

Risto Hiekkataipale

TYÖTÄ TEHDEN TULOKSIA!

Kantelujen käsittelyaika kunnossa

Olen ollut mukana valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen laadinnassa vuodesta 1984. Jokaisena kertomusvuonna huolena on ollut kanteluasioiden kohtuuttoman pitkä tai ainakin tavoitteeksi asetettua pidempi käsittelyaika. Nyt käsillä oleva vuotta 2016 koskeva valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus on noista kertomuksista ensimmäinen, jossa ei ole tarvetta käsitellä jo lähes iäisyysteemaksi noussutta kanteluiden pitkää käsittelyaikaa ja koettaa kehittää sille hyväksyttävissä olevia perusteluja.

Viraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa (TTS) on vakiintuneesti ollut tavoite kanteluasioiden enintään vuoden mittaisesta käsittelyajasta ja siitä, että välitoimittomat kanteluasiat ratkaistaan alle kolmessa kuukaudessa. Tammikuun 2. päivänä 2017 saattoi oikeuskanslerin viraston oikeusvalvontaosaston osastopäällikkö tarkkan esittelijäkohtaisen tilastonsa saatteessa ilmoittaa, että ”virastossamme ei ole vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kanteluasiata. Esittelijöillä ei vähäisin poikkeuksin ole käsiteltävänä myöskään yli kolme kuukautta vanhoja välitoimittomia kanteluja”.

Kuinka tähän tavoitetilään on virastossa päästy?

Sytä on monia. Ensinnäkin virastossa on kautta linjan tehty töitä tavalla, josta on TTS:ssa yhteisesti päätetty. Esittelijät ovat valmistelleet heille jaettuja kanteluasioita valmisteluohjeiden mukaisesti hankkimalla asian edellyttämät viranomais selvitykset, varaamalla kantelijalle tilaisuuden vastineen antoon ja muutoinkin ilman toimet ttomia välivaiheita.

Esittelijän henkilökohtaisen työskentelyn intensiteettiä ja ammattitaitoa on voitu ylläpitää ja jossakin määrin myös edistää viraston palkkausjärjestelmän mukaisella henkilökohtaisen suorituksen arvioinnilla. Sen yksityiskohtaiset menetelmät eivät apulaisoikeuskanslerin tehtäviin kuulu. Kun kanteluasiat ratkaistaan kuitenkin esittelystä, ratkaisija esittää näkemyksensä esittelijöiden henkilökohtaisista suorituksista varsinkin silloin, kun esittelijän työote ja ammatilliset aikaansaannokset ovat antaneet perusteita henkilökohtaisen suoritus pisteiden korottamiseen.

Ulkopuolisten konsulttien aivotyön tuloksena aikaansaatu ja pitkälti toistakymmentä vuotta sellaisenaan sovellettu palkkausjärjestelmä on kuitenkin jo saavuttanut tietynlaisen kyl-

lästymispisteensä. Ainakaan arviointiasteikon yläpäässä sen soveltamisella ei ole enää saavutettavissa yleisesti uskottavina pidettäviä kannustevaikutuksia. Työnsä asiallisesti tehneen ja siinä myös kehittyneen esittelijän kannalta ei ole kannustavaa, että hänen henkilökohtaisen suorituksensa ylärajaksi on käytännössä jäänyt 35 % viran vaativuusluokan mukaisesta lähtöpalkasta. Kokeneen esittelijän henkilökohtaisen suoritusarvioinnin nostaminen nykyisen arviointijärjestelmän vaativuuskriteerejä noudattaen 40 %:iin antaisi kuitenkin aihetta kysyä, kannattaako sellaisen suoritusteholtaan ja ammatilliselta asiantuntemukseltaan poikkeuksellisen kyvyn käyttää osaamisensa kanteluasioiden esittelijävalmisteluun, vai olisiko myös yleiseltä kannalta hyödyllisempää saada sellaiset kyvykkyydet esimerkiksi ministeriöiden vaativimpien asiantuntijatehtävien käyttöön.

Tuloksellisen työnteon ylläpitämiseksi viraston palkkausjärjestelmä kaipaasi sen vuoksi päivittämistä.

Kanteluasioiden käsittelyaikataavoitteeseen pääsemiseen liittyvät syyt eivät ole tässä mitenkään tärkeysjärjestyksessä. Kiitosta ansaitsevan esittelijätyön ohella on kuitenkin syytä erikseen mainita työajan käyttöön liittyvät asiat. Ratkaisutoiminnan merkittäviä tehopisteitä on saatu niinkin yksinkertaisella mutta vaikuttavalla toimenpiteellä kuin, että myös kanteluasioiden ratkaisija on ollut työaikana tiiviisti työpaikalla tekemässä tehtäväkseen määrättyjä työtehtäviä. Kun kaikki kanteluasiat – kverulantit ja asialliset, toimivaltaan kuuluvat ja kuulumattomat, aineistoltaan sekavat ja selkeät, oikeudellisesti selvät ja vaikeat jne. – ratkaistaan esittelystä, ja kun kanteluasioita työjärjestyksen mukaisesti ensisijaisesti ratkaiseville apulaisoikeuskanslerille ja apulaisoikeuskanslerin sijaiselle esitellään vuosittain 1700–1800 kappaletta, aikaa muihin aktiviteetteihin työaikana on varsin vähän.

Viraston hallintoon liittyvät asiat olen jättänyt syrjään, siitäkin syystä, että sellaiset eivät lähinnä viraston TTS-asioita ja johtoryhmätyöskentelyä lukuun ottamatta kuulu apulaisoikeuskanslerin viraston työjärjestyksessä säädettyihin tehtäviin. Myös kantelu- ja muiden asioiden ratkaisutoiminnassa ratkaisijan autonominen ja riippumaton asema on loukkaamaton. Selvää toisaalta on, että laillisuusvalvonnan kysymyksissä vuosia askaroineen tai omalla erityisälällään syvällistä asiantuntemusta ja kokemustietoa hankkineen työtoverin keskustelukumppanuus on hyödyllistä ja työnteoko edistävää. Kanteluasian esittelykuntoon saattamisesta vastuussa olevan esittelijän ja ratkaisijan välisessä kanssakäymisessä kysymys on esittelijän tarpeesta saada menettelyllisiä tai sisällöllisiä ideoita tai joskus lisäeväitäkin, jotta hän voi saada asiansa joutuisasti ja hyvin valmisteltuna ratkaistavaksi. Kun ikääntyneitä kanteluasioita on esittelijöillä ollut vähän, keskustelut on voitu käydä yleensä oikea-aikaisesti ja ongelmakohdiltaan rajattuna.

Yhteiskuntakehityksen uudet ongelmat

Viraston ulkopuolisen niin sanotun tarkastustoiminnan vähäisyys on ollut puoleltani tietoinen valinta. Taustalla ovat ensinnäkin kokemukseni aikaisempien vuosien tarkastusmatkojen laillisuusvalvonnallisesti merkittävien tulosten niukkuudesta. Pintapuolisillakin viranomaistoiminnan tarkastuksilla voitaisiin minkä tahansa poliisitutkinta-asiakirjoja, hallintopäätöksiä tai muita päätöksiä tai toimenpiteitä tekevän viranomaisen asiankäsittelyjärjestelmästä helposti saada tietoja ja tehdä tarkastushavainnoja esimerkiksi viranomaisen vanhimmista ratkaisemattomista asioista. Yhtä selvää olisi, että minkä tahansa tarkastuksen kohteena olevan viranomaisen johto

voisi nykyään asioiden käsittelyn viipymisen perusteluksi viitata siihen, kuinka monta ”tuloksentekijää” on esimerkiksi kuluneen vuoden aikana ”tuotannollisista ja taloudellisista syistä” irtisanottu. Konkreettisissa huolissaan vaikkapa työvoimaviranomaisen, sosiaaliviranomaisen, lastensuojeluviranomaisen ja tätä kirjoitettaessa ajankohtaisena esimerkkinä mainittavan Kansaneläkelaitoksen menettelystä kantelevalle työttömälle, vammaiselle, uupuneelle yksinhuoltajalle tai perustoimeentulotukipäätöstä odottavalle köyhälle viranomaisen toimettomuutta, viivyttelyä, asiakkaan huonoa kohtelua tai asiallisesti virheellistä tai ainakin puutteellisesti perusteltua päätöstä ei voida laillisuusvalvonnallisesti perustella viranomaisen työvoiman vähennyksillä tai jäljellä olevien hallitsemattoman vaikealla työtaakalla. Syistä, joihin ylimmillä laillisuusvalvoilla ei ole keinoja vaikuttaa, tällainen yhteiskuntakehitys kuitenkin laajenee läpi hallinnon. Laillisuusvalvoja voi kanteluratkaisussaan toki todeta, että viranomaisen henkilöstöön kohdistuneet säästöt eivät saa vaikuttaa asiakkaan oikeuteen saada laissa säädettyjä etuuksia ja hallinnon palveluita viivyttämättä ja oikein, mutta laillisuusvalvoja ei voi toimenpideratkaisullaan edellyttää viranomaiselta toimia sen tehtäviin nähden riittävän henkilöstön palkkaamiseksi.

Kaikki laillisuusvalvonnassa havaitut puutteet ja virheet eivät toki ole aiheutuneet viranomaisen henkilöstövajauksista. Merkittävien yksittäinen syy viranomaisten palvelukyvyn heikkenemiseen se kuitenkin nykyisin on. Julkishallinnon taloudellinen tila ja vallitseva yhteiskuntakehitys ovat muuttaneet myös laillisuusvalvonnan painopisteitä ja toimenpidemahdollisuuksia kielteiseen suuntaan siten, että kanteluratkaisussa samoin kuin viranomaistarkastuksillakin puututaan enimmäkseen jo ennestään yleisellä tasolla tiedossa oleviin ja jokseenkin tavanomaisiin yleiseltä kannalta vä-

hemmän merkittäviin asioihin. Esimerkiksi perusoikeusratkaisussa viitataan paljon oikeusturvaa koskevaan perustuslain 20 §:ään, mutta itse ratkaisujen taustalla on useimmiten asiallisesti varsin pieniä hyvän hallinnon puutteita. Samaan aikaan lakiin perustuvien etuuksien ja yhteiskunnallisten sosiaali-, vanhustenhuolto-, lastensuojelu- jne. palvelujen taso ja niistä huolehtivien viranomaisten toimintakyky ovat monin paikoin alentuneet niin, että perustuslain 22 §:ssä säädetyn yhteiskunnan vastuulla olevan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden voidaan katsoa oikeasti vaarantuneen.

Kantelun tekemistä ja kantelun tekijää ei saa väheksyä. Kanteluun on suhtauduttava vakavasti ja kantelijaa arvostaen, kun kantelussa on kysymys kantelijan hallinto- tai oikeudenkäynnin asianosaisena tai hallinnon asiakkaana saamasta huonosta kohtelusta, viivyttelystä tai peräti lainvastaisuudesta päätöksenteossa. Valppaiden ihmisten asiallisesti perusteltuja kanteluita ajankohtaisista yleisemmistä teemoista tai epäkohdista tulee myös säännönmukaisesti. Kantelujen ratkaisutoiminnasta noin kymmeneltä vuodelta saamani kokemuksen perusteella minulla on kuitenkin tuntuma, että ajattelemattomasti ja hätäisesti tehdyt kantelukirjoitukset tai kirjoitukset asioista, jotka eivät edes laveasti tulkiten kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin, ovat lisääntyneet. Tällaisienkin kanteluiden joukossa on kuitenkin myös kanteluita, jotka koskevat todellista ja asiakkaan elämän kannalta merkittävää ongelmaa, jota kantelija ei ole kuitenkaan osannut tai jaksanut tuoda esiin oikeudellisesti ymmärrettävässä muodossa. Akuutissa ahdingossa laadittu kantelukirjoitus voi esimerkiksi olla lähinnä ansiosidonnaisen työttömyysetuuden hylänneen työttömyyskassan toimihenkilön haukkumista, mutta tällaisenkin kantelukirjoituksen ”takaa” voi kanteluun asian- tuntevasti perehtyvä esittelijä löytää todellisen työttömyysturva-asioiden oikeusturva- ja lailli-

suusvalvontaangelman tai virheen, joka voidaan kantelun johdosta saada oikaistuksikin.

Tutkimatta jätettäviä kanteluja liikaa

Hätkähdyttävä havainto on, että noin puolet (1031) kaikista oikeuskanslerille vuonna 2016 tehdystä kanteluista eivät ole edellyttäneet lainkaan selvittämistoimia (ks. s. 170). Kyseiseen tilastokohtaan sisältyvät kanteluasiat ovat olleet lähinnä sellaisia, joita ei tilaston alakohdista ilmenevistä syistä sisällöllisesti tarkemmin tutkita. Selvittämistoimia edellyttäneistä kanteluista voidaan tähän lisätä kantelut, joissa asia voidaan jo kevyen selvittämisen jälkeen päättää niin, että virheellistä menettelyä ei ole todettu.

Tutkimatta jätettyjen kantelukirjoitusten suurimpana asiaryhmänä ovat olleet asiat, jotka ovat rauenneet kantelun peruuttamisen takia tai ”muulla perusteella”. Kun kanteluja peruutetaan varsin harvoin, suurin osa tutkimatta jätettyjen kanteluiden tilaston 8. kohdan kirjoituksista (340 kpl) raukeaa sen vuoksi, että ne ovat niin yksilöimättömiä, sekavia tai epäasiallisia, että kirjoitukset on esiteltävä ratkaistaviksi vastausta antamatta ”ad acta”. Toisen merkittävän ryhmän asiallisesti tutkimatta jätettävistä kantelukirjoituksista muodostavat ao. tilaston 1. ja 2. kohdissa tarkoitettut asiat (ei toimivaltaa, vireillä muualla, valitusaika avoinna), yhteensä 364 asiaa.

Klassisissa hallintolain mukaisesti käsiteltävissä hakemusasioissa menettely on selkeä. Hakija hakee ao. oikeutta, etuutta, lupaa jne. toimivaltaiselta viranomaiselta ja saa hakemukseensa perustellun ratkaisun. Hakemusasian tutkimatta jättäminen on poikkeuksellista. Kantelumenettely ylimmille laillisuusvalvojille on kansalaiskeskeinen ja muotomääräyksistä vapaa. Lisäksi kantelun kohteena voi olla mikä tahansa viran-

omaistoimintaa tai julkisen tehtävän hoitamista koskeva menettely. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että vapaamuotoisessa kantelumenettelyssä tutkittavista asioista huomattavasti suurempi osa jätetään asiallisesti tutkimatta varsinkin kun varsin spontaanitkin yksilöimättömät sähköpostiviestit ja mielenilmaukset laillisuusvalvojille kirjataan vireille kanteluina. Silti sellaista kehitystä, että laillisuusvalvontaviranomaisenkaan vireille tulleista asioista noin puolet on sisällöltään sellaisia, että ne jätetään tutkimatta, on pidettävä epätyydyttävänä.

Asialle pitäisi voida tehdä jotain.

Vuoden 2011 kesäkuun alusta voimaan tullella valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n muutoksella (536/2011) aikaisemman lain mukainen kantelujen tutkintakynnystä ilmaiseva kriteeri korvattiin yksittäistapauksellisen harkintavallan paremmin mahdollistavalla muotoilulla. Tarkoituksena oli lisätä oikeuskanslerin harkintavaltaa päätettäessä toimenpiteistä, joihin kantelun katsotaan antavan aiheutta. Kysymys oli aikaisempaa laveammasta mahdollisuudesta arvioida, onko kanteluasia sellainen, että se oli syytä tutkia ns. täysimittaisessa menettelyssä, vai voitiinko se lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaarantumatta käsitellä asian edellyttämässä kevyemmässä menettelyssä. Lainmuutoksessa tarkoitettu ratkaisutoiminnan harkintavallan laajennus koskee oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvia kanteluita. Kanteluasioiden valmistelun työtapojen keventämisellä ja kanteluratkaisujen kirjoitustapaa koskevilla muutoksilla lainmuutoksen perusteluissa tarkoitettujen kanteluiden käsittelyaikaa on voitu saada jonkin verran lyhennetyksi ja toisaalta saada lisää aikaa laillisuusvalvonnallisesti merkityksellisempien asioiden valmisteluun.

Lainmuutoksen valmistelun yhteydessä arvioitiin myös mahdollista tarvetta lisätä lakiin säännös laillisuusvalvonnan alan ulkopuolelle

jäävistä asioista, jollaisista tehdyt kantelut jätettäisiin tutkimatta. Käytännössä kysymys olisi melko pitkälle ollut oikeuskanslerinviraston kanteluratkaisutilaston ”Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia” -osassa tarkoitetuista kantelutyypeistä. Oli harkittua, että tällaisia laillisuusvalvontatyötä kahlitsevia muo-

dollisia säännöksiä ei otettu lakiin. Kun selvää tarvetta asiallisesti tutkimatta jätettävien kanteluiden määrän karsimiseen kuitenkin on, asiaa voitaisiin koettaa edistää valistuksen keinoin esimerkiksi niin, että edellä kuvatuslainen luettelo asiaa havainnollistavin esimerkein julkaistaisiin oikeuskanslerinviraston internetsivulla.