

Risto Hiekkataipale

VANHOJA ARVOJA UUSIA PULMIA

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa julkaistavissa puheenvuoroissa on joinakin vuosina käsitelty yksittäisiä perus- ja ihmisoikeusksymyksiä tai muita kirjoittajan teemakseen ottamia rajatumpia oikeudellisia kysymyksiä, joihin on porauduttu tilan sallimissa rajoissa. Joskus taas ylimmän laillisuusvalvonnan tilaa ja näkymiä on käsitelty yleisemmin kanteluasioiden käsittelyn ja ratkaisutoiminnan käytännön näkökulmasta. Laissa säädetyn henkilökohtaisen eläkeiän saavuttaneena aika ei ole uusiin laillisuusvalvonnallisiin avauksiin. Työhistorian tässä vaiheessa sanottavansa voi rakentaa nykyhallinnon kärkihankejargonin hyljäten asiakkaidemme arkeen ”an sich”, sellaisena kuin se meille, työssämme etuoikeutetuille hyväosaisille ilmentyy.

Edellisen kerran ”jouduin” miettimään ja leveällä telalla kuvaamaan käsityksiäni laillisuusvalvonnan tehtävistä ja toteuttamisen tavoista 15.2.2002 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Kun aika oli minuuttilleen rajattu ja tenttaattoreina puheenjohtaja Paula Kokkosen ohella mm. Johannes Leppäsen ja Riitta Prustin tiedoilla, kokemuksella ja viisaudella varustettuja parlamentaariakoita, ilmaissuissaan oli syytä olla selkeä ja tiivis. On yllättävää, kuinka tuolloin – päivälleen 13 vuotta sitten – yhteen sivuun tiivistetyt viisi laillisuusvalvonnan teemaa

ovat edelleen sellaisinaan mutta osin uudennlaisin ongelmin päivitettyinä kuranttia tavaraa.

Aarteita arkistoon

Jokaisena työpäivänä käsittelyyn tulevasta arkiemmasta päästä: 1) ”*Viipynyt oikeus* ei ole mikään oikeus. Laillisuusvalvontaa on tehtävä tässä ja nyt – ei arkistoon mutta ei myöskään jalat irti maasta. Kun muita viipymisestä moititaan, ei saa itse vitkastella.” On toki odotettavissa, että merkittävässä henkilövaihdoksissa ja muissa työskentelyn saumakohdissa ratkaisutoiminnan vakiintunut rytmi ja työnteon sujuvuus hetkellisesti horjuu, mutta apulaisoikeuskanslerin määräämisen viranhoidon alkaessa keväällä 2014 kanteluasioiden jo tapahtunut viipyminen oli koko ajan käsillä.

Muunnlaisissakin asian käsittelyn viipymistä koskevissa tilanteissa kysymys on ensisijaisesti kantelun tehneen asiakkaan oikeudesta saada vastaus tai päätös kanteluunsa kohtuullisessa ajassa, mutta samalla myös kaikkien kanteluasioiden käsittelyjen yleisistä työskentelyedellytyksistä. Kun valtaosan kanteluasioista ratkaiseva apulaisoikeuskansleri käsittelee yli 1 800 kante-luasiasiaa vuodessa, hänen pitää mukauttaa työtä-

pansa ja erityisesti ajankäyttönsä niin, että juttupinot eivät ikäänny ainakaan hänen pöydälleen.

Toisaalta lieväksi lohdutukseksi: määräaikaisten virkasuhteeseen nimitetty apulaisoikeuskansleri sai heti tehdäkseen myös ripeitä laillisuusvalvontaratkaisuja, kun yhden juuri tehdyn laillisuusvalvontaratkaisun jälkijärjestyksinä saimme samaa teemaa (uskonnonvapauden toteutuminen kouluissa) samasta tai vastakkaisesta näkökulmasta valottaneita uusia kanteluita tai kanteluiksi kirjattuja kansalaispalautteita. Tämän vuoksi vuoden 2014 saapuneiden mutta myös ratkaistujen kanteluiden määriin on tarpeen tehdä noin 120–130 kanteluasian ns. suvirisikorjaus. Nuo kantelut esittelijän ohella lukeneena voin yleispiirteenä todeta, että niistä lähes kaikki oli vakavasti tehtyjä ja aidolla tavalla kuvastivat perusoikeutena turvatun uskonnonvapauden eri tavoin ymmärtävien ja sisäistäneiden lasten vanhempien, isovanhempien ja muiden päätöksestä vaikuttuneiden käsityksiä ja vakaumuksia uskonnonvapauden toteuttamisesta kouluissa. Kanteluista kymmenet asialliset ja ajatuksella tehdyt olisivat primäärikanteluina ansainneet paremman kohtelun.

Kipeitä kertomuksia ja laillisuusvalvonnallista jälkikäräjäointiä

2) ”Ylin laillisuusvalvoja ei ole kärjäsalin jatke. Ihmisiä on opastettava sovintoon jo kärjäsalien ulkopuolella ja kun lopullinen tuomio on annettu, kunnioittamaan sitä”. Virkkeiden kirjaamishetkellä 13 vuotta sitten kanteluja yleisen tuomioistuimen menettelystä yksityisoikeudellisessa riita-asiaa tehtiin ja yhä tehdään noin 200 kappaletta vuodessa. Oman ryhmänsä niistä varsinakin nyt muodostavat kantelut, joiden taustalla on irtisanottujen työntekijöiden, rehellisissä liiketoimissaan vaikeuksiin ajautuneiden pienyrittäjien

tai elämässään muuten alakynteeseen joutuneiden ihmisten henkisesti ja taloudellisesti raskaat oikeudenkäynnit, joissa he kokevat jääneensä vaille oikeutta tai tulleen väärin kohdelluiksi. Sellaisiin kanteluihin vastaukseksi ei saa kelvata monipuolisenkaan asiankäsittelyjärjestelmän makrot tai hyösteeksi lisätyt vakiofraasit, vaan toimenpiteettömäänkin vastaukseen olen koettanut saada, vaikka itse kirjoittaen, jotain ”käsityön leimaa”, jonka perusteella kantelija tukalassa tilassaan voisi kokea tulleen ihmisenä kuulluksi.

Useammin apulaisoikeuskanslerin pöydälle kanteluna päätyvässä oikeudenkäyntiasiaassa on kuitenkin kysymys kärjä- ja hovioikeuksista, kin ylikuormittavista huoltajuuksista, elatusmaksuista, tapaamisoikeudesta ja hännänhuippuna tapaamisoikeuden täytäntöönpanoriidoista ja suomalaisille tyypillisesti kaikenlaisista perintöoikeudellisista riidoista, jollaisista aniharvoin löytyy toimenpiteeseen yltävää laillisuusvalvontaongelmaa. Ikävinä on, että kanteluja tämäntyyppisistä asioista laativat usein samat henkilöt. Joillakin heistä on likimain koko ajan vireillä ainakin yksi tällainen perimmältään oman elämän kipupisteisiin liittyvä mutta jonkinlaisen oikeudellisen muodon saanut kantelu.

Yksityisoikeudellisia riita-asioita koskevia kanteluja tekeviä on kaikissa yhteiskuntaluokissa. Positiivisesti ajateltuna tämäntyyppisiä oikeudenkäyntiasioita koskevat kantelut ovat sikäli ”kiitollisia”, että riittävän elämäkokemuksen saaneen, suhteellisuudentajuisen ja ammatillisesti orientoituneen esittelijän kädessä käsittelyaika vireiltulosta ratkaisuun voi supistua muutamaan päivään. Kun kynnys kantelun tekemiselle samoin kuin kantelukirjoitukselle asetetut sisällölliset vaatimukset ovat kansalaiskeskeisessä laillisuusvalvontatyössä alhaisia, tässä mainitun tyyppisiä kanteluita on aina tullut runsaasti. Siksi niiden oikeanlaisella käsittelytavalla on merkitystä myös yleisiin käsittelyaikoihin.

Asiakkaasta kustannusrasitteeksi

3) Yksi 13 vuotta sitten perustuslakivaliokunnalle otsikoimistani teeseistä oli: ”*Julkisten palvelujen yksityistämisen* myötä laitosvalta on nostamassa päätään”. Ainakin lastensuojelulaitoksissa ja lastensuojeluasioissa laajemminkin voi paikoin olla kysymys vallankäyttöön perustuvasta klassisesta laitosvallasta. Polttavampi ongelma kuitenkin on peruskuntien järjestämisvastuulla olevien vanhus-, vammais- ja lastensuojelupalvelujen – kasvavasti myös muiden kuin laitospalvelujen – yksityistäminen. Sodanjälkeisellä pitkäaikaisella ja raskaalla työllään oikeutensa säällisiin vanhuspalveluihin lunastaneet eivät enää olekaan palveluihin oikeutettuja asiakkaita vaan jatkuvasti kasvava kustannusrasite.

Yhteiskunnan normaalitilassa vanhus-, vammais- ja lastensuojelupalvelujen saatavuus ja tasokkuus määräytyisivät asiakaskunnan asianmukaisina pidettävien todellisten tarpeiden mukaisesti. Varsinkin Ruuhka-Suomen suurissa samoin kuin köyhissä muuttotappiokunnissa palvelujen saatavuus ja niiden taso määräytyvät kuitenkin lähinnä taloudellisin perustein. Silloin ainakin laitoshoidossa kysymys on lähinnä säilytyksestä ilman sanottavia asiakkaiden sivistyneeseen palvelemiseen sisältyviä elementtejä.

Tyypillistä ajallemme on, että esimerkiksi kysymys vanhusten laitos- ja kotihoidon henkilöstömäärästä on noussut laatukysymyksiä merkittävämmäksi. Kun ratkaisuja ei ole näköpiirissä ja palvelutaso paikoin entisestään heikkenee, kertomusvuonnakin on nostettu esiin kysymys, pitäisikö henkilöstön minimimäärää säätää lain tasolla. Toisaalta samanaikaisesti vaaditaan eräiden sosiaalipalvelujen myöntämisessä kunnille määrällisiä tai ajallisia velvoitteita asettavan lain säädännön purkamista.

4) Laillisuusvalvonnallisesti helppoja ”voittoa” on aina ollut saatavissa perustuslain 21 §:ssä

säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta – erityisesti asian käsittelyn viipymistä – koskeneista kanteluista. Laillisuusvalvonnallisesti vähänkin haastavammasta kantelumassasta voi välipaloiksi napsia kymmeniä kanteluita, joissa kantelijan ilmaisema ongelma on ollut esimerkiksi toimeentulotukiasian käsittelyn viipyminen yli toimeentulotuesta annetussa laissa säädetyn määräajan. Laillisuusvalvonnalliselta vaativuudeltaan samaa tasoa olevia kanteluita tulee säännönmukaisesti muidenkin hallintolaissa tai asianomaisissa erityislaeissa nimenomaisesti säädettyjen tai hyvään hallintoon vakiintuneina kuuluvien vaatimusten vastaisesta menettelystä. Esimerkiksi joillakin asiakaspalvelutehtävissä toimivilla ei ole riittäviä tietoja asiakirjajulkisuuslain perussäännöksistä. Varsinaista säännöstuntemusta merkitävämmät puutteet voivat kuitenkin olla käytännön asiakaspalvelutilanteissa. Normivirkamiehen empatian ylittävää palveluhalukkuutta, tilanetta ja pitkämielisyyttä tarvitaan esimerkiksi silloin, kun kotikuntansa hallinnon laillisuudesta huolestuneelle koetetaan toistuvasti selvittää, että pyydettyä asiakirja-aineistoa ei voida kunnantoinmistosta luovuttaa siitä ”yksinkertaisesta” syystä, että sitä ei siellä ole eikä edes voi olla. Kun asiakaspalvelutilanne kilpistyy, tiedonhakija kantelee oikeuskanslerille, joka muistuttaa oikeudesta saattaa asia valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi, jota oikeuttaan tiedonhakija myös käyttää. Kun päätöskin on samansisältöinen, myös hallinto-oikeus saa valituskirjelmänä postia!

Konttorit kotonamme

Aivan uudet hyvän hallinnon vaatimuksien toteutumisen ongelmat liittyvät kaikessa hallinnossa voimalla laajenevaan niin sanottuun sähköiseen asiointiin. Alkeellisimmat mutta kuitenkin lainmukaiseen menettelyyn liittyvät on-

gelmat koskevat esimerkiksi sitä, että kansalainen koettaa saada asiansa vireille tai edistää sen valmistelua lähettämällä viranomaiselle avoimessa sähköpostijärjestelmässä vapaamuotoisia viestejä ja samalla huomattavan määrän itseään koskevaa salassa pidettävää liiteaineistoa, jota viranomainen ei voi kuitenkaan sähköisesti mitenkään hyödyntää. Eli julkisen hallinnon ”sähköinen asiointi” on edelleenkin pitkälti pelkkää sähköpostiaineistojen lähettämistä ilman, että asiointin takana olisi mitään asianmukaisesti suojattua ja ao. asian valmistelu- ja ratkaisutoimintaa aidolla tavalla hyödyttävää tietojärjestelmää. Kun tällainen ”sähköpostiasiointi” on lisäksi helppoa, sitä kiivaasti harjoitetaan. Normaalin työskentelyn kannalta on turhauttavaa ja haitallista, että asiakas itse voi jättää hänen oikeuksiensa turvaksi säädetyt tietoturva-vaatimukset huomioon ottamatta, mutta viranomaisen liikennöidessä asiakkaan suuntaan, niitä on tietenkin noudatettava ja niiden noudattamisvelvollisuuteen asiakkaat myös kanteluissaan vetoavat.

Kaunopuheisten julkishallinnon ICT-toiminnan strategia-asiakirjojen mukaan ”ihmiset haluavat sähköistä asiointia”. Esimerkiksi tietyn ikäinen tai muuten atk-orientoitunut, sinänsä kasvava, väestönosa tai tietyn viranomaisen kanssa samanlaisissa asioissa toistuvasti asioivat yrittäjät saattavat sellaista halutakin. Muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusvaatimukseksi on kuitenkin asetettava se, että kaikilla on tietoliikenteellisesti yhtä hyvät, turvatut ja toimintavarmat mahdollisuudet asiointiin. Jos viranomaisen sähköinen asiakaspalvelujärjestelmä koskee yhteiskunnan perustuuksia tai palveluja, joiden hakijoilla ei teknisiä mahdollisuuksia eikä varsinkaan riittäviä henkilökohtaisia valmiuksia sähköiseen asiointiin ole, vi-

ranomaisen tehtävänä on huolehtia asiointimahdollisuuksista muulla tavalla.

Vakavimmin hyvän hallinnon ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten toteutumiseen tästä näkökulmasta on kertomusvuonna jouduttu puuttumaan vuoden 2013 alusta käyttöön otetun työvoimahallinnon uuden asiakaspalvelujärjestelmän yhteydessä.

Julkishallinnon sähköisen asiointin yleistyessä suuri ja toistaiseksi käsittelemätön kysymys koskee yhteiskunnallista työnjakoa. Palkatun – tai yhä useammin valitettavasti jo irtisanotun – virkamiehen etäispäätteenä alistuvalla hallinnon asiakkaalla on oikeus edellyttää, että hänen kotonaan/yrityksessään, omilla välineillään ja omalla vapaaajallaan/työajalla tekemällä työllä on joitain konkreetisissa olevia asian käsittelyn joutuisuuteen, asian oikeanlaiseen ratkaisuun, kustannussäästöihin tms. liittyviä hyötyjä. Miksi muuten pienyrittäjä tai kansalainen tekisi kotonaan/yrityksessään virkamiehen töitä? Kansalaisten ja varsinkin pienyrittäjien kokemaa ns. hallinnollista taakkaa julkishallinnon viimeisimmäkään tietojärjestelmähankkeet eivät ole sanottavasti vähentäneet. Usein käytännössä on käynyt pikemminkin niin, että virkakunnan taakkaa on vain siirtynyt sen asiakaskunnan harteille.

Toisenlainen, mutta sekin vakava, kysymys koskee julkisia terveydenhuollon, sosiaalihuollon, työvoimahallinnon, lastensuojelun jne. peruspalveluja hakevien ihmisten aitoa tarvetta päästä vielä asioimaan kasvokkain asiaa vastuullisesti hoitavan virkailijan kanssa. Toimeentulominimin alapuolella elävän perheellisen yksihuoltajan huoli ja tuska ei nettikameran kautta virkailijalle välity! Tällaisessa ”palvelutoiminnan tehostamisessa” kysymys on suuremmasta kuin hyvän hallinnon takeista: hallinnon asiakkaan oikeudesta tulla kohdelluksi ihmisenä.

Osakilpailu- vai luokkavoittaja?

5) *Perusoikeudet* ovat todellakin kaikkien ("jokainen"; "ketään ei saa") *oikeuksia*. Käytännön laillisuusvalvontatyössä pitäisi olla mahdollisuuksia (lähinnä aikaa) muuhunkin kuin juttu jutulta valmistella ja esitellä kanteluasioita, kuinka paljon niitä kulloinkin tulee. Jo 13 vuotta sitten tiivistin tavoitteitani mm. niin, että samantyyppisiä, ajassa liikkuvia ongelmia koskevia, kanteluasioita pitäisi voida "niputtaa" ja käsitellä yhtenä teemanä mutta syvällisemmin. Yksinkertaisemmasta päästä esimerkkinä tuo yllä mainittu toimeentulotukihakemusten käsittelyn viipyminen: Voidaan toki toistuvasti joutuisaa käsittelyä vaatia, kun laki jo sellaista edellyttää. Ilmiön syitäkin voidaan tunnistaa, mutta olisiko toimivaltuuksia ja yhteiskunnallisesti riittävän leveitä hartioita vaikuttavasti niihin puuttua? Samanaikaisina mutta vastakkaisina syinä voidaan nähdä toimeentulotuen hakijoiden määrän jatkuva kasvu ja toisaalta kuntien nimenomaan käytännön asiakaspalvelutyötä tekevän henkilöstön vähentäminen irtisanomisin.

Vain hiukan yleistäen: "Kymmenellä nopeasti tunnistettua ongelmaa koskevalla järeällä laillisuusvalvontaratkaisulla olisi suurempi merkitys kuin sadalla rutiinitoimenpiteellä."

Laillisuusvalvojien vakiotehtäviä on, että he eivät "yleensä" voi puuttua resurssikysymyksiin tai siihen, millä tavalla viranomainen sille annettuja "voimavaroja" säädettyjen tehtävien hoitoon käyttää. Silti viranomaisten palveluksessa vielä olevalta, paikoin rajuinkin leikkauksin vähennetyltä henkilökunnalta, edellytetään vähintäänkin lain ja hyvän hallinnon minimin mukaista suoritusta. On toki hallinnon ongelmapaikkoja, missä runsaatkaan määrärahat eivät takaa asianmukaista hallintotoimintaa ja on myös hallinnon kehittämiskohteita, mutta peruskysymys on laillisuusvalvonnan ulkopuolelle jäävä kysymys julkisten palvelujen perusrahoituksesta. Jos tulopohjaa ei voida vahvistaa, suuria säästöjä on saatavissa vain sieltä, missä "liikutellaan suuria rahamääriä". Siellä kysymys on laajoille kansalaispiireille maksettavista yhteiskunnallisista peruspalveluista.