössä

2 Johdanto

2.1 Työryhmän tehtävät ja selvityksen toteuttaminen

Puolustusministeriö asetti 20.7.2009 laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän, jonka tavoitteeksi asetettiin luoda puolustusministeriöön sisäinen laillisuusvalvontamenettely ja luoda menettelytapamalli hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi. Työryhmän tehtäväksi asetettiin laatia selvitys puolustusministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan nykytilasta, ehdotus puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisesta ja ehdotus hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi.

Työryhmä koostui puolustusministeriön virkamiehistä ja työryhmässä oli edustus jokaiselta puolustusministeriön osastolta ja erillisyyksiköstä. Työryhmän puheenjohtajana toimi hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Seppo Kipinoinen lainvalmistelu- ja oikeusyksiköstä. Työryhmän jäseninä toimivat hallintojohtaja Hannu Antikainen hallintoyksiköstä, viestintäjohtaja Kirsti Haimila tiedotusyksiköstä, erityisasiantuntija Tauno Jokela tarkastusyksiköstä, vanhempi hallitussihteerinä Anna Korhola puolustuspoliittiselta osastolta, esittelijä Mirjami Tanner resurssipoliittiselta osastolta ja ylitarkastaja Antti Karila hallintopoliittiselta osastolta. Työryhmän sihteerinä toimi esittelijä Heidi Viitala lainvalmistelu- ja oikeusyksiköstä.

Työryhmä kokoontui seitsemän kertaa aikavälillä 18.8.2009–11.12.2009. Työryhmän kokouksessa 11.12.2009, jossa käsiteltiin puolustusministeriön hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimisen kehittämistä, paikalla olivat edustajat pääesikunnan oikeudelliselta osastolta, tekniseltä tarkastusosastolta ja tutkintaosastolta sekä puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Paikalla oli myös puolustusministeriön tarkastusjohtajan virassa 1.1.2010 aloittanut Minna Branders.

Työryhmä lähetti selvitystehtävänsä toteuttamiseksi puolustusministeriön osastoille, erillisyyksiköille, luottamusmiehille, puolustusvoimille ja puolustushallinnon rakennuslaitokselle kyselyn laillisuusvalvonnan nykytilasta ja laillisuusvalvonnan kehittämiskohteista. Selvitysluonnoksesta pyydettiin lausunto eduskunnan oikeusasiamieheltä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilta.

Työryhmän selvitys on jaettu kuuteen lukuun. Johdannossa käsitellään hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteita ja normipohjaa. Johdannossa kerrotaan myös lyhyesti ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä. Kolmannessa luvussa on selvitetty laillisuusvalvonnan nykytilaa puolustusministeriössä ja neljännessä luvussa laillisuusvalvonnan nykytilaa puolustusvoimissa ja puolustushallinnon rakennuslaitoksessa. Viidennessä luvussa on pohdittu, miten laillisuusvalvontaa tulisi kehittää puolustusministeriössä ja kuudennessä luvussa, miten puolustusministeriön tulisi koordinoida hallinnonalan laillisuusvalvontaa.

Laillisuusvalvontaa on selvityksessä tarkasteltu hallinnon sisäisen valvonnan näkökulmasta. Taloushallintoa koskevat laillisuusvalvonta-asiat, joihin sovelletaan puolustusministeriön taloussääntöä, on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle. Taloushallintoa koskevien laillisuusvalvonta-asioiden voidaan katsoa kuuluvan talousarviolainsäädännön noudattamisen valvontaan. Työryhmän selvityksen tavoitteena on tarkastella yleistä hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa.

2.2 Julkisen hallinnon velvollisuus valvoa omaa toimintaansa

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Edellä sanotusta oikeusvaltioperiaatteesta seuraa, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste ja että julkisen hallinnon tulee valvoa omaa toimintaansa. Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. (HE 1/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.)

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan toiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Hallinnon sisäinen laillisuusvalvonta on osa hallinnon sisäistä valvontaa samoin kuin sisäinen tarkastus. Hallinnon sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan hallintokoneiston piirissä tapahtuvaa hallintotoiminnan valvontaa ja seurantaa.

Jaakko Jonkka on sisäasiainministeriölle laatimassaan selvityksessä esittänyt, että ”laajasti ymmärrettyinä, varsinkin kun puhutaan sisäisestä laillisuusvalvonnasta, toiminnan laillisuuden seuranta on kiinteä osa johtamista. Laillisuusvalvonta kuuluu sisäänrakennetusti kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä mielessä laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa.” (Jonkka, Jaakko: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisu 48/2004. s. 47–48.)

Puolustusministeriön työjärjestyksen (585/2003) mukaan lainvalmistelu- ja oikeusyksikön yhtenä tehtävänä on ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonta sekä sen kehittäminen ja yhteensovittaminen. Lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtaja ratkaisee laillisuusvalvontaa koskevat asiat. Merkittävät laillisuusvalvonta-asiat ratkaisee kuitenkin kansliapäällikkö, jos ne eivät yhteiskunnallisen tai taloudellisen merkittävyytensä vuoksi vaadi ministerin ratkaisua.

Julkisen vallan käyttöä on norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkisen vallan käyttöä on myös välitön voimakeinojen käyttö ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys on erityisesti perusoikeussäännöksillä, jotka täsmentävät julkisen vallan käyttämiselle asetettuja vaatimuksia. (HE 1/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.)

Ottaen huomioon puolustusministeriön toimintaympäristö, voidaan esimerkkinä perusoikeussäännöksistä mainita perustuslain 12 §:ssä säädetty asiakirjajulkisuus, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Edelleen esimerkkinä perusoikeussäännöksistä voidaan mainita oikeusturva. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitellyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Esimerkiksi hallintolain (434/2003) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

2.3 Sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteet

Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on sekä edistää ja ylläpitää laillisuuden noudattamista että ylläpitää odotusta siitä, että julkisessa toiminnassa noudatetaan lakia. Laillisuusvalvonnalla voidaan puuttua yksittäisiin laillisuuden loukkauksiin ja hyvän hallinnon vastaisiin toimintoihin. (Mäenpää, Olli: Laillisuusvalvonnan haasteet. Lakimies 7-8/2009 s. 1102.)

Sisäisen laillisuusvalvonnan tavoitteena on varmistaa ministeriön, sen organisaatioyksikköjen toiminnan sekä yksittäisen virkamiehen toiminnan sekä ministeriön päätösten lainmukaisuus.

Puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämällä voidaan parantaa ministeriön toiminnan laatua ja tuottavuutta. Ennakollisella laillisuusvalvonnalla voidaan ennaltaehkäistä ongelmia ja vaikuttaa ennakollisesti toiminnan lainmukaisuuden kehittämiseen.

Laillisuusvalvonnan kehittämällä pyritään myös parantamaan yksittäisen virkamiehen oikeusturvaa ja asemaa lisäämällä tietoisuutta virkamiehen vastuusta. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

2.4 Ylimmät laillisuusvalvojat ja normivalvonta

Hallinnon sisäinen laillisuusvalvonta tulee erottaa ylimpien laillisuusvalvojien suorittamasta laillisuusvalvonnasta. Ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta ja sitä, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskinäisestä työjaosta säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990).

Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus tulee huomioida myös viranomaisten toiminnassa. Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

3 Laillisuusvalvonnan nykytila puolustusministeriössä

3.1 Nykytilan arvioinnin lähtökohtia

Selvittääkseen laillisuusvalvonnan nykytilaa puolustusministeriössä työryhmä on lähettänyt lausuntopyynnön puolustusministeriön osastoille, erillisyksiköille ja luottamusmiehille. Työryhmä on pyytänyt lausunnonantajia ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten laillisuusvalvonta on osastolla/erillisyksikössä järjestetty?
- 2) Millaisia käytäntöjä osastolla/erillisyksikössä on toiminnan lainmukaisuuden ennakollisessa varmistamisessa noudatettu?
- 3) Millaisia käytäntöjä osastolla/erillisyksikössä on toiminnan lainmukaisuuden jälkikäteisessä valvonnassa noudatettu?
- 4) Onko osastolla/erillisyksikössä ratkaistu kanteluasioita? Jos on, niin kuinka monta viimeisen viiden vuoden aikana ja millaisia asioita kantelut ovat koskeneet?

Työryhmä on laatinut saaduista vastauksista selvityksen puolustusministeriön laillisuusvalvonnan nykytilasta.

3.2 Hallintopoliittinen osasto

Puolustusministeriön työjärjestyksen mukaan hallintopoliittinen osasto käsittelee asiat, jotka koskevat ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämistä ja yhteensovittamista sekä hallinnonalan oikeudellista ohjausta. Laillisuusvalvontaa koskevat asiat ovat suoraan kansliapäällikön alaisuudessa. Hallintopoliittisella osastolla ennakollinen laillisuusvalvonta on järjestetty siten, että osaston asiantuntijavirkamiehet ovat kääntyneet mahdollisissa ongelmatilanteissa lainvalmistelu- ja oikeusyksikön virkamiesten puoleen.

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö on suorittanut jälkikäteistä laillisuusvalvontaa seuraamalla Astorista puolustusministeriössä tehtyjä päätöksiä. Seuranta on ollut satunnaista. Tätä menettelyä voidaan pitää riittävänä ottaen huomioon sen, että kyse on ministeriön asiantuntijavirkamiesten laatimista asiakirjoista ja sen mitä esittelijän vastuusta säädetään. Päätöksissä on lähinnä kiinnitetty huomiota esittelyoikeuksiin, toimivaltaan ja siihen, että päätöksen sisältö on ilmaistu riittävällä selvydellä. Jos puutteita on ilmennyt, lainvalmistelu- ja oikeusyksiköstä on oltu yhteydessä asian esittelijään ja kiinnitetty hänen huomionsa asiaan vastaisuuden varalta. Asioita on myös saatettu kansliapäällikön tietoon. Lainvalmistelu- ja oikeusyksikön suorittama laillisuusvalvonta ei ole koskenut talouteen liittyviä asioita.

3.3 Puolustuspoliittinen osasto

Puolustuspoliittisella osastolla ei ole erillisiä järjestelyjä laillisuusvalvonnan toteuttamiselle. Laillisuusvalvontaa toteutetaan osana osaston normaalia toimintaa noudattaen ministeriön yleisiä toimintatapoja.

Asiaa valmisteleva virkamies vastaa oman toimintansa lainmukaisuudesta. Toiminnan lainmukaisuus pyritään aina ennakolta varmistamaan. Osaston lakimiehen kytkeytyminen tiivisti osaston tehtävien substanssivalmisteluihin tukee myös laillisuusvalvontaan liittyvien kysymysten ennakoivaa ja oikea-aikaista huomioimista. Asioiden valmistelijoiden tulee kääntyä osaston lakimiehen puoleen laillisuuskysemissä. Tarvittaessa asioihin pyydetään lainvalmistelu- ja oikeusyksikön kanta. Asioiden luonteesta ja menettelytavoista johtuen asian valmisteluun ja ratkaisuun osallistuu aina useampi kuin yksi virkamies, joka myös osaltaan lisää asioiden laillisuuskontrollia. Lisäksi osastolla pidetään säännöllisesti viikoittain osastokokouksia, joissa virkamiehen tulee informoida muuta osastoa vastuualueensa keskeisistä ajankohtaisista asioista. Tämä käytäntö tukee myös laillisuuskyseysten ennakoivaa ja asianmukaista huomioimista. Myös koulutuksella ja ammattitaidon jatkuvalla kehittämisellä pyritään ennakolta varmistamaan osaston toiminnan lainmukaisuus.

Oikeudellisten kysymysten haastavuus osaston toimialaan kuuluvissa asioissa on viime aikoina lisääntynyt. Kansainvälinen yhteistyö puolustusosalalla on syventynyt ja laajentunut uusille aloille. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita kansainvälinen tilannekuvayhteistyö ja pohjoismaisen yhteistyö. Asioita on myös määrällisesti paljon ja ne ovat moniulotteisia. Valmistelu on erityisesti kansainvälisissä ja EU-asioissa varsin nopeatahtista. Valmistelu ei myöskään ole yleensä yksin puolustuspoliittisen osaston tehtävänä, vaan siihen kytkeytyvät yhä enemmän myös ministeriön muut osastot ja muut hallinnonalat. Uuden perustuslain vaatimukset alkavat täysimääräisinä näkyä hallinnossa ja tämä on luonut haasteita erityisesti kansainvälisten sopimusten valmistelulle. Kaikki tämä edellyttää laajapohjaisen ja riittävän oikeudellisen asiantuntemuksen ja osaamisen varmistamista myös laillisuusvalvonnan turvaamiseksi. Yhtenä haasteena puolustuspoliittisella osastolla on tällä hetkellä esittelijöiden väheneminen, kun aiemmin ministeriön virassa olleet upseerit ovat nykyään komennettuina tehtävään pääesikunnasta, eivätkä voi toimia esittelijöinä asiassa. Esittelijänvastuun kannalta tämä aiheuttaa ongelmia, kun asian parhaiten tunteva asiantuntija ei voi toimia siinä esittelijänä.

Osaston toiminnan lainmukaisuutta valvoo ministeriön yleisten valvontamekanismien ohella osaston johto. Osastolla ei ole luotu erityisiä käytäntöjä toiminnan lainmukaisuuden jälkikäteiseen valvontaan. Puolustuspoliittisella osastolla ei ole ratkaistu kanteluasioita.

3.4 Resurssipoliittinen osasto

Laillisuusvalvonta on resurssipoliittisella osastolla toteutettu noudattaen ministeriön yleisiä säädöksiin perustuvia toimintatapoja. Eri yksiköissä on virkamiesten toimenkuvien pohjalta tehty tehtävien ja vastualueiden jako. Päätökset tehdään pääsääntöisesti esittelystä yksikön johtajan toimiessa asian varsinaisena ratkaisijana yksikön toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa.

Kaikessa päivittäisessä toiminnassa pyritään aina ennakolta varmistamaan toiminnan lainmukaisuus. Asioiden käsittely- ja päätöksentekomenettelymalleista johtuen jokaista yksittäistä asiaa käsittelee useampi kuin yksi virkamies. Käytännössä asioilla ja asiakokonaisuuksilla on usein yksi vastuuhenkilö, mutta tämän lisäksi itse työssä on pääsääntöisesti mukana yksi tai useampi osaston virkamies. Yksiköiden viikkokokouksissa kunkin virkamiehen vastuulla on informoida muuta yksikköä oman vastualueen keskeisistä ajankohtaisista asioista.

Resurssipoliittisen osaston talousyksikön tehtäviin kuuluu muun muassa hallinnonalan taloussuunnitteluasiakirjojen, talousarvion toimeenpanoasiakirjojen ja seurantaraporttien sekä ministeriön palauteasiakirjojen laatiminen. Talousyksikkö pyrkii osaltaan osana sisäistä valvontaa varmistamaan toiminnan lainmukaisuuden asiakirjojen valmistelussa, mikä edellyttää perehtymistä valmistelutyön pohjana oleviin virastojen esityksiin ja hallinnonalan taloussuunnittelua, talousarvion toimeenpanoa ja talouden raportointia koskevan normiston perusteellista tuntemusta.

Resurssipoliittisen osaston materiaaliyksikön toimialaan kuuluvien merkittävien asioiden valmisteleva käsittely tapahtuu puolustushallinnon yhteisissä johtoryhmissä. Asian valmistelusta vastuussa olevat virkamiehet tuovat asiat materiaaliyksikön johtoryhmän sekä puolustushallinnon kaupallisen johtoryhmän käsiteltäviksi.

Resurssipoliittisen osaston henkilöstöyksikön tehtävänä on virkamieslainsäädännön soveltamiseen liittyvissä asioissa varmistaa, että asiassa toimitaan valtion työmarkkinalaitoksen käytännön mukaisesti. Tällä menettelyllä varmistetaan puolustusministeriön omien säädösten, ohjeiden ja sopimusten yhdenmukaisuus suhteessa valtion työmarkkinalaitoksen käytäntöön. Muita kuin vähämerkityksellisiä säädöksiä valmisteltaessa resurssipoliittinen osasto konsultoi oikeusministeriön laintarkastusyksikköä.

Osaston virkamiesten aktiivisella kouluttamisella ja ammattitaidon jatkuvalla kehittämisellä pyritään toiminnan lainmukaisuuden ennakkolliseen varmistamiseen. Virkamiehet ovat esimerkiksi osallistuneet erilaisiin koti- ja ulkomaisiin koulutustilaisuuksiin, joissa yhtenä teemana on ollut toiminnan lainmukaisuus ja sen valvonta. Lisäksi virkamiehet ovat perehtyneet uusiin säädöksiin ja relevanttiin oikeuskäytäntöön.

Osastolla ei ole luotu mitään erityisiä käytäntöjä toiminnan lainmukaisuuden jälkikäteiseen valvontaan. Eri tahot valvovat osaston ja sen yksiköiden toimialaa sekä toiminnan lainmukaisuutta. Lausuntoja, raportteja ja muuta vastaavaa palautetta seurataan ja tarvittaessa asioita käsitellään koko osaston tai kunkin yksikön tasolla taikka pienemmissä asiakohteisissa ryhmissä. Resurssipoliittisella osastolla ei ole ratkaistu kanteluasioita.

3.5 Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä esimiehet ja luottamushenkilöt seuraavat tehtäviinsä liittyvien toimien lainmukaisuutta ja raportoivat havainnoistaan hallintojohtajalle tai kansliapäällikölle. Esittelymenettelyn laillisuuden varmistamiseksi virkamiesten osaamista pidetään yllä esimerkiksi kurssien avulla. Tarvittaessa hallintoyksikkö selvittää valtion työmarkkinalaitoksen soveltamiskannanottoja yksittäisiin kysymyksiin.

Varojen käytön valvonnan osalta hallintoyksikössä noudatetaan puolustusministeriön tiliviraston taloussäännön mukaisia menettelyjä. Tämän lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa ministeriön varojen käyttöä ja muuta toimintaa. Henkilöstöhallinnossa oma valvonnan ja päätösesitysten ratkaisijoiden lisäksi virkamiehet itse tai luottamusmiesten tai järjestönsä edustajien välityksellä seuraavat lakien ja sopimusten tulkintaa. Tarvittaessa asiasta käydään neuvotteluja osapuolten välillä.

Puolustusministeriön toimintakertomukseen kirjataan henkilöstöhallinnon toimintatietoja ja puolustusministeriön johdolle raportoidaan vähintään vuosittain henkilöstön tilaan liittyvistä asioista. Valtion työmarkkinalaitos seuraa muun muassa erilaisten tilastojen kautta henkilöstöhallinnon toimintaa.

Uudenmaan työsuojelupiiri tekee ajoittain tarkastuksia ministeriössä. Tarkastukset voivat koskea esimerkiksi ylitöiden lainmukaisuuden seuranta, virkamiesten toimenpidepyyntöjä ja kanteluiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä. Ministeriön ja sen toiminnan tilaa voidaan seurata työterveyshuollon tekemien kyselyiden ja raportointien ja ministeriön omien työtyytyväisyyskyselyjen avulla. Epäasiallisen käyttäytymisen ja sukupuolisen häirinnän varalta on annettu koko ministeriötä koskevat menettelyohjeet, joiden mukaisesti asiasta voidaan tehdä selvityspyyntö ja antaa siihen ratkaisu. Tasa-arvolain noudattamista seurataan kyselyin ja selvityksin.

Kansallisarkisto on tehnyt ministeriön asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tarkastuksen vuonna 2007. EU ja Nato tekevät turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn liittyen tarkastuksia säännöllisesti. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto käsittelee asiakirjahallintoa tarkastuskertomuksissaan. Asiakirjahallinnossa työskentelevät käyvät alan koulutuksissa ja seuraavat alan ohjeiden muuttumista. Muutokset pyritään viemään käytäntöön ja ministeriön virkamiehille laaditaan ohjeita ja oppaita sekä järjestetään koulutusta asiakirjahallintoon liittyvissä asioissa.

Asiakirjahallinnon jälkikäteisvalvonnasta voidaan mainita virkamiehille lähetetyt listat niistä heidän kuittaamistaan turvaluokitelluista asiakirjoista, jotka ovat jääneet palauttamatta kirjaamoon. Lisäksi asiakirjan arkistokappaleen ja rekisterissä olevat merkinnät tarkastetaan ja korjataan tarvittaessa yhdenmukaisiksi. Virkamiehiä pyritään henkilökohtaisesti opastamaan asianhallintajärjestelmän käytössä, mikäli siinä ilmenee toistuvia ongelmia. Havaituista puutteista esimerkiksi turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittelyssä raportoidaan turvallisuuspäällikölle.

Hallintoyksikössä ei ole ratkaistu kanteluita. Puolustusministeriön ratkaisemista nimitysasioista on kanneltu tasa-arvovaltuutetulle, työsuojelupiirille, tuomioistuimelle sekä oikeuskanslerille. Epäasiallista kohtelua koskevia asioita on käsitelty työsuojelupiirissä ja oikeuskanslerinvirastossa. Kyseisiä tapauksia on ollut muutamia. Hallintoyksikkö on valmistellut muutamia valtion virkamieslaissa tarkoitettuja kurinpitoasioita.

3.6 Tarkastusyksikkö

Tarkastusyksikön toimintaperiaatteeseen kuuluu virkamiesten yhteistyö, jolla pyritään varmistamaan tarkastustoiminnan laillisuus ja yksikön toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Tarkastusyksikön virkamiehet käyvät yhdessä läpi sekä tulevat että tehdyt tarkastukset. Menettely on usein välttämätöntä, sillä tarkastus on useimmiten erillinen ja ainutkertainen tehtävä ja se vaatii huolellista valmistautumista. Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa tarkastuksen tarkastusyksikössä puolustusministeriön tarkastamisen yhteydessä. Tarkastusyksikössä ei ole ratkaistu kanteluasioita.

3.7 Tiedotusyksikkö

Tiedotusyksikön tehtävien kannalta tärkeimmät toimintaan vaikuttavat säädökset ja ohjeet ovat viestinnästä ja tiedottamisesta annetut valtionhallinnon viestintäsuositukset (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/6), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), valtioneuvoston asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) sekä valtionhallinnon viestinnästä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa annettu valtioneuvoston ohje (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007).

Tiedotusyksikössä ei ole erillisjärjestelyä laillisuusvalvonnan toteuttamiselle. Viestintää ja tiedotusta valmisteleva virkamies vastaa viestinnän oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta ja viestintäjohtaja vastaa ministeriön viestinnän lainmukaisuudesta. Virkamiehen viestintäohje on laadittu edellä kerrottujen säädösten ja ohjeiden selkeyttämiseksi ja ennakkovalvonnan lisäämiseksi. Tarvittaessa tiedotusyksikkö on perehdyttänyt ministeriön virkamiehiä viestintään liittyvissä asioissa.

Viestinnän huolellinen suunnittelu ja valmistelu yhdessä asiantuntijavirkamiesten kanssa ovat normaali käytäntö tiedotusyksikössä. Tällä menettelyllä varmistetaan viestinnän ja asian valmistelun yhdenmukaisuus ja laillisuus. Viestintää tai tiedotusta koskevaa ennakkovalvontakäytäntöä ei kuitenkaan ole vaan virkamiehet toimivat itsenäisesti viestinnästä ja tiedotustoiminnasta annettujen lakien ja säädösten mukaisesti. Tiedotusyksikkö koordinoi ministeriön kaikkea viestintätoimintaa, jolloin mahdollisiin epäkohtiin pystytään puuttumaan. Tarvittaessa tiedotusyksikkö on tarkastanut hallintojohtajan kannan etukäteen asioissa, joiden toimintamenettelyssä on ollut epäselvyyksiä. Tietosuoja-asioissa on konsultoitu asiantuntijoita tarpeen vaatiessa. Tiedotusyksikössä ei ole ratkaistu kanteluasioita.

3.8 Luottamusmies

Luottamusmies on tarvittaessa keskustellut esillä olevista asioista lainvalmistelu- ja oikeusyksikön kanssa. Toiminnan laillisuuden ennakkollinen varmistaminen, esimerkiksi asiakirjojen valmistelu, on tarpeellisilta osin hoidettu keskustelemalla lainvalmistelu- ja oikeusyksikön kanssa.

4 Laillisuusvalvonnan nykytila puolustusministeriön hallinnonalalla

4.1 Nykytilan arvioinnin lähtökohtia

Selvittääkseen laillisuusvalvonnan nykytilaa puolustusministeriön hallinnonalalla työryhmä on lähettänyt lausuntopyyynnön puolustusvoimille ja puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Työryhmä on pyytänyt lausunnonantajia ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten laillisuusvalvonta on puolustusvoimissa/ puolustushallinnon rakennuslaitoksessa järjestetty?
- 2) Millaisia käytäntöjä puolustusvoimissa/ puolustushallinnon rakennuslaitoksessa on toiminnan lainmukaisuuden ennakkolisessa varmistamisessa noudatettu?
- 3) Millaisia käytäntöjä puolustusvoimissa/ puolustushallinnon rakennuslaitoksessa on oiminnan lainmukaisuuden jälkikäteisessä valvonnassa noudatettu?
- 4) Miten paljon puolustusvoimissa/ puolustushallinnon rakennuslaitoksessa on ratkaistu kanteluasioita viimeisen viiden vuoden aikana? Millaisia asioita kantelut ovat koskeneet? Jos kanteluista on tilastotietoa, tilasto pyydetään liittämään lausuntoon.

Työryhmä on laatinut saaduista vastauksista selvityksen puolustusministeriön hallinnonalan laillisuusvalvonnan nykytilasta.

4.2 Puolustusvoimat

Pääesikunnan päällikkö on 17.12.2007 antanut 1.1.2008 voimaan tulleen ohjeen puolustusvoimissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta (PEOIKOS PAK 01:12 HD592). Laillisuusvalvonta puolustusvoimissa toteutetaan tämän määräyksen mukaisesti. Puolustusvoimien asessorin toimivalta ohjata ja valvoa puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ja sotilasoikeudenhoitoa perustuu puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen (1319/2007) 5 §:n 1 momenttiin. Laillisuusvalvonnan toteuttamisessa puolustusvoimien asessori käyttää apunaan pääesikunnan oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikköä ja sotilaslakimiehiä.

Pääesikunnan työjärjestyksen mukaan puolustusvoimien asessori vastaa oikeudellinen toimintatukiprosessista ja siihen liittyen puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuuden, sotilasoikeudenhoiton sekä puolustusvoimien oikeudellisen toiminnan valvonnasta ja ohjaamisesta sekä oikeudellisen tuen antamisesta puolustusvoimien ylimmälle johdolle ja tulosityksiköille. Sisäisen laillisuusvalvonnan keskeiset toimenpiteet valmistelee ja esittelee asessorille pääesikunnan oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö tai laillisuusvalvontatehtäviä hoitava sotilaslakimies. Laillisuusvalvonnan käytännön toimeenpanosta huolehtivat keskeisinä toimijoina ne pääesikunnan oikeudellisen osaston sotilaslakimiehet, joille se tehtävänkuvauksen mukaan kuuluu.

Oikeudellisen toimialan sotilaslakimiehet ja joukko-osastojen oikeusupseerit raportoivat laillisuusvalvontaan liittyvistä tapahtumista pääesikunnan oikeudelliselle osastolle pysyväsasiakirjassa edellytetyllä tavalla. Puolustushaaraesikuntiin, laitoksiin tai joukko-osastoihin sijoitetut sotilaslakimiehet tai oikeusupseerit eivät kuitenkaan itsenäisesti suorita edellä kerrotussa pysyväsasiakirjassa tarkoitettuja laillisuusvalvontatoimenpiteitä. Pääesikunnan oikeudellinen osasto voi kuitenkin tarvittaessa edellyttää heiltä apua yksittäisen laillisuusvalvontatarkastuksen tai -toimenpiteen toteuttamisessa ja valmistelussa sekä osallistumista tarkastukseen tai toimenpiteeseen.

Laillisuusvalvontaan liittyviä hallinnon sisäisiä normiasiakirjoja ovat myös ohje hallintokanteluiden käsittelystä (PVHSM PEOIKOS 005, HF1174) ja hallinnollinen ohje eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksista (PEOIKOS PAK 01:06, HB617), joista jälkimmäinen on valmisteltu yhteistyössä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kanssa.

Oikeudellinen toimiala antaa hallintoyksiköille ja virkamiehille oikeudellista asiantuntijatukea, mitä annetaan asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa suullisen ja kirjallisen neuvonnan, lausuntojen, työryhmäjäsennyksien ynnä muiden kautta. Merkittävä osa oikeudellista asiantuntijatukea on muun muassa laajoihin asiakokonaisuuksiin liittyvien oikeudellisten osuuksien valmistelu. Oikeudellisen asiantuntijan osallistumisella työskentelyyn pyritään varmistamaan muun muassa se, ettei kyseisessä asiakokonaisuudessa ilmene jälkikäteisen laillisuusvalvonnan tarvetta.

Varsinaisena ennakkollisena laillisuusvalvontana voidaan pitää eri aihepiireihin liittyvien valtakunnallisten määräysten, ohjeiden ynnä muiden lainmukaisuuden tarkastamista ennen niiden allekirjoittamista. Tällöin oikeudellinen asiantuntija ei ole ollut mukana asian valmistelun aiemmissa vaiheissa vaan pääesikunnan oikeudellinen osasto tarkastaa laatijan valmiina pitämän asian sisällön lainmukaisuuden näkökulmasta vielä ennen allekirjoittamista.

Puolustusvoimien henkilökuntaa koulutetaan jatkuvasti. Puolustusvoimien sotilaslakimiehet, joukko-osastojen oikeusupseerit sekä eri toimialojen erityisosajat antavat lainsäädännön sisältöä koskevaa koulutusta sekä valtakunnallisesti että alueellisesti ja paikallisesti. Pääesikunnan oikeudellinen osasto kerää havaintoja sekä ulkoisten laillisuusvalvojien ratkaisuksista, hovioikeuden tuomioista että sisäisen laillisuusvalvonnan yhteydessä laadituista asiakirjoista. Tätä aineistoa käytetään säännöllisesti hyväksi koulutuksessa, jonka tarkoituksena on vastaavien virheiden välttäminen jatkossa. Pääesikunnan oikeudellinen osasto pitää ainakin neljästi vuodessa ajankohtaisluentoja toimialan valtakunnallisissa koulutustilaisuuksissa.

Toimenpiteenä laillisuusvalvonta-asioissa on useimmiten käytetty hallintoyksiköiden tai virkamiesten huomion kiinnittämistä jatkossa säännösten, määräysten tai ohjeiden mukaiseen tai hyvän hallinnon periaatteiden tai perusoikeuksien toteutumista sekä luottamusta puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuuteen paremmin palvelemaan menettelyyn. Myös joitakin yksittäisiä virheitä on korjautettu.

Pääesikunnan oikeudellinen osasto on havaintojensa perusteella tehnyt esityksiä määräysten, ohjeiden tai muiden normien muuttamiseksi ja antanut tulkintoja siitä, miten menettelytapoja olisi muutettava, jotta ne vastaisivat laillisuus- ja oikeusturvavaatimuksia. Joissakin tapauksissa hallintoyksiköille on annettu kehotuksia järjestää henkilöstölleen tiettyihin oikeudellisiin aihepiireihin liittyvää lisäkoulutusta. Mikäli asiassa saattaa olla aihetta virkamieslain tai sotilaskurinpitolain mukaisiin toimenpiteisiin, pääesikunnan oikeudellinen osasto on saattanut käsityksensä asiasta kussakin yksittäistapauksessa toimivaltaisen esimiehen tietoon, joka päättää itsenäisesti mahdollisista jatko-toimenpiteistä.

Kanteluasioita koskeva tilastotieto pyritään keräämään vuosittain laillisuusvalvonnan vuosikertomukseen. Vuoden 2009 kertomus valmistunee vuodenvaihteessa 2009 -2010. Tavoitteena on, että kertomukseen kyettäisiin sisällyttämään tilastotietoja seuraavista aihealueista: oikeudellisen osaston suorittamat tarkastuskäynnit, oikeudellisen osaston suorittamat muut tarkastustoimenpiteet, puolustusvoimissa laaditut vastaukset hallinnollisiin kanteluihin, oikeudellisella osastolla laaditut lausunnot ja vastaukset eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin, ulkoisen laillisuusvalvojan puolustusvoimiin kohdistamat toimenpideratkaisut, ulkoisen laillisuusvalvojan puolustusvoimia koskevien ratkaisujen kokonaislukumäärä, oikeudellisen osaston omana aloitteena tai pyynnöstä tehdyt tietyn toiminnan lainmukaisuutta koskevat selvitykset. Vuosittain kerättyjen tilastojen perusteella annetaan tarvittaessa tilastotietoja tiedotusvälineille. Tilastotiedot raportoidaan puolustusvoimien ylimmälle johdolle, ylemmälle hallintoviranomaiselle ja ulkoisille laillisuusvalvojille.

Erityyppisten kanteluasioiden ratkaisusta viimeisen viiden vuoden ajalta ei ole olemassa kattavaa tilastotietoa. Tilastointia koskeva puolustusvoimien sisäinen ohjeistus on tullut voimaan vasta 1.1.2008 lukien. Sitä aikaisemmalta ajalta on tilastoitu ainoastaan sotilaskurinpitoasetuksen mukaisia kanteluita, joita on määrällisesti ollut erittäin vähän, vain joitakin kappaleita vuosittain. Ne on raportoitu myös puolustusministeriölle vuosittain valtakunnallisen sotilasrikos- ja seuraamustilaston toimittamisen yhteydessä.

Oikeudellisella osastolla olevan 2000-lukua koskevan käytännön kokemuksen perusteella pääesikunta on todennut, että puolustusvoimiin kohdistuvat kantelut tehdään pääsääntöisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tyypillisimmin kantelut kohdistuvat terveydenhuoltoon, henkilöstöasioiden käsittelyyn ja asevelvollisen asioiden käsittelyyn.

Hallintokanteluiden määrää koskevana suuntaa-antavana tietona pääesikunta on ilmoittanut, että pääesikunnassa on oikeudellisen osaston toimeksiantoseurannan mukaan vuonna 2008 käsitelty 12 hallintokanteluksi luokiteltavaa asiaa ja vuonna 2009 (15.10.2009 mennessä) 9 hallintokanteluksi luokiteltavaa asiaa. Puolustushaaroista saatujen arvioiden mukaan hallintokanteluita on käsitelty ilmavoimien esikunnassa kaiken kaikkiaan noin 10 vuodessa, merivoimien esikunnassa noin 5 vuodessa ja merivoimissa yhteensä noin 10 vuodessa. Pääesikunnan maavoimista saaman tiedon mukaan hallintokantelut ovat erittäin harvinaisia. Maavoimien esikunnassa niitä on käsitelty vuosittain muutamia.

4.3 Puolustushallinnon rakennuslaitos

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen sisäinen valvonta ja laillisuusvalvonta perustuvat pääosin johdon tekemään valvontaan. Ensisijainen vastuu kunkin yksikön toiminnan valvonnasta on kullakin yksiköllä itsellään. Rakennuslaitoksessa ei ole erillistä valvontayksikköä.

Sisäinen valvonta ja laillisuusvalvonta muodostuvat rakennuslaitoksen toimintaa koskevista yhtenäisistä ohjeista, menettelytavoista ja tietojärjestelmistä. Johdon suorittamaa valvontaa tukee vuosittain tehtävä laitoksen toimintamallien auditointi ja riskienarviointityö, jota rakennuslaitoksessa suorittavat tehtävää erikseen nimetyt henkilöt. Rakennuslaitoksen johtoryhmässä suoritettavan vuosittaisen sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan auditoinnin perusteella rakennuslaitoksen toimintakulttuuria on jatkuvasti kehitetty vastaamaan asetettuja vaatimuksia.

Rakennuslaitoksessa on otettu käyttöön muun esimerkiksi seuraavat sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan kannalta merkitykselliset toimet: tietoturvapoliittikka on määritelty rakennuslaitoksen turvallisuusohjeessa, riskienhallintastrategia on hyväksytty ja se yhdessä valmiusasioiden kanssa on otettu laitoksen johtoryhmän vakioasiaksi, rakennuslaitoksen työjärjestykseen, taloussääntöön ja viestintästrategiaan on kirjattu laitoksen johdon yleiset linjaukset.

Rakennuslaitoksen toiminnan lainmukaisuutta valvovat puolustusministeriö ja valtionalouden tarkastusvirasto. Molemmat tahot ovat vuosittain seuranneet rakennuslaitoksen toimintaa eikä kumpikaan valvovista viranomaisista ole ilmoittanut huomanneensa puutteita rakennuslaitoksen sisäisessä valvonnassa tai laillisuusvalvonnassa.

Rakennuslaitoksessa ei juurikaan tehdä sellaisia viranomaispäätöksiä, joista olisi kanneltu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Eduskunnan oikeusasiamiehelle on tehty viime aikoina yksi kantelu koskien puolustushallinnon rakennuslaitoksen toimintaa. Kantelu koski rakennuslaitoksen tuottavuusohjelmaa.

5 Miten puolustusministeriön sisäistä laillisuusvalvontaa tulisi kehittää?

5.1 Lähtökohtia

Selvittääkseen puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämiskohteita työryhmä on lähettänyt lausuntopyyynnön puolustusministeriön osastoille, erillisyyksiköille ja luottamusmiehille. Työryhmä on pyytänyt lausunnonantajia ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten ja millä keinoilla laillisuusvalvontaa tulisi puolustusministeriössä kehittää?
- 2) Miten ja millä keinoilla laillisuusvalvontaa tulisi osastolla/erillisyyksikössä kehittää?

Työryhmä on laatinut saaduista vastauksista selvityksen lausunnonantajien näkemyksistä siitä, miten puolustusministeriön sisäistä laillisuusvalvontaa tulisi kehittää. Lausunnonantajien näkemykset on koottu kappaleeseen 5.2. Kappaleessa 5.3 on esitetty työryhmän ehdotukset puolustusministeriön sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamiseksi.

5.2 Lausunnonantajien näkemyksiä

Resurssipoliittinen osasto

Laillisuusvalvonnan kehittämisen puolustusministeriössä tulisi lähteä siitä, että järjestelmä ja menettelyt ovat selkeitä, yksinkertaisia ja ymmärrettäviä. Ne tulisi sisällyttää suoraan työjärjestyksellä, tehtävämäärityksellä ja johtamisella osaksi tavanomaisia toimintatapoja. Mitään erillistä ja irrallista laillisuusvalvontaprosessia ei ole tarpeen luoda. Olennaista on johdon ja koko henkilöstön yhteinen sitoutuminen asiaan ja määräysten ja ohjeiden selkeys ja ymmärrettävyys.

Laillisuusvalvonnan kehittämiseksi asetettu työryhmä on hyvä tapa viedä asiaa eteenpäin koko ministeriön tasolla. Työryhmän vastuulla tulisi olla koko ministeriön kytkeminen riittävässä määrin työhön, mutta samalla toimia varsinaisena työn eteenpäin viejänä. Oleellista on, että työryhmässä on kattava edustus ministeriön kaikilta osastoilta ja erillisyyksiköistä. Työryhmään nimettyjen vastuulla tulisi olla se, että oma yksikkö tai osasto saa riittävän informaation työn etenemisestä ja sen suunnasta. Resurssipoliittinen osasto katsoo, että puolustusministeriössä laillisuusvalvontaa tulisi kehittää noudattamalla prosessimaisen toimintatavan periaatteita.

Laillisuusvalvonta ja sen kehittäminen liittyy aina kiinteästi myös kunkin osaston ja erityisesti yksikön toimintatapaan ja työnjakoon. Käsiteltävät asiat tulisi valmistella siten, että tieto merkittävästä asiakokonaisuuksista ei ole vain yksittäisen valmistelevan virkamiehen hallussa. Lisäksi kussakin yksikössä tulisi aina tunnistaa eri toimiin ja tehtäväalueisiin sisältyvät riskit ja varmistaa, että niitä hallitaan tarkoituksenmukaisesti.

Laillisuusvalvonnan kehittämisessä tulisi ottaa huomioon EU-oikeudellisten kysymysten kasvava merkitys erityisesti materiaaliyksikön toimialaan kuuluvien asioiden osalta. Etenkin yhteisön perustamissopimuksen ja sen tiettyihin määräyksiin liittyvien poikkeamien tarkastelu ja arviointi tulee viimeaikaisen eurooppalaisen lainsäädäntökehityksen myötä kasvattamaan entisestään merkitystään.

Hallintoyksikkö

Uusien laillisuusvalvontakeinojen tulisi liittyä ennakkolliseen valvontaan, sillä jälkikäteinen valvonta on jo melko hyvin järjestetty. Ennakollista valvontaa voidaan kehittää muun muassa virkamiesten kouluttamisella. Koulutusta tulisi antaa esittelijän oikeuksista ja velvollisuuksista ja ylipäänsä virkamiesten velvollisuuksista ja oikeuksista.

Kehittämiskohteena voidaan pitää asiakirjojen määräysten ja ohjeiden mukaisen käsittelyn tutuksi tekemistä kaikille ministeriön virkamiehille ja tämän toimintatavan vakiinnuttamista. On ollut havaittavissa, että läheskään kaikki ministeriön viralliset asiat ja asiakirjat eivät ole asiakirjahallinnon tavoitettavissa. Tosin tätä on vaikea järjestelmällisesti todentaa, vaan tapauksia tulee esille yksitellen muun muassa haettaessa tietoa ministeriön arkistosta.

Tarkastusyksikkö

Ministeriöstä annetaan pyydettyjä lausuntoja eri tahoille. Lausuntojen perustelujen läpinäkyvyttä tulisi kehittää. Lausunnot, sikäli kun perustuvat osastoilta ja yksiköiltä pyydettyihin lausuntoihin vaikuttavat usein melkoisesti editoiduilta siten, että lausunnonantajan oma mielipide korostetusti esillä eikä lausunnon pohjana olevia lausuntoja tuoda esille. Ministeriön lausuntojen arvoa nostaisi ja vallan käyttöä vähentäisi se, että osastojen ja erillisyyksiköiden lausunnot liitettäisiin sellaisinaan lausunnon liitteiksi. Asioiden käsittelyssä tulisi olla enemmän avointa pro et contra-ajattelua. Asioita tulisi toistuvien väliajoin auditoida ja vaatia siinä yhteydessä huolelliset perustelut, joissa näkyisi koko argumentointiketju.

Tiedotusyksikkö

Verkkoviestinnän osalta osastojen ja erillisyyksiköiden sitouttamista viestintää koskeviin säädöksiin ja ohjeisiin tulisi tehostaa. Tiedotusyksikön tiedonsaanti riittävän aikaisessa vaiheessa vireille tulevista ja ratkaistavista sekä muista viestintää edellyttävistä asioista pitää ottaa puolustusministeriössä vakavammin huomioon.

Luottamusmies

Jos laillisuusvalvonnan kehittäminen katsotaan tarpeelliseksi, asiasta tulisi laatia selkeät yksinkertaiset ohjeet ja kouluttaa henkilöt toimimaan ohjeiden mukaan.

5.3 Työryhmän ehdotukset laillisuusvalvonnan kehittämiseksi

Lähtökohdat

Työryhmä toteaa, että niin ennakollinen kuin jälkikäteinen laillisuusvalvonta puolustusministeriössä on pääsääntöisesti hyvin hoidettu. Jokainen virkamies vastaa oman toimintansa lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnan kehittämisellä on tärkeä rooli puolustusministeriön päätösten laadun parantamisessa ja toiminnan tehostamisessa.

Työryhmä katsoo, että laillisuusvalvonnan kehittämisen painopisteen tulee olla ennakollisessa laillisuusvalvonnassa. Toimintaan liittyvät riskit ja päätösten vaikutukset on tärkeää tunnistaa ennalta. Toimintatapojen tulee olla sellaisia, ettei päätöksistä tai muusta toiminnasta aiheudu yllättäviä vaikutuksia. Ennakollisen laillisuusvalvonnan onnistumisen edellytyksenä on toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys sekä hyvä tiedonkulku ja sujuva yhteistyö virkamiesten välillä.

Laillisuusvalvonnan kehittämisellä ei ole tarkoitus lisätä byrokratiaa vaan laillisuusvalvontaa tulisi kehittää ensisijaisesti keskustelemaan suuntaan. Laillisuusvalvonta tulisi nähdä ministeriön työtä helpottavana tekijänä eikä lisävelvoitteena. Jotta laillisuusvalvontaa voitaisiin edelleen kehittää, työryhmä esittää toteutettavaksi seuraavat kehitysehdotukset. Kehitysehdotuksia laadittaessa on otettu huomioon puolustusministeriön osastojen ja erillisyyksikköjen edellä lausunnoissaan antamat näkemykset laillisuusvalvonnan nykytilasta ja kehittämiskohteista.

Virkamiesten yhteistyön kehittäminen

Asioiden valmistelun laatua voitaisiin parantaa valmistelemalla tärkeät asiat laajapohjaisesti sekä virkamiesten että eri osastojen ja erillisyyksiköiden välisenä yhteistyönä. Tärkeän asian valmistelu ei tulisi olla vain yhden virkamiehen tehtävänä. Yhteistyötä tehtäessä tulisi kuitenkin selvittää yhteistyötä tekevien tahojen keskinäinen työnjako ja varmistua siitä, mikä taho on vastuussa asian valmistelusta.

Sujuva yhteistyö on tärkeää erityisesti sellaisissa asioissa, joiden valmistelussa tarvitaan eri asiantuntijoiden osaamista. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kansainvälisten sopimusten valmistelu ja voimaansaattaminen.

Tiedonkulun ja työkalutuurin kehittäminen

Tiedonkulkua ja avoimuutta tulisi lisätä erityisesti puolustusministeriön lausuntojen laatimisessa. Lausuntojen tulisi olla kaikkien asiantuntijayksiköiden hyväksymiä. Kaikki lausuntoja koskevat asiakirjat, myös sähköpostit, tulisi viedä asianhallintajärjestelmä Astoriin.

Puolustusministeriön työkalutuuria tulisi kehittää siten, että virkamiehet voisivat kommunikoida avoimesti kaikkien virkamiesten kanssa. Virkamiesten tulisi jakaa asiantuntemuksensa toisten virkamiesten kanssa, ottaen kuitenkin huomioon sen, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. Virkamiesten verkottumista ja yhteistyötä tulisi edelleen kehittää.

Työryhmä katsoo, että virkamiesten oikeusturvan ja ministeriön toiminnan laadun kannalta on tärkeää, että esimiehet korostavat virkamiehille esittelijän vastuun merkitystä ja virkamiehen omaa selonottovelvollisuutta. Työryhmä katsoo, että kaikkien puolustusministeriön ja valtioneuvoston esittelijöiden tulisi käydä valtioneuvoston esittelijän kurssi.

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikön antama oikeudellinen tuki

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikön antamaa oikeudellista tukea voidaan pitää tärkeänä laillisuusvalvonnan kehittämisessä. Materiaaliasioissa ja henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvissä asioissa ensisijaista oikeudellista tukea antaisivat kuitenkin kyseiset asiantuntijayksiköt.

Työryhmä ehdottaa, että lainvalmistelu- ja oikeusyksiköstä nimettäisiin jokaiselle osastolle ja erillisyyksikölle vastuuvirkamies. Vastuuvirkamies toimisi yhteyshenkilönä osaston tai erillisyyksikön ja lainvalmistelu- ja oikeusyksikön välillä. Vastuuvirkamiehen tehtävänä olisi seurata kyseisen osaston tai erillisyyksikön toimintaa ja antaa oikeudellista tukea esimerkiksi tarkastamalla asiakirjoja ennakkolisesti. Vastuuvirkamies toimisi palveluperiaatteen mukaisesti toiminnan painopisteen ollessa ennakkolisessä laillisuusvalvonnassa.

Työryhmä ehdottaa, että lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö antaisi säännönmukaisesti oikeudellista koulutusta puolustusministeriön uusille asiantuntijavirkamiehille ja tarvittaessa pyynnöstä myös muille puolustusministeriön virkamiehille.

Työryhmä ehdottaa, että lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö avaisi sähköpostiosoitteen, jonne ministeriön virkamiehet saisivat lähettää oikeudellisia kysymyksiä liittyen esimerkiksi esittelylistan laatimiseen. Käyttöoikeudet sähköpostilaatikkoon olisi kaikilla lainvalmistelu- ja oikeusyksikön virkamiehillä. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että Oivaan avattaisiin oikeudellisia asioita koskeva kysymyspalsta, josta kaikki puolustusministeriön virkamiehet näkisivät sekä kysymyksen että siihen annetun vastauksen.

Työryhmä ehdottaa, että lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö laatisi puolustusministeriön virkamiesten tueksi ohjeistusta esimerkiksi toimivaltakysymyksistä, lausuntojen laatimisesta ja kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta. Oheistus ehdotetaan julkaistavaksi Oivassa. Oheistusta kansainvälisten sopimusten kansallisesta voimaansaattamisesta ja lausuntojen antamisesta muiden hallinnonalojen säädösehdotuksista on annettu puolustusministeriön säädösvalmistelun toimintaohjeessa (FI.PLM.2008-1675).

Työryhmä ehdottaa harkittavaksi tulisiko puolustusministeriössä ottaa käyttöön esittelylistojen ennakkotarkastusmenettely, joka voisi koskea ainakin puolustusministerille ja kansliapäällikölle esiteltäviä asioita. Tarkastus voisi olla samantyyppinen kuin oikeuskanslerin valtioneuvostossa suorittama esittelylistatarkastus.

6 Miten hallinnonalan laillisuusvalvontaa tulisi koordinoida?

6.1 Lähtökohtia

Selvittääkseen laillisuusvalvonnan kehittämiskohteita puolustusministeriön hallinnonalalla työryhmä on lähettänyt lausuntopyyntönsä puolustusvoimille ja puolustushallinnon rakennuslaitokselle. Työryhmä on pyytänyt lausunnonantajia ottamaan kantaa siihen, että onko menettelyissä, joilla laillisuusvalvontaa suoritetaan, huomattu kehittämiskohteita. Työryhmä on laatinut saaduista vastauksista selvityksen laillisuusvalvonnan kehittämiskohteista ja kehittämideoista. Näkemykset on koottu kappaleeseen 6.2.

Kappaleessa 6.3 on esitetty työryhmän ehdotus puolustusministeriön hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi. Työryhmän ehdotusta laadittaessa on otettu huomioon lausunnonantajien esittämät näkemykset laillisuusvalvonnan nykytilasta ja kehittämiskohteista.

6.2 Lausunnonantajien näkemyksiä

Puolustusvoimat

Päaesikunnan 5.11.2008 vahvistetun toimintasuunnitelman 2009–2013 (AE22397) mukaisesti suunnittelukauden tavoitteena on puolustusvoimissa laillisuusvalvonnan osalta vakiinnuttaa sisäisen laillisuusvalvonnan toimintatavat ja pyrkiä laillisuusvalvontayhteistyön tiivistämiseen ylemmän hallintoviranomaisen kanssa.

Oikeudellinen osasto on tuottanut toimintasuunnitelmaan laillisuusvalvontaa koskevat osat osaston tavoitteita ja tehtäviä käsittelevään liitteeseen. Vuonna 2009 keskitytään erityisesti muuttuneen ja suunnittelukaudella muuttuvan lainsäädännön tulkintojen oikeellisuuden varmistamiseen. Laillisuusvalvonnan painopistealueiden ja erityisten tarkastuskohteiden valinnassa kiinnitetään huomiota oikeusturvan kannalta keskeisten toimintojen lainmukaisuuteen ja erityisen suurten muutosten kohteina olleisiin kokonaisuuksiin. Havainnoista laaditaan jatkossakin vuosikertomus ja toimenpideesitykset vastuutahoille. Vuonna 2010 tarkastellaan kriittisesti kolmen vuoden kokemusten perusteella vuodesta 2007 käytössä olleiden laillisuusvalvontaan koskevien ohjeiden ja menettelytapojen toimivuutta ja tehdään tarvittavat muutokset.

Laillisuusvalvontaa koskevaan pysyväisasiakirjaan ollaan toteuttamassa 31.12.2010 mennessä "Normiohjaus puolustusvoimissa" -määräyksen edellyttämät tekniset muutokset sekä lainsäädännön muutoksista johtuvat muutokset (esimerkiksi puolustusministeriön työjärjestyksen laillisuusvalvontatehtävään liittyvän muutoksen ottaminen huomioon kohdassa 5). Myös eduskunnan oikeusasiamiehen (apulaisoikeusasiamiehen) tarkastuksiin liittyvää ohjetta uudistettaneen lähivuosina, mikäli eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia uudistaa tarkastusmenetelmiään.

Edellä mainitussa laillisuusvalvontaa koskevassa pysyväisasiakirjassa on todettu, että puolustusvoimien sisäisellä laillisuusvalvonnalla pyritään puuttumaan mahdollisimman nopeasti havaittuihin lainvastaisiin menettelyihin, ja että pääesikunnan oikeudellisen osaston erityyppisten laillisuusvalvontatehtävien keskimääräistä suoritusaikaa seurataan ja merkittäville suoritusajan ylitymisille yksittäisessä asiassa on oltava perusteltu, hyväksyttävissä oleva syy. Tältä osin seurantamenetelmien kehittäminen on edelleen kesken. Tällä hetkellä seuranta tapahtuu lähinnä viikoittaisen osastokokouksen yhteydessä toteutettavan toimeksiantoseurannan ja laillisuusvalvonnan vuosikertomuksen yhteydessä laadittavan painopistealueiden ja erityisten tarkastuskohteiden arvioinnin yhteydessä. Käytännössä oikeudellisen osaston työmäärä aiheuttaa jatkuvan tarpeen priorisoida tehtäviä, jolloin sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävien prioriteetti ei lähtökohtaisesti voi olla yhtä korkea kuin tehtävien, jossa on ulkoinen sitova määräaika. Tämän vuoksi vuosittaisista laillisuusvalvonnan tehtävistä muutama on vuosien 2007–2009 kokemusten perusteella jatkunut tai jatkuu seuraavana vuonna. Kaikki suunnitellut tehtävät on kuitenkin kyetty aloittamaan ja pääosa myös loppuunsaattamaan tavoitevuonna.

Kaikki tähän mennessä käytetyt menettelyt ovat tuottaneet havaintoja kehittämiskohteista. Vakavia lainvastaisuuksia tai virheellisyyksiä ei pääsääntöisesti ole havaittu, mutta yksikään suunniteltu oma-aloitteinen laillisuusvalvontatoimenpide ei ole jäänyt täysin tuloksettomaksi. Laillisuusvalvontaa koskevan pysyväisasiakirjan uudistuksessa tultaneen säilyttämään mahdollisuudet kaikkien tähän asti käytettyjen toimintatapojen käyttöön, mutta tarkastuskäynti -tyyppisten toimenpiteiden käyttöä tultaneen ainakin lähivuosina vähentämään. Toimenpide sitoo henkilöstöresursseja sekä oikeudellisella osastolla että tarkastuskäynnin kohteessa ja aiheuttaa lisäksi virkamatkakustannuksia.

Erityisesti kanteluiden johdosta, ylemmän hallintoviranomaisen pyynnöstä tai oma-aloitteisesti tehtävien selvityspyyntöjen osalta on todettava, että puolustusvoimien organisaation monitasoisuus (pääesikunta- puolustushaaraesikunnat - aluehallinto - paikallishallinto) vaikuttaa selvityspyynnöille asetettavien realistisesti toteutettavissa olevien määräaikojen pituuteen. Lähtökohtaisesti on todettava, että liian lyhyen määräajan asettaminen alun perin johtaa joko lisäaika-pyyntöön tai pahimmassa tapauksessa selvityksen puutteellisuuteen, jolloin selvitystä joudutaan erikseen täydentämään.

Laillisuusvalvontayhteistyön tiivistämisen puolustusministeriön kanssa on todettava käynnistyneen hyvän yhteistyön hengessä. Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että loppuvuodesta 2008 ja alkuvuodesta 2009 järjestetyissä puolustusministeriön ja pääesikunnan edustajien tapaamisissa käytiin läpi menettelyjä ja rajoituksia ja varmistettiin, ettei miltään osin tehdä päällekkäistä työtä. Vastaava kartoitus on jo vuosina 2007 ja 2008 tehty puolustusvoimien sisällä erityisesti suhteessa tarkastustoimeen ja sisäisen valvonnan kokonaisuuksiin. Oikeudellinen osasto tekee edelleen yksittäistapauksissa esimerkiksi sisäisten tarkastajien kanssa yhteistyötä oikean tehtävien jaon varmistamiseksi toimialojen välillä.

Puolustusvoimien sisäinen tehtävänjako laillisuusvalvonta-asioissa on ollut pääosin onnistunut. Menettelyjen vakiinnuttua hallintoyksiköiden ja yksittäisten virkamiesten tietoisuus menettelytavoista on parantunut. Tiedottamista ja tiedonsiirtoa esimerkiksi tehtävien vaihdon yhteydessä on kuitenkin pidettävä niin laillisuusvalvonta-asioissa kuin muissakin oikeudellisissa asioissa yhtenä suurimmista haasteista. Vaarana on, että laillisuusvalvontatoimenpiteellä korjatut tietyn hallintoyksikön virheelliset menettelyt palautuvat uudelleen virheellisiksi hallintoyksikön henkilöstön tehtävien vaihtuessa. Tätä haastetta voidaan osittain pienentää sisällyttämällä laillisuusvalvonnan kannanottoja tarkastuskertomuksen (vast.) lisäksi myös kyseistä hallintoyksikköä, toimialaa (vast.) koskeviin pyyntöihin määräyksiin tai ohjeisiin.

Puolustushallinnon rakennuslaitos

Sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan kehittämiseksi puolustushallinnon rakennuslaitos on esittänyt, että puolustusministeriön johdolla järjestettäisiin säännöllisiä hallinnonalan sisäisiä kokouksia valvontakäytäntöjen yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi.

6.3 Työryhmän ehdotus hallinnonalan laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi

Hallinnonalan laillisuusvalvonnan yhteensovittamiseksi työryhmä ehdottaa hallinnonalan laillisuusvalvonnan yhteistyökokousten vakiinnuttamista. Yhteistyökokouksissa olisi tarkoitus keskustella ajankohtaisista laillisuusvalvontaan liittyvistä kysymyksistä ja vaihtaa tietoja eri toimijoiden kesken, ottaen kuitenkin huomioon sen, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. Työryhmä pitää tietojen vaihtoa hallinnonalan eri toimijoiden välillä erityisen tärkeänä.

Työryhmä ehdottaa, että kokouksia pidettäisiin kaksi kertaa vuodessa. Kokousten järjestämisestä vastaisi lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtaja. Kokouksiin kutsuttaisiin ainakin puolustusministeriön tarkastusjohtaja, edustajat pääesikunnan oikeudelliselta osastolta ja puolustushallinnon rakennuslaitokselta. Myös muita laillisuusvalvontaa suorittavia tahoja voitaisiin kutsua yhteistyökokouksiin. Kokoukseen kutsutut tahot voisivat etukäteen esittää aiheita kokouksen asialistalle.

Työryhmä ehdottaa, että tarvittaessa kokouksia voitaisiin järjestää myös yksittäistapauksen johdosta. Tällöin kokouksen järjestämisestä vastaisi se taho, jonka tietoon kyseinen ajankohtainen laillisuusvalvontaan liittyvä kysymys on tullut.

Puolustusministeriö
PL 31
00131 HELSINKI

Puhelinvaihde: (09) 16001
Telefaksi: (09) 1608 8244
www.defmin.fi