

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2009

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2009

ISSN 0356-2999

Paino: Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010

Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo

Taitto: Virpi Salminen

EDUSKUNNALLE

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista (perustuslain 109 §:n 2 momentti). Kertomuksessa tulee kiinnittää huomiota myös julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaan sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 1 momentti).

Eduskunnan oikeusasiamiehenä toimi koko kertomusvuoden 2009 oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio*. Apulaisoikeusasiamiehenä toimi allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen* koko vuoden ajan. Toisena apulaisoikeusasiamiehenä toimi 30.9.2009 asti oikeustieteen tohtori, varatuomari *Jukka Lindstedt* ja 1.10.2009 lukien oikeustieteen tohtori *Jussi Pajuoja*.

Oikeusasiamies Paunio oli virkavapaana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virasta. Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen oli virkavapaana Valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjän virasta, Lindstedt oikeusministeriön lainsäädäntöneuvoksen virasta ja Pajuoja oikeusministeriön apulaisosastopäällikön virasta.

Oikeusasiamies Paunion toimikausi päättyi 31.12.2009 ja eduskunta valitsi allekirjoittaneen uudeksi oikeusasiamieheksi nelivuotiskaudeksi 1.1.2010–31.12.2013. Tämän vuoksi vuoden 2009 toimintakertomuksen antaminen eduskunnalle on tullut minun tehtäväkseni. Kertomus on kuitenkin laadittu yhteistyössä Paunion kanssa.

Kertomus on rakenteeltaan vuoden 2008 kertomuksen kaltainen. Se sisältää kertomusvuoden päättyessä oikeusasiamiehenä ja apulaisoikeusasiamiehinä toimineiden puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2009 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, oikeusasiamiehen erityistehtävistä ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti Eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2009.

Helsingissä 19.4.2010

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3	2.10 Kanslia	38
1. PUHEENVUOROT	15	2.11 Oikeusasiamiesveistos	39
Riitta-Leena Paunio	15	3. PERUS- JA IHMISOIKEUDET	40
Kohti parempaa perus- ja ihmisoikeusturvaa	15	3.1 Ihmisoikeustapahtumia	40
Petri Jääskeläinen	18	3.2 Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja	42
Kantelun käsittelyn periaatteita	18	3.2.1 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2009	43
Jussi Pajuoja	23	Sovintoteitse päätetyt jutut	44
Poliisivankilat muutostilassa	23	Ilmeisen perusteettomina jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset	45
2. OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2009	27	Muuten jaoston päätöksellä päättäneet jutut	45
2.1 Tehtävät ja työnjako	27	Rikoksesta epäillyn oikeuksiin ja oikeudenmukaiseen oikeuden- käyntiin liittyvät tuomiot	46
2.2 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	28	Tuomio sananvapaudesta	48
2.3 Toimintamuodot ja painopistealueet	28	Uusista kommunikoiduista valituksista	48
2.4 Muutoshankkeita	30	3.3 Oikeusasiamiehen havaintoja	48
2.5 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	31	3.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	48
Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat	32	3.3.2 Yhdenvertaisuus 6 §	48
Ratkaistut kantelut	33	Syrjintäkielto	50
2.6 Toimenpiteet	34	Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun	50
2.7 Tarkastukset	36	3.3.3 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 §	50
2.8 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	36	Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus	51
Kotimaiset tapahtumat	36	Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto	53
Kansainväliset yhteydet	36	3.3.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	53
2.9 Palvelutoiminnot	37	3.3.5 Liikkumisvapaus 9 §	54
Asiakaspalvelu	37	3.3.6 Yksityiselämän suoja 10 §	54
Viestintä	38	Kotirauha	54
		Perhe-elämän suoja	55
		Viestintäsalaisuus	55
		Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	56

3.3.7	Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 §	57	3.4	Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	80
3.3.8	Sananvapaus ja julkisuus 12 §	58	3.4.1	Kehitys ei ole aina ollut riittävää	80
	Sananvapaus	58	3.4.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	82
	Julkisuus	59		Telepakkokeinot	82
3.3.9	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	60		Tuomioistuimet ja oikeushallinto	82
3.3.10	Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	60		Syyttäjälaitos	83
3.3.11	Omaisuuksien suoja 15 §	60		Poliisi	83
	Ajoneuvot viranomaiskohteena	60		Vankeinhoito	83
3.3.12	Sivistykselliset oikeudet 16 §	61		Ulosotto	83
3.3.13	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	61		Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos	84
	Palvelu kansalliskielillä	61		Tulli	84
	Palvelua muulla kuin kansalliskielellä	62		Ulkomaalaisasiat	85
3.3.14	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 §	63		Sosiaalihuolto	85
3.2.15	Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	63		Terveystieteiden tutkimuskeskus	85
	Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	63		Työvoima ja työttömyysturva	86
	Oikeus perustoimeentulon turvaan	63		Kieliasiat	86
	Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	63		Verotus	86
	Oikeus asuntoon	65		Ympäristöasiat	86
3.3.16	Vastuu ympäristöstä 20 §	65		Maa- ja metsätalous	87
3.3.17	Oikeusturva 21 §	66		Liikenne ja viestintä	87
	Neuvonta- ja palveluvuorokaus	66		Kirkollisasiat	87
	Oikeus saada asia käsiteltyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin	68		Muut asiat	87
	Asian käsittelyn joutuisuus	69	4.	TELEPAKKOKEINOT JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA	88
	Käsittelyn julkisuus	72	4.1	Salainen tiedonhankinta	88
	Asianosaisen kuuleminen	72	4.2	Telepakkokeinot	88
	Päätösten perusteleminen	73	4.2.1	Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta	88
	Asioiden asianmukainen käsittely	74	4.2.2	Telepakkokeinojen erityisluonteesta	89
	Muita hyvän hallinnon edellytyksiä	76	4.2.3	Pakkokeinoista päättäminen	89
	Rikosprosessuaaliset oikeusturvakeinot	77	4.2.4	Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	90
	Viranomaisoikeuden puoleuttomuus ja yleinen uskottavuus	78		Pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen	90
	Virkamiesten käytös	79		Teknisen kuuntelun kohde	91
				Toimivalta päättää teknisestä katselusta	91

4.2.5	Tarkastukset	92	Rikosasian suljettu käsittely ja julkisuusratkaisun perusteleva	111
4.2.6	Valvontatiedot	92	Salassapitopäätöstä henkirikosasiassa ei perusteltu kärkeä oikeudessa	113
	Pakkokeinoinen mukainen telekuuntelu	93	KHO:n päätöksen puutteellinen perustelu	114
	Pakkokeinoinen mukainen televalvonta	94	Notaareiden vuosilomaoikeus ja oikeus tehdä kantelu	114
	Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain	94	Juttujen siirtämisestä perusteltua tehdä kirjallinen päätös	115
	Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta	94	Asioiden käsittelyjärjestys hovioikeudessa	115
	Tullilain mukainen televalvonta	94	Vangitseminen kesti yli määräajan	115
	Tekninen kuuntelu ja katselu	95		
	Hylätyt vaatimukset	95		
	Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä	95		
	Merkitysarviot	95		
	Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto	96		
4.2.7	Arviointia	96		
4.2.8	Lopuksi	97		
4.3	Peitetointi, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	99		
4.3.1	Valvonta	100		
4.3.2	Valvontatiedot	100		
4.3.3	Arviointia	100		
4.3.4	Sisäiseen valvontaan panostettava	103		
5.	LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	104		
5.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	104		
5.1.1	Lainsäädäntömuutokset	104		
	Lausunnot	105		
5.1.2	Laillisuusvalvonta	106		
5.1.3	Tarkastukset	107		
5.1.4	Ratkaisuja	108		
	Valtioneuvoston toimivalta päättää kärjää oikeusverkostosta asetustasolla	108		
	Tuomarivalintalautakunnan menettely	108		
			5.2 Syyttäjälaitos	116
			5.2.1 Toimintaympäristö	116
			5.2.2 Laillisuusvalvonta	116
			5.2.3 Tarkastukset	117
			5.2.4 Ratkaisuja	117
			Vangitseminen kesti yli määräajan	117
			Syyteharkinnan vanhentuminen	118
			Syyttäjän yhteydenotot todistajaan ennen oikeudenkäyntiä	119
			Syyteharkinta puutteellisen esitutkinnan perusteella	119
			Syyttäjän puuttuva sivutoimi-ilmoitus	120
			Esitutkinnan rajoittamispäätöksestä puuttuivat perustelut	120
			Uhkailuksi tulkitut sanonnat todistajaa oikeudessa kuultaessa	120
			5.3 Poliisi	121
			5.3.1 Toimintaympäristö	121
			Poliisin organisaatiomuutos	121
			Yleisiä kehityspiirteitä	121
			Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus	122
			5.3.2 Laillisuusvalvonta	123
			5.3.3 Tarkastukset	124
			5.3.4 Ratkaisuja	125
			Esitutkintojen viipyminen	125

Menettely esitutkinnassa	126	Oikeusturva ja hyvä hallinto	152
Kotietsintä ja takavarikko	127	Asiakirjojen käsittely ja asioiden kirjaaminen	154
Vapaudenmenetykset ja vapautensa menettäneiden olot	129	Terveystenhuolto	156
Ampuma-aseasiat	131	Yhteydet vankilan ulkopuolelle	158
Muita tapauksia	132	Muita tapauksia	159
Julkisuus ja tiedottaminen	134		
5.4 Vankeinhoito	136	5.5 Ulosotto ja muut maksuvelvoitteiden menettelyt	163
5.4.1 Tarkastukset	136	5.5.1 Lainsäädäntömuutoksia	163
5.4.2 Esitykset ja omat aloitteet	137	5.5.2 Laillisuusvalvonta	163
Vankeihin kohdistettu lainvastaisia tarkastustoimenpiteitä	138	Julkisoikeudellisten maksujen perintä	164
Kameravalvonnan käyttö vankien valvonnassa	138	Ulosottomiehen selonottovelvollisuus	164
Naisvankien laitossijoittaminen on alueellisesti epäyhtenäistä	139	Neuvontavelvollisuus	164
Naisvankien kohtelu ja olosuhteet	140	Päätöksentekomenettely	164
Ehdonalaan vapautteen päättäminen	141	Velkaneuvonta	165
Valvotut tapaamiset suljetussa vankilassa	142	5.5.3 Ratkaisuja	165
Vankien mahdollisuus tavata toisiaan	143	Lapselle maksuunpannun kunnallisen maksun perintä	165
Kurinpäätöksentekoon kuluvan ajan vähentäminen rangaistuksesta	144	Velallisen oikea yksilöinti	165
Virheellinen kurinpäätös	144	Virheellinen menettely turvaamistoimi- ja ulosottoasiassa	166
Selliloman epäämisen perusteet	145	Ulosottovelallisen asunnon kuvaaminen myyntiä varten	166
Suljettujen vankiloiden sellihälytysjärjestelmät	145	Ulosoton varattomuusesteestä ilmoittaminen	167
Vankien puhelut valvontaviranomaisille	146	Hallintokantelu ulosotossa	167
Vankien mahdollisuus huolehtia käsihygieniasta	146	Viivästys velkaneuvonnassa	168
Omien vaatteiden käyttäminen vankisairaalassa	147	5.6 Sotilasasiat ja puolustushallinto	169
5.4.3 Muut ratkaisut	147	5.6.1 Toimintaympäristö	169
Laitosjärjestyksen ylläpito ja vankien kohtelu	147	5.6.2 Laillisuusvalvonta	171
Kirjeenvaihdon ja puhelujen valvonta	151	5.6.3 Tarkastukset	171
		5.6.4 Puolustusvoimia koskevia ratkaisuja	172
		Kutsunnat seurakuntien tiloissa	172
		Tarkoitussidonnaisuus nimitysharkinnassa	173

Omana aloitteena tutkittuja asioita	174	5.9 Sosiaalihuolto	187
Muita ratkaisuja	174	5.9.1 Lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia	187
5.6.5 Rajavartiolaitosta käsitteleviä ratkaisuja	175	5.9.2 Laillisuusvalvonta aihepiireittäin	188
Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu rajatarkastuksessa	175	Toimeentulotuki	188
Lainvastainen katsastusmääräys	175	Vammaispalvelut	193
		Vanhustenhuolto	195
5.7 Tulli	177	Omaishoidon tuki	196
5.7.1 Autoverotus	177	Päivähoito	196
5.7.2 Tarkastukset	178	Päihdehuolto	197
5.7.3 Ratkaisuja	178	Kehitysvammahuolto	197
Määräaika Intrastat-tilasto-ilmoitusten antamiselle	178	5.9.3 Muita ratkaisuja	199
Virkojen kelpoisuusehdot puuttuivat	179	Julkisuuslain määräaikojen noudattaminen	199
Oikeudenkäyntikulusaatavan maksu viivästyi	179	Huolellisuus salassa pidettävien asiapapereiden käsittelyssä	199
Tutkinnanjohtaja ei vastannut asiakirjapyyntöön	180	Sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen loma-aikana	200
Tutkinnanjohtajan menettely esitutkinnassa	180	5.9.4 Tarkastukset	200
Tullihallituksen vastaus vahingonkorvausvaatimukseen ja hallintokanteluun	182	5.10 Terveystieteidenhuolto	201
Tullin henkilöntarkastusten tarkkuus	182	5.10.1 Laillisuusvalvonta	201
5.8 Ulkomaalaisasiat	183	5.10.2 Esitykset	201
5.8.1 Toimintaympäristö	183	Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen somaattisessa terveydenhuollossa	201
5.8.2 Laillisuusvalvonta	183	Hoidon rajaamispäätökset	202
5.8.3 Tarkastukset	184	Nuorten mielenterveyspalvelut	202
Joutsenon vastaanottokeskus	184	Lääkärinlausunnon lähettäminen Kelalle	202
5.8.4 Ratkaisuja	184	Hoitotarvikejakelu	203
Ulkomaalaispoliisi tulkitsi väärin lakia	184	Aivovamman saaneiden lasten lääkinnällinen kuntoutus	203
Migri ei noudattanut KHO:n ratkaisua	184	Keikkalääkärit	204
Säilöönottotarkastuksen valvonta hoidettu vastoin lakia	185	5.10.3 Tarkastukset	205
Maahanmuuttajanaisille voidaan varata oma uimahallivuoro	185	Psykiatrasta sairaalahoitoa antavat toimintayksiköt	205
Turvapaikanhakijaa ei voida tuomita valtionrajarikoksesta	186	Päivystysyksiköt	206

5.10.4 Ratkaisuja	207	Tavanomaiset lahjoitukset päämiehen varoista	227
Riittävät terveyspalvelut	207	Edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä	227
Oikeus hyvään hoitoon	208		
Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	210	5.13 Sosiaalivakuutus	229
Potilasasiakirjat	211	5.13.1 Toimintaympäristö	229
Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja	214	Sata-komitea	229
Hyvän hallinnon vaatimukset	215	Muutoksenhaku sosiaaliturva-asioissa	229
5.11 Lapsen oikeudet	217	5.13.2 Laillisuusvalvonta	230
5.11.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	217	Pitkät käsittelyajat edelleen ongelma	231
5.11.2 Laillisuusvalvonta-asiat	217	Asianmukainen käsittely, palveluperiaate ja neuvonta	233
Lastensuojelu	218	5.13.3 Tarkastukset	234
Lapsen huolto ja tapaamisoikeus	219	Kansainväliset asiat	234
Lapsen terveydenhuolto, kuntoutus ja lääkinnällinen tutkimus	220	Kuntoutusasiat	235
Lapsen elatus, päivähoito ja edunvalvonta	220	5.13.4 Ratkaisuja	236
Poliisi	221	Sosiaaliturvan muutoksenhaku-lautakunta käsitteli tietyt valitukset lainvastaisesti	236
5.11.3 Tarkastukset	221	Käsittelikö vakuutus oikeus asian puolueettomassa kokoonpanossa?	237
5.11.4 Ratkaisuja	221	5.14 Työvoima ja työttömyysturva	238
Lapsen kiinnipitäminen perhekodissa	221	5.14.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	238
Poliisin virka-apu perhekodille	222	5.14.2 Laillisuusvalvonta	238
Huume-testaus lastensuojelulaitoksessa ei voi perustua suostumukseen	223	5.14.3 Ratkaisuja	239
5.12 Edunvalvonta	224	Hakemusten käsittelyajat työttömyyskassoiissa pidentyivät	239
5.12.1 Muutoksia lainsäädännössä	224	Hakemusmäärät kasvoivat myös Kelassa	240
5.12.2 Laillisuusvalvonta	224	Valitusten käsittelyaikaa seurattiin	240
5.12.3 Ratkaisuja	225	Keski-Suomen työsuojelupiirille moitteet työsuojeluasioiden käsittelyn viipymisestä	241
Maistraatti laiminlöi edunvalvojan esteellisyysvalvonnan	225	Kelan tietojensaantioikeutta syytä täsmentää	241
Sosiaalihuollon yksikön tulee tehdä edunvalvontailmoitus	226	Muita ratkaisuja	242

5.15 Yleiset kunnallisasiat	243	5.17 Kieliasiat	253
5.15.1 Kunnallishallinnon perusteet	243	5.17.1 Laillisuusvalvonta	253
5.15.2 Laillisuusvalvonta	243	5.17.2 Ratkaisuja	253
5.15.3 Ratkaisuja	244	TEM loukkasi kielellistä yhdenvertaisuutta	253
Kunnallista pysäköinninvalvontaa voi hoitaa vain kunnan viranhaltija	244	SM rikkoi kielilakia hätätiedottamisessa	254
Sananvapautta rajoitettiin yleisellä forialueella	245	Käräjäoikeuden täydennyskehoitus oli kielilain vastainen	254
Vanhainkodin asukas ei päässyt käyttämään äänioikeuttaan	246	Kunnan on järjestettävä päivähoito lapsen äidinkielellä	255
Kaupungin johto menetteli lainvastaisesti	246	Muita ratkaisuja	255
Kunta kuittasi lainvastaisesti liikaa palkasta	247	5.18 Verotus	257
Kunta menetteli lainvastaisesti pienhankintaa koskevassa muutoksenhaussa	247	5.18.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	257
Kunnan asiakirjatakseen sisältyi virheellisiä määräyksiä arvonlisäveron perimisestä	248	5.18.2 Laillisuusvalvonta	257
5.16 Opetus	249	5.18.3 Ratkaisuja	258
5.16.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	249	Turvakieltoasiakkaiden kotikuntatieto paljastuu	258
5.16.2 Laillisuusvalvonta	249	Veronpalautusten kuittauksen oikeustila osin epätydyttävä	260
5.16.3 Tarkastukset	250	Jälkiverotusten toimittaminen ja oikaisuvaatimusten käsittely viivästyivät	260
5.16.4 Ratkaisuja	250	Verohallitus täytti puutteellisesti selvittämismvelvollisuutensa	261
Varkauden peruskoulun kouluruokailu oli alimitoitettu	250	5.19 Ympäristöasiat	263
Opettaja menetteli virheellisesti oppilaan kurinpidossa	251	5.19.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	263
Opetusjärjestely loukkasi lapsen yhdenvertaisuutta	251	5.19.2 Laillisuusvalvonta	263
Huomautuksen antamisessa toimittiin sekavasti	251	5.19.3 Ratkaisuja	264
Professorit nimitettiin virheellisesti ilman hakumenettelyä	252	Ympäristölupahakemuksen käsittelyn viivästyminen	264
Muita ratkaisuja	252	Kiinteistöjen massaluovutus	265
		Terveyshaitta kuntoutuskodissa	266
		Maakotkan pesäpuun merkitseminen	267
		Kunnaninsinöörin esteellisyys	268

Rakennustarkastajan lainvastainen menettely	269	5.22 Kirkollisasiat	283
Katusuunnitelman virheellinen hyväksymismenettely	269	5.22.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	283
Valtuuston pöytäkirjaan tutustuminen kunnanviraston ollessa suljettuna	270	5.22.2 Kantelut	283
Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta	270	5.22.3 Tarkastukset	283
		5.22.4 Ratkaisuja	283
		Osoitteellinen jakelu on paras jakelumalli	283
5.20 Maa- ja metsätalous	271	Piispainkokouksen kannanotto naispappeuteen	284
5.20.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	271	Jumalanpalvelusten verkkolähetykset	285
5.20.2 Laillisuusvalvonta	272	5.23 Muut asiat	286
5.20.3 Tarkastukset	273	5.23.1 Ratkaisuja	286
5.20.4 Ratkaisuja	273	Alkoholin internet-kaupan ohjeistus ja valvonta	286
Kalastusmaksujen maksupaikat ja palvelumaksut	273	Puhelunvälityksen ulkoistaminen vankeuslaitoksessa	287
Kunnaneläinlääkäri oli esteellinen	274		
Riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaajan kielenkäyttö	275		
		LIITTEET	291
5.21 Liikenne ja viestintä	276	Liite 1	291
5.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	276	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	291
5.21.2 Laillisuusvalvonta	277	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	292
5.21.3 Ratkaisuja	277	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	296
Televisiolähetysten digitalisointi	277	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	297
Lentokenttien turvatarkastukset	278		
Ruumaan menevien matkatavaroiden turvatarkastus	279	Liite 2	298
Taksilupasääntelyn kehittäminen	280	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	298
Televisiomaksutarkastajan käyttäytyminen	281		
Kanteluasiakirjojen katoaminen	281		

Liite 3	299
Lausunnot ja kuulemiset	299
Lausunnot	299
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	301
Muut kuulemiset	301
Liite 4	302
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	302
Käsiteltävänä olleet asiat	302
Ratkaistut asiat viranomaisittain	303
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa	305
Saapuneet asiat viranomaisittain	306
Liite 5	307
Tarkastukset	307
Liite 6	309
Kanslian henkilökunta	309
Asiahakemisto	311
Käytetyt lyhenteet	315
Kuvat	315

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

KOHTI PAREMPAA PERUS- JA IHMISOIKEUSTURVAA

Eduskunnan oikeusasiamiehen keskeisenä tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoidossa. Helmikuun 2010 alkupäivinä tätä kirjoitettaessa tulee kuluneeksi 90 vuotta siitä, kun oikeusasiamies aloitti laillisuusvalvonnan itsenäisessä Suomessa. Toiminta on alusta pitäen ollut kante-
luiden ja omien aloitteiden tutkintaa sekä virastojen ja laitosten tarkastuksia. Oikeusasiamies arvioi julkisten tehtävien hoidon tilaa ja raportoi siitä eduskunnalle. Hän pyrkii kehittämään julkisten tehtävien hoitoa esityksin, aloittein, huomautuksin ja ohjauksin.

Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 sisältää jälleen kerran runsaasti havaintoja viranomaisten ja virkamiesten lainvastaisista menettelyistä, virheistä ja laiminlyönneistä – pienistä ja suurista. Kertomukseen sisältyy myös oikeusasiamiehen havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ilmenneistä puutteista ja kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja niiden loukkauksista. Vaikka puutteita ja epäkohtia esiintyy, oikeusturvaa on kuitenkin pidettävä Suomessa perusteiltaan hyvänä. Hallinto on pääosin toimivaa, sosiaaliturva hyvää, virkakunta korruptoitumattomaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien suoja kattava.

Yksityisten ihmisten perusoikeudet ja vapaudet ovat viime vuosikymmeninä parantuneet merkittävästi. Oikeusjärjestys antaa aikaisempaa kattavammin oikeusturvaa ja oikeuttaa jokaisen saamaan oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi ja käyttämään laissa turvattuja muutoksenhakekeinoja. Esimerkiksi laitoksissa olevien perus- ja



ihmisoikeuksia ei saa rajoittaa ilman lakiin perustuvaa oikeutusta. Kansallisen oikeusturvan ohella yksilövalitusmenettely eräisiin kansainvälisiin valvontaelimiin on tullut mahdolliseksi, ja kansainvälisten sopimusten valvonta muutoinkin laajaksi ja kattavaksi. Tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta perus- ja ihmisoikeudet eivät vielä täysin toteudu Suomessa täysimääräisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi viime vuonna lähes 30 Suomea koskevaa tuomiota, joissa valtion todettiin loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia. Suurimmassa osassa näistä tapauksista kyse oli oikeudenkäynnin kohtuuttomasta kestosta. Kaiken kaikkiaan Suomen valtio sitoutui tai veloitettiin maksamaan ihmisoikeustuomioistuinten tuomitsemista loukkauksista lähes 400 000 euron korvaukset. Tuomioita on tarkasteltu yksityiskohdaisesti tämän kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa s. 42.

Oikeudenkäyntien kesto ei ole kuitenkaan ainoa perus- ja ihmisoikeusongelma maassamme. Yleisten tuomioistuinten kohdalla erityisesti rikosoikeudenkäyntien keston on kiinnitetty paljon huomiota, viimeksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2008 (PeVM 1/2010 vp). Sosiaaliturvaetuksia koskevan muutoksenhaun kohtuuttomaan kestoon sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa on kiinnitetty huomiota vuosia ilman merkittävää tulosta. Myös hallinnossa on kohtuuttomia viivästyksiä. Näistä mainitsen toimeentulotukea koskevien hakemusten käsittelyn lainvastaiset viivästyks, joista esimerkkejä löytyy runsaasti tästäkin kertomuksesta. On huomattava, että kyse on viimesijaisesta välttämättömän toimeentulon turvaamisesta.

Kansainväliset valvontaelimet ovat raporteissaan ja suosituksissaan kiinnittäneet huomiota myös moniin muihin ongelmiin: köyhyyteen ja syrjäytymiseen, alkuholin ja huumeiden käyttöön, mielenterveysongelmiin, pitkäaikaisiin huoltajuuskiistoihin, lasten sijaishuollon lisääntymiseen sekä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Ne ovat myös arvioineet Suomen perustoimeentuloturvaa tasoa. Esimerkiksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt tasoa alhaisena.

Ihmisoikeusloukkaukset, joista Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja muut kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat Suomea arvostelleet, eivät ole tulleet yllätyksenä. Ongelmat ovat olleet tiedossa pitkään, ja niitä on myös pyritty erilaisin toimin ratkaisemaan siinä onnistumatta. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat vuodesta toiseen kiinnittäneet kannanotoissaan huomiota moniin epäkohtiin, mm. edellä sanottuihin hallinnon ja oikeudenkäyntien viivästyksiin, perheväkivaltaan, itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä, paljuselleihin, tutkintavankien säilyttämiseen poliisivankiloissa, jne.

On siis löydettävä keinoja turvata entistä paremmin ihmisille ne perus- ja ihmisoikeudet, joihin perustuslaissa on sitouduttu. Lainsäädännön kehittäminen, taloudelliset voimavarat ja perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ovat myös tulevaisuudessa keskeiset keinot tavoitteen saavuttamiseksi. Mutta myös uusia keinoja tarvitaan.

Tällaisia keinoja ovat mm. perus- ja ihmisoikeusloukkausten kansallinen hyvittäminen, jonka toin esille puheenvuorossani oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005, ja kansallinen ihmisoikeusstrategia, jota hahmotelin puheenvuorossani oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2006.

Käsitykseni mukaan viime vuosina kehittynyt valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko on hyvä väline seurata ja välttämätön edellytys arvioida perus- ja ihmisoikeuksien tilaa. Vuonna 2009 valmistunut selonteko, joka nyt toisen kerran sisältää kattavasti myös Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta koskevan katsauksen, on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä. Siinä on tuotu esille monia keskeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia ja kerrottu myös Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistuneesta kansainvälisestä kritiikistä.

Ihmisoikeuspoliittisen selonteon ja eduskunnassa sen pohjalta tehtyjen arvioiden jälkeen tulee käsitykseni mukaan laatia pitkäjänteinen toimintasuunnitelma keskeisten perus- ja ihmisoikeusongelmien poistamiseksi. Tätä olen hahmotellut mm. edellä mainitussa kertomuspuheenvuorossani. Valtioneuvoston tulee hallitusohjelmassa määritellä perus- ja ihmisoikeuslinjaukset ja arvioida ongelmien korjaamisen painopisteet. Sen jälkeen näitä linjauksia tulee toteuttaa suunnitellusti ja valvotusti. Samalla valtiovaltaa tulee sitoutua huolehtimaan tarvittavista resursseista. On hyvä muistaa, että monet perus- ja ihmisoikeusongelmat aiheuttavat yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia. Olen pannut suurella tyytyväisyydellä merkille, että ulkoasiainvaliokunta on mietinnössään valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta (VNS 1/2010 vp) pitänyt tällaista toimintasuunnitelmaa tärkeänä.

Toiseksi palaan ajatukseen perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvityksestä. Mielestäni on tärkeää, ettei ihmisten tarvitse kääntyä kansainvälisten valvontaelinten puoleen saadakseen perus- ja ihmisoikeusloukkaukset tutkituksi, ratkaistuksi ja hyvitettyksi. Nämä valitukset voisivat vähentyä, jos ihmisoikeusloukkauksia voitaisiin hyvittää kattavasti kansallisella tasolla. Ensimmäisiä askeleita tähän suuntaan on otettu, kun oikeudenkäyntien viivästyks, yleisissä tuomioistuimissa ovat tulleet lain mukaan hyvitetäviksi. Muilta osin asia on valmisteltavana.

Kolmas keino kohti parempaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaa on kehittää perus- ja ihmisoikeusvalvontaa määrätietoisesti. Oikeusasiamiehen toiminnassa tähän valvontaan on sinänsä panostettu. Mutta valvontaa on mielestäni tarpeen pohtia laajemminkin.

Hallitusmuodon perusoikeusuudistuksen yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta ei keskusteltu laajemmin eikä sen tarvetta ja mahdollisuuksia arvioitu. Perustuslakivaliokunta totesi, että perusoikeuksien valvonta ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien ohella ei tässä yhteydessä vaatinut ehdotusta uusista institutionaalisista valvontajärjestelmistä. Valiokunta katsoi, että perustuslain noudattamisen valvonta on yleisempi koko valtiosääntöä, ei vain perusoikeuksia koskeva kysymys, joka oli toisaalla erikseen selvitettävänä eduskunnan syksyllä 1992 esittämän lausuman johdosta. Tietämäni mukaan tämä selvittely ei johtanut jatkotoimiin.

Mielestäni on selvää, että riippumaton perus- ja ihmisoikeusvalvonta on tarpeen. Kuten edellä totesin, perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa ei ole koskaan tarkasteltu kokonaisvaltaisesti, ei myöskään ylimpien laillisuusvalvojien roolia siinä. Laillisuusvalvonnassa kertyneiden kokemusteni pohjalta käsitykseni on, että myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta olisi syytä tehdä maassamme kokonaisarvio. Tässä yhteydessä olisi perusteltua tarkastella myös institutionaalisia ratkaisuja ja hallinnon sisäistä valvontaa. Myös perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja koulutuksen merkitystä olisi syytä pohtia samassa yhteydessä.

Oikeusministeriön asettama Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista valmisteleva työryhmä tullee vielä kuluvana keväänä ehdottamaan instituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Ulkoasiainvaliokunta mietinnössään ja perustuslakivaliokunta lausunnossaan valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta on pitänyt tärkeänä instituution perustamista ripeässä tahdissa. Myös eräiden kansainvälisten sopimusten edellyttämää kansallista valvontaa ollaan valmistelemassa samalla tavoin. Nähtävissä on, että kansainvälinen kehitys tuo tulevaisuudessa lisää tällaisia velvoitteita. Kansainvälisessä ihmisoikeuksien seurantajärjestelmässä nähdään tärkeänä se, että kansallisesti vahvistetaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista ja valvontaa ja että kansallisesti on nimetty yksi valvontaelin, jonka riippu-

mattomuuteen, asiantuntemukseen ja riittävään kansalaisyhteiskunnan näkemysten huomioon ottamiseen voidaan luottaa.

Käsitykseni mukaan perus- ja ihmisoikeusvalvonnan sisältöä ja rakenteita olisi perusteltua tarkastella nyt työskentelevien työryhmien toimeksiantoja yleisemmällä ja ylemmällä tasolla. Tällöin voitaisiin arvioida myös sitä, miten jatkossa vastataan kansainvälisen kehityksen asettamiin tuleviin haasteisiin. Nykyisiä rakenteita voidaan toki kehittää yksittäisten eteen tulevien tarpeiden pohjalta. Mutta perusteita olisi mielestäni nyt myös kokonaisvaltaiselle perus- ja ihmisoikeusvalvonnan tarpeiden arvioinnille maassamme.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

KANTELUN KÄSITTELYN PERIAATTEITA

Kanteluiden käsitleminen on oikeusasiamiehen keskeisin toimintamuoto. Oikeusasiamies ottaa asioita käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan ja toimittaa virastojen ja laitosten tarkastuksia. Kanteluiden suuren lukumäärän takia omien aloitteiden ja tarkastusten määrät on kuitenkin jouduttu pitämään melko alhaisella tasolla. Kanteluiden määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut. Kun vuonna 2001 kanteluita saapui noin 2 400, kertomusvuonna 2009 niitä saapui noin 4 400. Samalla myös oikeusasiamiehen muut tehtävät esimerkiksi kansainvälisessä yhteistyössä ovat lisääntyneet.

Oikeusasiamiehen kansliassa on jo vuosia ollut yhtenä tavoitteena, että kanteluiden käsittelyaika olisi enintään yksi vuosi. Tähän tavoitteeseen on pyritty tehostamalla monin tavoin kantelun käsittelyprosessia. Sen ansiosta kertomusvuonnakin kyettiin kanteluiden määrän lisääntymisestä huolimatta ratkaisemaan kanteluita hieman enemmän kuin niitä saapui. Myös kanteluiden ikärakennetta on kyetty jonkin verran parantamaan, mutta käsittelyaikatavoitetta ei ole vielä saavutettu. Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että asioita voitaisiin ottaa enemmän tutkittavaksi myös omasta aloitteesta ja tarkastuksia voitaisiin toimittaa enemmän. Mikäli kanteluiden määrä jatkaa edelleen kasvuaan, kuten näyttää käyvän, näiden tavoitteiden saavuttaminen voi etääntyä.

Tavoitteisiin voitaisiin luonnollisesti pyrkiä lisäämällä oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja kanteluiden määrän kasvua vastaavasti. Se ei taloudellisista syistä ole ehkä mahdollista, eikä se mielestäni olisi tarkoituksenmukaistakaan. Käsitteiseni mukaan nykyisellä henkilöstömäärällä on mahdollista käsitellä nykyistä suurempikin määrä kanteluita ja lisätä oma-aloitteista toimintaa. Tämä edellyttää kuitenkin suurempaa harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä.



Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsin oikeusasiamiehen kanslian henkilöstömäärä on sama kuin Suomessa, mutta kanteluiden määrä on Ruotsissa noin kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Tämä on mahdollista juuri sen vuoksi, että Ruotsissa oikeusasiamiehellä on kanteluiden tutkinnassa enemmän harkintavaltaa kuin Suomessa. Suomessa oikeusasiamiehen on lain mukaan tutkittava kantelu aina kun on "aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä". Ruotsissa oikeusasiamiehellä ei ole näin määriteltyä kantelun tutkintavelvollisuutta, vaan yksittäisen kantelun käsittelytapa on oikeusasiamiehen harkinnassa.

Menettelytavat kanteluiden tutkinnassa

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (EOAL) mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan menettelleen lainvastaisesti. Kantelu tulee tehdä kirjallisesti ja siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettua asiasta. Kantelun muodolliset vaatimukset ovat siten hyvin väljät. Jos kantelu on esimerkiksi puut-

teellisesti yksilöity, kantelijalle annetaan ohjaus kantelun täydentämiseksi ja hänelle lähetetään samalla oikeusasiamiehen tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä kantelun tekemistä koskeva esite "Voiko oikeusasiamies auttaa?".

Jokainen kantelu tutkitaan oikeusasiamiehen kansliassa vähintään summaarisesti. Kantelun käsittelyn alkutoimiin kuuluu sen selvittäminen, mistä kantelussa on kysymys, kuuluuko asia oikeusasiamiehen toimivaltaan, onko oikeusasiamies tai oikeuskansleri jo aiemmin tutkinut saman asian tai onko se parhaillaan oikeuskanslerin tutkittavana, onko asia vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai onko asiassa käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie.

Oikeusasiamies ei yleensä puutu vireillä oleviin asioihin. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole vaikuttaa siihen, kuinka viranomaisen tulisi ratkaista sen käsiteltävänä oleva asia. Jos asiassa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakutie, asianosaisen tulee käyttää sitä jo sen vuoksi, että oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisen ratkaisua, päinvastoin kuin muutoksenhakuelin. Jos muutoksenhakutie on vielä avoin, kantelijalle annetaan ohjaus sen käyttämiseksi. Jos kantelun syynä on asian käsittelyn viivästyminen, oikeusasiamies voi luonnollisesti puuttua siihen asian vireillä ollessakin.

EOAL:n mukaan oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Koska vanhojen asioiden selvittäminen on usein vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista, erityisten syiden vaatimusta on käytännössä tullut tiukasti.

Jos kantelun tutkintaa ei ole jostakin edellä mainitusta syystä aihetta jatkaa, kantelijalle ilmoitetaan siitä yleensä viikon kuluessa annettavassa vastauksessa. Jos tällaisia syitä ei ole ja jos asiassa on aihetta epäillä valvottavan lainvastaista menettelyä, aloitetaan kantelun varsinainen tutkinta. Se tarkoittaa jutun tosiasiatietojen ja siihen liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittämistä ja arvioimista. Tämä edellyttää tarpeellisen asiakirjaselvityksen hankkimista ja sitä, että kantelun kohteena olevalta viranomaiselta tai virkamieheltä pyydetään selvitystä tapahtumista ja lausuntoa ratkaisun

tai menettelyn oikeudellisista perusteista. Asiakirjoja ja muuta alustavaa selvitystä hankitaan usein puhelimitse tai sähköpostitse.

Jos asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, tälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Kantelukirjoitus liitteineen on siinä tapauksessa lähetettävä valvottavalle, jotta sillä on täsmällinen tieto niistä seikoista, jotka ovat tutkinnan kohteena ja jotka saattavat johtaa arvosteluun. Kun viranomaisen selvitys ja lausunto on saatu, ne lähetetään tarvittaessa kantelijalle tiedoksi ja mahdollisen vastineen antamista varten. Selvitys- ja vastinekierroksia voi olla useita. Kun asia on ratkaisukypsä, se jää odottamaan kantelun saapumisjärjestyksen tai mahdollisen kiireellisyysperusteen mukaista ratkaisuvuoroaan.

Kantelun tutkinnan perusteita

Kantelun tutkintaa ja tutkinnan laajuutta tulisi mielestäni arvioida seuraavien perusteiden valossa.

1. Voiko oikeusasiamies auttaa?

Jos kantelussa tarkoitettu virhe tai puute viranomaisen toiminnassa on vielä korjattavissa, ja oikeusasiamies voi vaikuttaa siihen, asiassa ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin riippumatta virheen vakavuudesta. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että viranomaisen ei ole vastannut kantelijan neuvontaa tai asiointia koskevaan kirjeeseen, viranomaisen ei ole antanut asianmukaista hallintopäätöstä kantelijan asiassa tai viranomaisen ratkaisussa on kirjoitus- tai asiavirhe, joka on korjattavissa itseoikaisuna. Tällaisissa tilanteissa jo yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta asianomaiseen viranomaiseen voi johtaa kantelijan toivomaan lopputulokseen.

Valitettavasti melko usein tilanne on se, että kantelussa kerrotulle epäillylle virheelle ei enää ole mitään tehtävissä, vaikka virheen olemassaolo voitaisiin kantelun tutkinnassa osoittaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun virheen sisältänyt viranomaismenettely on jo johdannut lainvoimaiseen ratkaisuun, johon ei voida enää

saada muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin, eikä virhe ole niin vakava, että se voisi olla päätöksen purkamisen tai poistamisen perusteena ns. ylimääräisten muutoksenhakekeinojen avulla.

2. Onko asiassa ohjauksen tai esityksen tarvetta?

Vaikka oikeusasiamies ei voisi auttaa kantelijaa hänen toivomaansa lopputulokseen, asiassa saattaa olla aihetta antaa viranomaiselle ohjausta vastaisen varalle. Kysymys voi olla siitä, että viranomaisen huomiota kiinnitetään virheelliseen menettelyyn, jotta vastaavia virheitä ei enää tulevaisuudessa tapahtuisi. Vaikka viranomaisen menettely ei olisi virheellistä, oikeusasiamiehellä voi olla aihetta kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Kanteluasia voi tuoda esiin myös puutteita lainsäädännössä, jolloin asian tutkintaan voi olla aihetta mahdollista lainsäädäntöesitystä silmällä pitäen. Jos kantelijalle on aiheutunut vahinkoa, haittaa tai mielipahaa viranomaisen virheellisestä menettelystä, kantelun tutkinta voi olla aiheellista myös mahdollista hyvitysesitystä varten.

Toisaalta on mahdollista, että virhe on jo korjaantunut viranomaisen omin toimenpitein tai valituselimen menettelyn tai ratkaisun kautta. Jos kysymys on ollut vaikkapa virheestä jonkun tahon kuulemisessa, valituselin on voinut kuulla asianomaista, jolloin virhe on jo korjaantunut. Virhe voi myös olla jo hyvin viranomaisen tiedossa, jolloin kantelun enempi tutkinta ei välttämättä ole tarpeen viranomaistoiminnan ohjaamisenkaan kannalta.

3. Onko oikeusasiamiehen moite tarpeen?

Vaikka oikeusasiamies ei voisi auttaa kantelijaa tämän toivomaan lopputulokseen pääsemisessä, ja vaikka asiassa ei olisi nähtävissä oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta, kantelun tutkinta voi olla tarpeen oikeusasiamiehen moitteen esittämiseksi. Näin on silloin, kun kantelussa väitetty lainvastainen menettely tai velvollisuuden laiminlyönti on vähäistä vaka-

vampi. Virhe voi olla korjaantunutkin valituselimestä. Muutoksenhakuelin ei kuitenkaan arvioi virheestä vastuussa olevan virkamiehen menettelyn moitittavuutta virkamies- tai rikosoikeudellisesti. Se jää oikeusasiamiehen tehtäväksi.

Jotta oikeusasiamies voisi esittää arvostelua virkamiehen tai viranomaisen menettelystä, sille on EOAL:n mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Jo tämän vuoksi tarve moitteen esittämiseen johtaa automaattisesti kantelun varsinaiseen tutkintaan ja viranomaisen kuulemiseen.

4. Onko oikeusasiamiehen tutkinta ja kannanotto muuten tarpeen?

Kantelun varsinaiseen tutkintaan voi olla aihetta, vaikka mikään edellä kuvatuista perusteista ei näyttäisi täytyvän eikä kantelu siis ilmeisesti tulisi johtamaan mihinkään oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Oikeusasiamiehen tutkinnalla voi olla itseisarvoistakin merkitystä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun asia on jostakin syystä erityisen tärkeä kantelijalle.

Myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta voi olla tarpeen, että oikeusasiamies selvittää viranomaisen menettelyn tai ratkaisun perusteet. Näin voi olla, jos asia on luonteeltaan sellainen, että se perustellusti on voinut herättää epäluuloja kantelijassa. Kysymys voi olla myös yleisemmästä legitimointitarpeesta, esimerkiksi jos asia on saanut huomiota julkisuudessa ja siihen on suhtauduttu ristiriitaisesti.

Kantelun tutkinnan sääntely

Mielestäni kantelun tutkintaa ei pitäisi kytkeä kaavamaiseen kynnnykseen, jonka mukaan kantelu on tutkittava aina, kun on "aihetta epäillä" lainvastaista menettelyä. Kantelun tutkinnan aiheellisuutta tulisi voida harkita analyttisemmin edellä mainittujen perusteiden valossa. Jos mitään noista perusteista ei ole olemassa, kantelun täysimittainen tutkinta ei yleensä ole oikeusasiamiehen tehtävien ja toiminnan vaikuttavuuden kan-

nalta tarkoituksenmukaista. Kaavamainen kynnys on myös siinä mielessä harhaanjohtava, että kantelun tutkintaan voi olla aihetta, vaikka asiassa ei olisi lainkaan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä. Näin on etenkin silloin, kun viranomaisen ratkaisu tai menettely on sinänsä ollut lainmukainen, mutta jokin muu ratkaisu tai menettely olisi ollut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta parempi. Nykyisessä kantelun tutkintaa koskevassa säännöksessä ei myöskään ole lainkaan otettu huomioon epäillyn lainvastaisen menettelyn laatua ja merkitystä. "Lainvastainen menettely" kuulostaa vakavalta, mutta tosiasiaa kysymys voi olla asian lopputuloksen kannalta merkitysettömästä muodollisesta menettelyvirheestä, jolle ei ole enää mitään tehtävissä.

Jos mikään edellisen otsikon alla esitetyistä perusteista ei yksittäisen kantelun kohdalla täyty, kantelun tutkinta tulisi voida jättää vähemmälle. Näin olisi siis silloin, kun oikeusasiamies ei voi auttaa, asiassa ei ole ohjauksen eikä esityksen tarvetta, oikeusasiamiehen moite ei ole tarpeen eikä asiassa ole muutakaan syytä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen olisi aihetta tutkia asiaa.

On muistettava, että yhtään kantelua ei jätetä kokonaan tutkimatta, vaan jokaista kantelua selvitetään edellä esitetyjä näkökohtia silmällä pitäen. Tämän perusselvityksen laajuus vaihtelee asian laadun mukaan. Myös kantelijan henkilökohtaiset olosuhteet voivat vaikuttaa tutkinnan sisältöön. Mikäli kysymys on johonkin haavoittuvaan ihmisryhmään kuuluvasta, esimerkiksi suljetussa laitoksessa olevasta henkilöstä, jonka voi itse olla vaikea selvittää asiaansa ja esittää sitä kantelussa, viran puolesta tapahtuva selvittäminen voi olla laajempaa. Myös kantelun "sisällä" tutkinnan laajuus voi vaihdella. Kantelu sisältää yleensä useita eri kysymyksiä, joista jotkut voivat antaa aihetta täysimittaiseen tutkintaan, mutta jotkut, edellä esitettyjen perusteiden kannalta merkitysettömät kohdat, tulisi voida jättää vähemmälle huomiolle.

Jokaiseen kanteluun annetaan aina vastaus, jossa selostetaan, kuinka asiaa on arvioitu. Oikeusasiamiehen ratkaisut eivät saa ns. oikeusvoimaa. Mikäli kantelija on tyytymätön vastaukseen, hänellä on aina mahdollisuus täsmentää kanteluaan ja esittää uusia perusteita sen tueksi.

Mielestäni kantelun tutkinnan laajuus ja syvyys tulisi jättää oikeusasiamiehen yksittäistapaukselliseen harkintaan. Nykyisin tällaista harkintavalttaa onkin jätetty useille viranomaisille. Esimerkiksi esitutkintalain mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun on "syytä epäillä", että rikos on tehty. Esitutkinnan aloittamiskynnys vastaa kielellisesti nykyistä kantelun tutkintakynnystä. Syyttäjä voi kuitenkin poliisin esityksestä päättää, että esitutkintaa ei toimiteta tai että se keskeytetään. Esitutkinnan rajoittaminen voi perustua samoihin syihin, joiden nojalla syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi epäillyn rikoksen vähäisyys ja eräät muut perusteet, joiden nojalla rikosprosessin jatkaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Kantelun tutkinta tulisi kytkeä oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä osoitettuihin tehtäviin ilman kaavamaista kynnystä. Kantelu tulisi tutkia siinä laajuudessa ja syvyydessä kuin oikeusasiamies kussakin yksittäistapauksessa harkitsee aiheelliseksi lain noudattamisen, yksilön oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä harkinta voitaisiin tehdä edellä esitettyjen perusteiden mukaan ja ottaen huomioon odotettavissa oleva oikeusasiamiehen lopullinen toimenpide (ohjaava tai moittiva käsitys, esitys, huomautus tai syyte).

Perustuslakivaliokunta onkin oikeusasiamiehen vuoden 2008 kertomuksesta antamassaan mietinnössä katsonut, että oikeusasiamiehellä on oltava mahdollisuus siirtää toiminnan painopistettä sellaisiin asioihin, joissa kantelijan oikeusturva tai muut perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat edellyttävät joutuisaa ja tehokasta käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä EOAL:n säännökset eivät nykyiselläänkään estä kanteluiden tutkinnan yhteydessä käytettävän harkinnan laajentamista ja tutkintakynnyksen nostamista ainakin jossain määrin.

Pidän näitä kannanottoja erittäin tervetulleina. Vielä parempi olisi, jos oikeusasiamiehen harkintavaltaa voitaisiin avoimesti todeta laissa. Tämä kysymys on parhaillaan pohdittavana oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

Jokainen kantelu on tärkeä

Olen aina korostanut sitä, että turhia kanteluja ei ole. Kantelut ovat oikeusasiamiehelle välttämättömiä tiedon lähteitä. Juuri kanteluiden kautta oikeusasiamies saa tietoa siitä, missä lainvastaista menettelyä taikka puutteita lainsäädännössä tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa saattaa olla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jokainen kantelu olisi perusteltua tutkia siinä laajuudessa ja syvyydessä kuin se kantelumennettelyssä on mahdollista, aina kun on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Olen edellä tuonut esiin niitä perusteita, joiden valossa kantelun tutkintaa tulisi mielestäni arvioida. Myös pienet asiat tulee tutkia, silloin kun joku noista perusteista on olemassa. Olennaista ja erityisen tärkeää olisi se, että niissä tapauksissa, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat tarpeellisia, kantelu voitaisiin tutkia ja ratkaisu antaa joutuisasti. Tämä on mahdollista, jos muunlaiset tapaukset voidaan jättää suppeamman selvittelyn varaan. Käsitykseni mukaan tällainen joustava, oikeusasiamiehen harkinnassa oleva kanteluiden tutkinta ei heikentäisi, vaan päinvastoin vahvistaisi ja nopeuttaisi lain noudattamisen valvontaa ja edistäisi oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

JUSSI PAJUOJA

POLIISIVANKILAT MUUTOSTILASSA

Suomessa on vain yksi ulkopuolinen, hallinnosta riippumaton taho, joka valvoo ja tarkastaa suljettuja laitoksia. Niiden laillisuusvalvonta on keskitetty oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri on vapautettu vankiloiden, poliisivankiloiden, mielisairaaloiden jne. valvonnasta aina vuodesta 1933 lähtien.

Kahden viime vuosikymmenen aikana laillisuusvalvonnan piiri on merkittävästi syventynyt ja laajentunut. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen. Suljetuissa laitoksissa tämä merkitsee, että lain noudattamisen lisäksi kiinnitetään entistä enemmän huomiota ihmisarvoiseen kohteluun sekä asianmukaisiin laitosloloihin ja -olosuhteisiin.

Toisaalta myös lainsäädäntö on uudistunut. 1.10.2006 tuli voimaan suuri lakipaketti, johon sisältyivät vankeuslaki, tutkintavankeuslaki ja laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta eli ns. putkalaki. Näihin lakeihin on yksityiskohtaisesti kirjattu toiminnalle asetettavat vaatimukset. Aiemmin hajanaisen sääntelyn sijaan ovat tulleet tarkat säädökset, jotka luovat selkeät pelisäännöt.

Laillisuusvalvonnan kannalta voidaan siis sanoa, että lähtökohdat tehokkaalle valvonnalle ovat kunnossa. Mikä on siis poliisivankiloissa ongelmana?

Kansainväliset vaatimukset kasvavat

Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon toi suljettujen laitosten valvontaan uuden elementin, riippumattoman kansainvälisen valvojan. Kidutuksen vastainen komitea (CPT) on tehnyt Suomessa maatarkastukset vuosina 1992, 1998, 2003 ja 2008. Käynneillään CPT on suorittanut yllätystarkastuksia kaikenlaisiin suljettuihin laitoksiin.



Poliisivankiloista CPT on toistuvasti todennut, etteivät ne sovi pitkäaikaiseen, yli neljän vuorokauden pituiseen säilytykseen. Myös poliisivankiloiden olosuhteisiin nähden kannanotot ovat muuttuneet asteittain kriittisemmiksi. Vuonna 1992 CPT piti poliisivankiloiden olosuhteita lyhytaikaiseen säilytykseen hyvinä, viime käynnillä enää vain yleisesti ottaen hyväksyttävänä.

Toinen merkittävä kansainvälinen kirjainyhdistelmä on OPCAT. Ulkoasiainministeriössä valmistellaan YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointia. Se edellyttää kansallisen valvontaelimen perustamista. Valvontaelimen tulee tarkastaa tiloja, joissa pidetään vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä. Tehtävä tuo uusia kansainvälisiä raportointivelvoitteita ja edellyttää tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja moniammatillisen asiantuntemuksen hyödyntämistä tarkastuksilla.

OPCAT-valmistelu on vielä kesken, mutta valvontaelimeksi on tulossa oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen kansliassa uusia tehtäviä on jo ennakoitu. Esimerkiksi poliisivankiloihin on tehty aiempaa enemmän yllätystarkastuksia ja tarkastusten määrän lisäämiseksi niitä on suoritettu esittelijävetoisesti, oikeusasiamiehen

määräyksestä. Tarkastusten painopistettä on myös pyritty siirtämään yleistarkastuksesta sisällöllisesti kohdennettuun, ongelmakeskeiseen tarkastelutapaan.

Poliisitoiminnan keskittäminen ja vanhat poliisiasemat

Viime vuosina poliisiorganisaation toimintastrategiana on ollut alueellinen keskittäminen. Manner-Suomessa toimii vuoden 2009 alusta 24 poliisilaitosta. Poliisilaitosten vähentäminen vahvistaa pitkän aikavälin suuntausta myös poliisivankiloissa. Poliisivankiloiden toiminnot keskittyvät niihin yksiköihin, joissa on ympärivuorokautinen päivystys ja riittävä asiakaskunta. Käytännössä tämä tarkoittaa suurimpia kaupunkeja.

Alueellisen keskittämisen ohella poliisivankiloiden asemaan vaikuttaa kaksi merkittävää kehitystekijää. Ensiksi kysymys on rakennuskannasta eli poliisiasemien infrastruktuurista. Poliisiasemista suuri osa on 1970- ja 1980-luvun virastorakentamisen tuotetta. Jo ikänsä puolesta rakennukset ovat kypsyneet peruskorjauksiin. Pelkän korjaamisen lisäksi tulee harkita niiden käyttötarkoitusta jatkossa. Rakennuksia saneerattaessa tulee samalla ratkaista, mitä toimintoja niihin on tarkoituksenmukaista sijoittaa.

Poliisivankiloiden kohdalla ydinkysymys on, mitä henkilöryhmiä niissä tulevaisuudessa säilytetään. On selvää, että osa asiakkaista on niitä, joiden säilyttäminen nyt ja vastaisuudessa kuuluu yksiselitteisesti poliisin tehtäviin. Tähän ryhmään kuuluvat mm. tehdyn rikoksen vuoksi kiinni otetut ja pidätetyt, koti- tai julkisrauhan suojaamiseksi säilöön otetut sekä henkilöt, jotka on otettu rikosten ja häiriöiden uhan vuoksi kiinni. Nämä ovat poliisin perusasiakkaita. Määrällisesti nämä ryhmät muodostavat vajaan kolmasosan kaikista poliisivankiloissa vuosittain säilytetyistä.

Toinen kysymys on, miten tulisi jatkossa säilyttää niitä poliisivankilassa pidettäviä ryhmiä, joiden ensisijainen säilytysvastuu ei ole poliisilla vaan muilla viranomaisilla. Näitä ovat tutkintavangit ja ulkomaalaiset säilöön otetut. Ehkä vaikein kysymys on kuitenkin se, miten tulisi menetellä päihtyneiden suhteen. Kuuluvatko he poliisille vai eivät?

Päihtyneet säilöön otetut

Suomen poliisivankiloissa säilytetään vuosittain lähes 150 000 henkilöä, eli heitä on keskimäärin noin 400 päivässä. Heistä 90 000–100 000 on päihtymyksen vuoksi säilöön otettuja.

Perinteisesti päihtyneiden säilyttäminen kuului poliisin tehtäviin, koska 1960-luvulle asti päihtymys yleisellä paikalla oli rangaistava teko. Päihtymyksen rangaistus poistettiin kuitenkin jo 1968. Silti päihtyneiden säilytys jäi poliisin huoleksi.

Laki päihtyneiden käsittelystä astui voimaan 1973. Sen mukaan poliisin tulee toimittaa päihtynyt henkilö selviämisasemalle tai muuhun hoitopaikkaan. Poliisin säilytystilaan sijoitetaan lähtökohtaisesti vain väkivaltaisesti käyttäytyvä tai väkivaltaiseksi tiedetty päihtynyt.

Tähän mennessä selviämisasemat ovat kuitenkin jääneet satunnaisiksi hankkeiksi. Erillisiä selviämisasiemia on vain muutamissa kaupungeissa. Eräissä tapauksissa selviämisasema toimii poliisin säilytystilan yhteydessä tai poliisin tiloissa. Selviämisasiemien vähäisyyden vuoksi poliisi kuitenkin yleensä sijoittaa päihtyneet putkatiloihin.

Koska monilla poliisiasemilla ei ole ympärivuorokautista päivystystä, päihtyneitä saatetaan joutua kuljetamaan pitkiäkin matkoja. Mikäli päihtynyt henkilö ei käyttäydy väkivaltaisesti eikä hänestä aiheudu vaaraa perheelle tai muille hänen kanssaan asuville henkilöille, poliisi pyrkii toimittamaan päihtyneen ensisijaisesti kotiin tai asuinpaikkaansa.

Sisäasiainministeriön työryhmä kartoitti selviämisasiemien tarvetta vuonna 2004. Työryhmä totesi, että Suomessa tarvittaisiin 20–25 ympärivuorokautista päihtyneiden selviämisasiamaa. Työryhmän mukaan selviämisasiama voisi pienimmillään toimia viiden sairaanhoitajan ja viiden vartiijan voimin. Heidän työpanostaan täydentäisivät osa-aikainen lääkäri ja mahdollisesti sosiaalityöntekijä. Selviämisasiama pystyisi tällöin palvelemaan ympäri vuorokauden.

Työryhmä esitteli kolme vaihtoehtoa selviämisasiamaverkoston järjestämiseksi. Irrallaan muista toimijoista

sijaitseva erillinen selviämisasema olisi kallein ratkaisu. Muut mallit lähtivät siitä, että selviämisasema perustettaisiin joko poliisilaitoksen tai sairaalan yhteyteen. Poliisiasemalla vartijat tulisivat nykyisestä henkilökunnasta, mutta lisäksi tarvittaisiin sairaanhoidon palvelut. Sairaalan yhteydessä olisivat valmiina sairaanhoitajat, lääkäri ja vahtimestareita tai vartijoita.

Kysymys selviämisasemista nousi uudelleen esiin putkalakia säädettäessä. Eduskunta edellytti, että selviämisasematoiminnan kehittämistä selvitetään sosiaali- ja terveydenhuollon ja poliisin yhteistyönä.

Selvitystyötä varten sisäasiainministeriö asetti laajan työryhmän 3.11.2009, jonka määräaika päättyi 31.12.2010. Työryhmän tehtävänä on kartoittaa kokonaisvaltaisesti päihtyneiden kiinnioittamiseen, kuljettamiseen, säilyttämiseen ja hoitoon liittyvät vastuu-, toimivalta- ja resurssikysymykset sekä tehdä esitykset keinoista, joilla toiminta olisi tarkoituksenmukaista järjestää.

Työryhmän tulee tehdä selkoa mm. kansainvälisistä toimintamalleista ja käytännöistä lähialueilla, erityisesti muissa pohjoismaissa, sekä ottaa kantaa kustannusten korvaamiseen ja jakautumiseen eri toimijoiden välillä. Sen tulee ottaa kantaa myös eri organisoitumalleihin.

Tätä kirjoitettaessa työryhmän työ on kesken. Selvää kuitenkin on, että esitetyt vaihtoehdot voisivat merkitä erittäin suuria muutoksia nykyisten poliisivankiloiden toimintaan. Näin olisi varsinkin siinä tapauksessa, että päädytään sairaaloiden yhteydessä toimiviin tai itseenäisiin selviämisasemiin. Poliisivankiloiden kannalta tämä merkitsisi sitä, että kaksi kolmasosaa vuotuisesta asiakasmäärästä siirtyisi muualle.

Laillisuusvalvojan tehtävänä ei ole ottaa kantaa esimerkiksi siihen, mikä esitetyistä vaihtoehdoista tulisi valita. Oikeusasiamies voi kuitenkin kiinnittää lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomioita säännöksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Tässä tapauksessa laki päihtyneiden käsittelystä on 37 vuoden ajan antanut virheellisen kuvan arkitodellisuudesta. Lain mukaan päihtynyt henkilö toimitetaan ensisijaisesti selviämisasemalle tai muuhun hoitopaikkaan. Käytännössä sijoituspaikka on yleensä kuitenkin putka.

Laki tulisi siis pikimmiten korjata todellisuutta vastaavaksi tai sitten todellisuus lakia vastaavaksi.

Tutkintavankien sijoittaminen ja kohtelu

Tutkintavankeuslain eräänä tarkoituksena on lyhentää tutkintavankien säilytysaikoja poliisivankiloissa. Tutkintavanki voidaan tuomioistuimen päätöksellä sijoittaa poliisivankilaan. Poliisivankilassa tutkintavankia ei kuitenkaan saa pitää neljää viikkoa pitempää aikaa, jollei tähän ole erittäin pätevää syytä. Kansainvälistä käytäntöä ajatellen tämäkin aika on erittäin pitkä.

Tutkintavankien säilyttämistä poliisivankiloissa pohditaan parhaillaan. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka määräaika on loppukevällä 2010. Työryhmän tehtävänä on kartoittaa keinoja tutkintavankien määrän vähentämiseksi poliisin tiloissa. Lisäksi sen tulee tutkia, miten tutkintavangin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintavastuu ja vastuu tutkintavangin säilyttämisestä voidaan nykyistä paremmin eriyttää poliisin toiminnassa. Työryhmän tulee myös selvittää, millä tavoin voidaan parantaa poliisin tiloissa säilytettävien tutkintavankien olosuhteita, kuten mahdollisuuksia osallistua toimintoihin ja ulkoiluun ja saada terveydenhuoltopalveluja.

Tutkintavankien kohdalla ensisijainen ongelma on heidän pitkä säilytysaikansa poliisivankilassa. Keskimääräinen säilytysaika on kahden viikon luokkaa, mutta yli kuukauden pituisia säilytysaikoja esiintyy vuosittain runsaat 200. Poliisivankiloita ei kuitenkaan ole suunniteltu tämänkaltaiseen pitkäaikaissäilytykseen ja varsinaisiin tutkintavankiloihin verrattuna olosuhteet ovat puutteelliset.

Tutkintavangin sijoittamisella poliisivankilaan on myös periaatteellinen puolensa. Kansainvälinen vaatimus on, ettei rikosta tutkiva viranomais säilytä rikoksesta epäiltyä. Tällä pyritään estämään epäasialliset tutkintakeinot ja painostus. Kyseistä vaatimusta ilmentää osataan CPT:n toistuva Suomeen kohdistuva arvostelu.

Tutkintavankien siirtämisellä pois poliisivankiloista olisi yllättävän suuri merkitys. Vaikka tutkintavankeja tulee

poliisin tiloihin vuosittain runsaat 2 000, pitkistä säilytysajoista johtuen heidän osuutensa poliisivankiloiden päivittäisestä majoitusvahuudesta on suuri. Päivittäin poliisivankiloissa on noin sata tutkintavankia. Kun päihityneiden kohdalla kysymys on suuresta asiakasryhmästä mutta nopeasta kierrosta, tässä kokonaisvaikutus syntyy päinvastaisella tavalla.

Tutkintavankeuslain lähtökohdista ja kansainvälisistä vaatimuksista seuraa, että tutkintavankien säilytysaikoja tulisi poliisivankiloissa edelleen lyhentää. Tämä vähentäisi jatkossa myös tutkintavankien päivittäistä keskimäärää.

Ulkomaalaisten säilöönnoton varaventiili

Poliisivankiloissa oli säilössä yli 1 200 ulkomaalaista vuonna 2009. Suurin osa heistä on käännytettäviä, kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita. Lisäksi säilöönottoja tapahtuu turvapaikkatutinnan yhteydessä sekä selvitetäessä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Säilössä voidaan pitää myös muista syistä maasta karkotettavia.

Ulkomaalaisen säilöönnotosta päättää päällystöön kuuluva poliisin tai rajavartioston virkamies. Säilöönnottopäätös on käsiteltävä käräjäoikeudessa viimeistään neljän vuorokauden kuluessa sen alkamisesta ja sen jälkeen päätös on uudistettava oikeudessa kahden viikon välein.

Säilöön otetut tulisi lähtökohtaisesti siirtää Helsingin vastaanottokeskuksen yhteydessä toimivaan säilöönottoyksikköön viimeistään neljän vuorokauden kuluttua poliisin suorittamasta ja kahden vuorokauden kuluttua rajavartiijan suorittamasta säilöönnotosta. Säilöönottoyksikön toimintaa säätelee laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä, jossa säädetään yksityiskohtaisesti siitä, mitä oikeuksia säilöön otetulla on ja miten hänen perustarpeensa tulee turvata. Säilöön otettuja voidaan kuitenkin poikkeustapauksessa – säilöönottoyksikön ollessa täynnä – pitää poliisin pidätystiloissa pitempäänkin.

Säilöönnoton alkuvaiheen jälkeen ulkomaalaiset tulisi siis nopeasti siirtää säilöönottoyksikköön. Ongelma on, että nykyisen säilöönottoyksikön kapasiteetti ei riitä. Jos yksikön tiloja tai yksikköjen määrää lisättäisiin, myös pitempiaikaiset säilöön otetut voitaisiin siirtää poliisivankiloista.

Onko poliisivankiloiden kritiikki perusteltua?

Poliisivankiloihin kohdistuvassa kritiikissä on keskeistä se, että putkat ja niiden toiminnot koetaan eri tavoin puutteellisiksi. Päihityneiden säilöönnoton tapauksessa kyse on siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollolliset tarpeet toteutuvat huonosti. Putka on vain säilytys- ja toipumispaiikka, josta muutoin yleensä puuttuu hoidollinen elementti.

Tutkintavankien kohdalla ongelmana ovat yhtäältä periaatekysymykset, toisaalta se tosiasia, ettei putkia ole suunniteltu pitkäaikaissäilytykseen. Tutkintavankeja varten on rakennettu tutkintavankilat, joihin heidät myös tulisi mahdollisimman nopeasti sijoittaa. Lähtökohta ulkomaalaisten säilöönnotossa on sama sikäli, että heidät tulisi nopeasti siirtää poliisivankilasta säilöönottoyksikköön.

Keitä poliisivankiloihin siis jäisi? Jos edellä kuvatut uudistushankkeet toteutuisivat laajimmillaan, poliisivankilaan sijoitettaisiin vain poliisin perusasiakkaat. Heitä ovat lähinnä poliisilain perusteella kiinni otetut – paitsi päihityneet – sekä pakkokeino- ja esitutkintalain nojalla kiinni otetut ja pidätetyt.

Kun ajatellaan niitä reformeja ja rakennushankkeita, joita esimerkiksi vankeinhoidossa on viimeisten vuosikymmenien aikana tehty, poliisivankiloiden kehitys on ollut hidasta. Itse asiassa vuosikymmeniä sitten käynnistetyt uudistuksetkin – kuten päihityneiden säilöönnotto – ovat jääneet alkumetreille. Siksi on hyvä, että suuria uudistushankkeita on vireillä. Juuri nyt todella on uuden ajattelun aika ja tarve.

2. Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2009

Vuosi 2009 oli laillisuusvalvonnan merkivuosi sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä perustettiin valtiopäivien oikeusasiamiehen virka vuonna 1809. Samana vuonna käynnistyi Suomessa prokuraattorin eli nykyisen valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta. Kuluneena vuonna kumpikin instituutio juhli 200-vuotista toimintaansa.

Suomessa eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi vuonna 1920, toisena maailmassa. Seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962. Näissä maissa oikeusasiamiehen toimivalta on rajatumpi kuin Ruotsissa ja Suomessa. Oikeusasiamiesinstituutio levisi myöhemmin maailmalle etupäässä Tanskan mallin mukaisena.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäseniä on tällä hetkellä noin 160. Osa oikeusasiamiehistä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esimerkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaarista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perustettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

2.1 TEHTÄVÄT JA TYÖNJAKO

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Hän valvoo, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt ja yhteisöt. Sitä vastoin oikeusasiamies ei voi tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä eikä kansanedustajien toimintaa, ei myöskään valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Esimerkiksi vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Ainoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä työnjaossa oikeusasiamiehelle kuitenkin keskitetään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, sekä pakkokeinolaissa säänneltyä vapaudenriistoa. Hänen valvontaansa kuuluvat myös puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, rauhanturvaamishenkilöstöä ja sotilasoikeudenkäyntejä koskevat asiat.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tavoitteena on mm. varmistaa, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti.

Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle toimintakertomuksen, jossa hän arvioi havaintojensa pohjalta myös lainkäytön tilaa ja lainsäädännössä havaitsemaan puutteita.

Oikeusasiamiehen valinnasta, toimivallasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa ja oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Nämä säännökset ovat kertomuksen liitteessä 1.

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

OA Paunio ratkaisi asiat, jotka koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluivat mm. sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa yleisemminkin sekä lapsen oikeuksia koskevat asiat. AOA Jääskeläisen vastuulla olivat mm. tuomioistuimia, vankeinhoitoa, ulosottoa, ympäristö- ja paikallishallintoa sekä verotusta koskevat asiat. AOA Lindstedt käsitteli esimerkiksi poliisia, syyttäjälaitosta, puolustusvoimia ja opetusta sekä ulkomaalais- ja kieliasioita. Lindstedtin toimikauden päättymisen jälkeen (30.9.2009) näistä asiaryhmistä vastasi AOA Pajuoja. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

2.2 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

Suomessa laillisuusvalvonta on ajan myötä muuttunut monin tavoin. Oikeusasiamiehen rooli syyttäjänä on jäänyt taka-alalle ja viranomaistoimintaa kehittävä rooli on korostunut. Oikeusasiamies asettaa vaatimuksia hallintomenettelylle ja ohjaa viranomaisia hyvään hallintoon.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä muutti näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleissa asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

Oikeusasiamiehelle säädetty tehtävät antavat pohjan myös sille, millaisia arvoja ja tavoitteita laillisuusvalvonnalle voidaan asettaa. Oikeusasiamiehen kanslian tavoitteet vahvistettiin vuonna 2008 ja kanslian arvohanke käynnistyi vuonna 2009. Arvohankkeen aluksi määriteltiin kanslian keskeiset arvot ja tarkasteltiin niitä asiakkaiden, viranomaisten, eduskunnan, henkilöstön ja johtamisen näkökulmasta. Arvohanke jatkuu

vuoden 2010 aikana. Kuluva vuoden teemana on arvojen jalkauttaminen, esimerkiksi kysymys siitä, missä ja miten arvojen tulee käytännössä ilmetä.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavat (ks. viereinen sivu).

2.3 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEALUEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Nykyisen lain mukaan oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella näyttää olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Tarkastuksia tehdään myös muihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös mm. tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen jakso, josta käy ilmi, millaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä vuoden 2009 aikana oli esillä ja millaisiin kannanottoihin ne johtivat (ks. s. 40).

Oikeusasiamiehen tulee lisäksi valvoa ns. telepakkokeinojen – telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun – käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Telepakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullin ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNAN ARVOT JA TAVOITTEET

ARVOT

Oikeusasiamiehen kanslian keskeiset arvot ovat oikeudenmukaisuus, ihmisläheisyys ja vastuullisuus. Ne merkitsevät, että oikeudenmukaisuutta edistetään rohkeasti ja riippumattomasti. Kanslian tapa toimia on ihmisläheinen ja avoin. Kaikilta osin toiminnan tulee olla vastuullista, vaikuttavaa ja laadukasta.

TAVOITTEET

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on hoitaa kaikki oikeusasiamiehelle laissa säädetty tehtävät mahdollisimman korkealuokkaisesti. Tämä edellyttää toiminnan vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeusasantuntevuutta, oikea-aikaisuutta, huolellisuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä jatkuvaa kehittymistä oman toiminnan kriittisen arvioinnin ja ulkoisten muutoksien perusteella.

Tehtävät

Oikeusasiamiehen ydintehtävä on laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja edistäminen. Tämä tapahtuu kanteluiden käsittelyn ja oma-aloitteisen toiminnan pohjalta. Eri-tyistehtäviä ovat suljetuissa laitoksissa olevien ja varusmiesten olojen ja kohtelun valvonta, tarkastukset virastoihin ja laitoksiin, telepakkokeinojen ja muun salaisen tiedonhankinnan valvonta sekä ministeri- ja tuomarivastuuasiat.

Painotukset

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Oi-

keusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista. Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

Toimintaperiaatteet

Kaikessa toiminnassa pyritään korkeaan laatuun, tasapuolisuuteen, avoimuuteen, joustavuuteen, joutuisuuteen ja hyvään asiakaspalveluun.

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa

Kanteluasioissa laatu merkitsee mm. yksittäisen asian tutkintaan käytettävän ajan sopeuttamista laillisuusvalvonnan kokonaisuuden hallintaan ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Kanteluratkaisuisa asianosaisten kuuleminen, tietojen ja sovellettavien oikeusnormien oikeellisuus, ratkaisujen selkeä ja lyhyt kirjoittamistapa sekä perustelujen vaakuuttavuus ovat tärkeitä. Kaikki kanteluasiat käsitellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa kuitenkin siten, että nopeasti käsiteltäväksi määrätyt kantelut käsitellään niille erikseen asetetussa tätä lyhemmissä tavoiteajoissa.

Tavoitteiden toteutumisen merkitys

Luottamus oikeusasiamiehen toimintaan muodostuu sen perusteella, miten näissä tavoitteissa onnistutaan ja miten kuva tästä toiminnasta välittyy. Luottamus on institution olemassaolon ja vaikuttavuuden edellytys.



Oikeusasiamiehen kanslian johto ja henkilökunta työstivät vuoden mittaan erilaisissa kokoonpanoissa kanslian arvoja. Arvoiksi valikoituivat oikeudenmukaisuus, ihmisläheisyys ja vastuullisuus.

Poliisilla on lain mukaan tietyin edellytyksin oikeus peitetoimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peitetoiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toimintaan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös peitetoiminnan käytöstä. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa käsitellään s. 88.

Perusoikeuksien painotus näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle katsotaan kuuluvan perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan lisäksi niiden aktiivinen edistäminen. Tähän liittyy oikeusasiamiehen käy keskusteluja mm. keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2009 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli julki-

suus. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa (s. 40).

2.4 MUUTOSHANKKEITA

Vuoden aikana oli valmisteilla kaksi hanketta, jotka lähivuosina ilmeisesti vaikuttavat oikeusasiamiehen toimintaan.

Ulkoasiainministeriössä on vireillä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifointi. Se edellyttää kansallisen valvontaelimen perustamista. Asiaa valmisteleva ns. OPCAT -työryhmä tullee ehdottamaan, että oikeusasiamies toimisi tällaisena valvontaelimenä. Valvontaelimen tehtävänä on tarkastaa tiloja, joissa pidetään

tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä, esimerkiksi vankiloita, poliisivankiloita ja mielisairaaloita. Tämä tehtävä tuo uusia raportointivaihtoehtoja ja edellyttää oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja kanslian ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä. Valmistelutyöryhmän määräaika on jatkettu 30.4.2010 asti.

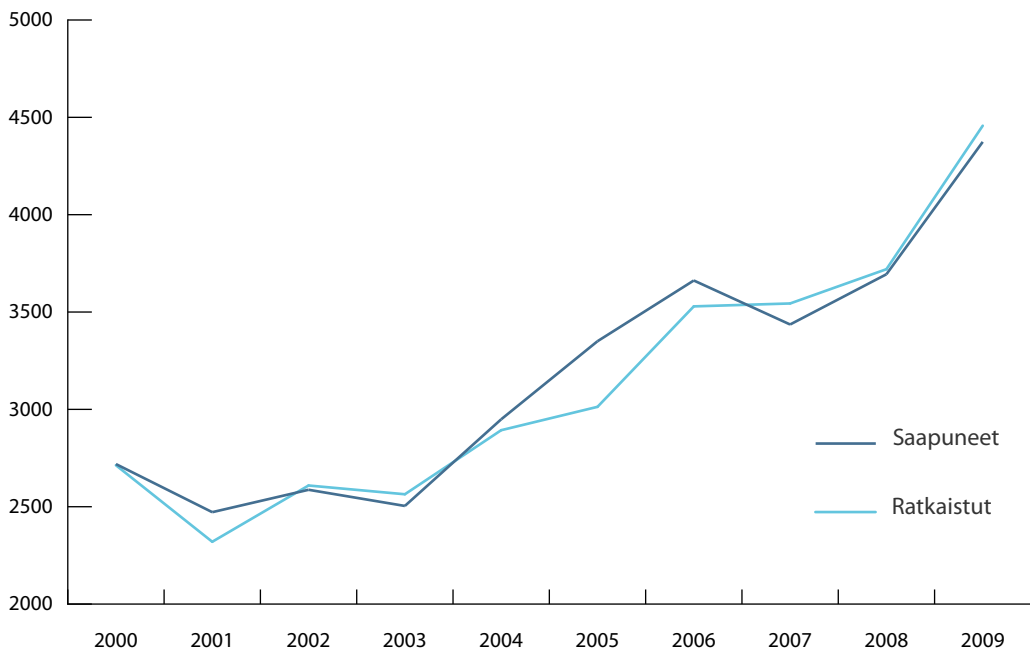
Oikeusministeriö on asettanut ihmisoikeusinstituutiotyöryhmän kesällä 2009. Työryhmän tehtävänä on selvittää mahdollisuudet järjestää ns. Pariisin periaatteiden mukainen ihmisoikeusinstituutio. Valmistelun lähtökohtana on, että instituutio sijoitettaisiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Ihmisoikeusinstituution tulisi mm. edistää ihmisoikeuksia, valvoa lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeuksien harmonisointia, vaikuttaa ihmisoikeuksia koskevan tiedon levittämiseen, tutkimuksen ja kouluopetuksen kehittämiseen sekä vastustaa kaikenlaista syrjintää ja rasismia. Instituution tulee olla lailla perustettu, riippumaton ja itsenäinen sekä kokoonpanoltaan pluralistinen.

Lisäksi työryhmän tehtävänä on selvittää, voidaanko laajentaa ylimpien laillisuusvalvojen harkintavaltaa kanteluiden tutkimisessa sekä lyhentää kanteluiden vanhentumisaikaa. Työryhmä laatii tarvittavat ehdotukset eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamiseksi. Työryhmän määräaika on 30.6.2010.

2.5

KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Kanteluiden määrä on kuluva vuosikymmenen aikana lisääntynyt voimakkaasti. Kertomusvuonna kanteluita tuli ennätysmäärä ja niitä ratkaistiin myös enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Vuodesta 2008 kanteluiden määrä kasvoi 18 % (3 694–4 373). Ratkaistujen kanteluiden määrä kasvoi vielä enemmän, 20 % (3 720–4 458).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2000–2009

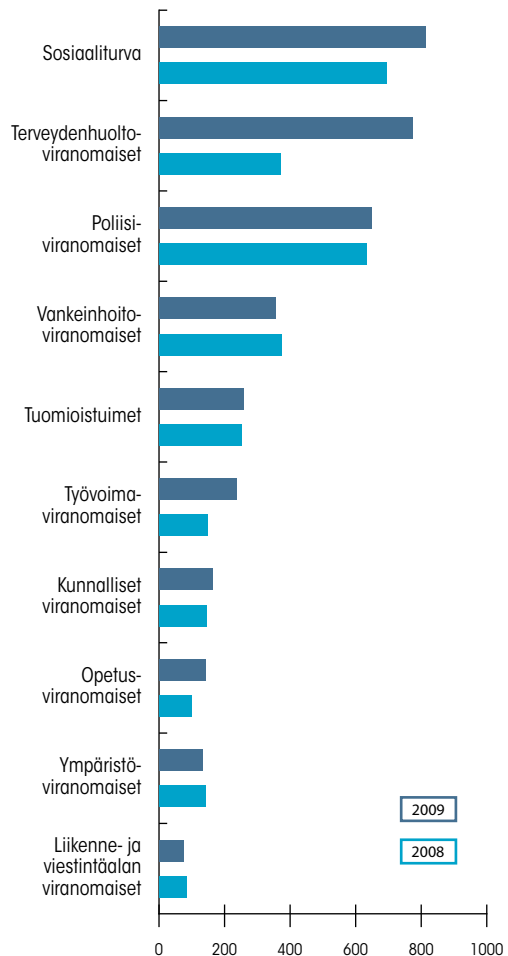
Viime vuosina kanteluiden määrää on osaltaan lisännyt sähköisen asioinnin kasvu. Perinteisesti saapuneiden – kirjeitse lähetettyjen, henkilökohtaisesti toimitettujen tai faksilla saapuneiden – kanteluiden määrä on asteittain laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneet ovat lisääntyneet voimakkaasti. Vuonna 2009 kanteluista saapui sähköisesti noin 55 %. Tämä on ensimmäinen vuosi, kun sähköpostikantelut olivat enemmistönä. Vuonna 2008 niiden prosenttiosuus oli 43 %.

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat

■ saapuneet ■ ratkaistut	2008	2009
Kantelut	3 632 3 720	4 346 4 458
Oikeuskanslerilta siirtyneet	62	27
Omat aloitteet	61 47	72 80
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	33 33	49 47
Muut kirjoitukset	319 314	322 318
Yhteensä	4 107 4 114	4 816 4 903

Kanteluiden lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin luetaan omat aloitteet ja muut kirjoitukset. Viimeksi mainitut ovat luonteeltaan tiedusteluja tai selvästi oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään yksilöimättömiä kansalaiskirjeitä. Niitä ei kirjata kanteluiksi, vaan kanslian notaarit ja tarkastajat vastaavat niihin välittömästi antaen ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liite 3).

Kymmeneen suurimpaan ryhmään kohdistui 83 % kanteluista vuonna 2009. Suurin ryhmä oli edelleen sosiaaliturva, johon tässä tilastossa luetaan sosiaalihuolto ja sosiaalivakuutus. Ryhmän sisällä kasvoivat



Saapuneiden kanteluiden kymmenen suurinta kohderyhmää vuosina 2008 ja 2009

erityisesti sosiaalihuoltoa koskevat kantelut, kun taas sosiaalivakuutuksen kantelumäärä pysyi ennallaan. Vuonna 2009 toiseksi suurimmaksi kohderyhmäksi nousi terveydenhuolto. Pääosa määrällisestä kasvusta aiheutui yhdestä yksittäisestä tapauksesta. Oikeusasiamiehelle tuli 345 kantelua, jotka koskivat Helsingin ja

Uudenmaan sairaanhoitopiirin suunnitelmaa sulkea Länsi-Uudenmaan sairaala Tammisaarella ja tällöin erityisesti ruotsinkielisten palvelujen turvaamista. Asiaa käsitellään tarkemmin terveydenhuoltojaksossa s. 201.

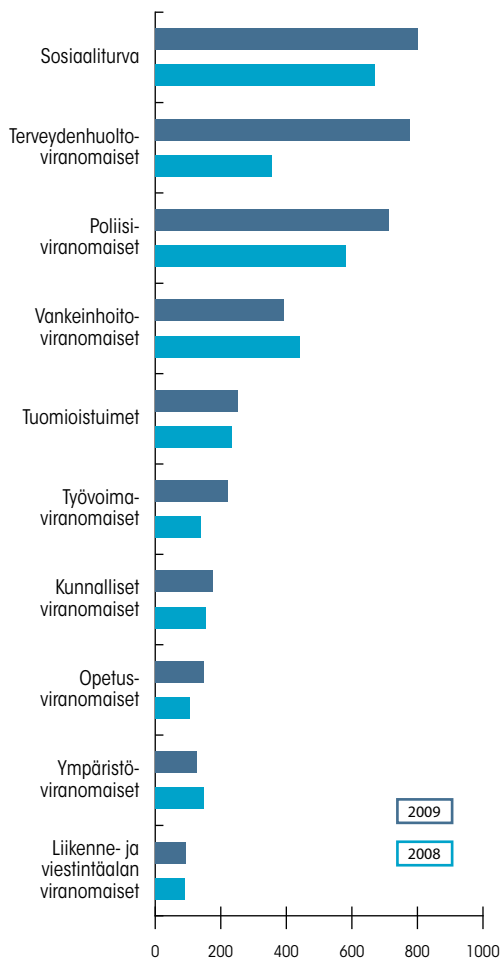
Seuraavissa suurissa asiaryhmissä – poliisi, vankeinhoito ja tuomioistuimet – ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Sen sijaan työvoimaviranomaisiin kohdistuvat kantelut lisääntyivät merkittävästi. Kysymys oli ennen muuta työttömyyskassoihin kohdistuvien kanteluiden lisääntymisestä. Näitä kanteluita käsitellään työvoima- ja työttömyysturvajaksossa s. 238. Numero-tiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Ratkaistut kantelut

Saapuneet ja ratkaistut kantelut jakautuivat kohderyhmittäin samalla tavoin. Myös ratkaistusta kanteluista kymmenen suurinta ryhmää käsittivät 83 % ja ryhmien suuruusjärjestys oli sama. Yksityiskohtaiset tiedot ratkaisujen määristä kohderyhmittäin ilmenevät liitteestä 4.

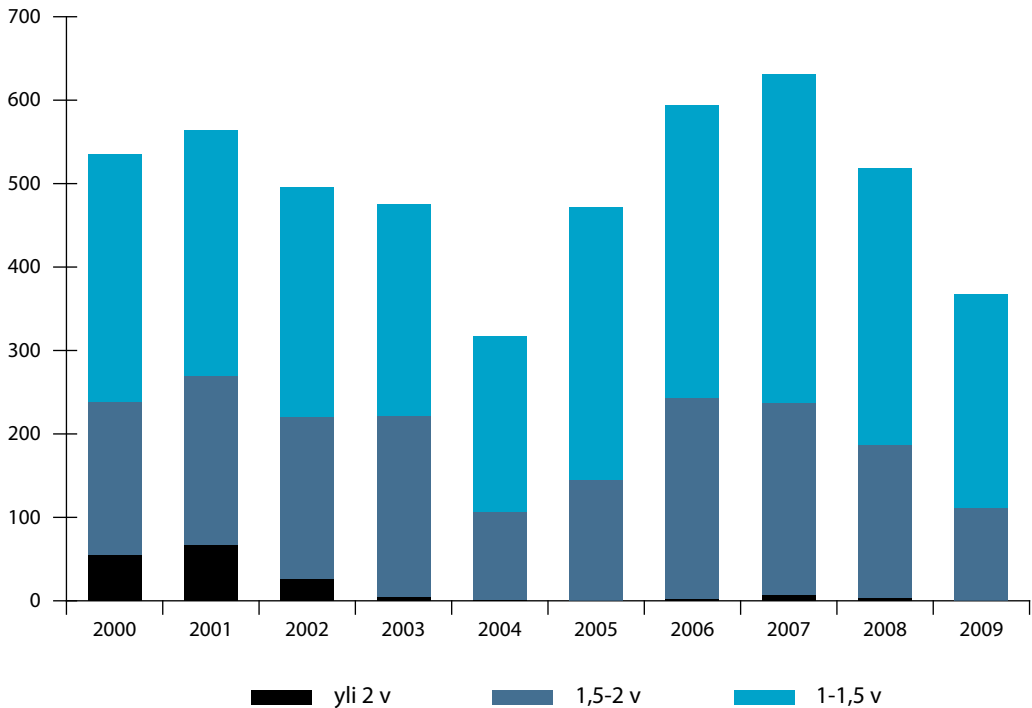
Saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrien samankaltaisuus on luonnollista. Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Eli voimavaroja suunnattaessa on reagoitava akuutteihin yhteiskunnallisiin tilanteisiin. Tällöin otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian tavoitteena on, että kaikki kantelut käsitellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa. Tätä tavoitetta on vähin erin lähestytty viime vuosien aikana. Kun vuosikymmenen alussa seuraavalle vuodelle siirtyi 50–60 yli kaksi vuotta vanhaa kantelua, näitä ei vuoden 2009 lopussa ollut lainkaan. Vastaavasti ovat vähentyneet yli puolitoista vuotta ja yli vuoden vireillä olleet kantelut. Vuoden 2009 päättyessä seuraavalle vuodelle siirtyi hieman yli 100 yli puolitoista vuotta vireillä ollutta kantelua ja noin 250 yli vuoden vireillä ollutta kantelua.



Ratkaistujen kanteluiden kymmenen suurinta kohderyhmää vuosina 2008 ja 2009

Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittely-aika oli vuoden lopussa 6,1 kuukautta. Tämä on laskeutunut edellisestä vuodesta, jolloin keskimääräinen käsittelyaika oli 7,0 kk.



Vireillä olevat yli vuoden vanhat kantelut vuoden päättyessä (31.12.2009)

2.6 TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Lisäksi asiassa saattaa tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2009 yhteensä 791, mikä on noin 17 % kaikista kanteluista ja omia aloitteita koskevista ratkaisuista (yhteensä 4 538). Virheellistä menettelyä ei todettu 13 %:ssa tapauksista (603) ja sitä ei ollut aiheutta epäillä 38 %:ssa tapauksista (1 742). Kantelua ei tutkittu 31 %:ssa tapauksista (1 400).

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaisujen kokonaismäärä	%-osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Poliisiviranomaiset		5	134	1	3	143	723	19,8
	Sosiaaliturva		1	124	3	11	139	806	17,2
	- sosiaalihuolto		1	89	2	6	98	474	
	- sosiaalivakuutus			35	1	5	41	332	
	Vankeinhoitoviranomaiset		7	99	11	2	119	400	29,7
	Terveysturvaviranomaiset		9	66	6	3	84	785	10,7
	Työvoimaviranomaiset		1	70	1	3	75	227	33,0
	Ympäristöviranomaiset		4	26	2	1	33	127	26,0
	Opetusviranomaiset			29		4	33	150	22,0
	Muut valvottavat viranomaiset			15	5	5	25	159	15,7
	Tuomioistuimet			22	1		23	255	9,0
	- yleiset tuomioistuimet			21	1		22	227	
	- erityistuomioistuimet								
	- hallintotuomioistuimet			1			1	28	
	Kunnalliset viranomaiset		2	18			20	177	11,3
	Ulosottoviranomaiset			15		1	16	93	17,2
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			11	2	3	16	100	16,0
	Sotilasviranomaiset		1	12		2	15	62	24,2
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			8	1	1	10	62	16,1
	Tulliviranomaiset		2	7	1		10	38	26,3
	Syyttäjäviranomaiset			7			7	64	11,0
	Veroviranomaiset		1	4	1		6	90	6,7
	Ulkomaalaisviranomaiset		1	4	1		6	74	8,1
	Edunvalvontaviranomaiset		1	4			5	44	11,4
	Ylimmät valtionelimet			2	1		3	60	5,0
	Kirkolliset viranomaiset			3			3	24	12,5
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset							11	
	Julkiset oikeusavustajat							7	
	Yhteensä		35	680	37	39	791	4 538	17,4

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista
asiaryhmän kanteluista

Yleisin syy sille, miksi kantelua ei tutkittu, oli se, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista 20 % (911). Lisäksi tutkimatta jäävät mm. asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan ja pääsääntöisesti yli viisi vuotta vanhat asiat.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus tutkituista kanteluista oli 24 %.

Virkasyytteitä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 35 ja käsityksiä esitettiin 680. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 39 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 37, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin.

2.7 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 57 kohteeseen (edellisenä vuonna 71). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista kaksi kolmasosaa tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja kolmasosa tehtiin esittelijöiden voimin. Vankiloihin ja poliisivankiloihin tehtiin viisi ennalta ilmoittamatonta tarkastusta. Yhdelle tarkastukselle osallistui Norjan oikeusasiamies Arne Fliflet, joka perehtyi Suomen oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan vankiloissa.

Suljettuihin laitoksiin sijoitetuille henkilöille ja varusmiehille varataan tarkastusten yhteydessä aina tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajiensa kanssa. Tarkastuksia tehdään myös esimerkiksi koulukoteihin, kehitysvammlaitoksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin.

Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.

2.8

KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Kotimaiset tapahtumat

Oikeusasiamiesinstituution 89-vuotisseminaari pidettiin 12.2.2009. Seminaarin aiheena oli "Oikeusasiamiehen toiminta ja viestintä median näkökulmasta". Tiedotusvälineiden edustajina alustivat toimituspäällikkö Minna Holopainen (STT), uutistoimiston päällikkö Timo Huovinen (YLE Uutiset), pääkirjoitustoimittaja Marjut Lindberg (Helsingin Sanomat) ja rikostoitmittaja Rami Mäkinen (Oikeustoimittajat ry).

Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008 luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 28.5.2009, ja eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili kansliassa 3.6.2009.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö alustivat ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin kotimaisiin tilaisuuksiin. Oikeusasiamies Paunio piti mm. juhlapuheen Pietarsaassa järjestetyssä Ruotsalaisuuden päivän pääjuhlassa (Svenka dagens huvudfest) aiheesta kielelliset oikeudet 6.11.2009.

Kansainväliset yhteydet

Oikeusasiamies Paunio toimi kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin International Ombudsman Institute (IOI) johtokunnan jäsenenä kesäkuuhun 2009 asti. Hän osallistui IOI:n Euroopan jaoston kokoukseen Wienissä 26.–27.2.2009. IOI:n 9. maailmankokous ja Ruotsin oikeusasiamiehen 200-vuotisjuhla pidettiin Tukholmassa 9.–12.6.2009. Tilaisuuteen osallistuivat oikeusasiamies Paunio, apulaisoikeusasiamiehet Jääskeläinen ja Lindstedt, kansliapäällikkö Pajuoja ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Stoor.



Oikeusasiamiehen toimintaa ja viestintää pohdittiin yhdessä median edustajien kanssa kanslian 89-vuotissemi-naarissa helmikuussa. Keskustelemassa toimituspäällikkö Minna Holopainen STT:stä (vasemmalla), pääkirjoitus-toimittaja Marjut Lindberg Helsingin Sanomista ja rikostoimittaja Rami Mäkinen Ilta-Sanomista.

Kansliassa vieraili vuoden aikana monien eri maiden oikeusasiamiehiä: Sozar Subari Georgiasta ja Armen Harutyunyan Armeniasta 15.5.2009, Yang-sun Chou Taiwanista 4.6.2009, Javier Moctezuma Meksikosta 15.6.2009, Sayera Rashidova Uzbekistanista 22.–23.10.2009 sekä tarkastusministeri Yufu Li Kiinasta 9.11.2009.

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) johtaja Morten Kjaerum vieraili kansliassa 2.10.2009 ja EU:n oikeusasiamies Nikiforos Diamandouros 28.10.2009.

Lisäksi kansliassa vieraili delegaatioita mm. Turkista, Libyasta, Angolasta, Venäjältä, Argentiinasta ja Kirgisiasta.

2.9 PALVELUTOIMINNAT

Asiakaspalvelu

Kääntyminen oikeusasiamiehen puoleen on pyritty tekemään mahdollisimman helpoksi. Kantelijoille suunnattu esite on saatavilla suomeksi, ruotsiksi, saameksi, englanniksi, saksaksi, ranskaksi, viroksi ja venäjäksi sekä verkossa lisäksi viitottuna suomeksi ja ruotsiksi. Kantelun voi lähettää postitse, faksilla tai täyttämällä verkossa sähköisen kantelulomakkeen. Kanslia palvelee kantelijoita puhelimitse, kanslian tiloissa ja sähköpostin välityksellä.

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli päivystävälle lakimiehille noin 2 700 ja asiakaskäyntejä oli noin 160.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli puheluita noin 2 900. Asiakaskäyntejä oli noin 300 ja asiakirjatilauksia 350. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

Viestintä

Tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2009 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuista laadittiin tiedote noin 30 tapauksessa.

Lisäksi verkossa julkaistaan ratkaisut, joilla on oikeudellista merkittävyyttä. Niitä vietiin verkkoon noin 290. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset ja esitteet, ovat verkossa.

Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa www.oikeusasiamies.fi, ruotsiksi www.ombudsman.fi ja englanniksi www.ombudsman.fi/english. Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajien lisäksi kanslian kirjaamo ja esittelijät.

2.10 KANSLIA

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan Pikuparlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Vuoden lopussa kansliassa oli 54 vakinaista virkaa. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kymmenen vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, neljätoista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa on tiedottaja, verkkotiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulais-



Vuonna 2009 tuli kuluneeksi 90 vuotta siitä, kun oikeusasiamiesinstituutio perustettiin Suomeen. Juhlavuoden kunniaksi kuvanveistäjä Hannu Siren suunnittelei oikeusasiamiesveistoksen "Kaikki".

kirjaaja, kolme osastosihteeriä ja viisi toimistosihteeriä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kanslia siirtyi muun eduskunnan tavoin eduskunnan uuteen palkausjärjestelmään.

Osa henkilöstöstä osallistui opintomatkalle Brysseliin 29.–31.3.2009, jossa tutustumiskohteena olivat mm. Euroopan unionin oikeusasiamiehen toimisto, parlamentti ja komissio.

Kansliassa toimii työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluu oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja kansliapäällikön lisäksi kolme henkilökunnan edustajaa ja tiedottaja sihteerinä. Johtoryhmän kokouksissa käsitellään henkilöstöpolitiikkaa ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 13 kertaa.



Oikeusasiamiesveistosta on valmistettu hopeisena ja pronssisena. Veistokseen kuuluvan nahkapussukan suunnitteli Hannu Siren yhdessä Ilkka Niskalan kanssa, joka valmisti sen.

2.11 OIKEUSASIAMIESVEISTOS

Vuonna 2009 tuli kuluneeksi 90 vuotta siitä, kun eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio perustettiin Suomen vuoden 1919 hallitusmuodolla. Juhlavuoden kunniaksi kuvanveistäjä Hannu Sireniltä tilattiin oikeusasiamiesveistos. Se on sarjallisesti valmistettu teos, jota käytetään mitalin tavoin. Teosta on valmistettu hopeisena 20 kappaletta ja pronssisena 150 kappaletta Rahapaja Oy:ssä. Veistoksessa pallon läpimitta on 44 mm ja renkaan koko 4 mm x 4 mm x 80 mm.

Veistos on nimeltään ”Kaikki”. Sen muotomaailman voidaan ajatella ilmentävän yksilön ja yhteisön välistä vuorovaikutusta, ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta tai oikeusasiamiehen suojaaman yksilön ihmisarvoa.

Eduskunnan oikeusasiamies voi myöntää veistoksen suomalaiselle tai ulkomaiselle henkilölle, viranomaiselle tai yhteisölle, joka on ansiokkaasti edistänyt lailisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hopeinen veistos on tarkoitettu huomionosoitukseksi poikkeuksellisen arvokkaasta toiminnasta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa pidetään luetteloä myönnettyistä veistoksista.

3. Perus- ja ihmisoikeudet

Tähän jaksoon on koottu kertomusvuoden keskeisimmät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvät laillisuusvalvonnalliset havainnot.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslain (PL) 2 luvussa kaikille turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia kaikille ihmisille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on turvattu Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavissa ja valtion sisäisesti voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistetut, silloiseen hallitusmuotoon sisällytetyt perusoikeudet siirtyivät asiasisällöllisesti sellaisinaan 1.3.2000 voimaan tulleeseen PL:ään. Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat uuden PL:n aikana pysyneet pitkälti entisellään. Erityisesti ihmisoikeuksien tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon ihmisoikeuksien valvontaelinten oikeuskäytäntö, jossa ihmisoikeuksien lähempi sisältö täsmentyy ja ajan saatossa osin muuttuu.

Katsaus aloitetaan kansainväliseltä tasolta kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumien yhteenvedolla. Pääosan tästä luvusta muodostaa perusoikeuksittain jäsennetty katsaus vuonna 2009 annetuista oikeusasiamiehen ratkaisuista, joissa on ollut kyse jonkin tai joidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

3.1 IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Perusoikeusulottuvuudet Euroopan unionin (EU) oikeusjärjestelmässä ovat kehittyneet vuosien saatossa. Uusin EU:n sopimuksia muokkaava uudistussopimus, ns. *Lissabonin sopimus*, allekirjoitettiin 13.12.2007 ja sopimus astui voimaan 1.12.2009.

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä EU:sta tuli oikeushenkilö ja se voi liittyä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS). Lissabonin sopimuksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää unionin päätöksentekoa. Sopimuksella muutetaan toimielinten rooleja, tehtäviä ja kokoonpanoja vastaamaan laajentuneen unionin tarpeita.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävin uudistus on unionin perusoikeuskirjan muuttuminen oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirja määrittelee ne kansalaisten perusoikeudet, joita unionin toimielinten on noudatettava. Perusoikeuskirja on sitova myös jäsenmaissa silloin, kun ne soveltavat EU-oikeutta. Sopimuksen myötä myös päätöksenteon avoimuus lisääntyy. Jäsenmaiden ministerien muodostaman EU:n neuvoston kokoukset pidetään avoimin ovin silloin, kun niissä käsitellään ja päätetään lakiehdotuksista.

Wienissä toimiva perusoikeusvirasto aloitti toimintansa 1.3.2007. Virasto keskittyy toiminnassaan perusoikeuksiin unionin lainsäädännön alalla. Virasto toimii unionin yleisenä perusoikeusasiantuntijana, joka tukee unionia ja jäsenvaltioita siinä, että ne huomioivat perusoikeudet nykyistä kattavammin EU:n lainsäädännössä ja muissa toiminna. Riippumaton virasto kerää, analysoi ja levittää tietoa perusoikeuksista unionin oikeuden soveltamisalalla.

Perusoikeusviraston ensimmäinen toimintakehys viisivuotiskaudelle vahvistettiin helmikuussa 2008. Kehys määrittelee ne kohdealueet, joilla virasto voi harjoittaa perustamisasetuksensa mukaista tiedonkeruuta, analysointia ja levittämistyötä sekä laatia raportteja ja antaa lausuntoja. Perusoikeusviraston painopistealueiksi on valittu mm. rasismiin ja syrjintään liittyvät kysymykset, lasten oikeudet sekä turvapaikanhakijoihin ja siirtolaisiin liittyvät kysymykset.

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi Valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009 vp). Selonteko annettiin eduskunnalle 3.9.2009. Selonteossa on tarkasteltu sekä Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa että keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus, jakamattomuus ja keskinäinen riippuvuus. Ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä osia ovat myös kollektiivisten oikeuksien edistäminen sekä syrjinnän vastainen toiminta. Ihmisoikeuspolitiikkaa harjoitetaan avoimesti ja yhteistyöhakuisesti. Selonteon mukaan hallitus pitää Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa keinona luoda nykyistä oikeudenmukaisempi, turvallisempi ja ihmisarvoisempi maailma.

OA oli syksyllä 2009 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa ja sosiaali- ja terveysvaliokunnassa kuultavana selonteosta. Lausunnoissaan OA kiinnitti huomiota mm. siihen, että julkisella vallalla tulisi olla pitkäjänteinen strategia, jotta se voisi turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Esimerkiksi valtioneuvosto voisi hallitusohjelmassa tai muuten itseään sitovalla tavalla määritellä perus- ja ihmisoikeuspoliittiset linjaukset eli arvioida tietyt osa-alueet erityisen tärkeiksi ja kiireellisiksi kehittämiskohteiksi. Sen jälkeen linjauksia tulisi toteuttaa suunnitellusti ja valvotusti. Samalla valtiolta sitoutuisi huolehtimaan ohjelman toteuttamiseksi tarvittavista resursseista.

Toiseksi OA kiinnitti huomiota valtion korvausvastuuseen niistä vahingoista, jotka aiheutuvat julkisen vallan käyttämisestä, eli vastuuseen perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Suomen oikeusjärjestelmä ei nykyisin tarjoa tehokasta oikeussuojaa, vaikka perus- ja ihmisoikeuksien suojelemiseen katsotaan kuuluvan oleellisena osana julkisen vallan vastuu ihmisoikeusloukkausten hyvittämisessä.

Ulkoasiainvaliokunta katsoi mietinnössään (UaVM 1/2010), että luonnollisen jatkon ihmisoikeuspoliittiselle selonteolle muodostaisi *kansallisen toimintaohjelman* laatiminen perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta Suomessa. Valiokunnan mukaan kansallisen toimintaohjelman laatiminen voisi tapahtua seuraavan hallituskauden alussa yhdistettynä hallitusohjelman laatimiseen. *Hallitusohjelmassa määriteltäisiin perus- ja ihmisoikeuspoliittiset yleislinjauk-*

set, jotka konkretisoitaisiin erillisessä toimintaohjelmassa. Samalla sitouduttaisiin huolehtimaan toimintaohjelman koordinoimiseksi ja toteuttamiseksi tarvittavista resursseista. Selonteon käsitteleminen eduskunnassa jatkuu vuonna 2010.

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea perusti komitean pohtimaan vaihtoehtoja sopimukseksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa vastaan. Komitean työ jatkuu vuonna 2010. Suomi osallistuu komitean toimintaan.

Suomi osallistui työryhmään, joka tutkii mahdollisuutta laatia valinnainen pöytäkirja *YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen*. Työryhmän mandaatin jatkosta päätetään kevään 2010 ihmisoikeusneuvoston kokouksessa.

Ulkoasiainministeriön (UM) asettama työryhmä jatkoi *EN:n yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta* ratifiointiedellytysten selvittämistä. Työryhmän tehtävänä on myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen tehdyn lasten myyntiä, lapsiprostitutiota ja lapsipornografiaa koskevan valinnaisen pöytäkirjan ratifioinnin edellytysten jatkoselvittäminen.

Joulukuussa 2009 ratifioitiin *EN:n ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla tehty yleissopimus* sekä siihen liittyvät ihmisten toisintamisen kieltämistä ja ihmisalkuperää olevien elinten ja kudosten siirroista tehdyn lisäpöytäkirjan.

UM:n jo syyskuussa 2006 asettama työryhmä, johon kuuluu myös oikeusasiamiehen kanslian edustaja, jatkoi *YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT)* ratifiointiedellytysten selvittämistä. Asian valmistelun yhteydessä on esitetty, että eduskunnan oikeusasiamies nimettäisiin pöytäkirjan edellyttämäksi kansalliseksi valvontajärjestelmäksi. Työryhmän toimikautta on jatkettu 31.3.2010 asti, ja sen työ on tätä kirjoitettaessa yhä kesken. Valinnaisen pöytäkirjan ratifioinnin viipymisen johdosta Suomen oikeusasiamies ei voi valitettavasti toistaiseksi osallistua EN:n ja EU:n yhteiseen 1.1.2010 alkaneeseen ns. *European NPM -projektiin*, jonka puitteissa olisi mm. mahdollisuus osallistua paikan päällä eri valtioissa OPCAT:n kansalliseksi valvontaviranomaiseksi nimetyn tahon suorittamiin tarkas-

tuksiin sekä keskustella ja vaihtaa kokemuksia hyvistä tarkastuskäytännöistä.

3.2

IHMISOIKEUSVALVONTA- ELINTEN KANNANOTTOJA

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) antoi tammikuussa 2009 kertomuksen Suomen hallitukselle tarkastuskäynnistään Suomessa 20.–30.4.2008. Komitea huomiota on selostettu OA:n kertomuksessa vuodelta 2008. Komitea kiinnitti huomiota jo heti tarkastuskäyntinsä jälkeen antamassaan selonteossa erityisesti kolmeen epäkohtaan: tutkintavankien pitämiseen poliisin tiloissa, Helsingin vankilan ns. paljuselleihin sekä eristämiskäytäntöihin Vanhan Vaasan psykiatrisessa sairaalassa.

Suomen hallitus antoi 17.6.2009 vastauksensa raporttiin. Helmikuussa 2009 perustettiin työryhmä selvittämään keinoja tutkintavankien määrän vähentämiseksi poliisilaitoksilla. Se pohtii myös poliisin tiloissa säilytetävien tutkintavankien olojen parantamista kuten ulkoi-lun ja muun toiminnan järjestämistä sekä terveydenhuoltopalvelujen saamista.

Ulkomaalaisten säilöönottoyksiköistä Suomen vastauksessa todettiin, että sisäasiainministeriö (SM) on aloittanut keskustelut eri hallinnonalojen viranomaisten kanssa toisen säilöönottoyksikön suunnittelun aloittamiseksi. Metsälän säilöönottoyksikköön on palkattu kolmas terveydenhoitaja, ja uusille asiakkaille varataan mahdollisuus terveystarkastukseen mahdollisimman pian tulonsa jälkeen. Lisäksi on ryhdytty toimiin psykologin vastaanoton järjestämiseksi Metsälän yksikössä ja terveydenhoitajan päivittäisten käyntien toteuttamiseksi eristyksissä pidettävien henkilöiden luona.

Vankiloissa CPT toivoi Suomen huomattavasti aikaistavansellien varustamista saniteettitiloilla suunnitellusta vuodesta 2015. Paljusellejä oli käytössä vuoden 2009 alussa 508. Keväällä 2009 niitä poistettiin Konnunsuon ja Keravan vankiloista yhteensä 117. Paljusellien määrä vähenee edelleen vuonna 2011, kun Konnunsuon vankila lakkautetaan ja Kuopion ja Mikkelin vankiloiden peruskorjaukset valmistuvat. Sen jälkeen palju-

sellejä on vielä Hämeenlinnan ja Helsingin vankiloissa. Vastauksen mukaan mahdollisuuksia niiden peruskorjaukseen ja paljusellien poistamiseen selvitetään. Paljusellien käyttö Hämeenlinnan vankilan äiti-lapsi-osastolla lopetettiin vuodenvaihteen 2009–2010 sel-liremontin myötä.

Komitea kiinnitti myös huomiota Vantaan vankilan psykiatrisen osaston olosuhteisiin ja suositteli lisähenkilökunnan palkkaamista sekä erikoissairaanhoidajan läsnäolon lisäämistä. Suomen vastauksessa todettiin, että osaston muuttamista ympäri vuorokauden toimivaksi psykiatriseksi sairaalaksi selvitetään.

Psykiatristen laitosten osalta CPT suositti, että harkittaessa potilaan sijoittamista tahdonvastaiseen hoitoon ja hoidon jatkumista tulisi olla käytettävissä hoitavasta sairaalasta riippumattoman psykiatrin kannanotto. Vastauksessaan CPT:lle hallitus totesi, että tahdonvastaiseen hoitoon otettaessa edellytetään neljän lääkärin arviota hoidon edellytysten täytymisestä. Kansallisessa mielenterveys- ja päihdesuunnitelmassa on ehdotettu, että psykiatriseen sairaalahoitoon luodaan käytäntö, että pyydetään myös ulkopuolisen asiantuntijan arviota. Näin voitaisiin lisätä päätöksenteon luotettavuutta ja avoimuutta sekä potilaan oikeusturvaa. Säännösten uudistamistarpeet arvioidaan mielenterveyslain uudistamisen yhteydessä.

EN:n korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) arvioi 3.12.2009 Suomen toimia puoluerahituksen avoimuutta ja lahjonnan kriminalisointia koskevien suositusten toteuttamisessa. GRECO oli antanut näitä aiheita koskevat toimenpidesuosituksensa Suomelle jo joulukuussa 2007.

GRECO katsoi, että voimaan saatettu uusi lainsäädäntö parantaa ehdokkaiden rahoituksen läpinäkyvyyttä ja valvontaa. Se katsoi, että sen suosituksia on noudatettu ehdokkaiden osalta ja pani merkille, että samantyyppinen, linjauksiltaan oikeasuuntainen lainsäädäntö puolueiden rahoituksesta on työn alla. GRECO totesi, että myös lahjonnan kriminalisointia koskevien suositusten toteuttamiseksi oli ryhdytty uudistustoimiin. GRECON näkemyksen mukaan Suomen viranomaisilla on selvä pyrkimys toteuttaa lahjonnan kriminalisointia koskevat suositukset. Suomi tulee raporttoimaan jatko-toimenpiteistä 30.6.2011 mennessä.

3.2.1 VALITUKSET SUOMEA VASTAAN EIT:SSÄ 2009

Vuonna 2009 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 489 uutta valitusta eli huomattavasti enemmän kuin edellisvuosina (276 ja 268). Vuoden lopussa ratkaisuaan odotti 222 valitusta komiteakokoonpanossa, 140 valitusta jaostokokoonpanossa ja 46 valituksen johdosta oli pyydetty hallituksen vastausta. Vireillä oli siten 408 Suomea koskevaa valitusta (286).

Valtaosa EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Tämä tapahtuu ns. komiteapäätöksellä (3 tuomaria). Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavaltiolle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kirjeitse. Asia ei siis anna valtioon nähdä aihetta toimenpiteisiin. Vuonna 2009 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 342 tapauksessa (461), joista 304 (241) komiteapäätöksellä ja 38 (13) jaostopäätöksellä.

Jaostokokoonpanossa (7 tuomaria) EIT tekee päätöksen siitä, täyttääkö valitus tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Suomi ei ole ratifioinut ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjaa, joka mm. mahdollistaisi tietyissä puitteissa tuomion antamisen myös komiteakokoonpanossa.

Kertomusvuonna EIT antoi 29 Suomea koskenutta tuomiota eli merkittävästi enemmän kuin edellisvuonna (9). Yhtä lukuun ottamatta kaikissa tuomioissa todettiin ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkaus. Mainittu yksi poikkeustapaus oli tilanne, jossa EIT on jo aikaisemmin todennut ihmisoikeusloukkauksen, mutta jossa se käsittelee erillisenä asiana kysymyksen valtion korvausvastuusta. Tuomioiden johdosta Suomen hallitus määrättiin maksamaan korvauksia yhteensä 204 000 euroa (oikeudenkäynnin kestojen johdosta 117 000 euroa ja muista ihmisoikeusloukkauksista yhteensä 87 000 euroa).

Tuomioiden lisäksi EIT antoi myös erittäin monta, 38 jaostokokoonpanon päätöstä (13 vuonna 2008). Niistä 28 päätettiin valittajan ja hallituksen päästyä sovintoon (näistä 14 tapauksessa hallitus myönsi ihmisoikeusloukkauksen). Hallitus maksoi sovituisia asioissa korvauksia yhteensä 182 000 euroa, mistä summasta valtaosa eli 155 000 euroa perustui oikeudenkäynnin kohtuuttomaan kestoon.

Viidessä jaostopäätöksessä valitus jätettiin tutkimatta ilmeisen perusteettomana ja kolmessa tapauksessa kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jättämisen takia. Juttulistalta poistettiin yksi valitus peruutuksen takia, yksi valittajan passiivisuuden takia ja yksi siksi, että asiantila oli korjaantunut kansallisesti ylimääräisen muutoksenhaun takia.

Yhteensä 67 jaostokokoonpanon ratkaisuissa (tuomiot ja päätökset) Suomen valtiolle koitui sovituista ja EIT:n ihmisoikeusloukkauksista tuomitsemista korvauksista ennätysellinen 385 000 euron menoera (vuonna 2008 noin 165 000 euroa).

Kertomusvuonna hyvin poikkeuksellinen piirre oli Suomesta EIT:lle esitettyjen ulkomaalaisasiaa koskevien väliaikaismääräyspyyntöjen määrä, 228. Turvaamistomipyynnöt liittyvät yleensä tilanteisiin, joissa maasta karkotettavaksi määrättyä pyytää maasta poistamisen lykkäämistä siihen asti, kunnes EIT ratkaisee samaan aikaan tehdyn valituksen maasta poistamisesta. Näistä EIT ratkaisi 220 sekä myönsi väliaikaismääräyksen 139 tapauksessa, eväsi sen 80 tapauksessa ja yhdessä tapauksessa jätti pyynnön tutkittavaksi ottamatta liian myöhään tehtynä. 20 tapauksessa EIT poisti jo antamansa myönteisen päätöksen.

Vuoden 2009 loppuun mennessä Suomi oli saanut EIT:ltä yhteensä 128 tuomiota, ja 54 valitusta oli päätetty (päätöksellä tai tuomiolla) sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä saamien langettavien tuomioiden määrä on huomattava. 1.11.1998–31.12.2009 Suomi on saanut 99 langettavaa tuomiota siinä kun kaikki muut pohjoismaat yhteensä ovat saaneet samassa ajassa 54 langettavaa tuomiota. Vuonna 2009 Suomi sai 28 langettavaa tuomiota, kun taas esimerkiksi Ruotsille tai Norjalle EIT antoi kummallekin kolme tuomiota. Kummankin maan tuomioista yhdessä todettiin ihmisoikeus-

pimuksen loukkaus. Tanskaa koskevia tuomioita EIT antoi kolme ja niissä kaikissa vahvistettiin ihmisoikeusloukkaus.

Merkittävä osuus Suomen langettavista tuomioista on koskenut oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa. Tältä osin oikeustilamme on 1.1.2010 lukien parantunut yleisissä tuomioistuimissa ns. viivästysvalituksen käyttöönoton ja oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain voimaantulon myötä. Suomi on saanut runsaasti tuomioita myös muista kuin käsittelyaikoihin liittyvistä asioista.

Sovintoteitse päätetyt jutut

Sovintoteitse päättyneissä asioissa (28 tapausta) valittaja oli peruuttanut valituksensa EIT:ssä, kun Suomen valtio oli tarjoutunut maksamaan valittajalle hyvitystä ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen. Osaan tapauksista liittyi hallituksen yksipuolinen julistus eli ihmisoikeusloukkauksen tapahtumisen myöntäminen (taulu-koissa *:llä merkityt). Useimmat sovitut asiat koskevat oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa, mutta myös muunlaisia asioita on päätetty sovintoteitse.

Viikanoja (6.1.2009)*	hallintolainkäyttö	11 vuotta	8 000 €
Flemming (6.1.2009)	siviiliprosessi		2 000 €
Urmes (6.1.2009)	siviiliprosessi		2 200 €
Kossila (6.1.2009)	siviiliprosessi		1 800 €
Retva (6.1.2009)	siviiliprosessi		2 200 €
Lehtonen (6.1.2009)*	siviiliprosessi	lähes 14 vuotta	1 700 €
Nevala (20.1.2009)	rikosprosessi	n. 6 vuotta 6 kk	2 600 €
Lehtonen (17.3.2009)	rikosprosessi	lähes 10 vuotta	9 500 €
Loukola (19.5.2009)	rikosprosessi	yli 10 vuotta	10 500 €
Vuori (19.5.2009)	rikosprosessi	yli 10 vuotta	10 500 €
Molander (6.10.2009)*	rikosprosessi	9 vuotta 3 kk	6 000 €
Niemelä (17.11.2009)	rikos- och siviiliprosessi	yli 10 vuotta	13 000 €
Helin (3.11.2009)	rikosprosessi		8 500 €
Siitonen (6.10.2009)*	rikosprosessi	n. 8 vuotta	9 900 €
S. (6.10.2009)*	rikosprosessi		3 150 €
Liebkind (6.10.2009)*	rikosprosessi	n. 10 vuotta	6 000 €
Landgren (17.11.2009)*	rikosprosessi	n. 10 vuotta	6 400 €
Lindholm ja Venäläinen (1.12.2009)*	rikosprosessi	n. 6 vuotta 6 kk	5 700 €
Sormunen (9.6.2009)	siviiliprosessi		13 500 €
Sormunen (9.6.2009)	siviiliprosessi		13 500 €
Manner (23.6.2009)*	siviiliprosessi	7 vuotta 3 kk	4 300 €
Liuksila (16.6.2009)*	siviiliprosessi	9 vuotta 11 kk	8 000 €
Tossavainen (5.5.2009)	hallintolainkäyttö		3 800 €
Oinaala (7.4.2009)*	hallintolainkäyttö		4 500 €
Manninen (5.5.2009)	förvaltningsprocess		3 300 €

Tarpeenniemi (5.5.2009)	hovi oikeuden seulonta	6 000 €
Jokinen (1.9.2009)*	kotirauhan suoja virka-avun antamisessa haastemiehelle	13 650 €
Aura (20.10.2009)*	kirjeen avaaminen sairaalassa ilman vastaanottajan läsnäoloa	7 500 €

Muut kuin oikeudenkäynnin kestoa koskeneet sovinnot

Ilmeisen perusteettomina jaostopäätöksellä tutkimatta jätetty valitukset

Ahlskog No. 2 -tapauksessa (6.10.2009) siviilioikeudenkäynnin kesto, noin 7 vuotta 2 kuukautta, ei osoittanut valtion vastuulla olevaa oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa, koska valittaja oli omilla toimillaan kuten lukuisilla lykkäyspyynnöillä ja tuomareista tekemillään rikosilmoituksilla viivästyttänyt oikeusprosessia.

Mbengeh-tapauksessa (24.3.2009) EIT jätti tutkimatta valituksen asiassa, jossa Suomessa pitkään asunut ja täällä perheen perustanut ulkomaalainen henkilö oli karkotettu alkuperämaahansa huumausainerikoksen vuoksi sekä määrätty, että hän sai palata Suomeen vasta 5 vuoden kuluttua karkotuspäätöksestä. Henkilöllä oli Suomessa noin 10-vuotias poika ja muutenkin vahvat siteet Suomeen. EIT on oikeuskäytännössään hyväksynyt tiukan kansallisen suhtautumisen huumeiden levittämiseen.

Huhtanen-tapauksessa (13.10.2009) kyse oli työttömyysturvalautakunnan puolueettomuudesta sen työntekijän irtisanoutumiseen liittyneessä työttömyyspäivärahaa koskeneessa jutussa, jossa työntekijä perusteli irtisanoutumistaan työpaikan huonolla ilmapiirillä ja työpaikkakiusaamisella. EIT jätti valittajan valitukset asian käsitellessä tahojen puolueellisuudesta ja mahdollisuudesta lausua kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta tutkimatta ilmeisen perusteettomina.

Lappalainen-päätöksessä (20.1.2009) EIT lykkäsi kysymyksen vahingonkorvausjutun kestosta käsiteltäväksi myöhemmin tuomiolla (3.11.2009-tuomio), mutta jätti päätöksellä valittajan sananvapauteen liittyvän

valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana. Kyse oli korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisusta KKO 2005:136, jossa KKO oli EIT:n mielestä perustellusti katsonut, että julkisesta oikeudenkäynnistä peräisin olleen tiedon julkaisuun liittynyt julkinen etu oli valittajan yksityiselämän suoja painavampi (tärkeän väkivaltarikoksen tehneen valittajan koko nimi oli mainittu lehtiartikkelissa).

Muuten jaoston päätöksellä päätyneet jutut

Isyyslain voimaannapolain siirtymäsäännöstä koskenut asia poistettiin EIT:n asialistalta valittajan passiivisuuden takia, kun hän ei ollut vastannut EIT:n hänelle lähettämiin kirjeisiin (*Parviainen* 20.1.2009). Usea muu samaa kysymyksenasettelua koskeva valitus odottaa vielä EIT:n ratkaisua. Eräs veronkorotusta koskenut asia poistettiin asialistalta, kun valittaja oli omatoimisesti peruuttanut valituksensa (*Granath* 20.1.2009).

Parviainen-tapaus (17.11.2009) poistettiin juttulistalta sen johdosta, että korkein hallinto-oikeus (KHO) oli EIT:lle tehdyn valituksen jälkeen purkanut vakuutusoiden kuntoutustukea koskevan valituksenalaisen ratkaisun prosessuaalisten virheiden johdosta, ja palauttanut jutun uuteen käsittelyyn.

Janatuinen-valituksessa (20.1.2009) oli kysymys epäillyn henkilön vaimon telekuuntelusta. EIT jätti sen tutkimatta kotimaisten oikeussuojakeinojen käyttämättä jättämisen takia, koska valittajan vaimo ei ollut esittänyt asiassa korvaus- tai rangaistusvaatimuksia tuomioistuimessa, vaan vain kannellut OA:lle (200/4/01). Kotimaisten oikeussuojakeinojen käyttämättä jättämis-

Kukkonen No. 2 (13.1.2009)	hallintolainkäyttö	6 vuotta 3 kk	4 140 €
Kaura (23.6.2009)	hallintolainkäyttö	4 vuotta 7 kk	5 915 €
G. (27.1.2009)	siviiliprosessi	4 vuotta 9 kk	4 000 €
Lappalainen (3.11.2009)	siviiliprosessi	6 vuotta 1 kk	3 500 €
Petikon Oy ja Parviainen (27.1.2009)	siviiliprosessi	12 vuotta 1 kk	9 000 €
Horsti (10.11.2009)	siviiliprosessi	yli 6 vuotta	1 100 €
Jaanti (10.11.2009)	rikosprosessi	6 vuotta 7 kk	2 500 €
Taavitsainen (8.12.2009)	rikosprosessi	7 vuotta 8 kk	7 305 €
Manninen (14.4.2009)	rikosprosessi	7 vuotta 10 kk	4 000 €
Aiminen (15.9.2009)	rikosprosessi	6 vuotta 8 kk	5 000 €
Knaster (22.9.2009)	rikosprosessi	yli 9 vuotta	3 500 €
Petroff (3.11.2009)	rikosprosessi	9 vuotta	5 000 €
Nieminen (3.11.2009)	rikosprosessi	6 vuotta	3 500 €
Landgren (10.11.2009)	rikosprosessi	6 vuotta 1 kk	3 000 €
Vienonen ym. (24.3.2009)	siviiliprosessi	11 vuotta 6 kk	23 800 €
Toive Lehtinen No. 2 (31.3.2009)	siviiliprosessi	9 vuotta 11 kk	5 000 €
Oy Hopotihoi Suomen Lelukumarit Toy & Hobby Ltd och Matti Kangasluoma (22.9.2009)	siviiliprosessi	8 vuotta 3 kk	5 000 €

Oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa koskeneet tuomiot

tä oli kyse myös *Raninen*-päätöksessä (17.2.2009), jossa sittemmin murhasta tuomitun valittajan olisi tullut kannella tuomioistuimelle tutkintavankeutensa jatkamisesta voidakseen valittaa EIT:hen.

Leino-tapauksessa (24.3.2009) valittaja ei ollut käyttänyt valitusoikeuttaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) vanhuuseläkkeen lopettavasta päätöksestä, eikä hän näin ollen voinut valittaa myöskään EIT:hen. Asiassa oli kyse myös vakuutus oikeuden myöhemmin antaman päätöksen perusteluista, joiden osalta valitus oli ilmeisen perusteeton.

Rikoksesta epäillyn oikeuksiin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät tuomiot

EIT:n *Sorvisto*-tuomiossa (13.1.2009) oli kyse yhä viireillä olleen rikosasian (9 vuotta 8 kuukautta) ja siviilioikeudenkäynnin (EIT:n tuomioon asti 14,5 vuotta) kohtuuttomasta kestosta ja siitä, ettei kotimainen lainsäädäntö turvannut niiden varalta tehokasta oikeussuojakeinoa (6 ja 13 artikla). Tuomiossa todettiin myös 8 artiklan loukkaus asianajajan toimistossa suoritettun kotietsinnän ja asiakirjan takavarikon johdosta. EIT piti suomalaista sääntelyä asianajajasalaisuuden alasta ja sisällöstä epäselvänä ja pani merkille, ettei etsintään ryhtymiseen liittynyt riippumatonta lainkäytöllistä valvontaa. Asiasta tulee säätää selvän ja yksityiskohtai-

sin säännöksiin, jotka asettavat takeet väärinkäytöksiä ja mielivaltaa vastaan. Kotimaisen lain epäselvyyksistä johtui, ettei valittaja ollut saanut sitä minimiturvaa, johon hän olisi ollut oikeutettu oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti demokraattisessa yhteiskunnassa.

Natunen-tapauksessa (31.3.2009) kysymys oli syytetyn oikeuksien (6 artiklan) loukkauksesta, kun telekuuntelun nauhoituksia oli hävitetty tuolloin voimassa olleen lain nojalla jo esitutinnan aikana poliisin päätöksellä. EIS 6 artiklan 1 kohdan vaatimukset eivät täyty, jos kysymys siitä, mikä esitutkinta-aineisto on jutussa relevanttia, jää tutkijaviranomaisen päätettäväksi joko yksin tai yhdessä syyttäjän kanssa. Myös *Janatuinen*-tuomiossa (8.12.2009) todettiin syytetyn oikeuksien loukkaus, kun poliisi oli hävittänyt osan telekuuntelulla tehdyistä nauhoituksista pidettyään niitä jutun kannalta irrelevantteina.

Vilén-tuomiossa (17.2.2009) kyse oli siitä, loukattiinko oikeudenkäynnin osapuolten tasa-arvoa sen johdosta, että tuomioistuimelle toimitettuja lääkärinlausuntoja ei ollut annettu tiedoksi asianosaiselle. Asiantuntijalääkäreiden lausuntojen olennainen sisältö oli kuitenkin otettu tarkastuslautakunnalle jätettyyn Kelan lausumaan, josta valittaja sai tehdä huomautuksia. 6 artiklan vastaista oli se, että valittajalle ei ollut annettu mahdollisuutta arvioida, edellyttivätkö oikeudenkäyntiasiakirjoihin otetut asiakirjat hänen huomautuksiaan.

Marttinen-tuomiossa (21.4.2009) valittajana olleelta velalliselta oli vaadittu ulosottoselvityksen yhteydessä sakon uhalla varallisuustietoja, vaikka hän oli samaan aikaan vireillä olleessa esitutkinnassa epäiltynä väriin varallisuustietojen antamisesta aiempien selvitysten ja konkurssiasian yhteydessä. KKO oli ratkaisullaan KKO 2002:116 hyväksynyt menettelyn, mutta EIT katsoi, että kyse oli itsekriminointisuojaan loukkauksesta. Tuomion johdosta KKO joutui sittemmin purkamaan itsekriminointisuojaan muutama päivä ennen Marttinen-tuomiota antamansa aikaisemman ennakkoratkaisunsa KKO 2009:27 uudella ennakkoratkaisulla KKO 2009:80.

KKO:n linjanvedosta (KKO 2004:94) oli kyse myös *Kari-Pekka Pietiläinen* -tapauksessa (22.9.2009). Hovioikeuden istuntoon henkilökohtaisesti kutsutun syytetyn valituksen käsittely oli jätetty sillensä hänen jäätyään

pois istunnosta, vaikka istuntoon oli tullut hänen oikeudenkäyntiavustajansa. KKO piti menettelyä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 20 §:n 1 momentin mukaisena, eikä katsonut sillensä jättämisen olleen ristiriidassa EIS 6 artiklan 3 (c) kappaleen kanssa. EIT päätyi vastakkaiseen johtopäätöksen pitäen sillensä jättämistä jutun olosuhteissa erityisen tiukkana ja ankarana seuraamuksena.

Ns. kaksoisrangaistuksen kiellosta (*ne bis in idem*) oli kyse *Ruotsalainen*-tuomiossa (16.6.2009). EIT katsoi, että dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta dieselautoonsa tankannutta henkilöä rangaistiin kahdesti, kun hän sai teostaan toisaalta sakon ja toisaalta häneltä perittiin polttoainemaksulain perusteella polttoainemaksu kolminkertaisena. EIT piti myös viimeksi mainittua sinänsä kotimaisittain hallinnolliseksi toimeksi miellettyä seuraamusta 6 artiklassa tarkoitettuna rangaistuksena. Mainittujen menettelyiden kohteena olleet tosiseikat eivät juuri eronneet toisistaan, ja niitä oli pidettävä olennaisesti samoina 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta.

R.H.-tapaus (2.6.2009) koski hovioikeuden seulontamenettelyä rikosasiassa. Hovioikeus oli suullista käsittelyä järjestämättä ja juttua enemmän tutkimatta pyssyttänyt käräjäoikeuden asiassa antaman tuomion. EIT katsoi, että suullisen todistelun uskottavuudesta ei ollut voitu päättää hovioikeudessa arvioimatta välittömästi valittajan ja asianomistajien henkilökohtaisesti antamia kertomuksia.

A.L.-tapauksessa (27.1.2009) valittajan tuomio lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä oli perustettu välilliseen näyttöön eli lapsen äidin ja lasta haastatelleen asiantuntijalääkärin kertomuksiin. Todistelumenettelyyn ei ollut liittynyt riittäviä takeita syytetyn oikeuksien kannalta, koska hän ei ollut saanut tilaisuutta tehdä kysymyksiä lapselle missään vaiheessa oikeudenkäyntiä tai esitutkintaa. Myös *D.*-tapauksessa (7.7.2009) oli vastaavanlainen rikosoikeudenkäynnin kontradiktorisuusvirhe, kun pienen lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskeneessa rikosjutussa lapsen kertomus oli tuomion olennaisena perusteena, vaikka lasta ei ollut kuultu esitutkinnassa eikä oikeudessa eikä syytetylle ollut tarjottu asianmukaista tilaisuutta tehdä lapselle kysymyksiä lääkärintutkimusten puitteissa.

Tuomio sananvapaudesta

Eerikäinen ym. -tuomio (10.2.2009) paljasti sananvapauden loukkauksen. KKO oli ratkaisullaan KKO 2001:96 velvoittanut vireillä olleesta törkeää petosta koskeneesta rikosasiasta artikkelin kirjoittaneen toimittajan, päätoimittajan ja lehden kustantajan suorittamaan korvausta yksityiselämän loukkaamisesta. EIT katsoi, että kerrotut tapahtumat ja lainaukset oli otettu julkiseksi tulleeesta syytekirjelmästä, mihin KKO ei ollut ottanut kantaa. KKO:n ratkaisun valossa ei myöskään ollut ilmeistä, minkä merkityksen se oli antanut rikosasiassa syytettynä olleen henkilön valokuvan julkaisemiselle henkilön nimen julkaisuun verrattuna. EIT:n mielestä artikkelin aiheena ollut julkisten varojen väärinkäyttö oli yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys, ja julkisen keskustelun edistäminen aiheesta oli ollut perusteltua. EIT katsoi, että KKO ei ollut perustellut valittajien sananvapauteen puuttumista riittävin syin.

Uusista kommunikoiduista valituksista

Hallituksen vastausta pyydettiin 38 uuteen valitukseen. Lukumäärä oli edelleen hyvin korkea, vaikka se jäikin jälkeen edeltävän vuoden ennätystasosta (69 kommunikoitua uutta valitusta).

Osan tietoon annetuista uusista valituksista EIT ehti päättää jo vuoden 2009 puolella; joko sen takia, että hallitus oli edellä kuvatulla tavalla sopinut asian sen käsittelyn päättävällä tavalla tai antamalla nopeasti asiassa tuomion. Vireille ja tulevaa ratkaisua odottamaan uusista valituksista jäi 15. Niissä oli kyse paitsi rikos-, riita- ja hallintolainkäyttöasian väitetysti kohtuuttomista kestoista (6 jutussa), myös asiakirja-aineiston asianosaiselle toimittamatta jättämisestä (2 tapausta), kotietsintää ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja koskevan lainsäädännön EIS-mukaisuudesta, sananvapauden toteutumisesta, itsekriminointisuojaan toteutumisesta ulosotto selvityksen ja talousrikoksen yhdistelmätilanteessa, kaksoisrangaistuksen kiellon noudattamisesta veronkorotusmenettelyssä ja sitä seuranneessa talousrikosasiassa, pakkolääkinnästä sekä kotikunta-laista johtuvista liikkumisvapauden rajoituksista.

3.3

OIKEUSASIAMIEHEN HAVAINTOJA

3.3.1

PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan OA:n laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisesta. Havainnot perustuvat kertomusvuonna ratkaisuun kanteluihin ja omiin aloitteisiin sekä tarkastuskäynneillä esille tulleisiin tietoihin. Jäljempänä olevan esityksen ei ole tarkoitus olla OA:n kokonaisnäkemys perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa. Kanteluiden kautta esille tulee vain rajoitettu otos hallinnon toimivuutta kuvaavista tiedoista.

Jakson tarkoituksena on hahmottaa yleiskuvaa perusoikeuksien toteutumisesta hallinnossa ja muussa OA:n valvontavaltaan kuuluvassa toiminnassa. Ratkaisuisia tuodaan esille nimenomaan niiden keskeinen perus- ja ihmisoikeussisältö – usea ratkaisu tulee seikkaperäisemmin käsitellyksi jäljempänä asiaryhmäkohtaisissa jaksoissa, joissa tarkastelukulma on laajempi. Kaikkia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä ratkaisuja ei ole voitu sisällyttää tähän jaksoon.

3.3.2

YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään PL 6 §:ssä. Hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi kuitenkin oikeuttaa ihmisten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Perusoikeusudistuksen yhteydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein OA:lle tulevissa kanteluissa.

Potilaiden yhdenvertaisuus hoitotarvikkeiden ja välineiden saamisessa ei kaikissa tapauksissa toteudu, koska kunnissa esiintyy erilaisia käytäntöjä tarvikkeiden ja välineiden myöntämisessä ja niiden jakelun järjestä-

misessä. Kuntien menettelytavat eroavat myös siinä, voiko asiassa tehtyyn päätökseen hakea muutosta. Lisäksi osa kunnista perii hoitotarvikkeiden ja -välineiden kotiinkuljetuksesta maksun, mikä osaltaan aiheuttaa kansalaisten eriarvoisuutta. On myös epäselvää, miten potilaalle määrätty maksua koskeva muutoksenhakuoikeus toteutuu (1860/2/07). Johtajaylilääkärin ohje hoidon rajaamisesta ja elämän loppuvaiheen hoidosta sairaalassa oli PL:n syrjintäsäännöksen vastainen siltä osin kuin siinä oli maininto, että ”esimerkiksi vaikeasti kehitysvammaiset eivät yleensä kuulu tehohoidon piiriin” (3624/4/07).

Lasten tosiasiallista tasa-arvoa päiväkodeissa edistää se, että maitoallergisille lapsille tarjottaisiin maitoa korvaava tuote ruokajuomaksi. Tällöin maitoa korvaavan tuotteen tarjoaminen veden ohella maitoallergisille lapsille antaisi myös heille mahdollisuuden valita ruokajuomansa samalla tavalla kuin muut lapset. Tällainen menettely olisi OA:n mielestä tosiasiallisen tasa-arvotavoitteen mukaista ja turvaisi lasten tosiasiallista yhdenvertaisuutta päiväkotien ruokailuissa tapahtunutta paremmin (3722/4/07).

Lääninhallitusten käytännöt taksiluvan hakijoiden työkokemuksen laskemisessa poikkeavat toisistaan, mitä AOA ei pitänyt tyydyttävänä taksiluvan hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Lisäksi vaihtelua on voinut olla myös saman läänin sisällä. Se, että kyse on PL 18 §:ssä perusoikeutena turvatusta oikeudesta – joskin luvanvaraisesta – harjoittaa elinkeinoa, korostaa hakijoiden yhdenvertaisen arvioimisen merkitystä (2844/4/07*).

Alkoholilaissa ei ollut anniskelupaikan vastaavan hoitajan ja hänen sijaisensa kelpoisuudesta säädetty siitä, miten pitkältä ajalta henkilön aiemmalla käyttäytymisellä voi tai saa olla vaikutusta arvioitaessa hänen sopivuuttaan tehtävään. Tulkintakäytäntö vaihteli eri lääninhallituksissa. Myös Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) ja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tulkinnot poikkesivat toisistaan. AOA ei pitänyt asiointilaa tyydyttävänä anniskelupaikan vastaavaksi hoitajaksi tai hänen sijaisekseen hakeutumis- ja olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta (1901/4/07*).

Kunnan päätös korvata veteraanien asiakasmaksut vastasi valtakunnallisessa lainsäädännössä valittuja ratkaisuja. Myös veteraanien puolisoiden maksujen korvaamiskäytäntö näytti tukevan lainsäädännöstä ilmenevää veteraanien kuntouttamistavoitetta. Valtuuston päätöksen tulkinnanvaraisuus vaikeutti kuitenkin sen arvioimista, ovatko kunnan eri viranomaiset käyttäneet harkintavaltaansa lainmukaisesti. On otettava huomioon, että päätös korvata tiettyjen ryhmien terveydenhuollon maksut merkitsee puuttumista kunta-laisten yhdenvertaisuuteen. Päätöksestä tulisi sen vuoksi yksiselitteisesti käydä ilmi, mitä ryhmiä ja mitä maksuja päätös koskee (236/4/08).

Vankien yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että erilaiseen kohteluun vieraiden tapaamisessa eri vankiloissa tulee olla olosuhteista johtuvat hyväksyttävät perusteet (3016*, 3042 ja 3044/4/07).

Itä-Suomen aluevankilan alueella ei ollut avolaitospaikoja naisvangeille. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta on kestäväntöntä, jos henkilön asuinpaikka voi määrätä sen, onko lyhyttä rangaistusta tai muuntorangaistusta suorittavalla naisella käytännössä mahdollisuutta päästä avolaitokseen vai ei (324/4/08*).

Vankeuslaki antaa vangille oikeuden olla puhelimitse yhteydessä vankilan ulkopuolelle. Koska kuulovammaiset eivät voi käyttää tätä oikeutta korttipuhelimilla, AOA piti suositeltavana ja perusteltuna, että sähköisen viestinnän luvan myöntämistä harkittaessa otettaisiin vangin kuulovammaisuus huomioon luvan myöntämistä puoltavana perusteena (1607, 1608 ja 1954/4/08).

Kansanedustajalta puuttuivat matkustusasikirjat, mutta hänet päästettiin poistumaan maasta. Säännönmukainen menettely rajatarkastuksessa on estää henkilön maasta poistuminen silloin, kun henkilöllä on puutteelliset matkustusasikirjat. Kansanedustajan tapaukseen verrattavissa olevissa tapauksissa ”tavallisilta” kansalaisilta olisi estetty maasta poistuminen matkustusasikirjojen puuttumisen vuoksi. Kanteluasian tutkinnassa esiin tuodut seikat eivät olleet riittävät rajatarkastuksen normaalikäytännöstä poikkeamiseen eivätkä ne olleet objektiivisesti arvostellen kestävä. Ilmi tullut menettely oli yhdenvertaisuuden näkökulmasta kritiikille altis (564/4/07*).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (Somla) ilmoitti avoinna olevasta virasta ainoastaan omalla ilmoitustaulullaan. Menettely ei ollut avointa ja julkista siten kuin viranomaisen toiminnalta voitiin edellyttää. Käytäntö ei myöskään kohdellut yhdenvertaisesti kaikkia kyseeseen tulevia viran hakijoita (2831/4/07*).

Syrjintäkielto

PL 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yhdenvertaisuussäännöstä. Se edellyttää, että ketään ei saa "ilman hyväksyttävää perustetta" asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Hyväksyttävä peruste erilaiseen asemaan asettamiselle oli Toimihenkilöiden työttömyyskassalla, kun se käsitteli kokonaan työttömien ja toistaiseksi lomautettujen työttömyysetuushakemukset nopeammin kuin sellaisten henkilöiden hakemukset, joilla oli työttömyysaikais-tuloa. Näin oli tapahtunut ainakin kesä-elokuun aikana vuonna 2009. Työttömyyskassan noudattamaa käsittelyjärjestystä ei voitu pitää menettelynä, jota noudattaessaan kassa asettaisi etuutta hakevat jäsenensä perusteettomasti eri asemaan. AOA:n mukaan kassan ei tule kuitenkaan menetellä niin, että työttömyysaikais-tuloa saavien kassan jäsenten hakemusten käsittelyajat pitenisivät kohtuuttomasti verrattuna työttömyysaikana kokonaan vailla tuloa oleviin jäseniin (2057 ja 2098/4/09).

Finnvera Oyj ei rikkonut yhdenvertaisuutta tarjotessaan vain toiselle sukupuolelle suunnattua lainamuotoa (*naisyrittäjälaina*). Naisyrittäjälainalla edistetään ja tuetaan naisten yritystoimintaa tilanteessa, jossa naiset hakeutuvat miehiä vähemmän yrittäjiksi. Tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon saavuttaminen. Menettely oli tarpeellista ja oikeasuhtaista, eikä se johtanut syrjintään yksilötasolla, koska miesten haettavissa oli vastaavankaltainen lainamuoto eli pienyrittäjälaina (2957/4/09).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

PL:n yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun sekä heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompaa ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten positiiviselle erityiskoh-telulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

Lapsen sijoittaminen ylipaikalle perhetukikeskuksen yleisiin neuvottelutiloihin ilman omaa sänkyä lähes kuukauden ajaksi ei vastannut PL:stä johdettavaa julkisen vallan velvollisuutta turvata lapsen hyvinvointi sijoitusaikana. Menettely oli myös lastensuojelulain vastaista (1127/4/08).

3.3.3

OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Perusoikeussuoja koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi oluttuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä oluttuvuudesta on kysymys mm. suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kan-nalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja

voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Tarkastustoiminnassaan OA onkin kiinnittänyt erityistä huomiota sotaväen simputusperinteen katkaisemiseen. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankeiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätysten käyttö.

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

PL 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentissa kielletään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapauden riistäminen mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Momentti sisältää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmennyksiä sääntöjä. Ne kohdistuvat sekä lainsäätäjään että -soveltajaan. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulisi perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saisi olla mielivaltaisia.

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Vapaus ja koskemattomuus terveydenhuollossa

Rauhattomaan, sekavaan tai väkivaltaiseen potilaaseen terveyskeskuksessa kohdistettavat *rajoitustoimenpiteet* (esimerkiksi eristäminen, sitominen ja lääkitseminen) merkitsevät voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa. Potilaslain säännökset eivät tältä osin täytä niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka PL:ssä asetetaan henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta rajoittavalle lainsäädännölle (1073/2/07*).

Sairaalan akuuttiosastoilla ei ollut mahdollisuutta huone-eristämiseen, koska eristyshuonetta ei ollut käytössä. Yleiseksi toimintakäytännöksi oli tämän vuoksi muotoutunut potilaan sitominen. *Sitominen yleisenä toimintakäytäntönä oli lainvastainen*. Oikeus turvallisuuden perusoikeutena korostuu psykiatrisessa sairaalahoidossa, johon potilas on määrätty vastoin tahtoaan. Sairaalan suljetulla osastolla olisi tullut tiedostaa, että parvekkeen lukitsematon ovi voi mahdollistaa potilaan ulospääsyn, vaikka parvekkeen lasitus oli kiinnitetty ja lukittu potilaan karkaamisen estämiseksi (1234/4/08).

Kehitysvammahuollossa asianmukainen *pakon käytön kirjaaminen* on edellytys sille, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen ja/tai vapaudenriiston laillisuudesta voidaan jälkikäteen varmistua. Pakon käytön kirjaamisessa tulee huolehtia siitä, että tapahtumaan johtavien syiden ja toimenpiteen kuvaus on riittävän yksityiskohtaista (1047/2/07).

Perhekohtivanhemmilla ei ole missään tilanteessa oikeutta käyttää sijaishuoltoon sijoitettuihin lapsiin lastensuojelulaissa mainittua rajoitustoimenpidettä eli lapsen kiinnipitoa (236/4/08).

Poliisin puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen

Vakiintuneesti suuri osa PL 7 §:n alaan kuuluvista kanteluista koskee toimenpiteitä, joita poliisi kohdistaa yksittäisen henkilön vapauteen. Kanteluissa arvostellaan joko sitä, että poliisin toiminnalle ei ole ollut laillista perustetta tai että se on ollut lainsäädännöksiin sisältyvien suhteellisuutta korostavien periaatteiden vastaista. Poliisitoimeen kohdistuvilla tarkastuksilla on jatkuvasti kiinnitetty huomiota vapauden menetyksen perusteiden asianmukaiseen kirjaamiseen, joka liittyy tässä jaksossa myöhemmin selostettavaan PL 21 §:stä johtuvaan perusteluvelvollisuuteen.

Kantelija oli otettu kiinni epäillyn laittoman uhkauksen vuoksi. Jälkikäteen voitiin AOA:n mukaan perustellusti kysyä, olisiko tilanne – pakkokeinojen käyttöön liittyvä suhteellisuusperiaatekin huomioon ottaen – ollut mahdollista selvittää esimerkiksi puhuttelemalla häntä. Toisaalta asiaa oli arvioitava sen tiedon valossa, joka poliisilla oli ollut toimenpiteistä päätettäessä. Se, että il-

moitusta poliisille ei ollut tehnyt henkilö, joka oli kokenut tulleen uhatuksi, oli saattanut aiheuttaa epätarkkuutta tapauksen yksityiskohdista siinä vaiheessa, kun poliisi päätti toimenpiteistä asiassa (557/4/07).

AOA piti virheellisenä sitä, että poliisi oli päättänyt kuljettua 10-vuotiaat pojat poliisiasemalle epäillyn näpistysrikoksen selvittelyä varten. Poliisitoiminnassa noudatettavaan suhteellisuusperiaatteen ja lasten oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiin nähden AOA piti erityisen kyseenalaisena 10-vuotiaiden kuljetamista poliisiasemalle tämänkaltaisen rikoksen selvittämisen vuoksi (986/4/07*).

Tapon yrityksestä epäilty joutui olemaan vangittuna viikon liian pitkään. Kun syytetty ei ollut nostettu määräjassa, epäilty olisi pitänyt päästää vapaaksi. Käräjäoikeus vapautti hänet heti, kun virhe tuli ilmi epäillyn henkilön asianajajan tiedusteltua tilannetta käräjäoikeudesta (1716/4/07*).

Poliisin tai vartijan tulee oma-aloitteisesti tiedustella kiinniotetulta, jonka vapaudenmenetys oli kestänyt yli 12 tuntia, haluaako hän ilmoittaa kiinniottamisesta. Ilmoituksen tekeminen ei voi olla sen varassa, että kiinniotettu itse pyytää ilmoitusta tehtäväksi (2943* ja 4138/4/08).

Turvallisuus

Poliisipartio oli kohdannut virkatehtävällään alaikäisen lapsen kulkemassa moottoritien pientareella. Poliisimiesten olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota lapsen turvallisuuden varmistamiseen ja pyrkiä myös selvittämään, minkä takia lapsi liikkuu yksinään näin poikkeuksellisella kulkureitillä. Tämä tapahtuu yleensä helpoiten olemalla puhelimitse yhteydessä lapsen huoltajiin (1324/4/08*).

Lapsella on oikeus siihen, että epäily hänen seksuaalisesta hyväksikäytöstään selvitetään asiantuntevasti ja että tätä koskevat tutkimukset suoritetaan kiireellisesti. Kysymys on lapsen turvallisuutta ja koskemattomuutta koskevan perusoikeuden toteutumisesta. Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittäminen kesti keskussairaalassa kokonaisuudessaan kohtuuttoman

kauan. Poliisin virka-apupyynnöön vastaamiseen kului runsaat yhdeksän kuukautta (1700/4/08*).

Suomen viranomaiset eivät voi edellyttää sellaisten asiakirjojen hankkimista, joista voi aiheutua vaaraa pakolaiselle tai hänen perheensä jäsenelle. Pakolaisten itsensä tai heidän perheenjäsentensä voidaan olettaa kykenevän parhaiten arvioimaan sen, sisältyykö viranomaisten pyytämään yhteydenottoon riskejä. Pakolaisen perheenjäsentä koskeviin selvityspyyntöihin, jotka edellyttävät tämän ottavan yhteyttä omaan lähetystönsä tai muuhun kotimaansa viranomaiseen, tulee suhtautua pidättyvästi ja jättää ne tekemättä, jos vaaraa voi aiheutua (3565/4/07).

Vankiloiden olosuhteet

PL 7 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää mm. kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Oman erityisen ryhmänsä OA:n suorittamassa laillisuusvalvonnassa muodostavat sinänsä laillisin perustein vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet vapauden menetyksen aikana. Näitä koskevia asioita ratkaistaan lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Vankilan naisvangeille suoritettussa kyselyssä ilmoitettiin kahdesta tilanteesta, joissa vanki oli kokenut seksuaalista häirintää. AOA korosti vankilan velvollisuutta huolehtia siitä, ettei kukaan oikeudettomasti puutu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Vankilan tulee kaikin käytettävissään olevin keinoin pyrkiä estämään ennalta kaikenlainen seksuaalinen häirintä ja puuttua ilmi tulleisiin tapauksiin (3095/2/07*).

Vankilassa tehdyn puhalluskokeen perusteena olleelle epäilylle olisi pitänyt olla laissa edellytetyt konkreettiset syyt, eikä epäilyn perusteeksi riittänyt se, että vangilla oli ollut mahdollisuus nauttia alkoholia ja hänellä oli aiempi päihteisiin liittyvä kurinpitomerkintä (2723* ja 2726/4/08).

Eräässä poliisivankilassa oli mahdollinen tilanne, jossa vapautensa menettänyt henkilö saattoi olla tunnin ajan valvonnatta eli säilytystilassa tai poliisiasemalla ei ollut henkilökuntaa paikan päällä. Menettely, jossa vapautensa menettänyt henkilö saattaa olla tunnin ajan valvonnatta, ei täyty lain edellyttämää valvonnan tasoa mm. turvallisuusriskien takia (1640/4/08*).

Vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ei ole nimenomaisesti mainittu mitään saman vankilan eri osastoilla olevien vankien oikeudesta tavata toisiaan. Tapaamisessa on kyse oikeudesta vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Kyse voi olla myös oikeudesta perhe-elämään. Vankien keskinäisen tapaamismahdollisuuden myöntämisessä on kyse paitsi oikeudesta yksityiselämään, vankilaympäristön kyseessä ollessa myös oikeudesta turvallisuuteen. Lainsäätäjän ratkaistavaksi kuuluu, kuinka nämä oikeudet tulee ottaa huomioon. Saman vankilan vankien tapaamismahdollisuuksista tulee siten säätää lailla (1304/4/07*).

Nykyinen ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskeva järjestelmä mahdollistaa eräissä tilanteissa henkilökohtaisen vapauden loukkaukset. Vapauttaminen ei saa viivästyä tarpeettomasti pelkkien hallinnollisten muodollisuuksien takia, ja vapauttamismenettelyihin tulisi järjestää enemmän perus- ja ihmisoikeusmyönnteistä joustavuutta (1138/2/08*).

Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen velvoittaa vankilaviranomaisia huolehtimaan siitä, että olosuhteet eristämistarkkailussa ovat turvalliset ja että terveydenhuoltohenkilöstölle ilmoitetaan viipymättä eristämistarkkailuun sijoittamisesta. Virka-ajan ulkopuolella ja viikonloppuisin tämä edellyttäisi riittävästi resursoitua päivystysjärjestelmän luomista (133/4/08*).

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

PL 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Säännös on pääosin samansisältöinen kuin EIS 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin eivätkä PL ja EIS soveltamiskäytännössään saa aina samanlaista sisältöä.

Ihmisarvoisen kohtelun merkitys voi tulla esille varsin moninaisissa tilanteissa. OA:n tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan toimittaa tarkastuksia mm. vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Toisinaan tarkastuksilla nousevat esille ihmisarvoisen kohtelun vaatimukset.

Vankilassa eristämistarkkailussa meneteltiin virheellisesti monissa kohdin. Vangin ei ollut annettu ulkoilla ja luonnonvalon pääsy selliin oli estetty. Vangin peseytymismahdollisuuksia ei ollut järjestetty asianmukaisesti, hänelle ei annettu haltuun luettavaa eikä hänen mahdollisuuksistaan uskonnonharjoittamiseen huolehdittu asianmukaisesti. Hänelle ei annettu kirjoitusvälineitä, hänellä ei ollut mahdollisuutta kannella vankilan valvontaviranomaiselle eikä hänen annettu soittaa omallsilleen. Vangin eristämistarkkailua oli myös jatkettu tilanteessa, jolloin sen jatkamisen edellytykset eivät täyttyneet. Vangin kohtelu kokonaisuutena arvioiden oli ihmisarvoa loukkaavaa (1308/4/09*).

3.3.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on se, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin teko-
hetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Sitä koskevia ongelmia tulee vain harvoin OA:n arvioitavaksi.

Tulli määrää EU:n sisäkaupan tilastoilmoitusten laiminyönnistä virhemaksun. Sen luonne joko pakkokeino-
luontoisena hallinnollisena seuraamuksena tai rangaistusluonteisena maksuna on tulkinnanvarainen. Vaikka

kysymys olisi hallinnollisesta seuraamuksesta, ei siitä seuraa, etteikö sääntelylle tulisi asettaa hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvia vaatimuksia täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (3373/4/07*).

3.3.5 LIKKUMISVAPPAUS 9 §

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeus uudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohteisemmin. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely.

Liikkumisvapautta koskevissa kanteluissa on usein kysymys passin myöntämiseen liittyvistä viranomaisratkaisuksista tai -menettelyistä. Myös asuinpaikasta riippuvat erilaiset sosiaaliset tuet saattavat johtaa ongelmiin liikkumisvapauden näkökulmasta.

3.3.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

PL 10 §:ssä suojataan oikeutta yksityiselämään. Tätä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

Yksityiselämän suoja koskevassa PL:n säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suojaa. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

Kotirauha

Kotirauhan kunnioittamiseen on julkista tehtävää suoritettaessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Noutaessaan psykiatrista potilasta terveyskeskukseen tutkittavaksi sairaankuljettajien olisi ollut perusteltua odottaa, että potilaan puoliso olisi avannut heille oven sen sijaan, että he menivät ovikelloa soitetuun sisään asuntoon, jonka ovi oli auki (3536/4/07*, 1836* ja 2708/4/08*).

Poliisin toimittamat kotietsinnät

Kotirauhan piiriin ulottuvien viranomaisten toimenpiteiden perustuminen lakiin tulee usein esille poliisin toimittamissa kotietsinnöissä.

Aina kun poliisi menee kotirauhan suojaamaan rakennukseen, tulee tarkasti harkita, mikä on se säännös, joka antaa tähän oikeuden. Eräässä tapauksessa poliisi oli alun perin hälytystehtävänä alkanutta tilannetta selvittäessään käynyt talossa ja hakenut sieltä sittemmin takavarikoidun haulikon. AOA katsoi, että huoneeseen meneminen haulikon hakemiseksi oli tuossa tapauksessa jo rikoksen selvittämistä ja sitä olisi tullut pitää kotietsintänä ja noudattaa sitä koskevia säännöksiä, mm. laatia pöytäkirja (16/4/08*).

Toisessa tapauksessa poliisilain ja mielenterveyslain nojalla oli perusteita sille, että poliisi meni kantelijan asuntoon. Toisaalta AOA totesi, että eläinsuojelulaki tai virka-avun antaminen koiran takaisin ottamiseksi eivät tässä tapauksessa oikeuttaneet menemään asuntoon vastoin kantelijan tahtoa (331/4/08).

Poliisi ei ilmoittanut kotirauhan suojaan puuttuvasta toimenpiteestä eli kotietsinnästä kohdehenkilölle lain edellyttämällä tavalla viipymättä. Ilmoitus tehtiin vasta noin kolmen kuukauden päästä (2351/4/07).

AOA arvosteli vanhempaa rikoskonstaapelia siitä, ettei tämä ollut varannut kiinniotettuna olleelle epäillylle mahdollisuutta olla läsnä hänen kotonaan toimitetussa kotietsinnässä (3196/4/07*).

Poliisi oli tarkastanut kantelijan ajokortin ja ajoneuvon asiakirjat hänen kotipihallaan. AOA totesi, että poliisi oli voinut mennä kantelijan pihaan, jonne kenellä tahansa oli vapaa pääsy. Siitä, että jokin toimenpide sinänsä kuuluu poliisin toimivaltaan, ei johdu oikeutta olla ja tehdä toimenpidettä henkilön kotirauhan piirissä, jos tämä vaatii poliisia poistumaan. PL:ssä turvattu kotirauha rajoittaa myös poliisin toimintamahdollisuuksia. Tässä tapauksessa oli epäselvää, oliko kantelija vaatinut poliisia poistumaan paikalta. AOA piti riittävänä kiinnittää poliisipartion huomiota kotirauhan suojasta esittämiinsä näkökohtiin (3199/4/07*).

Rikoksesta epäillyn oikeuksien turvaamiseksi kirjallisen etsintämääräyksen esittämistä tulee pitää vahvana pääsääntönä, josta voidaan poiketa vain erityistilanteissa. Tapauksessa ei ollut esitetty välttämättömiä perusteita sille, että kirjallinen etsintämääräys jäi esittämättä (2981/4/07).

Perhe-elämän suoja

PL 10 §:ään ei sisälly mainintaa perhe-elämän suojasta. Perhe-elämän suojan on kuitenkin katsottu kuuluvan PL:n tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin. EIS 8 artiklassa perhe-elämä on nimenomaisesti rinnastettu yksityiselämään.

Vankien perhe-elämä

Vankien perhe-elämän suojasta on usein kysymys perhetapaamista koskeissa asioissa. OA:lle on vakiintuneesti tullut vuosittain useita kanteluita asiasta.

Vangin yhteydenpitoa omaisiin ja muihin läheisiin on pyrittävä vankeusajana tukemaan. Tästä seuraa myös, että avioliitossa olevan vangin on lähtökohtaisesti aina katsottava yhteyksiensä säilymiseksi olevan perusteltua saada tavata puolisoaan valvonnatta (543/4/07*). Vangin yhteydenpitoa perheeseensä vankeusajana on pyrittävä tukemaan siten, että nämä yhteydet säilyivät vankeusajan (3016*, 3042* ja 3044/4/07*).

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain tapaamista koskevien säännösten ei ole tarkoitettu soveltuvan saman

vankilan eri osastoilla olevien vankien väliseen tapaamiseen. Näissä laeissa ei muutoinkaan nimenomaisesti lausuta mitään vankien oikeudesta tapaamiseen tällaisessa tilanteessa. Tapaamisessa on kyse oikeudesta vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Kyse voi olla myös oikeudesta perhe-elämään (4447/2/09).

Viestintäsalaisuus

Viestin salaisuuden rajoittaminen ilmenee esimerkiksi postilähetetyksen avaamisena ja lukemisena tai puhelun kuuntelemisena ja tallentamisena. Näiden on perustuttava säädettyyn lakiin.

Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkimisessa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä.

Kirjeen lukeminen

Potilaalle osoitettu kirje saadaan mielenterveyslain mukaan lukea ja pidättää vain yhteydenpidon rajoittamisen yhteydessä. Pidätetty kirje on säilytettävä erillään potilasasiakirjoista. Kirjesalaisuus huomioon ottaen kirjeen sisällön merkitsemistä potilaskertomukseen ilman potilaan suostumusta ei voida perustella potilasasiakirjoja koskevalla lainsäädännöllä, vaikka kirjeen sisältöä olisikin pidetty tarpeellisenä potilaan hoidon järjestämisen kannalta (2795/4/07).

AOA antoi vartijalle huomautuksen, kun vankilassa saapuvaa postia tarkastanut vartija oli avannut kaksi kantelijalle OA:n kansliasta lähetettyä kirjettä. Lain mukaan vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea (2126/4/09).

Puhelimeen kohdistuvat toimenpiteet

Vankilan vartijan huolimaton menettely oli arvostelulle altis viestinnän luottamuksellisuuden suojan kannalta, kun vartija ilmoitti puhelun alussa, että puhelua kuun-

nellaan, vaikka kyse oli vangin soitosta asianajajalle. Vartija kuitenkin huomasi virheen välittömästi eikä kuunnellut puhelua aivan sen alkua lukuun ottamatta (1909/4/09).

Kantelijan matkapuhelin oli otettu hänelle suoritettun turvallisuustarkastuksen ajaksi poliisin haltuun. Tapauksessa ei ollut tuotu esille seikkoja, jotka olisivat perustelleet toimenpiteen perusteeksi ilmoitettua tarvetta estää varoitussoiton tekeminen. Myöskään sitä, mihin lain säännökseen menettely olisi voitu perustaa, ei ollut perusteltu hyväksyttävästi (1535/4/08*).

Esitutkinnassa rikoksesta epäiltyinä olleiden veljesten matkapuhelimet oli takavarikoitu ja mm. niissä olleita tekstiviestejä tutkittu. Veljesten välisiä viestejä oli myös liitetty esitutkintapöytäkirjaan. AOA katsoi, että *kielto takavarikoida lähisukulaisten välisiä tiedonantoja* koskee myös tilannetta, jossa nämä ovat molemmat rikoksesta epäiltyjä. Näin ollen veljesten välisiä tekstiviestejä ei olisi tullut liittää esitutkintapöytäkirjaan. Asiassa ei myöskään ollut esitetty riittäviä perusteita sille, että toista epäiltyä asiassa aluksi avustaneelta *lakimieheältä evättiin oikeus toimia avustajana*. Tästä päätöksestä ei ollut tehty asetuksen mukaista merkintää esitutkintapöytäkirjaan (1673/4/07*).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

AOA muistutti yksityisyyden suojasta lentokenttien turvatarkastuksissa. Jos tarkastus vaatii tavallista enemmän selvittelyä, turvatarkastajan tulee tiedustella matkustajalta, haluaisiko hän, että hänen asioitaan käsitellään erillisessä tilassa. Joka tapauksessa turvatarkastajan on varmistuttava siitä, etteivät ulkopuoliset näe tarkastettavan laukun sisältöä tai kuule yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa keskustelua. Lisäksi matkustajalle pitää kertoa, että henkilökannetta on voinut käyttää henkilö, joka on eri sukupuolta kuin tarkastettava, koska sillä voi olla merkitystä siihen, suostuuko matkustaja tarkastukseen skannerilla (1242/4/07*, 1447/2/07* ja 1223/2/08*).

Jos alaikäisen omaisuuden arvo laskee alle holhousasioiden rekisteriin merkitsemisen alarajan, alaikäisen

edunvalvonta tulisi olla mahdollista poistaa rekisteristä, mikäli henkilötietolain tarpeellisuusvaatimus tai holhouslainsäädännössä mainitut syyt eivät edellytä edunvalvonnan rekisteröintiä (478/4/08*).

Yksityisyys terveydenhoidossa ja sosiaalitoimessa

Terveydenhoidon ja sosiaalitoimen toimenpiteissä on otettava huomioon potilaan yksityisyys ja se, että sivulisia ovat kaikki muut kuin potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvat henkilöt.

Sairaalan päivystysklinikan tilojen suunnittelussa oli tehty arvovalinta, jossa hoidon laatua ja turvallisuutta pidettiin ensisijaisena ja potilaan yksityisyyden suojaa toissijaisena. OA:n näkemys oli, että laadukkaaseen hoitoon kuuluu myös potilaan yksityisyyden kunnioittaminen ja suojaaminen. Toisaalta oli ymmärrettävää myös se, että päivystykselliset hoitotilanteet edellyttävät tiloilta esteettömyyttä. OA piti kuitenkin huolestuttavana kehityksenä, jos uusien tilojen suunnittelussa potilaiden yksityisyys ja salassapitovelvollisuuden säilyminen jätetään huomioimatta. Näin ei hänen käsityksensä mukaan tarvinnut olla. Jokaisella, myös potilaalla, on PL:ssä turvattu oikeus luottamukselliseen tiedonvaihtoon arkaluonteisista asioistaan (960/4/08).

Potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapitosäännöksillä toteutetaan yksityiselämän ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia terveyden- ja sairaanhoidossa. Kuntayhtymän peruspalvelukeskuksen dementiayksikön hoitohenkilöstö ei olisi saanut antaa todistusta potilaan voinnista, vaikka kyseisessä yksikössä hoidetaan vain dementoituneita ikäihmisiä. Todistus sisälsi potilaan taudinmäärittelyä, josta päättäminen kuuluu lain mukaan laillistetulle lääkärille (507/4/08).

Kantelijan salassa pidettäviä sosiaalilautakunnan lastensuojeluasiakirjoja oli erehdyksessä joutunut sosiaalilautakunnan julkiselle listalle, joka oli lähetty ulkopuolisille. Tämä loukkasi kantelijan ja hänen lapsensa yksityiselämän suojaa (2459/4/07).

AOA piti sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmallisena sitä, että sairaalan sosiaalityön yksikkö ei itse tehnyt maistraatille edun-

valvontailmoituksia, vaikka sillä oli siihen lain mukaan velvollisuus, vaan pyysi potilaiden jopa kaukaisiakin omaisia tekemään niitä. Menettely avasi mahdollisuuden sille, että salassa pidettäviä tietoja kerrotaan tahoille, joilla ei niihin ole oikeutta (406/2/08*).

Se, että Kela hankkii tietoja etuuden hakijasta tämän toimeksiantajalta, merkitsee puuttumista hakijan yksityisyyteen. Tämän vuoksi Kelan tietojensaantioikeudesta näihin tahoihin nähden tulisi säätää selkeästi ja tarkkarajaisesti. Kela hankki etuusasian käsittelemiseksi tietoja hakijan toimeksiantajalta, kun tietojensaantioikeutta koskeva säännös koskee nimenomaisesti vain työnantajia. AOA esitti STM:lle sääntelyn täsmentämistä (980/4/09* ja 3795/2/09*).

Poliisi

Tiedot yksityiselämästä ovat poliisitoiminnassa merkitävä salassapitovelvoitteita sisältävä asiaryhmä. Poliisin toimintaan sisältyy huomattavan paljon joko ehdotoman salassapidon tai salassapito-olettaman alaista tietoa. Julkisuusperiaate ja pyrkimys avoimuuteen ei voi ohittaa laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä poliisi saa edesauttaa salaisten tietojen leviämistä ulkopuolisille (194/2/07*).

Esitutkinnassa rikoksesta epäiltyinä olleiden veljesten matkapuhelimet oli takavarikoitu ja mm. niissä olleita tekstiviestejä tutkittu. Veljesten välisiä viestejä oli myös liitetty esitutkintapöytäkirjaan. Esitutkintapöytäkirjaan oli liitetty valokuvia ja varsinkin tekstiviestejä, joiden sisällön ei ollut osoitettu mitenkään liittyvän selvittävänä olevaan asiaan. Niiden luottamuksellisuuden ja yksityisyyden vuoksi olisi tullut huolellisesti yksittäistapauksellisesti harkita, voiko niillä olla merkitystä asiassa (1673/4/07*).

AOA arvosteli poliisin ylijohdon antamaa ohjetta rikosilmoitusten salaamisesta. Ohjeessa ei tässä kohtaa näytty annetun painoarvoa PL:ssä turvatulle yksityiselämälle tai henkilötietojen suojalle – perusteena oli vain tutkinnan tai tehtävän turvaaminen (1058/2/07*).

Puhalluskokeen vaatiminen ravintoloitsijalta ja ravintolan henkilökunnalta poliisin toimittaman alkoholiain mukaisen valvontatoimen yhteydessä ei

perustunut lakiin ja loukkasi näiden yksityiselämän suojaa (573/4/08*).

Vankilat

Vankeuslaissa on tarkkailusta ja eristämistarkkailusta erikseen todettu, että niiden edellyttämää valvontaa voidaan suorittaa teknisin apuvälinein. Muualla vankeuslaissa ei ole säännöksiä siitä, että vangin valvontaan sellissä voitaisiin käyttää kameravalvontaa. Vaikka vangin asuttama selli ei nauti kotirauhan suojaa, sellin kameravalvonta loukkaa hänen yksityisyyden suojaansa. Tämän vuoksi sellin kameravalvonta on mahdollista vain silloin, kun siitä on säädetty laissa. AOA katsoi asiassa menetellyn virheellisesti, kun kantelija oli ollut kameravalvonnassa yksinäisyysrangaistusta suorittaessaan (1418*, 1486*, 1488* ja 1489/4/09*).

AOA suhtautui kielteisesti vankilan mahdollisuuksiin käyttää kameravalvontaa vankien riisuttamisen valvonnassa. Kameravalvonta tuo tilanteeseen lisää loukkaavuutta vangin yksityisyyden suojan ja ihmisarvoisen kohtelun kannalta. AOA piti vankien kuvaamista pukuhuoneessa yksityisyyden suojan ja ihmisarvoisen kohtelun sekä myös normaalisuusperiaatteen kannalta erittäin ongelmallisena. AOA katsoi vankilassa menettelyn virheellisesti, kun vankeja oli ilman riittävää lain tukea valvottu kameravalvonnalla pukuhuoneessa (4252/4/08* ja 360/4/09*).

3.3.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAUS 11 §

Uskonnonvapautteen kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ulkoisiin vaatimuksiin puuttuminen voi jossain tapauksissa merkitä myös puuttumista harjoittamisen sisäiseen vapauteen.

Uskonnon ja omantunnon vapautteen sisältyy ns. negatiivinen uskonnonvapaus. Jokaisella on oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Vankilassa oli vangeille jaettu jouluaattona paketit, jotka olivat sisältäneet suklaata, raamatun säkeitä sisältävän Päivän tunnussana 2008 -kirjaseen sekä keltaisen lapun, jossa oli lukenut teksti: "Rauhaa Vapahtajan syntymäjuhlaa sinulle! Toivottaa (vankilan) väki". Pakettien jakelu oli toteutettu siten, että pakettien jakajat olivat käyneet jokaisen vangin sellissä ja ohjanneet vangille paketin toivottaen samalla hyvää joulua.

AOA katsoi, että vankeja ei tulisi saattaa sellaisiin tilanteisiin, joissa heidän uskonnonvapauttaaan mahdollisesti loukattaisiin. Vaikkei uskonnollisen materiaalin jakamista pidettäisikään PL:n tarkoittamassa mielessä uskonnon harjoittamisena, joka tapauksessa kysymys on menettelystä, joka helposti johtaa vakaumusta loukkaaviin tilanteisiin. Näin erityisesti sen vuoksi, että kysymys on vapautensa menettäneistä henkilöistä. Uskontokuntiin kuulumattomilla tai eri uskontoa tunnustavilla vangeilla tulisi olla selkeä mahdollisuus olla vastaanottamatta tällaista materiaalia. Joulupussin jakelutavasta ei negatiivisen uskonnonvapauden kannalta riittävän selkeästi, ymmärrettävästi ja hyvisä ajoin välittynyt vangeille se, että heillä olisi ollut mahdollisuus kieltäytyä joulupussin uskonnollisen sisällön vastaanottamisesta. Nyt uskonnollinen sisältö kävi ilmi vasta vangin vastaanotettua ja avattua suljetun joulupussin (12/4/08*).

Kutsunnalaisten joukkoon kuuluu entistä runsaammin sellaisten vähemmistöjen edustajia, jotka eivät jaa valtaväestön uskonnollista kulttuuriperintöä. Myös näiden vähemmistöjen näkemykset ja odotukset on otettava huomioon. Kutsuntojen toimittamisessa käytettävän tilan soveltuvuutta harkittaessa tulisikin yhtenä näkökohtana olla huoneiston aatteellinen luonne ja käyttötarkoitus. Vaikka kutsuntatilaisuuteen käytetty tila ei olisikaan kirkkoon verrattava selvästi uskonnon harjoittamiseen tarkoitettu tila, myös muissa uskonnollisten yhteisöjen tiloissa on yleensä uskontoon liittyviä tunnusmerkkejä, joita tähän uskontoon kuulumaton saattaa pitää häiritsevinä. Kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulisi olla pyrkimyksenä, että kutsuntatilaisuuksiin käytettävät tilat ovat aatteellisilta kytenöiltään mahdollisimman neutraaleja (3403/2/08*).

Mm. uskonnonvapaudesta oli kysymys tapauksessa, jossa vankilassa eristämistarkkailussa olleelle vangil-

le ei annettu haltuun raamatua, koska tarkkailuselliin ei annettu mitään ylimääräistä omaisuutta. Vankilalle on asetettu velvollisuus huolehtia eristämistarkkailuun sijoitetun mahdollisuudesta uskonnonharjoittamiseen. Raamatun ja muun uskonnollisen kirjallisuuden lukemisessa voi olla kyse säännöksessä tarkoitetusta uskonnonharjoittamisesta (1308/4/09*).

3.3.8 SANANVAPAAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

Sananvapauden kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on säädetty sekä PL:ssä että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähes samansisältöisesti. Sananvapaus-säännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu edistää sananvapautta.

Se, että *poliisi* tekee poliisityötä seuraavan toimittajan kanssa sopimuksen tai muuten kieltää tätä paljastamasta salassa pidettävää tietoa, sopii huonosti yhteen sen kanssa, että sananvapauden sisältyy oikeus julkistaa tietoja ennalta estämättä (194/2/07*).

Poliisipartion kieltä kuvaava julkisella paikalla olevaa diplomaattijoukkoa lähietäisyydeltä merkitsi sananvapauden käytön rajoitusta. Diplomaattisuhteissa turvattava kansainvälinen suojele oli lainmukainen rajoitusperuste ja kuvaamiskiello oli hyväksyttävä tämän tapauksen olosuhteissa (2065/4/07*).

AOA piti lakia lapsipornografian estotoimista tulkinanvaraisena siksi, että keskusrikospoliisin (KRP) nettelyllä merkitä internet-sivusto ns. estolistalle oli merkitystä sananvapauden toteutumisen kannalta, vaikka itse estotoimista päättivät teleyritykset vapaaehtoisesti (1186/2/09*).

Yle Radio 1:n internetissä toimivan keskustelupalstan käyttäytymissääntöjä olisi perusteltua täsmentää, koska niissä ei erikseen mainittu siitä, miten sääntöjen toistuvan rikkomisen vuoksi palstan ulkopuolelle joutuva henkilö pääsee takaisin palstalle kirjoittamaan. (1156/4/08*).

OA:n mukaan perusoikeutena turvatusta sananvapaudesta johtuu, että terveydenhuollon toimintayksiköissä ei voida yksityisyyden suojan turvaamiseksi kokonaan kieltää kamerapuhelimien käyttöä. Kun Satakunnan sairaanhoitopiirin johtajan päätöksellä kiellettiin kokonaan kamerapuhelinten käyttö sairaanhoitopiirin toimintayksiköissä, päätös oli ristiriidassa PL 12 §:n kanssa (3789/4/07*).

Julkisuus

Sananvapauteen liittyy läheisesti oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallenteesta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva perusoikeussäännös. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on korostanut erityisesti tiedonsaannin edistämistä.

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut OA:lle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin OA on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevilla kanteluilla on kuitenkin ollut kysymys tietopyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia ”viivytyksettä” ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava ”mahdollisimman pian”, viimeistään kahden viikon tai – tietyin edellytyksin – viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnöstä. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

Yksityiselämää koskevat tiedot ovat poliisitoiminnassa merkittävä salassapitovelvoitteita sisältävä asiaryhmä. Poliisin toimintaan sisältyy huomattavan paljon joko

ehdottoman salassapidon tai salassapito-olettaman alaista tietoa, eikä julkisuusperiaate ja pyrkimys avoimuuteen voi ohittaa laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä poliisi saa edesauttaa salaisten tietojen leviämistä ulkopuolisille (194/2/07*).

OA:n suorittamassa laillisuusvalvonnassa on katsottu, että julkisuusperiaatteen toteutumisen ja asianomaisen oikeusturvan kannalta olisi epätydyttävää, jos virkamies tai viranomainen voisi itse lopullisesti päättää, että pyynnön kohteena oleva asiakirja ei ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja, ja tällä perusteella kieltäytyä tiedon antamisesta. Tämän vuoksi myös kysymys asiakirjan luonteesta on voitava saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Siten tiedon pyytäjälle on annettava julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä periaatteita noudattaen ohjaus ja pyydettyä valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomainen katsoo, ettei kysymys ole julkisuuslain soveltamisen piiriin kuuluvasta viranomaisen asiakirjasta. Näin on meneteltävä ainakin, jollei ole ilmeistä, että pyynnön kohteena oleva asiakirja jää julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle. Menettely korostaa PL 12 §:ssä vahvistetun julkisuusperiaatteen ensisijaisuutta, turvaa siinä säädettyjä tiedonsaantioikeuksia sekä edistää PL 21 §:n takaamaa oikeusturvaa (1007/4/07).

Lainmukaista ei ole evätä psykiatrisen sairaalan potilaalta rutiininomaisesti – sairaalan käytäntöön perustuen – hänen hoitoaan koskevia tietoja sairauden akuutin vaiheen aikana. Jokaisen potilaan esittämään tiedonsaantipyyntöön on otettava yksilöllisesti kantaa henkilötietolain mukaan (2489/4/08*).

Julkisuuslaki velvoittaa viranomaista edistämään hyvää tiedonhallintatapaa, johon kuuluu asiakirjojen asianmukainen saatavuus. Tiedon esille hakemisesta aiheutuvien kustannusten perimisessä samoin kuin koko asiakirjahallinnossa lähtökohtana on julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutuminen. Kunnan asiakirjataksan määräys, että tästä selvittämistyöstä peritään arvonnalisävero, oli AOA:n mukaan selkeästi julkisuuslain tarkoituksen ja maksujen määräämistä koskevien periaatteiden vastainen. Julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja ei voida milloinkaan osin pitää verollisina asiakirjoina (949/2/08).

3.3.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAAUS 13 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta entistä täsmällisemmin. Myös mielenosoitusoikeus ja ammatillinen yhdistymisvapaus turvattiin nimenomaisesti. Yhdistymisvapauden osana mainittiin myös oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin eli ns. negatiivinen yhdistymisvapaus.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta käsitellään yleensä mielenosoituksiin liittyvissä kanteluissa. Usein on kysymys sen arvioimisesta, onko poliisi riittävästi turvannut kokoontumisvapauden käyttämistä. Myös yhdistysten rekisteröimismenettelyyn liittyviä kanteluita esiintyy. Kertomusvuonna ei ratkaistu yhtään kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen liittyvää asiaa.

PL:ssä turvattua sananvapauden harjoittamista, jota kantelija toteutti vaalimainosten jakamisella ja mielenosoittamisella kaupungin yleisellä torialueella, ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta rajoittaa vaatimalla tämän perusoikeuden käyttäjältä torimaksua. Menettely oli siten ollut lainvastainen ja sillä oli loukattu mielenosoitusoikeutta ja sananvapauden ydinaluetta, joka suojaa ennen muuta poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja tiedonvälitystä (830* ja 3262/4/07*).

3.3.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yksilön perusoikeuksiksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaan säätää PL:n tasolla. Äänestysoikeus kuuluu vain PL:ssä erikseen mainituille henkilöille, esimerkiksi valtiollisissa vaaleissa vain Suomen kansalaisille. Tämän ohella julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Äänestysmenettelyyn liittyviä kanteluita esiintyy tyypillisesti niinä vuosina, joina järjestetään kunta- tai valtiollisia vaaleja.

Vanhainkodin henkilökunnan kiireestä johtuneen epähuomion vuoksi kantelijan äiti ei päässyt osallistumaan laitosaänestykseen. Henkilökunnan olisi ollut syytä varmistua siitä, että kantelijan äiti oli tietoinen mahdollisuudesta osallistua yleiseen ennakkoäänestykseen. Jos hän ei tästä mahdollisuudesta saanut tietää, hän ei ymmärrettävästi voinut esittää sitä koskevaa pyyntöäkään (3734/4/08*).

3.3.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

EIS:n tulkintakäytännössä on sovellettu omaisuuden suojan osalta laajaa harkintamarginaalia, mutta tämä ei ole voinut heikentää kansallisella tasolla myönnettyä vastaavaa suojaa. Omaisuuden suoja on perinteisesti ollut vahva kotimaisessa oikeuskäytännössä.

Omaisuuden suojaa koskevia asioita tulee kuitenkin varsin harvoin OA:n tutkittavaksi. Tämä johtuu ainakin osin siitä, että esimerkiksi poliisin suorittama takavarikko on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi tai että esimerkiksi ulosoton yhteydessä tehdystä täytäntöönpanosta tai ulosottomiehen päätöksestä on laissa säädetty valitusoikeus käräjäoikeuteen. Myös kaavoitus- ja pakkolunastusasioihin liittyy pääsääntöisesti valitusoikeus tuomioistuimeen.

Ajoneuvot viranomaistoimien kohteena

AOA katsoi, että siirtokehotuksen antaminen ja siitä kantelijalle ilmoittaminen olisi kantelun tarkoittamassa tilanteessa ollut omaisuudensuojan näkökulmasta perustellumpaa kuin se, että kantelijan auto oli siirretty varastoalueelle ilman tällaista kehotusta (93/4/08).

Ajoneuvon käytön esto väliaikaisen, autoverolain tarkoittaman verottoman käyttöoikeuden selvittämisessä ja siihen tullilain nojalla liitetty auton tullivalvontaan ottaminen merkitsevät voimakasta puuttumista henki-

lön PL:ssä turvattuun oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan. Asioiden kiireellisen luonteen vuoksi tulee käytön eston edellytysten olemassa oloa punnita huolellisesti (3539/4/08).

Poliisi oli ottanut kantelijan autosta lintujen ruokintaan tarkoitetun siemenpussin ja toimittanut sen ympäristöviranomaisille näyttönä ympäristöviranomaisten asettaman kiellon vastaisesta toiminnasta. Asiassa jäi tulokinnanvaraiseksi, oliko kantelijan auto pakkokeinolaissa tarkoitettu suljettu tila, kun sen etuovi oli ollut avoimena jo ennen haltuunottoon ryhtymistä eli poliisimiehen ei ollut tarvinnut avata ovea todisteen löytääkseen. Tulokinnanvaraiseksi jäi siten samalla, oliko asiassa tehty kotietsintää. Joka tapauksessa poliisimies menetteli virheellisesti siinä, että hän ei ollut huolehtinut omaisuuden haltuunoton asianmukaisesta kirjaamisesta. Kyseessä oli vastoin poliisimiehen omaa käsitystä ollut takavarikko, jossa olisi tullut noudattaa takavarikoinnin kirjaamista koskevia säännöksiä (1909/4/06).

3.3.12 SIVISTYKSELLEISET OIKEUDET 16 §

Maksuton perusopetus turvataan PL:ssä jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kysymys ei tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykijensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty PL:ssä. Oikeus perusopetukseen on PL:ssä turvattu kaikille lapsille. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta opetukseen. Julkisen vallan on huolehdittava tämän perusoikeuden toteutumisesta.

Jotta lapsen perusoikeutena turvattu oikeus perusopetukseen toteutuisi täysimääräisesti, oppilailla tulee lähtökohtaisesti olla oikeus saada samanlaista opetus- ja suunnitelman mukaista opetusta samanlaisessa opetusympäristössä vuorovaikutuksessa vertaisryhmänsä kanssa. Koska oppilaan opetusjärjestely oli tilapäisesti toteutettu vertaisryhmään nähden osittain eri ta-

valla sen vuoksi, että opettajan ja oppilaan äidin vuorovaikutuksessa oli ollut ongelmia, lapsen oikeus yhdenvertaiseen perusopetukseen ei ollut täysin toteutunut (3166/4/08*).

3.3.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

PL:ssä on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä, myös saamelaiden, romanien ja muiden ryhmien kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Ahvenanmaan maakuntaa koskevat kielisäännökset sisältävät Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Suomi on myös hyväksynyt EN:n piirissä laaditun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen.

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityisesti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta, elinkeinonvapautta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Perusoikeus uudistuksen yhteydessä velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ulotettiin koko ”julkiseen valtaan”, ei ainoastaan valtioon. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskehityksen jatkuessa tällä laajennuksella on huomattava merkitys.

Palvelu kansalliskielillä

Työ- ja elinkeinoministeriön EU-rakennerrahastotukien hakumenettely syrji ruotsinkielisiä hakijoita, koska tukien hakemiseen tarkoitettu internetissä käytettävissä oleva tietojärjestelmä oli vain suomenkielisenä versiona (212/4/08*).

Valtiovarainministeriön (VM) menettely oli kielilain vastainen, kun se oli lähettänyt enemmistökieleltään ruotsinkielisille kunnille lausuntopyyntöä ja sen liitteen ainoastaan suomen kielellä (1833/4/08).

SM:n pelastusosasto menetteli kielilain vastaisesti, kun viranomaistiedotteet lukotehtaan tulipalosta oli annettu vain suomeksi. Vakavissa ja kiireellisissä pelastustoimissa tulee ottaa huomioon myös ne velvoittavat säännökset, jotka koskevat viranomaistiedottamisen kieltä. Koska tiedottamisen tarkoituksena oli ollut antaa yksilön perusoikeuksien – oikeus elämään ja turvallisuuteen, omaisuuden suoja ja terveellinen ympäristö – kannalta oleellista tietoa, hätätiedottaminen oli toteutettu moitittavasti, kun tiedotteet oli annettu vain suomeksi (361/2/09*).

Jokaisella on kielilain mukaan valtion viranomaisessa oikeus käyttää suomea tai ruotsia ja oikeus hyvään hallintoon kielestä riippumatta. Näin ollen kantelijalla oli ollut oikeus käyttää ulosottovirastolle lähettämissään tiedusteluissa valintansa mukaan joko suomea tai ruotsia (3198/4/08).

Kantelijan oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, viranomaisissa ei toteutunut, koska hän sai HUS:lta vaikeatulkintaisen, lukuisia virheitä sisältäneen kutsukirjeen ja koska toimenpiteen sekä sen seurannan dokumentointi oli saatavissa vain suomeksi (772/4/08*).

Asianosaisen oikeutta saada pyynnöstään kielilain mukaan maksuton virallinen käännös maanmittaustoimituksen toimituspöytäkirjasta ei voida rajoittaa sillä perusteella, että asian käsittelykielellä laadittu pöytäkirja on toimitettu samassa taloudessa asuvalle kiinteistön toiselle osaomistajalle, jonka käyttämä kieli on ollut sama kuin toimituksen käsittelykieli. Toimituspöytäkirjan tulkausta ei voida jättää toisen erikielisen asianosaisen varaan, vaan asianosaiselle on annettava virallinen käännös pöytäkirjasta kielilaissa säädettyjen edellytysten täytyessä (240/4/07*).

Kun jokaisella on kielilain mukaan valtion viranomaisessa oikeus käyttää suomea tai ruotsia, käräjäoikeudesta esitetty vaatimus, jonka mukaan hakijan tuli toimittaa käräjäoikeudelle ruotsinkielisestä hakemuksesta suomenkielinen käännös, ei ollut kielilain mukainen (2096/4/08).

Kielelliset perusoikeudet ja niiden julkiselle vallalle, tässä tapauksessa kunnalle, asettamat velvoitteet on otettava huomioon tulkittaessa sosiaalipalvelujen järjestä-

misvelvollisuutta. Kunnan tulee sosiaalihuoltolain ja päivähoitolain mukaan järjestää kaksikielisessä kunnassa päivähoitopaikka äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisille lapsille heidän omalla kielellään samoin perustein päivähoitoasetuksessa säädettyssä määräajassa (2525/4/07).

AOA:n mukaan niin kauan kuin kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja ei ole EU:n piirissä hyväksytty ja julkaistu EU:n virallisilla kielillä eli myös ruotsiksi äidinkieleltään ruotsinkieliset tilintarkastajat ovat heitä velvoittavan hyvän tilintarkastustavan tulkinnassa suomenkielisiä selvästi heikommassa asemassa. Yksityisoikeudellisen KHT-yhdistyksen suositukset olivat saatavilla vain suomeksi siitä huolimatta, että niillä oli suuri merkitys hyvän tilintarkastustavan käsitteen tulkinnassa. Tämän vuoksi ja kun mainittujen standardien hyväksyminen ei vielä välttämättä ainakaan kokonaan poista tätä ongelmaa, AOA esitti ministeriön harkittavaksi viivytykseettömiä toimenpiteitä, joilla ainakin suurimmat oikeusturvaongelmat saataisiin mahdollisimman pikaisesti korjatuiksi (2825/2/08).

Palvelua muulla kuin kansalliskielellä

Suomen Akatemian hakuilmoituksesta, jossa hakijoita oli pyydetty laatimaan hakemuksensa englanniksi, ei ilmennyt, että myös kotimaisten kielten käyttäminen olisi tosiasiallisesti ollut mahdollista. Tämä lähtökohta olisi ollut syytä tuoda ohjeissa selvästi esiin (1240/4/07*).

Kaupunginkirjaston tietojärjestelmä tuotti vain englanninkielisiä lainauskuitteja. AOA piti ongelmallisena sitä, jos yksikielisen kunnan kirjaston palvelu on näiden kuittien muodossa osittain vieraskielistä. Yhtä lailla oli ongelmallista, jos asiakkaan tuli erikseen vedota kielellisiin oikeuksiinsa saadakseen kuitin suomeksi. Saadun selvityksen mukaan ongelma oli syntynyt tietojärjestelmää päivitettäessä. Järjestelmä oli sitemmin päivitetty uudelleen niin, että se tulosti asiakkaille suomenkieliset kuitit (2847/2/08*).

3.3.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä turvattiin jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohdana on ollut yrittämisen vapauden periaate ja yleensäkin yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkisella vallalla on tältä osin kuitenkin turvaamis- ja edistämisvelvoite. Lisäksi perusoikeussäännöksessä asetetaan julkiselle vallalle velvoite huolehtia työvoiman suojelusta. Säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa.

Terveyskeskuksen kosteus- ja homevaurioitunutta kuntoutuskotia oli osittain korjattu vuosien varrella ja eniten oireilevaa henkilökuntaa ja potilaita oli ensi vaiheessa siirretty muihin tiloihin tai toisiin toimipisteisiin, mutta lopulta rakennus oli päätetty peruskorjata ja etsiä potilaille sopivat väistötilat. Kaupungin määrätietoisempi toiminta sisäilmaongelmien kokonaisvaltaiseksi poistamiseksi ja korjaamiseksi jo alkuvaiheessa olisi paremmin vastannut julkiselle vallalle PL:ssä asetettua velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta ja edistää väestön terveyttä (2788/4/07).

3.2.15 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet on turvattu PL 19 §:ssä. Jokaisella on PL:n mukaan oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siten kuin laissa säädetään. Julkisen vallan tulee myös lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Erikseen mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittely kesti lokakuussa 2008 kuntayhtymän sosiaalipalvelukeskuksessa 20 arkipäivää säädetyn korkeintaan 7 arkipäivän sijasta. OA antoi huomautuksen kuntayhtymälle hakemuksen lainvastaisesta menettelystä (3435/4/08). OA katsoi kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyneen lokakuussa 2007 sosiaalitoimessa toimeentulotukilain vastaisesti – hakemuksen käsittely kesti kaksi viikkoa kolme päivää (13 arkipäivää) (3520/4/07*).

Kaupungin sosiaalitoimi oli ainakin vuodesta 2005 alkaen laiminlyönyt käsitellä toimeentulotukihakemuksia viivytyksestä. Menettely oli lainvastaista ja moitittavaa (149/4/08). Kantelijan marraskuun 2008 toimeentulotukihakemuksen käsittely sosiaalitoimessa viivästyi viidellä arkipäivällä. Kantelijan toimeentulotukihakemusten käsittelyssä vuosina 2008–2009 tapahtui yleisemmin viivästyksiä (3737/4/08). Sosiaalitoimi menetteli lainvastaisesti siinä, että se ei ollut toimeentulotukilain mukaisesti käsitellyt kantelijan maalisi- ja huhtikuun toimeentulotukihakemuksia viivytyksestä (1416/4/09).

Oikeus perustoimeentulon turvaan

PL 19 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Näissä tilanteissa maksettavista etuuksista huolehtii lähinnä sosiaalivakuutusjärjestelmä.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

PL:n mukaan julkisen vallan tulee lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on myös tuettava perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointia ja yksilöllinen kasvu.

Kun lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä havaitsee, että sijoitettu lapsi on liian haasteellinen perheko-dissa kasvatettavaksi ja vaatii muiden rajoitustoimen-piteiden kuin yhteydenpidon rajoittamisen käyttöä, hä-nen on huolehdittava siitä, että lapsi sijoitetaan en-si tilassa hänelle sopivaan lastensuojelulaitokseen (236/4/08).

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin

PL:n lakisääteisten terveyspalveluiden turvaamisvelvoi-te tulee ottaa huomioon talousarviopäätöksiä tehtäes-sä ja lakeja sovellettaessa. Säädetty vastuu terveyspal-velujen järjestämisestä edellyttää, että tarvittavien pal-velujen sisältö ja laajuus selvitetään. Kunnan tai kunta-yhtymän tulee kuntoutuksasetuksen mukaan huolehtia siitä, että lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut järjeste-tään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kun-toutuksen tarve kunnan tai kuntayhtymän alueella edellyttää. Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat näissä PL:n säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, jos talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tar-vetta vähäisemmäksi (102/4/08*).

Lapsen ja hänen vanhempiensa oikeus riittäviin terveys-palveluihin ei toteutunut, koska lapselle ei järjestetty hänen tarvitsemaansa psykoterapiaa erikoissaira-an-hoitolaissa säädettyssä enimmäisajassa (251/4/08*). Sen sijaan että huostaanotetun lapsen hoitosuhde kes-kussairaalan lastenpsykiatrian yksikössä päätettiin ja jätettiin uuden lähetteen varaan, lastenpsykiatrian yk-sikössä olisi ollut perusteltua laatia lapsen osastotutki-musjakson lopussa jatkohoitosuunnitelma, jossa olisi selvitetty myös perheneuvolan mahdollisuudet hänen avohoitonsa toteuttamiseksi (840/4/08).

Puutteet lasten psykoterapiapalvelujen järjestämis-es-sä johtivat siihen, että hoitotakuuvelvoitteita ei ole voi-tu täyttää. Tämä vaarantaa lapsen oikeutta riittäviin ter-veyspalveluihin (1437/2/09*). Nuoren oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska hän pääsi syö-mishäiriöyksikköön hoitoon vasta seitsemän kuukauden kuluttua hoidon tarpeen arvioimisesta (4008/4/07*). Ai-vovamman saaneiden lasten lääkinnällistä kuntoutus-ta koskevilla yhtenäisillä kriteereillä voidaan osaltaan

turvata riittävien ja yhdenvertaisten terveyspalvelujen toteutumista (3888/4/07*).

Kantelijan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutu-nut, kun häntä koskevaa lääkärin kiireelliseksi katsomaa lähetettä ei toimitettu sairaalasta eteenpäin (279/4/09).

Terveyskeskuksessa oli hammashoitoon jonottavissa sellaisia, jotka eivät olleet vielä päässeet hammashoi-toon kansanterveyslaissa säädettyissä enimmäisajoi-sa eikä heille hankittu hoitoa muilta palveluntuottajilta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtion-osuudesta annetun lain mukaisesti. Potilaiden oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei näyttänyt toteutuvan (271/4/08). Vaikka kunta oli aktiivisesti pyrkinyt täyttä-mään lakisääteisen hoitotakuuvelvoitteensa ja vaikka tilanne oli parantunut, hoidon saatavuus suun tervey-denhuollossa ei vielä kukaan toteutunut kansanterveys-laissa edellytetyllä tavalla. Jonossa oli edelleen yli kuu-si kuukautta hoitoon odottaneita potilaita (323/4/08).

Vankeinhoitolaitoksen C-hepatiitin hoitoa koskeva lin-jaus, jonka mukaan interferonihoidoa ei aloiteta van-keusaikana, ei kaikissa tapauksissa turvaa riittävästi vangin oikeutta hänen lääketieteellisten tarpeidensa mukaiseen ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaan-hoitoon eikä oikeus riittäviin terveyspalveluihin toteu-du (1833/4/07 ja 569/4/08).

Kaupunki ei ollut täyttänyt lakisääteistä velvollisuuttaan järjestää yli kuusi kuukautta korvaushoidoa odottaneille opioidiriippuvaisille potilaille hoidon tarpeen arvioin-nin yhteydessä lääketieteellisesti tarpeelliseksi todet-tua hoitoa säädettyssä enimmäisajassa (3846/4/07*). Opioidiriippuvaisen potilaan oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei toteudu, jos korvaushoidoa jär-jestetään toimintayksikössä ainoastaan metadonia si-sältävällä lääkevalmisteella ottamatta huomioon poti-laan yksilöllisen hoidon tarvetta (715/4/08*).

Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutu-nut plastiikkakirurgian toimialalla, kun hän ei päässyt hoitotoimenpiteeseen laissa säädettyssä enimmäis-ajassa eikä hänelle hankittu hoitoa tuossa ajassa muilta palvelujen tuottajilta (1317/4/08*).

Kantelijalle oli kerrottu mielenterveyskuntoutujien kuntoutuskodin solu-asunnon kosteus- ja homevauriosta jo tämän muuttaessa asuntoon, mutta kaupunki ryhtyi korjaustoimenpiteisiin vasta vuoden kuluttua, kun selviä homealtistuksen oireita oli havaittavissa. Kantelija oli saanut tällöin uuden huoneen, kun hän oli uhanut kannella asiasta (904/4/07).

Puutteelliset potilasasiakirjat

Potilasasiakirjojen laatimista koskevat voimassa olevat säännökset ovat OA:n mukaan selkeät, yksiselitteiset ja täsmälliset. Näiden säännösten noudattamisella varmistetaan oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista (1387/4/08, 1700/4/08* ja 362/4/07*). Riittävien terveyspalveluiden saaminen ei toteutunut, kun potilasasiakirjamerkintöjen perusteella ei ollut mahdollista selvittää, oliko kantelijalla oireita ja jos oli, millaiset ne olivat kyseisenä ajankohtana, mikä oli niiden vaikeusaste ja mikä oli hoidon tarpeen kiireellisyys (2608/4/08*).

Terveyskeskuslääkärin tekemä potilasasiakirjamerkintä potilaalle suoritetusta luomirakkulan poistotoimenpiteestä oli neljän sanan mittainen. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan merkintä oli liian suppea sen arvioimiseksi, oliko rakkulan avaus ollut riittävän laaja tai oliko toimenpide muutoin tehty asianmukaisesti. Tämän vuoksi OA ei myöskään itse voinut arvioida sitä, saiko potilas tältä osin laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa ja toimiko terveyskeskuslääkäri ammattitoiminnassaan asianmukaisesti (3807/4/08*).

Oikeus asuntoon

PL 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena eikä sillä aseteta nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Säännöksellä voi kuitenkin olla merkitystä tulkittaessa muita perusoikeussäännöksiä ja muuta lainsäädäntöä.

3.3.16 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys lähes kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusluetteluksen yhteydessä sisällytettiin perusoikeusluetelloon tätä asiaa koskeva erityinen säännös. Siinä on kaksi ainesosaa: ensinnäkin kaikille kuuluva vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lähinnä julistuksenomainen vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä on tullut perusoikeutena kanteluissa harvemmin esiin. Sen sijaan julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on tullut esiin monissa kanteluissa. Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon tulee usein esille yhdessä oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja siihen liittyvän hyvän hallinnon takeiden kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi asianosaisten kuulemisesta, vuorovaikutuksesta kaavoituksessa, vireillepano-oikeudesta ja oikeudesta saada valituskelpoinen päätös tai valitusoikeudesta ympäristöasioissa.

Asemakaavan laatimisen pohjaksi järjestettiin arkkitehtuurikilpailu, jonka säännöissä oli määritelty alueen rakennusoikeus ja pääasialliset kaavaratkaisut. Perusoikeutena turvattun mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta on ongelmallista, jos arkkitehtuurikilpailu järjestetään ennen kuin asianomainen kaava on ollut edes luonnoksena julkisesti nähtävillä (2173/4/09). Ympäristölupa on yksi keskeisimmistä keinoista ympäristöön vaikuttavien toimintojen sääntelyssä ja valvonnassa, minkä vuoksi myös olemassa olevan toiminnan ympäristölupahakemus ja siihen liittyvät muistutukset tuli käsitellä ilman aiheutonta viivytystä (1940/4/07*). Asukkaalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin ympäristölautakunta taloyhtiön oikaisuvaatimuksen johdosta kumosi asuntoa koskevan asumiskiellon

(2549/4/07*). Rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan rakentamiseen ranta-alueelle varaamatta naapurille tilaisuutta tulla kuulluksi (1076/4/07).

Lähialueen asukkaille olisi tullut varata vaikutusmahdollisuus, kun lääninhallitus käsitteli ravintolan anniskelужan pidennystä. Kantelija oli kirjallisesti pyytänyt lääninhallitusta tekemään valituskelpoisen päätöksen hänen esittämistään vaatimuksista, jotka koskivat ravintolan aiheuttamaa meluhaittaa. Lääninhallitus oli voinut katsoa, että kantelijan lääninhallitukselle tekemä ”valitus” ei merkinnyt sellaisen hallintoasian vireile tuloa, johon olisi annettava hallintopäätös. Hyvään hallintoon kuuluva neuvontavelvollisuus olisi kuitenkin edellyttänyt, että kantelijalle olisi annettu kirjallinen vastaus, jonka perusteluista olisi käynyt ilmi, miksi hänen esittämiinsä vaatimuksiin ei annettu valituskelpoista hallintopäätöstä (2974/4/07*).

3.3.17 OIKEUSTURVA 21 §

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia eli ns. menettelyllistä oikeusturvaa. Kyse on siitä, että viranomaiset noudattavat laadullisesti moitteettomia ja oikeudenmukaisia menettelytapoja. Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet OA:n huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään PL 21 §:ssä. Säännös koskee yhtä lailla rikosprosessia, siviiliprosessia, hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyitä. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että hyvä hallinto nähdään perusoikeuskysymyksenä. Kuitenkin myös EU:n perusoikeuskirjaan sisältyy hyvää hallintoa koskeva säännös.

Hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä PL:stä ja laintaisoista säännöksistä. EIS 6 artikla koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen rinnastuvia viranomaisia eikä hallintoviranomaisia. Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksian-

toa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintaisoisesta vahvistamisesta. Myös vankeuslaissa säädetään useasta PL 21 §:n alaan kuuluvasta asiasta.

Tuomioistuinten – niin yleisten tuomioistuinten kuin hallinto-oikeuksien – menettelyistä puhuttaessa oikeusturvavaatimukset perustuvat prosessilainsäädännön ohella edelleen pitkälti PL:n säännöksiin ja ihmisoikeusnormeihin.

Suomen järjestelmässä virkamiehen rangaistushallalta tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita siltä osin kuin ne ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä” (rikoslain 40 luvun 7–10 §). Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvosteltuna vähäisenä”. Tällä harmaalla ei-kriminalisoidulla vyöhykkeellä on OA:n harjoittamalla laillisuusvalvonnalla erityinen merkitys. OA:n suorittama valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

Seuraavassa mainitaan OA:n työssä paljon esillä olevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita. Ratkaisuiden suuresta määrästä johtuen tarkasteluun ei ole otettu mukaan kaikkia kertomusvuonna annettuja perus- ja ihmisoikeushuomioita sisältäviä ratkaisuja. Toisaalta yksittäisen ratkaisun eri piirteitä on saatettu käsitellä useammassa eri asiayhteydessä. Esitys rakentuu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten ja hyvän hallinnon kriteereiden yhteistarkastelulle.

Neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Hyvään hallintoon kuuluu neuvonta- ja palveluvelvollisuus. Huomiota voidaan kiinnittää siihen, miten neuvontatoiminta on järjestetty viranomaisessa, ja toisaalta neuvonnan sisältöön. Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa ei ole kysymys asianajollisten neuvon antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vi-

reille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla matkatavaroista poistettua omaisuutta säilytetään tehdyn palvelusopimuksen mukaisesti kuukauden ajan. Poistettua omaisuutta koskevassa ilmoituksessa ei mainita mitään omaisuuden säilyttämisestä eikä myöskään sitä, mistä ja milloin sen voi lunastaa takaisin. Pelkkiä ilmoituksessa mainittuja internet-sivuja ja sähköpostiosoitteita ei voitu pitää riittävänä neuvontana (1497/4/07*).

Passihakemuksen käsittelijän tulisi havaita, jos uusittavana olevaan passiin on merkitty myös lapsia. Näin ollen kun virkailija passihakemusta käsitellessään havaitsee, että edellisen passilain mukaisesti myönnettyyn passiin on merkitty myös alaikäisiä lapsia, uutta passia haettaessa hakijalta olisi perusteltua varmistaa nimenomaisesti, että hän on tietoinen voimassa olevasta laista johtuvista muutoksista passin myöntämiskäytännöissä (4223/4/08*).

Kelan tulisi informoida aktiivisesti kuntoutuksen hakijaa hänen käytettävissään olevista keinoista ja siitä, mitä kuntoutusasian muutoksenhakuprosessi ja sen kesto merkitsevät (1280/4/08* ja 2891/4/07). Kelan opintotukikeskus ja kaksi toimistoa neuvoivat virheellisesti kantelijaa itsenäisesti asuvan, alle 17-vuotiaan nuoren oikeudesta saada opintotukena myönnettävää asumislisää (3073/4/07). Kelan neuvonnassa oli puutteita työttömyysetuudesta tehtävän vähennyksen kohdustellut osalta (994/4/08).

Työvoimatoimisto ei neuvonut kantelijaa työttömyysetuuden hakemisessa. Kantelijalta jäi työmarkkinatuki saamatta yli neljän vuoden ajalta (877/4/07*).

Opiskelijaa olisi tullut jo puhelin keskustelun yhteydessä ohjata opintolain hakemisen lisäksi jättämään toimeentulotukihakemus perusturvatöimistöön (3355/4/07). Kantelija oli saanut väärän tiedon hakukelpoisuudesta yliopiston yhteisöviestinnän valintakokeeseen (2876/4/07). Ympäristökeskuksen olisi ollut perusteltua kertoa vesiosuuskunnan edustajalle oma-aloitteisesti asian ratkaisemisesta; osuuskunnan edustaja oli ympäristökeskuksen jo ratkaistua asian tiedustellut lisäselvityksien toimittamisen tarvetta (3824/4/07*).

Terveysaseman ylilääkärin ja ylihoitajan kirjeiden sisältö ei kaikilta osin vastannut viranomaisten viestinnän selkeydelle asetettuja vaatimuksia, koska kirjeiden perusteella saattoi saada käsityksen, että kantelijan vaatimuksiin poistaa terveydenhoitajan tekemät merkinnät olisi osittain suostuttu (3850/4/07).

Vireillepano- ja muutoksenhaku-mahdollisuuksiin liittyvä neuvonta

Kantelija oli pyytänyt Ajoneuvohallintokeskukselle (AKE) osoittamallaan hakemuksella ohjausta ja neuvontaa siitä, miten saisi korjaamansa ajoneuvon katsastetuksi. AKE oli vastauksissaan kantelijalle selostanut autovelotuksen ja liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) asetuksen muutoksia. Sen sijaan AKE ei ollut antanut kantelijalle ohjausta siitä, miten ajoneuvon katsastuksesta oli mahdollisuus saada katsastuspäätös, jossa ajoneuvo olisi hylätty tai hyväksytty. Tähän päätökseen kantelijalla olisi ollut oikeus hakea oikaisua AKE:ltä ja saattaa näin tulkintakysymys ajoneuvon katsastukseen sovellettavista oikeusohjeista muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi ja ratkaistavaksi (1471/4/08).

Kantelija ei saanut hoitotarvikkeiden hakemiseksi kuntayhtymältä riittävästi ohjeistusta esimerkiksi siitä, kelle tarvikkeiden saamista koskeva hakemus tulee tehdä ja kuka asiasta päättää (3637/4/07). Kelan toimiston toimihenkilön antaman virheellisen neuvon vuoksi kantelija menetti mahdollisuutensa saada työmarkkinatukea koskenut asiansa muutoksenhakuelimen tutkittavaksi (853/4/07).

Rikosilmoitusta ei kirjattu asiassa, jota poliisi ilmeisesti piti pikemminkin työsuojeluviranomaisten kuin poliisin toimivaltaan kuuluvana. AOA piti poliisin torjuvaksi tulkittavaa asennetta viranomaiselle kuuluvan palveluperaatteen valossa kritiikille alttiina (621/4/09*).

Kirjoituksiin vastaaminen

Hyvä hallinto edellyttää, että asiakkaiden asiallisiin kirjelmiin ja tiedusteluihin, myös sähköpostiviesteihin, vastataan ilman aiheetonta viivytystä. OA joutuu toistuvasti puuttumaan viranomaisten passiivisuuteen tai muuten virheelliseen menettelyyn näissä suhteissa.

Kertomusvuonna virheitä kirjoituksiin vastaamisessa tuli ilmi mm.: lääninhallituksessa (2488/4/08), Kelassa (2580/4/08), työvoimatoimistossa (3416/4/07) ja muissa kaupungin viranomaisissa (1905/4/07* ja 884/4/08*), oppilaitoksessa (1163/4/08), terveyskeskuksissa (2780/4/07, 271/4/08 ja 2923/4/08*), kuluttajariitalautakunnassa (214/4/08) ja KRP:ssä (4243/4/08).

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

PL 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheeton viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä nimenomaan tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä. Vastaavasti EIS 6 artikla turvaa oikeuden oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

PL 21 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. EIS 6 ja 13 artiklat sekä seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttävät niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Oikeussuojakeinon tehokkuus voi eräissä tapauksissa edellyttää oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan hyvittämistä tavalla tai toisella. Oikeudenkäyntimenettelyissä EIS 13 artikla jättää valinnanvaraa hyvityksen toteuttamistavan valinnassa. OA ei voi puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitetun hyvityksen suorittamiseen. Rikosprosessien aiheuttomasta viivästyisestä aiheutuva aineeton vahinko on tietyissä tapauksissa korvattavissa oikeudenkäyntimenettelyissä. OA on eräissä muissa asioissa tehnyt viranomaisille hyvitysesityksiä.

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai harvemmin valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat siihen,

voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä valituskieltoja ongelmallisina PL 21 §:n 1 momentin kannalta (esimerkiksi PeVL 70/2002 vp). Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä varten. Muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta olennaisessa asemassa ovat lisäksi ratkaisun perustelut.

Eräissä asiassa oli kyse rajanvedosta oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä. Lääninhallitus oli katsonut kysymyksessä olleen *kehitysvammalain* 36 §:ssä tarkoitetusta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, josta ei saa valittaa. Lääninhallitus oli menettänyt harkintavaltansa puitteissa. Kuitenkin myös sellainen tulkinta olisi ollut perusteltu, että kysymys oli *oikeusharkinnasta ja siten valituskelpoisesta päätöksestä*. Valitusoikeus silloinkin, kun sitä käyttää kunta, voi edistää myös kehitysvammaisten henkilöiden perusoikeuksia (2810/4/07).

Huoltajilla tulee olla mahdollisuus saada toimielimen ratkaistavaksi kysymys päivähoiton järjestämisestä *lapsen äidinkielellä*. Hallinto-oikeus ratkaisee, onko toimielimen päätöksestä valitusoikeus hallinto-oikeuteen (3346/4/07). Kunnan sosiaalityöntekijöiden olisi tullut auttaa silloisen *lastensuojelulain* mukaan *lapsen äitiä oikeudenkäynnissä*, jossa käsiteltiin kunnan kouluviranomaisten käyttämiä väitetysti lainvastaisia kuringitokeinoja (1788/4/07).

Työrikosasia oli jaettu syyttäjälle, joka ei ehtinyt paneutua asiaan ennen syyteoikeuden vanhentumista, vaikka syyteharkinta-aikaa oli jakamishetkellä jäljellä neljä kuukautta. Asianomistaja ei näin saanut asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun syyteharkinta-asioita jaetaan uudelleen ja siirretään toiselle syyttäjälle, tulisi kiinnittää erityistä huomiota työrikosasioihin niiden lyhyen vanhentumisajan takia (456/4/08). Poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli päättänyt työsuojelurikoksen esitutkinnan saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi. Tutkinnanjohtajan päätös perustui työsuojelupiirin lausuntoon esitutkinnassa kertyneestä aineistosta. Työsuojelupiirin edustaja ei kuitenkaan voi tutkinnanjohtajaa sitovalla tavalla suorittaa rikosoikeudellisen näytön ar-

viointia, joka kuului syyttäjälle. Työsuojelurikoksen tutkinta oli myös viivästynyt ja tutkinnanjohtaja oli ollut yhteydessä syyttäjään vasta *syyteoikeuden vanhentumisen ollessa käsillä*. Kiireellisyysvaatimusta korostaa tällaisissa asioissa se, että tutkinta jakautuu kahdelle eri viranomaiselle, poliisille ja työsuojelupiirille (1753/4/08*).

Kunnan teknisellä lautakunnalla ja kunnanhallituksella oli ollut väärä käsitys *asianosaisten piiristä hankinta-asioissa*. Tästä seurasi se, että kantelija ei saanut oikeasuvaatimuksessaan esittämiinsä perusteisiin asianmuksista perusteltua päätöstä. Kun lisäksi lautakunnan päätöspöytäkirjan ote jätettiin toimittamatta kantelijalle, ei hän voinut saattaa lautakunnan päätöstä hallinto-oikeuden arvioitavaksi ennen urakan valmistumista (755/4/08*).

Ympäristölupavirasto oli käsitellyt ympäristölupahakemusta yli 6 vuotta 2 kuukautta. Muistutuksen ja korvausvaatimuksen asiassa tehneen asianosaisen mahdollisuus käyttää oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi oli vastaavasti viivästynyt (1940/4/07*). *Ilmailuhallinto* ei ollut hakijan pyynnön mukaisesti tehnyt mittarilentokelpuutuksen uusimista ja laajentamista koskevassa asiassa kielteistä valituskelpoista päätöstä jo heti alkuvaiheessa (3342/4/08).

Velalliselle tulisi ilmoittaa ulosoton päättymisestä varattomuusestettä koskevaan ratkaisuun. Ilmoituksella esteen toteamisesta voitaisiin osaltaan estää virheellisten luottotietoilmoitusten lähettäminen luottotietoyhtiölle. Jälki-ilmoitukseen olisi myös perusteltua lisätä valitusosoitus (3050/2/07*).

Asian käsittelyn joutuisuus

PL 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Vastaava velvoite sisältyy myös hallintolain 23 §:n 1 momenttiin. EIS 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisessa ajassa”.

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota oh-

jausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa kyse ei ole ollut varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä. OA on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen.

Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Toimeentulotukiasioiden käsittelyssä joutuisuusvaatimus on erityisen korostettu. Erityisen nopeasti tulee ratkaista myös esimerkiksi perhe-elämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, työ-suhteeseen, ammatinharjoittamisoikeuteen, työ- ja virkasuhteeseen, eläkkeeseen tai vahingonkorvaukseen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä myös silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Pelkkä viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” ei kuitenkaan riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi. Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Tällöin asiassa voi usein olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Kuten aikaisemminkin, kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneita kanteluita viivästyksistä oli eniten kuntien eri toimialojen viranomaisista. Toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 188.

Kunnan viranomaiset

Käräjäoikeus oli lähettänyt sosiaalitoimelle tapaamisoikeutta koskevan selvityspyynnön tammi-helmikuun vaihteessa 2008. Selvityksen tekeminen aloitettiin sosiaalitoimen perheasiainyksikössä syyskuussa ja selvitys valmistui joulukuun alussa 2008. Sen laatiminen kesti kaikkiaan kymmenen kuukautta, mitä aikaa OA piti kohtuuttoman pitkänä (4040/4/08).

Kunnan sosiaalityöntekijän olisi tullut sijoittaessaan kantelijan alaikäisen tyttären ensikotiin tehdä sijoituk-

sesta kirjallinen päätös jo avohuollon alkaessa. Päätösasiakirjan teko ja tiedoksianto jäivät kesken sosiaalitoimen vakituisen viranhaltijan työkiireiden ja pitkän sairastumisen vuoksi. Myös asian selvittely sosiaalitoimessa viivästyi samoin kuin päätöksen teko ja sen tiedoksiantaminen. Tämä tapahtui vasta noin neljä kuukautta sijoituksen alkamisen jälkeen ja puolitoista kuukautta sen päättymisestä (3896/4/07).

Kela

Kuntoutushakemuksen käsittely Kelan vakuutuspiirissä kesti 81 päivää. Viivästys oli osittain aiheutonta (2687/4/08*). Kela käsitteli harkinnanvaraista psykoterapiaa koskevaa hakemusta liian pitkään, kun käsittelyaika oli kaksinkertainen kunnan ilmoittamaan läpimenoaikaan nähden (3078/4/07*). Asumistukihakemuksen käsittelyaika, lähes neljä kuukautta, oli liian pitkä (3841/4/07*).

Kantelijan asumistukihakemuksen käsittely Kelan vakuutuspiirissä kesti lähes kolme kuukautta (73/4/09). Kelaa kehoitettiin käymään läpi antamia ohjeita viireillä olevan valituksen vaikutuksesta uuden asumistuki- ja kuntoutustukihakemuksen käsittelyyn ja tarvittaessa täsmentämään niitä (3295/4/08*). Asumistukihakemuksen käsittely Kelan Vantaan vakuutuspiirissä kesti kolme kuukautta (3432/4/07).

Kantelijan hakemusta asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta käsiteltiin Kelan ulkomaan yksikössä lähes neljä vuotta (3375/4/08). Toisessa asiassa vastaavan hakemuksen käsittely vakuutuspiirissä kesti 11 kuukautta (3641/4/08).

Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevan hakemuksen käsittely Kelan vakuutuspiirissä kesti kolme kuukautta. OA arvosteli Kelaa käsittelyn kestosta ja siitä, että hakija ei ollut saanut toimenpideohjeita hakemuskäsittelyn keston ajalle, vaikka hän oli kertomansa mukaan kiirehtinyt hakemuksen käsittelyä mm. terveyskeskusasiointia varten (3236/4/08*).

Poliisi

Poliisi ei ollut kantelijan tekemän rikosilmoituksen perusteella toimittanut esitutkintaa ilman aiheutonta viivytystä kunnianloukkausta ja julkisuuslain rikkomista koskevassa asiassa. Kahden kantelijan yksilöimän asian syyteoikeus vanhentui asian ollessa poliisin tutkittavana (312/4/08*). Esitutkinta viivästyi, kun osasta tapahtumia oli tehty esitutkinnan lopettamispäätös, jolloin kaikki jutun asiakirjat oli arkistoitu. Juttuun liittyvän toisen ilmoituksen esitutkinta viivästyi, kun tutkija ja tutkinnanjohtaja luulivat, etteivät he enää olleet vastuussa kyseisestä jutusta (1340/4/07). Esitutkinnan kesto epäiltyä kunnianloukkausta koskeneessa asiassa, vuosi ja kaksi kuukautta, ei täyttänyt säännöksen viivytyksättömyysvaatimusta (2597/4/07*).

Poliisilaitoksen tarkastuksella vuonna 2008 kävi ilmi, että usean asian syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnan kestäessä. Neljässä tapauksessa kyse oli yksinkertaisesta liikenne rikosasiasta, jotka olisi voitu ratkaista saman tien, ja muutkin asiat oli luokiteltavissa yksinkertaiseksi. Asioiden käsittelyn valvonnassa oli selvästi ollut puutteita (2069/2/07). Yksinkertaisen virkarikoksen tutkinta oli kestänyt samalla poliisilaitoksella ja syyttäjävirstossa vajaat kolme vuotta (3361/4/08).

Palkkausta koskeneen oikaisuvaatimuksen kokonaiskäsittelyaika poliisilaitoksessa, vähintäänkin kymmenen kuukautta, oli liian pitkä. Koulutustukihakemusten käsittelyssä asianosaisen oikeusturva edellyttää hakemusten käsittelemistä ja asian ratkaisemista ennen koulutuksen alkamista sikäli kuin hakemuksessa on ilmoitettu tarkka koulutuksen alkamisajankohta (1855/4/07).

Liikenne rikkomuksia ja kulkuneuvon kuljettamista oikeudetta koskevien asioiden tutkinta viipyi. Liikenne rikkomusten esitutkinta kesti lähes kaksi vuotta. Poliisi oli toimittanut asiakirjat syyttäjälle syyteoikeuden vanhentumisen ollessa käsillä ja syyttäjä oli käräjäoikeudessa peruuttanut syyteen syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi kuuden liikenne rikkomuksen osalta. Kantelijan mukaan viranomaisten huolimattomuuden ja viivyttelyn takia rikoksiin syyllistynyttä henkilöä ei tuomittu ja veloitettu korvaamaan hänen autonsa korjauskuluja, joita oli ollut vuoteen 2006 asti noin 13 500 euroa (3958/4/07*).

Muut viranomaiset

AOA otti eräässä asiassa kantaa *viivästyksen hyvittä-misen* keinoihin. Hän piti ongelmallisena, että patenttilaki ei mahdollistanut patenttihakemusten vuosimak-sujen perimättä jättämistä tai alentamista aiheetto-man viivästyksen ajalta niissä tilanteissa, joissa tällai-nen viipyminen oli selkeästi viranomaisesta johtuvaa (853/2/09*).

VM:n olisi tullut tapahtunutta ripeämmin ryhtyä selvit-tämään turvakiellolla suojeltavien verovelvollisten koti-kuntatietojen salassa pysymisen edellyttämiä lainsäädännön muutostarpeita. Huolimatta Verohallituksen VM:lle jo vuoden 2003 lokakuussa tekemästä aloit-teesta verotustietojen julkisuutta koskevan lainsäädän-nön muuttamiseksi, syyskuussa 2009 asia oli edelleen vasta valmisteilla (2945/4/08).

Hovioikeus antoi tuomion rikosasiassa vasta noin kol-me kuukautta ja kolme viikkoa pääkäsitteilyn jälkeen (1763/4/08*). Riita-asian valmistelun joutuusustavoi-te ei toteutunut kärjäoikeudessa vielä valmisteluvai-heessa olleita asioita käsiteltäessä, kun näistä asiois-ta toisen käsittely oli kestänyt yli kolme vuotta ja toisen noin kaksi ja puoli vuotta (343/4/09*). Vakuutusosikeus antoi päätöksen tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvassa asiassa kesäkuussa 2007, mutta päätös postitettiin kantelijalle vasta kolme kuukautta ratkaisun tekemisen jälkeen (3908/4/07*).

Törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan rikosasian kärjäoikeuskäsittely kesti kaksi vuotta kah-deksan kuukautta, mikä oli jo tuossa vaiheessa asian-osaisten kannalta kohtuutonta (3697/4/08). Keskus-sairaalan lastenpsykiatrian osastolta kesti kohtuutto-man kauan, yli yhdeksän kuukautta, vastata poliisilai-toksen virka-apupyynnöön lapsen seksuaalista hyväksi-käyttöä koskevan epäilyn selvittämiseksi (1700/4/08).

Kantelijan kuntoutusasian käsittelyn kesto Somlassa vaaransi kuntoutuksen oikea-aikaisuuden toteutumisen. Somlan olisi tullut päätöksen perusteluissa ottaa huomioon jo kulunut aika ja pidättäytyä määräämästä Kelaa järjestämään kuntoutusta, jota ei ollut ajan kulu-misen vuoksi enää mahdollista järjestää (1280/4/08* ja 2891/4/07).

Kantelijan liiketoiminnan verotarkastuskertomukseen perustuvien verotusesitysten käsittelyssä veroviras-tossa oli merkittäviä puutteellisuuksia ja viivästystä (3550/4/08).

Puu- ja erityisalojen työttömyyskassan etuushakemusten käsittelyajat pitenevät taloudellisen tilanteen huo-nontuessa vuodenvaihteessa 2008–2009. Kassa oli ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja oli onnistunut lyhentämään etuushakemusten käsittelyaikoja 7–8 viikosta 3–4 viikkoon. Käsittelyajat olivat kuitenkin edelleen jossain määrin pidempiä kuin mitä ne olivat ennen taloudellista taan-tumaa vuonna 2008. Kassan menettely ei sinänsä ol-lut moitittavaa, kun otettiin huomioon käsittelyaikojen pidentymiseen johtaneet syyt ja niiden lyhentämiseksi tehdyt toimenpiteet. AOA katsoi, että kassan tuli kuiten-kin edelleen pyrkiä parantamaan käsittelyaikaatilannet-taan ja tarvittaessa arvioida tähän tähtäävien toimen-piteidensä riittävyttä (485/4/09).

Vastaava tilanne ilmeni myös IJET-kassan kohdalla; työttömyysetuushakemuksissa ensihakemusten käsit-telyaika oli pisimmillään yli 16 viikkoa (344*, 730* ja 2036/4/09*) samoin kuin Toimihenkilöiden työttömyys-kassassa, jossa ansiopäiväraahahakemusten käsittely-aika nousi tammikuussa 2009 neljään viikkoon, madlis-kuun loppupuolella käsittelyaika 9 viikkoon, kesäkuus-sa 12 viikkoon ja elokuussa 18 viikkoon (3999/2/09). Metallityöväen Työttömyyskassan käsittelyajat ansio-päiväraha-asioissa olivat 2009 huhtikuussa 9–10 viik-koa ja elokuussa käsittelyaika oli pidentynyt 12 viik-koon (3885/2/09).

Rakennusalan Työttömyyskassassa vuoden 2009 tam-mikuussa ensihakemukset saatiin käsitteilyyn noin 4–5 viikossa siitä kun hakemus oli saapunut kassaan. Kesä-kuussa hakemus saatiin käsitteilyyn 8–9 viikon kules-sa ja syyskuussa ensihakemusten saaminen käsitteilyyn kesti enää 2 viikkoa. Joulukuun alkupäivinä kassa kä-sitteli ensihakemukset lähes reaaliajassa (4685/2/09).

Usean kunnan työvoimatoimikunnat ylittivät työvoima-poliittisen lausunnon antamiselle työministeriön ase-tuksessa säädetyn määräajan (513, 514, 2080, 2380, 2401, 2416, 3339* ja 3627/4/07).

Turvapaikkahakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa (sittemmin Maahanmuuttovirasto) oli kanteluajan kohtana kestänyt jo 23 kuukautta. Käsittelyaika oli selvästi ylittänyt turvapaikkahakemusten keskimääräisen käsittelyajan. AOA piti turvapaikkahakemuksen kahden vuoden käsittelyaikaa hyvin pitkänä (1724/4/07*).

Käsittelyn julkisuus

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuinmenettelyissä järjestettävien suullisten käsittelyiden yhteydessä. Kertomusvuonna annettiin kaksi tuomioistuinten käsittelyjulkisuuteen liittyvää ratkaisua. Toista perustilannetta eli asiakirja- ja tietopyyntöjen toteuttamista on käsitelty edellä PL 12 §:n kohdalla.

Käräjäoikeus käsitteli suurta julkista mielenkiintoa herättäneen rikosasian kokonaisuudessaan suljetuin ovin surmansa saaneiden omaisten pyynnöstä. Pääkäsittelyssä käsiteltiin myös seikkoja, joihin ei liittynyt välttämätöntä salassapitoperustetta. Oikeudenkäynnin salassapito vain osittain ja suljettua käsittelyä koskevan päätöksen yksilöidympi perusteleminen olisivat toteuttaneet paremmin PL 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin (3876/4/07*).

Käräjäoikeuden yksittäisten oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien ratkaisuiden tulee noudattaa oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävää ratkaisulinjaa. Esimerkiksi kaikissa parisuhteessa tapahtuneissa henkirikosasioissa joudutaan väistämättä käsittelemään perheen sisäisiä, puolisoiden yksityiselämän piiriin kuuluvia asioita. Eräissä asiassa tällaiset seikat eivät olleet erityisen arkaluontoisia, vaan pikemminkin asiaryhmässään tyypillisiä. Samanlaisen harkinnan soveltaminen muissa parisuhteessa tehdyissä henkirikosasioissa johtaisi siihen, että käytännössä jokseenkin kaikki tämän tyyppiset asiat tulisi käsitellä suljetuin ovin ja oikeudenkäyntiaineisto määrätä salassa pidettäväksi. Oli kyseenalaisista, olisiko tällainen ratkaisulinja oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain tavoitteiden kannalta hyväksyttävä (1357/4/08*).

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen on yksi keskeisimpiä menettelylliseen oikeusturvaan liittyviä yksittäisiä kysymyksiä laillisuusvalvonnassa. Kuulemisperiaatteella tarkoitetaan sitä, että asianosaisten tulee saada ajoissa tieto kaikista heidän asiansa ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä ja lausunnoista (KKO 2004:79, hallintolain 34 §), sekä että heille tulee varata tilaisuus osallistua asiassaan toimitettavaan katselmukseen. Myös itse kuulemismenettelyn on täytettävä laissa säädetty vaatimukset mm. siten, että asianosaiselle varataan todellinen tilaisuus esittää näkemyksensä asiasta riippuen joko suullisesti tai kirjallisesti. Asianosaisprosesseissa kuulemisperiaatteen liittyä keskeisenä lisäehtona se, että molempia asianosaisia on kohdeltava yhdenmukaisesti siten, ettei kumpaakaan osapuolta aseteta toiseen nähden parempaan asemaan.

Kunnan rakennustarkastaja oli menettänyt lainvastaisesti, kun rakennuslupahakemusta käsiteltäessä hakemuksesta ei ollut annettu tietoa naapurina olleelle kantelijalle ja varattu hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi. Lainvastaista oli myös se, että rakennuslupa oli myönnetty ilman alueellisen ympäristökeskuksen poikkeamislupaa (1076/4/07).

Lääninhallituksen ylitarkastaja ja lääninlääkäri menettelivät lainvastaisesti, kun he antoivat lääkärille huomautuksen häntä kuulematta. Kuuleminen korostaa asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen oikeuksiin kuuluu myös olla tietoinen siitä, että hänen asiansa otetaan uudelleen käsiteltäväksi (3141/2/07). Lääninhallituksen olisi tullut kuulla sosiaalityöntekijää ennen hänen menettelyään arvostelevan kanteluratkaisun antamista (3766/4/07*).

Työvoimatoimiston olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus antaa oma selvityksensä starttiraha-asiasa hankkimansa asiantuntijalausunnan johdosta (3212/4/07*). Työsuojelupiiri jätti varaamatta asianosaiselle tilaisuuden antaa oma lausuntonsa työsuojeluvaltuutetun lausunnosta työsuojeluasiassa (3379/4/07*).

Ennen oppilaan kurinpitorangeistuksen määräämistä tulee häntä ja tarvittaessa huoltajaa kuulla. Eräässä tapauksessa kantelijan peruskoulussa ollut poika oli saanut varoituksen ilman, että huoltajaa tai poikaa olisi kuultu (678/4/08). Tuntiopettajan määräaikaisen työsuhteen päättäminen koeaikana oli toteutettu osittain oppilaitoksen vahvistaman kuulemisohjeen vastaisesti (131/4/08).

Ulosoton ULJAS-tietojärjestelmä ei automaattisesti tallenna ulkomaisia osoitteita järjestelmään velallisen osoitteeksi. Ulkomailta asuvien velallisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että osoitetiedot tarkistetaan tietojärjestelmän suorittaman automaattisen tietojen selvittämisen lisäksi tarvittaessa myös internet-kyselyin (3028 ja 3029/4/08).

Käräjäoikeus jätti kantelijan lapsen huoltoa ja tapaa-misoikeutta sekä tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevat hakemukset sillensä kuulematta kantelijaa asiasta. Lisäksi käräjäoikeus jätti lausumatta kantelijan oikeudenkäyntikulu- ja uhkasakkovaatimuksista (1472/4/08). Kantelijaa ei ollut kuultu asianmukaisesti maa-oikeudessa kiinteistön määritystoimitusta koskeneessa valitusasiassa. Maa-oikeuden olisi tullut pyytää kantelijalta vastaus valitukseen ja kutsua hänet maa-oikeuden pääkäsittelyyn, koska valituksen hyväksyminen saattoi vaikuttaa hänen omistamansa tilan osuuteen yhteisestä vesialueesta (3319/4/07*).

Oikeus tulla kuulluksi olisi tullut paremmin turvatuksi, jos poliisi olisi pyrkinyt hankkimaan lisätietoja edunvalvonnassa olevan rikoksen asianomistajan puhevallan käyttämiseen liittyvistä tekijöistä esimerkiksi holhousasioiden rekisteristä tai kysymällä hänelle määrättyä edunvalvojalta (2634/4/07).

Vangille oli annettu muistutus sopimattoman käytöksen johdosta. Häntä oli kuultu vain suullisesti, eikä kuulemisesta ollut laadittu kirjallista pöytäkirjaa. Vangin kuuleminen on kirjattava pöytäkirjaan. Tämä koskee myös tapauksia, joissa järjestyserikkomus johtaa vain muistutuksen antamiseen (2626/4/07).

Päätösten perusteleminen

PL 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Ratkaisuiden riittävää perustelemista edellyttää myös EIS 6 artikla. Perusteluvelvollisuudesta on säädetty lähemmin mm. oikeudenkäymiskaaressa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa.

Riittävää ei ole ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteenä olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisten oikeusturvan toteuttamisen, viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta. Perusteluja koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna jälleen runsaasti.

KHO oli päätöksessään koulumatka-avustusasiassa ottanut kantaa vain matkan rasittavuutta koskeneisiin perusteisiin. Vaikka KHO:ssa oli käsitelty myös koulumatkan aikaa, ei siihen ollut otettu päätöksessä valittajan pyynnöstä huolimatta nimenomaista kantaa (1077/4/08).

Käräjäoikeuden julkisuusratkaisun asianmukaisena perustelemistapana ei voida pitää sitä, että siinä rajoitetaan tekemään selkoa asianosaisten vaatimusten perusteista. Päätös ja sen perusteet tulee esittää nimenomaisesti käräjäoikeuden omana punnittuna arviona (1357/4/08*). Oikeudenkäynnin salassapito vain osittain ja julkisuuspäätöksen yksilöidympi perusteleminen rikosasiassa olisivat toteuttaneet paremmin PL 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin (3876/4/07*).

Ns. *kustannusperusteisesta esitutkinnan rajoittamisesta* koskevasta syyttäjän päätöksestä tulisi lakiviittauksen ja lakitekstin toistamisen lisäksi ilmetä ne perusteet, miksi esitutkinnan jatkamisen on arvioitu johtavan laissa tarkoitettuun epäsuhtaan kustannusten ja asian laadun sekä mahdollisen seuraamuksen välillä

(2975/4/08*). Suomen rikoslain alueellisen soveltumisan suhteen puutteellisesti suoritettu ja perusteltu esitutkinnan päätös ei täyttänyt vaatimusta asian asianmukaisesta käsittelystä ja päätöksen perustelemisesta (2597/4/07*). Rikoskomisarian päätös olla toimittamatta esitutkintaa oli perusteluiltaan niukka, eikä siitä käynyt ilmi, mihin oikeudelliseen päättelyyn päätös tarkemmin perustui (2594/4/08).

Kunnan ympäristö- ja kaavoituslautakunta oli kahdessa päätöksessä päättänyt esittelijän ehdotuksista poiketen hylätä tehdyt poikkeamislupahakemukset. Päätöksiä oli perusteltu loma-asuntojen kaavoitukselle aiheuttamilla haitoilla, mutta perusteluista ei ilmennyt, miksi lautakunta oli päättänyt asioissa esittelijän ehdotuksesta poikkeavaan lopputulokseen (1582/4/08*).

KHO oli kumonnut kunnan päätöksen hylätä vammaispalvelulain tarkoittama palveluasumishakemus ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Viranhaltijan uudesta päätöksestä ei ilmennyt, mitä sellaista uutta olennaista asiaan vaikuttavaa tietoa päätöksessä mainittu selvitys sisälsi, jonka perusteella kantelijan olosuhteissa katsottiin KHO:n päätöksen jälkeen tapahtuneen sellainen muutos, että palveluasumista ei järjestetty. Päätöksestä puuttuivat myös sovelletut säännökset (3886/4/07). Työvoimatoimiston työvoimatoimikunnan olisi tullut perustella lausuntonsa täsmällisemmin, jolloin kantelijan olisi ollut helpompi päätellä, millä mainitsemistaan perusteista toimikunta piti häntä yrittäjänä (361/4/07*).

Kantelijalle ei myönnetty toimeentulotukea silmälasihin. Kielteisessä päätöksessä ei arvioitu, olivatko silmälasit tukeen oikeuttava tarpeellinen meno eikä sitä, oliko kantelijalla mahdollisuus hankkia silmälasit tuloillaan. Toimeentulotuen myöntämistä silmälasien hankintaan ei voitu perustaa yksinomaan siihen, oliko hakija saanut tukea lähikuukausina (2577/4/07*). Toimeentulotukihakemuksta koskevasta ohjauksesta tulee käydä selvästi ilmi, mitkä pyydettyistä selvityksistä ovat hakemuksen käsittelemiseksi välttämättömiä. Kantelijan toimeentulotukipäätöksiin kirjattu ohjaus saattoi tältä osin antaa harhaanjohtavan käsityksen (97/4/08*).

Vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkojen omavastuuosuutta koskevasta viranhaltijan päätöksestä

tä puuttui maininta siitä, mistä ajankohdasta lukien matkojen omavastuuosuudet peritään päätöksen mukaisesti. Päätöksestä puuttui myös lisätietoja antavan henkilön nimi ja yhteystiedot (2789/4/08).

Kunnan viranomaisille järjestettävässä koulutuksessa on korostettava maataloustukipäätösten selkeää perustelemista. Päätösten selkeä perusteleminen silloin, kun tukihakemus osaksi tai kokonaan hylätään, on tärkeää maataloustukijärjestelmää koskevan lainsäädännön monimutkaisuuden takia (3691/4/07).

Ulosoton vapaakuukausia koskevat päätökset olivat ristiriitaiset, kun niissä esitetyt perusteet eivät vastanneet päätösten perusteluja. Päätöksistä ei myöskään selvästi ilmennyt, minkä kaikkien säännösten valossa vapaakuukausihakemuksia oli arvioitu (3280/4/07*).

Vangilta oli evätty perhetapaaminen vankilan turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvillä perusteilla yksilöimättä epäillyn vaaran yhteyttä haettuun perhetapaamiseen (277/4/08*).

Työhallinnon nimitysmuistiosta puuttuivat perustelut sille, miksi eräät hakijat oli kutsuttu haastatteluun ja miksi näistä puolet oli edelleen valittu jatkokon. Muistiosta puuttui myös jatkokon päässeiden hakijoiden lopullinen vertailu. Verohallinnon nimitysmuistiosta puuttui kahden jatkokon päässeen hakijan vertailu, eikä nimityksestä ollut ilmoitettu asianmukaisesti kantelijalle (818/4/08).

Asioiden asianmukainen käsittely

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Erityyppisiä tähän laajaan asiaryhmään luettavia kanteluita ratkaistiin jälleen lukuisasti. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on kyse tyypiltään lähinnä viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista.

Somlassa omaksuttua poikkeuksellista menettelyä tulkiten jaoston jäsenten etukäteen katsomat yksimieliset jutut istutuiksi, vaikka istuntoa ei tosiasiallisesti järjestettykään, pidettiin lainvastaisena (1490/4/07*). Kela ja Valtiokonttori eivät olleet huolehtineet riittävästi työkyvyttömyyseläkeasian selvittämisestä, kun kantelijaa koskevaa *työkykykartoitusta ei toimitettu* Kelan toimesta päätöksenteossa huomioitavaksi (1527/4/08).

Sairaalasta ei ollut tarvittaessa löydettävissä henkilökohtaista suoritusarviointia koskevia asiakirjoja (2025/4/07*). Kanteluasiakirjat hävisivät *Merenkululaitoksessa*, eikä myöhemmin pyydettyä selvitystä katoamisen syistä toimitettu määräajassa (4201/2/08*). Työttömyysaikaa koskeva ilmoitus oli kadonnut Kelan toimistossa (3643/4/07).

Kantelua ei ollut *yliopiston kanslerinvirastossa* käsitelty kirjaamista lukuun ottamatta asianmukaisesti, kun kantelu oli joutunut hukkaan, eikä sitä enää jälkikäteen ollut löydettävissä, jolloin kantelijalle ei myöskään ollut voitu antaa kohtuullisessa ajassa vastausta. Jos asian oma-aloitteinen seuranta olisi toiminut asianmukaisesti, asian pitempään jatkunut vireilläolo ja se, että siinä ei ollut suoritettu toimenpiteitä, olisi voitu havaita diaarista. Kantelijalta olisi voitu pyytää uusi kanteluasiakirja kadonneen tilalle, minkä jälkeen asian käsittely olisi voitu lopulta saattaa päätökseen (955/4/08).

Työsuojelupiirin lakimies ei ollut epäillyt työsuojelurikosta koskevassa asiassa esittänyt hyväksyttävää syytä lausuntonsa antamiseen kuluneesta ajasta. Asian moitittavuutta lisäsi työsuojelurikosten syyteoikeuden nopea vanhentuminen ja se, että asian tutkinta jakaantuu kahdelle viranomaiselle. Ei myöskään ollut asianmukaista, että viranomainen, jolta pyydetään lausuntoa lakiin perustuen, ei kiirehtimispyynnöistä huolimatta antanut lausuntoa ennen kuin syyttäjä puuttui asiaan (460/4/08*).

Työsuojelupiirin apulaispiiripäällikkö oli piirin lakimiehen kanssa päätenyt siihen, että käsiteltävänä ollut asia ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin. Hän kuitenkin päätti selvittää asiaa edelleen, mutta ei merkinnyt selvitystyötä piirin diaariin eikä myöskään informoinut asiasta lakimiestä. Tämä ei näin ollen ollut tietoinen selvitystyöstä vastatessaan kantelijalle (1285/4/07*).

Sosiaalitoimisto oli suljettuna heinäkuun. Kunnan tulee huolehtia siitä, että kunnanviraston suljettuna pitäminen ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin (2507/4/07*). Kunta ei ollut laatinut *vammaispalvelulain edellyttämää palvelusuunnitelmaa* (3384/4/07*).

Kunnan vuokra-asunnon saamisessa on kyse ihmisen perusturvallisuuden näkökulmasta hyvin merkittävästä asiasta. Kun tarjolla olevasta asunnosta ilmoitetaan hakijalle, olisi perus-oikeusmyönteisen lähestymistavan mukaista omaksua menettelytapa, jossa tapauskohtaisesti sopivalla tavalla yhdistyvät kirjallisen tiedoksiannon oikeusturvaedut ja puhelimitse tapahtuvan ilmoittamisen tehokkuus. Puhelimitse tehtävän tarjouksen yhteydessä hakijalta voidaan esimerkiksi tiedustella, haluaako hän tarjouksen myös kirjallisessa muodossa. Tällöin olisi mahdollista pyrkiä sopimaan jonkin nopean sähköisen menetelmän – kuten sähköpostin, faksin tai tekstiviestin – käytöstä (130/4/08*).

Poliisipäällikkö toimi harkintavaltansa puitteissa, kun hän myönsi Jokelan koulusurmaajalle *luvan hankkia pienoispistooli*. Hakijan ampumaharrastusta ja hakijan sopivuutta pitämään hallussaan ampuma-asetta olisi kuitenkin ollut perusteltua selvittää perusteellisemmin (3483/4/07*).

Poliisilaitoksen ylikomisario oli *muuttanut* poliisilaitoksen vartiijan *vahvistettua työvuorolistaa* ilman vartiijan suostumusta ja ilman työaikailla tarkoitettua painavaa syytä (2374/4/07). Rikosasian tutkinnanjohtaja *ei ollut ilmoittanut esitutkinnan lopettamisesta* tutkintapyyntöä tehneelle asianomistajalle (3046/4/09).

Kantelijaa oli pyydetty hänen nimensä perusteella toimittamaan *toimeentulotukihakemuksen liitteeksi oleskelulupa*. Kun otettiin huomioon se, että yksinomaan asiakkaan nimen perusteella ei voida päätellä, onko henkilö Suomen kansalainen vai ei, ja se, että perusturvatoimistolla olisi ollut käytettävissään väestötietojärjestelmän tiedot, olisi pyydetty tieto tullut hankkia viran puolesta järjestelmästä (3355/4/07).

Kunnan sosiaali- ja terveystoimi ei olisi saanut ilman asianomaisen suostumusta *kuittaa omaishoitajalle maksettua hoitopalkkiota* seuraavan kuukauden hoitopalkkiosta, vaan asia olisi tullut saattaa hallintoriitana

hallinto-oikeuden käsiteltäväksi (3886/4/07). Kuntalain mukaan *aloitteen tekijälle on ilmoitettava* aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteiden. Kantelija ei ollut tällaista ilmoitusta saanut (2956/4/08).

Kulutajariitalautakunta oli *vastoin sähköisestä asiainnista viranomais toiminnasta* annettua lakia pyytänyt kantelijaa toimittamaan valituksensa lautakunnalle alikirjoituksineen kirjallisesti (813/4/07*).

Rajatarkastusosaston merivartija antoi *lakiin perustamattoman katsastusmääräyksen* Tallinnassa asuvalle kantelijalle, mistä aiheutui tarpeeton katsastuskonttorilla käynti Suomessa (2272/4/07*).

Turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanoa ja *ulosmittausta* koskevista päätöksistä ei ilmennyt, minkä arvoiseksi täytäntöönpanon kohteena ollut omaisuus oli arvioitu. Ulosottomies menetteli lainvastaisesti myös, kun tämä oli toimittanut ulosmittauksen ennen asiaa koskevassa maksukehotuksessa ilmoitettua eräpäivää (3198/4/08).

Vangin ulkoilun toteuttaminen ei saa jäädä sen varaan, että vanki tätä vaatii. Henkilökunnan tulee varsinkin tilanteissa, joissa vanki on päivän aikana siirtynyt vankilasta toiseen, oma-aloitteisesti varmistaa, että vanki on saanut ulkoilla laissa määrätyin tavoin, ja mikäli näin ei ole, ryhtyä tilanteen vaatimiin toimiin (303/4/09). Vankilassa oli jäänyt tekemättä *kirjaus kantelijan lähettämien kirjeiden avaamisesta*, eikä tutkintavangille ollut ilmoitettu avaamisesta (1403/4/08). Vankilan olisi tullut kääntää vangin toiselle vangille lähettämä kirje toimitettavaksi vastaanottajalle sen hetkiseen sijoitusvankilaan (2424/4/08).

Yliopiston huomautuksen antamiseen johtanut menettely ei ollut täysin hyvän hallinnon mukainen. Kuulemismenettely oli käynnistetty kahdesti syytä täsmällisesti ilmoittamatta. Ensimmäisestä tilaisuudesta laaditun pöytäkirjan ja sen hyväksymisen merkitys jäi epäselväksi. Epäselvyyttä oli siitä, mitä kuulemistilaisuudessa oli kerrottu. Huomautuksen perustelut olivat epätarkat, koska niissä oli viitattu kuulemistilaisuuteen, jota ei ollut koskaan järjestetty. Perusteluista ei myöskään kaikkialta osin ilmennyt selkeästi, miksi menettelyä oli pidetty virheellisenä (1398/4/07*).

Ammattikorkeakoulun virkanimityksessä ei noudatettu asetuksessa säädettyjä kelpoisuusehtoja (2680/4/08). Poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin nimitysmuiston asianmukaisen laatimisen merkitykseen (3050/4/08). Yliopiston rehtorin tekemät kolme professorin nimityspäätöstä olivat virheellisiä tavanomaisen viranhakumenettelyn puuttumisen, varsinaisen perustellun nimitysmuiston laatimatta jättämisen ja nimityspäätöksen niukkojen perustelujen vuoksi (3315/4/08).

Tiedekunnan dekaanin olisi tullut *väitöskirjan painatuslupaa* koskevassa kokouksessa ohjata asian käsittelyä siten, että väittelijän kuuleminen ja sittemmin määräjassa antama vastine olisi otettu asianmukaisesti huomioon. Dekaanin huomiota kiinnitettiin myös esteellisyyksymyksiin väitöskirjaprosesseissa, vaikka dekaani ei ollut toiminut asiassa selkeästi hallintolain 28 §:n vastaisesti (3471–3473/4/07).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Ulkomaalaisvirasto menetteli virheellisesti, kun se KHO:n kansalaisuusasiassa antaman päätöksen jälkeen jatkoi kyseisen henkilön kansalaisuusasian selvittämistä. Oikeusvaltion lähtökohtana on se, että hallintoviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä *noudatettava tuomioistuinten lainvoimaisia päätöksiä*. Hallintoviranomaisen tuomioistuinten ratkaisun jälkeen tekemät asiaan liittyvät lisäselvityspyynnöt ovat ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa sekä voivat jopa vesittää muutoksenhakujärjestelmää (3565/4/07).

TuomarINVALINTALAUTAKUNNAN ja hovioikeuden lausuntovaliokunnan menettely käräjäoikeuden *laamannin virkanimityksessä* oli hyvän hallinnon edellyttämän luottamuksensuojaperiaatteen vastaista. Viran kelpoisuusehdot täyttävä viranhakija oli jätetty nimitysharkinnan ulkopuolelle laissa tuntemattomalla ns. karenssiaikaperusteella, jonka perusteella aikaisempi tuomari nimittäminen estää toiseen tuomarinvirkaan tapahtuvan nimittämisen joksikin, lähemmin täsmennyttä jääväksi ajaksi (3889/4/07*).

Kantelijan saaman *varoituksen perusteena* oli käytetty vain työsuojelukysymyksistä vastuullisille tahoille ja nimenomaan kantelijan työsuojeluasian hoitamiseen liittyvässä sähköpostiviestissä esitettyjä niin merkitykseltään kuin tarkoitukseltaankin tulkinnanvaraisena pidettäviä kantelijan kollegoihin kohdistettuja etnissävytteisiä kannanottoja. AOA piti tästä ja suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta varoitusta ainakin jossain määrin kritiikille alttiina toimenpiteenä (527/4/07).

Terveydenhuollon ammattihenkilöllä oli oikeus luottaa siihen, että päätöstä, jossa hänen menettelynsä oli tutkittu ja havaittu lainmukaiseksi, ei muuteta hänen vahingokseen ilman painavaa syytä (3141/2/07). Taksiluvan hakijoiden työkokemuksen määrittely on oltava yhdenmukaista, jotta luvan hakijat voivat ennakoida mahdollisuuksiaan luvan saamisessa (2844/4/07*).

Entisen *STTV:n* ohjeistus alkoholin internet-kaupasta oli ongelmallinen luottamuksensuojaperiaatteen kannalta, kun asiaa koskevassa lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ei ollut tapahtunut merkityksellisiä muutoksia (1462* ja 317/4/07*).

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lääkärille antamaa *huomautuspäätöstä* oli perusteltu tapahtumilla, joista lääninhallitukset jo aikaisemmin olivat antaneet lääkärille hallinnollista ohjausta. Hallinnollisen seurauksen määrittäminen uudelleen samojen tapahtumien ja saman lainsäädännön perusteella ei vastaa viranomaistoiminnalta edellytettävää ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta. Tässä tapauksessa aikaisempaa ohjausta ei myöskään voitu ottaa huomioon ankaroitavana perusteena myöhempää seuraamusta annettaessa (3422/4/07*).

Käräjäoikeuden laamanni oli AOA:n selvityspyynnön saatuaan kutsunut kantelun tehneen notaarin puhuteluun työhuoneeseensa. Laamannin käyttäytyminen keskustelussa ei ollut onnistunutta valtion virkamieslain mukaisten käyttäytymisvelvoitteiden kannalta. AOA piti jossain määrin hämmästyttävänä ja huolestuttavana, että oikeusministeriö (OM) ja hovioikeus olivat lausunnoissaan *arvostelleet notaarin menettelyä, kun hän kanteli OA:lle* (3115/4/07*).

Kunnanhallituksen huomiota kiinnitettiin *oikeusasiamiehen perustuslailliseen tietojensaantioikeuteen*. Kunnanhallitus ei ollut antanut selvitystään OA:lle määräajassa eikä myöskään ollut määräjän kuluessa pyytänyt lisäaikaa selvityksensä antamiseen. Kunnanhallitus oli myös nimenomaisesti pyynnöstä huolimatta jättänyt antamatta selvityksen selvityksen viipymisen syistä (670/4/07).

OA:lle tehtiin lukuisia kanteluita *ampuma-aselupa-asioiden käsittelyohjeista*, joiden johdosta erityisesti käsiaselupien saanti vaikeutui selvästi. Yhtenäiseen käytäntöön voidaan pyrkiä mm. hallinnollisella ohjeistuksella, joka sinänsä ei sido yksittäisen lupa-asian ratkaisijaa. Ongelmallista tässä osin jyrkässä käytännön muutoksessa oli se, että se tapahtui ilman, että lakia muutettiin. Olisi ollut perustellumpaa katsoa, että kyse on lainsäädännön alaan kuuluvista kysymyksistä ja että näin merkittävä vaatimusten kiristäminen edellyttäisi lain muuttamista (4564/2/09*).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

EIS 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetyille kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös PL 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. PL:n rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska PL takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi.

Tässä on otettu esille nimenomaan rikoksesta epäillyn oikeuksiin liittyviä tapauksia. Asianomistajan oikeuksia koskevia tapauksia on käsitelty edellä erityisesti oikeuteen saada asia viranomaisen käsiteltäväksi liittyvänä kysymyksenä. Useaa myös rikosprosessuaalisena oikeusturvatakeena näyttäytyvää kysymystä on tarkasteltu jo edellä muiden PL:n säännösten kuten 7 ja 10 §:n kohdalla.

Vanhempi rikoskonstaapeli kuulusteli pahoinpitelystä *epäillyn 17-vuotiaan ilman todistajaa*, vaikka kuulustelussa ei ollut läsnä lapsen avustajaa tai laillista

edustajaa taikka sosiaalilautakunnan edustajaa. Selvityksestä ei ilmennyt, että kuulustelija olisi varannut lapsen lailliselle edustajalle tai sosiaalilautakunnan edustajalle mahdollisuutta olla läsnä kuulustelussa (3676/4/07). Tapon yritystä koskevassa asiassa epäilyltä pyydettiin *loppulausuntoa* perjantaina lähetyllä kirjeellä seuraavan viikon torstaihin mennessä. Määräaika oli liian lyhyt (1677/4/08*).

Tutkinnanjohtajan olisi tullut ennen esitutkinnan aloittamista ja varsinkin pakkokeinojen käyttöä *varmistua siitä, vaatiiko asianomistaja asiassa rangaistusta*. Tuki-henkilön kautta käräjoikeudelle esitetty ja sieltä edelleen poliisin tietoon saatettu rangaistusvaatimuksen esittäminen ei täyttänyt tätä vaatimusta (276/4/08). Epäiltäessä huumausaineen tai lääkeaineen vaikutuksen alaisena tapahtunutta rattijuopumusta, olisi asian selvittäminen vaatinut, että epäilty olisi toimitettu *lääkärin toimittamaan kliiniseen kokeeseen* (2548/4/08).

Vankilan menettelystä saattoi saada sellaisen *syöttämyysolettaman vastaisen käsityksen*, että itsensä päihdyttämisestä epäillyn vangin tutkinnallisen erillään pitämisen lähtökohtaisena käsityksenä olisi ollut kantelijan syyllistyminen järjestysrikkomukseen, ja että tästä olisi seurannut erillään pitäminen tutkinnallisista syistä enemmän tai vähemmän automaattisesti (1930/4/08). Vangin epäiltyä lääkkeitten väärinkäyttöä tutkittaessa on perusteltua käyttää kurinpitomenettelyä: mm. kuuleminen ja mahdollisuus saattaa mahdollinen seuraamus tuomioistuimen tutkittavaksi osaltaan takaavat vangin oikeusturvan toteutumista vankilan järjestyssäännön rikkomista koskevissa tapauksissa (2561/4/08).

Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

EIT:n kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. EIS 6 artiklan ajattelutapa on heijastunut lainkäytön puolelta myös hallintomenettelyyn. Kotimaisessa oikeudessa tätä ilmentää sekin, että PL 21 §:ssä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen. Kysymys on viime

kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti. Voidaan pitää perusteltuna, että virkamies pidättyy osalistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa esteellisyttä pidetään tulkinnanvaraisena.

Vakuutus oikeuden tulisi toiminnassaan välttää puolueettomuuden kannalta epätyydyttäviä tilanteita, joissa sekä asiamies että tuomioistuimen jäsen toimivat samanaikaisesti päätoimisesti samassa jäsenistön etuja valvovassa organisaatiossa. Vakuutus oikeuden asiantuntijajäsenen olisi tullut omasta aloitteestaan kiinnittää asiaan huomiota (1398/4/08).

Kunnaneläinlääkärin sijaisena toiminut *eläinlääkäri oli esteellinen* suorittamaan eläinsuojelulain mukaisen tarkastuksen koirahoitolaan, jonka omistaja työskenteli avustajana eläinlääkärin yksityisvastaanotolla (4010/4/07*).

Jos virkamiehen kuulemismenettely päättyy työnjohdollisen huomautukseen, sen antamisessa tulee kiinnittää huomiota esteellisyssäännösten noudattamiseen. Se, että esimies oli liittynyt selvittävänä olleeseen asiaan monin tavoin, oli ymmärrettävästi voinut synnyttää kantelijassa käsityksen esimiehen esteellisyydestä asiassa. On kuitenkin tyypillistä, että esimies on huomautuksen antamiseen johtavissa tilanteissa asiaan osallinen esimerkiksi hänen roolinsa, toimintansa ja aiempien kannanottojensa vuoksi. AOA:n mukaan esimies ei ollut asianosaisena eikä muustakaan erityisestä syystä esteellinen kutsumaan kuulemistilaisuutta koolle tai antamaan kantelijalle huomautusta (1398/4/07*).

Edunvalvoja oli esteellinen hakemaan maistraatilta lupaa asuntokauppaan, jossa edunvalvoja itse oli ostamassa päämiehensä asuntoa. Esteellisyttä ei poistanut se, että kauppakirjaa allekirjoitettaessa päämies-

tä oli edustanut edunvalvojan sijainen, koska myös asunnon myymisen tarpeellisuuden arvioiminen ja lupahakemuksen tekeminen olisivat kuuluneet edunvalvojan sijaiselle. Maistraatti oli jättänyt valvomatta asianmukaisesti tilintarkastuksen yhteydessä edunvalvojan esteellisyyttä päämiehen asunnon vuokramisessa (2247/4/08).

Kunnallisen pysäköinninvalvonnan valvonta-apulaisen tehtäviä voidaan määrätä vain pysäköinninvalvontatoimikunnan saaneelle kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu kunnalliseen valvontahenkilökuntaan. Tehtäviä ei voi antaa kunnallisen valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle (3082/2/07*). Virkatoimien uskottavuuden ja luotettavuuden vaatimusten kannalta arvioituna myös pysäköintivirhemaksua koskeva maksukehotus tulisi allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan. Allekirjoituksesta tulee olla todettavissa virhemaksun määrännyt pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen henkilöllisyys. Useimmissa tapauksissa allekirjoitus on henkilöllisyyden tunnistettavuuden vuoksi täydennettävä myös nimenselvennyksellä (1777/4/08).

Yliopiston professori oli pyytänyt asiantuntijatoimintaan sivutoimiluvan ja antoi asiantuntijalausunnon talon homevauriota koskeneessa riita-asiaassa. Vaikka professorin antamaa asiantuntijalausuntoa ei voitu pitää yliopiston lausuntona, tulisi yliopiston varmuuden vuoksi selkeyttää menettelytapansa siten, ettei asianosaisille voi syntyä virheellistä käsitystä lausunnon antajasta ja hänen asemastaan (1812/4/07).

Entinen *apulaiskaupunginjohtaja* menetteli lainvastaisesti päättäessään yhtiön tarjouksesta festivaalitoimiston toteutuksessa, kun hän oli yhtiön hallituksen jäsen ja siten esteellinen (1905/4/07*).

Virkamiesten käytös

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Virkamieslainsäädännön mukaan valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan on käytäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä on vaadittava virkamiesasemaansa soveltuvaa käyttäytymistä myös virkajan ulkopuolella.

Luutnantin tietoon saatettiin käsitys siitä, että varusmiehiä tulee kaikissa olosuhteissa kohdella asianmukaisesti ja yhdenvertaisesti sekä välttää asiatonta puhetapaa. Henkilökunnan keskuudessa ilmeneviin epäasiallisuuksiin tulee puuttua viipymättä ja riittävän tehokkaasti sekä siirtää tarvittaessa varusmieskoulutukseen sopimattomaksi osoittautuvat henkilöt muihin tehtäviin (1182/4/08).

Riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaaja vastasi lehden mielipidepalstalla julkaistuun kirjoitukseen, jossa koiranomistaja oli arvostellut metsästystä ulkoiluun käytettävän alueen lähistöllä. Vastauksen sävy ja erät siinä käytetyt ilmaisut eivät olleet asiallisia (676/4/07*). Asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee myös *virkamiesten sisäistä kirjeenvaihtoa* asiakkaan asioissa (2553/4/08*).

Hallinto-oikeustuomari oli päätöksen antamisen jälkeen käydyssä puhelinkeskustelussa käyttänyt asiattomia ja asenteellisuutta osoittavia ilmaisuja (3368/4/08*). Myös *haastemiehen* (3143/4/08), *poliisimiehen* (653/4/08) ja *televisiomaksutarkastajan* (4129/4/08) käyttäytymiseen jouduttiin puuttumaan.

3.4

**PUUTTEITA JA
PARANNUKSIA PERUS-
JA IHMISOIKEUKSIEN
TOTEUTUMISESSA**

OA:n havainnot ja huomiot laillisuusvalvonnan yhteydessä antavat usein aiheen viranomaisille osoitettuihin esityksiin tai käsityksiin siitä, miten ne voisivat toiminnassaan edistää tai parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Useimmiten näillä esityksillä tai käsityksillä on ollut vaikutusta viranomaisten toimintaan, mutta aina OA:n toimenpiteet eivät ole saaneet aikaan toivottua parannusta. Tässä jaksossa selostetaan havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Toisaalta esitetään esimerkkejä sellaisista tapauksista, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet tai ovat johtamassa parannuksiin viranomaisten toiminnassa tai lainsäädännön tilassa.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että kaikki laillisuus- tai perus- ja ihmisoikeusongelmat eivät tule oikeusasiamiehen tietoon. Laillisuusvalvonta perustuu suurelta osin kansalaisten tekemiin kanteluihin. Myös tarkastusten ja tiedotusvälineiden kautta saadaan tietoa epäkohdista viranomaistoiminnassa tai puutteista lainsäädännössä. Tiedonsaanti erilaisista ongelmista ja mahdollisuus puuttua niihin ei kuitenkaan voi olla täysin kattavaa. Näin ollen niin kielteisiä kuin myönteisiäkin esimerkkejä sisältävät listaukset eivät voi olla tyhjentäviä esityksiä siitä, missä viranomaistoiminnassa on onnistuttu ja missä ei.

Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ei aina ole ollut riittävä. Periaatteessahan tilanteen pitäisi olla sellainen, että OA:n päätöksessä tai esimerkiksi EIT:n tuomiossa todettua loukkausta ei vastaisuudessa enää pitäisi tapahtua uudelleen. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ihmisoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jotka ennalta ehkäisevät vastaavien tilanteiden syntymisen.

Mahdolliset puutteet tai viiveet oikeustilan korjaamisessa voivat johtua monista eri tekijöistä. Yleisesti voi-

daan todeta, että OA:n kannanottoja ja esityksiä noudatetaan varsin hyvin. Silloin kun näin ei tapahdu, kysymys on yleensä joko voimavarojen puutteesta tai puutteista lainsäädännössä. Myös lainsäädäntötoimenpiteiden viivästyminen näyttää usein johtuvan voimavarojen puutteesta lainvalmistelussa.

3.4.1

**KEHITYS EI OLE
AINA OLLUT RIITTÄVÄÄ**

Terveystieteidenhuollossa ja vanhustenhoidossa esiintyy lukuisia tosiasiallisia pakkokeinoja, joilla rajoitetaan hoitettavan vapautta ilman, että niistä on säädetty laissa tai että niitä edes mielletään pakkokeinoiksi. OA on nostanut toistuvasti esiin näitä mm. henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta ongelmallisia menettelyjä. Tällä hetkellä ei esimerkiksi ole perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi puuttumisen vanhuksen itsemääräämisoikeuteen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta kuitenkin joutuu turvautumaan toimenpiteisiin, joihin sillä ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta.

Hoitotakuun toteutumisessa erään sairaanhoitopiirin syömishäiriöyksikössä on toistuvasti ollut ongelmia sille jo 2007 annetusta huomautuksesta huolimatta. Myöskään lasten ja nuorisopsykiatrisen hoidon järjestäminen hoitotakuun mukaisessa ajassa ei tuossa yksikössä ole täysimääräisesti onnistunut.

Kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitusten määrittely laintasolla on ollut puutteellista siitä asti, kun perustuslakiuudistus tuli voimaan 1995. OA ilmoitti jo vuonna 1996 valtioneuvostolle ja STM:lle käsityksensä, että lainsäädäntöä kehitysvammaisten erityishuolosta on täsmennettävä.

Vuosien ajan niin OA kuin myös CPT on arvostellut Suomen vankiloissa vankien asuttamiseen käytettäviä ns. paljusellejä ihmisarvoa loukkaaviksi. Sellien uudistamisaikataulua on siirretty aina vain eteenpäin, ja osittaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta kertomusvuoden lopussa paljusellejä oli vielä 338.

AOA on tehnyt lähes 20 esitystä vuonna 2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön tarkistamiseksi. OM:n

tarkistuspaketti on viivästynyt, minkä vuoksi havaitut epäkohdat ja epäselvyydet eivät ole poistuneet. Joissakin tapauksissa tämä on johtanut siihen, että lainvastainen olosuhde tai käytäntö jatkuu.

Esimerkiksi vuonna 2007 AOA muistutti vankeinhoidosta vastaavia viranomaisia siitä, että valvottujen tapaamisten toteuttamiseen ei saa käyttää sellaisia tiloja, jotka rakenteensa puolesta ovat tosiasiaa ns. erityisvalvottuja tapaamistiloja. Tästä huolimatta eräissä vankiloissa normaalin valvotun tapaamisen tilat vastaavat edelleen erityisvalvotun tapaamisen tiloja. Rakenteiden muuttamiseen ei ole ryhdytty sen vuoksi, että lainsäädännön odotetaan muuttuvan.

Tutkintavankien liialliseen säilyttämiseen poliisivankiloissa ovat sekä OA että CPT kiinnittäneet huomiota vuosikausia, mutta ongelma ei näytä poistuneen. Vaikka tutkintavankeuslain mukaan pääsääntö on, että rikoksen johdosta vangittua henkilöä on säilytettävä tutkintavankilana toimivassa vankilassa, viime vuosina karkeasti arvioiden viidesosa tutkintavankeusvuorokausista toteutettiin poliisivankiloissa. Tutkintavangin säilyttämisestä päättää poliisin esityksestä tuomioistuimien. On molempien vastuulla, että tutkintavangin säilyttämiseen poliisivankilassa suhtaudutaan lain tarkoittamin tavoin vain poikkeuksena ja että lain tarkoitus pääsääntöisesti säilyttämisestä tutkintavankilassa toteutuu.

Vankiloiden lupapäätösten perusteluissa on toistuvasti huomautettavaa, samoin esitutkintapäätösten perusteluissa sekä poliisin vapaudenmenetyksestä kirjaamisesta perusteluissa.

Yksityisiin asuntoihin tehtäviin kotietsintöihin on vuosia kiinnitetty huomiota: jatkuvasti tulee esiin tilanteita, joissa kotietsintä on toimitettu varaamatta paikan haltijalle tilaisuutta olla läsnä kotietsinnässä ja kutsua paikalle oma todistaja. Usein kotietsintä on toimitettu lakiin kirjatun pääsäännön vastaisesti ilman kirjallista määrystä.

Monin tavoin yksityisyyden suojaan kajoavasta salaisista pakkokeinoista koskevasta lainsäädännöstä on lukuisien osauudistusten myötä tullut hajanainen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Tähän pyritään saamaan selkeyttä OM:n komiteamietinnössä 2009:2 ehdotetuilla uudistuksilla. Salaisiin pakkokeinoin liittyvät myös

valeosto- ja peitetoiminnan sisäisen laillisuusvalvonnan ongelmat, joihin on kiinnitetty huomiota jo vuosia.

Asianajosalaisuuden toteutumisen ongelmat ja puutteet suljetuissa laitoksissa ja poliisitoiminnassa ovat usein tulleet esiin. OA:n kriittisistä huomioista huolimatta ongelmat eivät näytä poistuneen. Asianajotoimistoon kohdistuvan kotietsinnän ongelmat ovat peräisin puutteellisesta sääntelystä (johon edellä mainitussa komiteamietinnössä on esitetty parannuksia). Vankiloissa ja poliisivankiloissa asianajajatapaamisten ongelmat asianajosalaisuuden näkökulmasta johtuvat usein tapaamistilojen lain ja suunnitteluohjeiden vastaisesta rakenteesta.

Ajo-oikeuslainsäädännön sekavuuteen, vaikeaselkoisuuteen ja epäyhtenäisen käytännön mahdollistamaan tulkinnanvaraisuuteen on vuosien kuluessa kiinnitetty toistuvasti huomioita. Tilanne ei ole kuitenkaan selkiytynyt.

Kaikkien kielellisiin oikeuksiin liittyvien epäkohtien oikaisemiseksi ei ole ryhdytty toimenpiteisiin. Esimerkiksi VM:n tietoon saatettiin vuonna 2008, että eräs maistraattien internet-sivuilla oleva rekisteri-ilmoituksen tekemistä varten laadittu ruotsinkielinen lomake on puutteellinen. Asiantilaa ei ole ministeriön ilmoituksesta huolimatta toistaiseksi oikaistu. Toisena esimerkkinä voidaan mainita oikeusasiamiehen esitys siitä, että hyvää tilintarkastustapaa koskevat suositukset tulisi oikeusturvasyistä julkaista myös ruotsiksi. TEM on kuitenkin ilmoittanut, että asia ei anna aiheita toimenpiteisiin.

Oikeudenkäyntien viipyminen on tunnetusti keskeinen ja pitkään jatkunut perus- ja ihmisoikeudellinen ongelma Suomessa. Pelkästään kertomusvuonna Suomi sai lähes 20 langettavaa tuomiota EIT:stä. Myös muihin erilaisiin viranomaiskäsittelyiden viiveisiin on vuosien kuluessa kiinnitetty huomiota. Oikeusturvan saatavuuden kannalta ehkä kaikkein huolestuttavimmassa asemassa on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Ongelman ratkaiseminen ylittää hallinnolliset rajat sikäli, että lautakunta kuuluu eri ministeriön alaisuuteen kuin tuomioistuinlaitos. Tällainen asiantila ei ole omiaan kiinnittämään huomiota yksittäisen henkilön näkökulmaan ja hänen oikeuksiensa joutuisaan toteuttamiseen muutoksenhakumenettelyn kokonaisuudessa.

Hallinnonrajat ylittävät haasteet ovat tunnettuja myös rikosasioiden selvittelyketjussa esitutkintaviranomaisilta syyttäjälle ja edelleen tuomioistuinlaitokseen.

Viivytyksettömän käsittelyn oikeutta loukkaaviin ongelmiin ei näytä löytyneen kokonaisvaltaista ratkaisua, vaikka asiaa on jatkuvasti pidetty esillä OA:n laillisuusvalvonnassa. Vaikka viimein saatiin laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, vastaavaa oikeussuojakeinoa ei ole käytettävissä hallintolainkäytön ja hallinnon viivästystapauksissa. Myös mahdollisuus muunlaisten perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseen tulisi järjestää lainsäädännöllä. Voimassa olevassa vahingonkorvauslaissa mahdollisuus hyvityksen luonteeseen korvaukseen on hyvin kapea.

3.4.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

OA:n esittämät näkemykset kansallisen ihmisoikeusstrategian sisällyttämisestä hallitusohjelmaan, strategiaa konkretisoivien toimintaohjelmien laatimisesta sekä riittävien resurssien turvaamisesta näiden tavoitteiden toteuttamiseksi hyväksyttiin valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisen selonteon valiokuntakäsittelyssä. Myös eduskunnan täysistuntokeskustelussa asiaan suhtauduttiin myönteisesti. Tämä on yksi askel oikeaan suuntaan siinä, että perus- ja ihmisoikeudet mielletään konkreettisiksi käytännön viranomaistoimintaan vaikuttaviksi lähtökohdiksi. Strategialla valtiolta sitoutuisi huolehtimaan perus- ja ihmisoikeuslinjausten toteuttamiseen tarvittavista voimavaroista.

OA ja AOA:t ovat tehneet kertomusvuoden aikana yli 50 sellaista päätöstä, jossa viranomaista on pyydetty ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ratkaisussa esitetyn kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta. Näitä viranomaisten vastauksia on selostettu tämän toimintakertomuksen asiaryhmittäisessä jaksossa 5 esitettyjen ratkaisujen yhteydessä. Kaikkia vastauksia ei tämän kertomuksen valmistumiseen mennessä ollut vielä saatu.

Seuraavassa esitetään kootusti eräitä esimerkkejä tällaisista tapauksista eri hallinnonaloilta. Koosteessa on esitetty ensin OA:n tai AOA:n kannanotto tai esitys, ja

sen jälkeen viranomaisen vastaus. Koosteella on tarkoitus antaa yleiskuva OA:n toiminnan vaikuttavuudesta ja oikeustilan tai viranomaistoiminnan myönteisestä kehityksestä.

Telepakkokeinot

AOA piti tärkeänä sitä, että olisi saatavissa luotettavaa ja ajantasaista tietoa niistä päätöksistä, joilla telepakkokeinon käytöstä ilmoittamista on lykätty tai annettu lupa jättää ilmoitus kokonaan tekemättä (2097/2/06).

OM ilmoitti, että rikosasioiden asianhallintajärjestelmään tehtävä muutos mahdollistaa telepakkokeinoasioiden asianmukaisen ja luotettavan seurannan. Muutos otettiin käyttöön maaliskuussa 2010.

Tuomioistuimet ja oikeushallinto

OA:n mielestä olisi perusteltua, että käräjäoikeusverkoston kehittämiseksi säädettäisiin lailla. Hän esitti valtioneuvoston harkittavaksi, tulisiko eduskunnalle antaa hallituksen esitys, jossa mainitaan 1.1.2010 aloittavat käräjäoikeudet lain tasolla (428/4/09*).

OM ilmoitti toimittaneensa ratkaisun tiedoksi asetetulle työryhmälle. Hallituksen esityksessä HE 227/2009 vp, käräjäoikeuslakiin ehdotettiin lisättäväksi luettelo käräjäoikeuksista. Eduskunta hyväksyi 1.1.2010 voimaan tulleen käräjäoikeuslain muutoksen 10.12.2009.

AOA saattoi tuomarinvallintalautakunnan tietoon käsityksensä siitä, että haettavaksi julistettua tuomarinvirkaa asianmukaisesti hakenutta henkilöä ei voida jättää nimitysharkinnan ulkopuolelle sillä perusteella, että hakija on äskettäin nimitetty toiseen tuomarinvirkaan (3889/4/07*).

Tuomarinvallintalautakunta ilmoitti ryhtyneensä selvittämään viranhakujärjestelmän kehittämistä ja luopuneensa ns. karenssiajan soveltamisesta.

Syyttäjälaitos

AOA kiinnitti OM:n huomiota siihen, että käräjäoikeuksien ja syyttäjien atk-ohjelmaa ei ole mahdollista saada varoittamaan esimerkiksi lähestyvistä syytteen nostamisen määräpäivästä (1716/4/07* ja 3233/2/09).

OM ilmoitti, että käräjäoikeuksien ja syyttäjien asiankäsitelyjärjestelmä on vanhentunut ja sen korvaaminen uudella on erittäin tarpeellista. Järjestelmän kehittäminen ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, vaan keskeinen vaikuttava tekijä on poliisihallinnossa vireillä oleva tietojärjestelmän uudistamishanke. Samoin OM:n tarkoitus uudistaa asianhallintajärjestelmän. Hankkeen toteutumisaikataulu riippuu myönnettävistä määrärahoista.

Poliisi

AOA totesi poliisin ja tiedotusvälineiden yhteistyötä koskevassa päätöksessään, että koska julkisuusperiaate ja esimerkiksi yksityiselämään kuuluvien tietojen ehdoton salassapito voivat joissain tilanteissa joutua vaikeaan ristiriitaan, tarkempi ohjeistus mm. valtakunnallisesti yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi on ilmeisen tarpeellista (194/2/07*).

SM:n poliisiosasto antoi kesäkuussa 2009 ohjeen ”Poliisitoiminnan seuraaminen, dokumentointi ja esittäminen erikseen sovittavissa tapauksissa”, joka korvattiin uudella samannimisellä ohjeella 22.12.2009.

Vankeinhoito

AOA piti vankiturvallisuuden kannalta kestävämmänä sitä, että lähes kaikista vankiloista puuttuu viikonloppuisin ja iltaisin terveydenhuoltohenkilöstön päivystys (133/4/08*).

Rikosseuraamusvirasto (Rise) ilmoitti, että vuoden 2010 alussa asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää AOA:n päätöksessä esille nostettuja kysymyksiä.

AOA totesi, että Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön käytäntö, jonka mukaan lähetettä kiireettömiin leikkauksiin ei kirjoiteta (tutkinta)vankeuden aikana, saattaa johtaa hoidon saamisen huomattavaankin viästymiseen (3402/4/07).

Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön ylilääkärin ilmoituksen mukaan yksikön linjauksena on lääkär kokouksessa vahvistettu, että vangilla on samat laakisääteiset oikeudet terveyspalveluissa kuin muillakin kansalaisilla.

AOA piti eristämistarkkailun täytäntöönpano-olosuhteita ja vangin kohtelua sen aikana kokonaisuutena arvioiden ihmisarvoa loukkaavana. Hän pyysi Riseä ja aluevankilan johtajaa harkitsemaan, kuinka vangin ihmisarvoa loukannut kohtelu voitaisiin hyvittää hänelle. AOA saattoi OM:n tietoon käsityksensä eristämistarkkailun täytäntöönpanon tarkemman sääntelyn tarpeesta (1308/4/09*).

Aluejohtaja piti hyvitystä perusteltuna, vaikka asiassa ei ollut aiheutettu vahingonkorvauslain mukaan korvattavaa kärsimystä. Vangille suoritettiin kohtuullisena hyvityksenä 50 euroa päivältä eli seitsemältä päivältä yhteensä 350 euroa. OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti, että turvaamistoimenpiteiden sääntelyssä on täsmentämisen tarvetta. Sitä selvitetään vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevan esityksen valmistelun yhteydessä. Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle syksyllä 2010.

Ulosotto

AOA:n mukaan OM:n tulisi harkita ohjeistusta siitä, missä tilanteissa ilmoitus velalliselle olisi täytäntöönpanon esteiden toteamisen yhteydessä asianmukaista lähettää niin, että menettely palvelisi myös luottotietoyhtiölle annettavien ilmoitusten oikeellisuutta (3050/2/07*).

OM:n mukaan vastaajien oikeussuojaa on hyvä tehostaa AOA:n esittämällä tavalla niissä tilanteissa, kun ulosottoviranomaisella ei ole täyttä varmuutta siitä, että vastaaja on saanut riittävän informaation asian viereille tulosta. Valtakunnanvoudinvirasto tuleekin yh-

dessä oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanssa vuoden 2010 kuluessa suunnittelemaan ja toteuttamaan ULJAS-tietojärjestelmämuutoksen, jolla voidaan turvata se, että vastaajat ovat entistä paremmin tietoisia ulosottoasioiden vireilläolosta ja vireilläolon päättymisestä.

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos

Merivartiijan lainvastaisen katsastusmääräyksen johdosta ulkomailla kesäisin asuva henkilö joutui saapumaan tarpeettomasti Suomeen. Virheestä aiheutui myös kantelijan korkeaan ikään nähden piinallista vaihua. AOA esitti Rajavartiolaitoksen esikunnan harkittavaksi, tulisiko virheellisestä menettelystä aiheutunut haitta jollakin tavoin hyvittää kantelijalle (2272/4/07*).

Rajavartiolaitoksen esikunta ilmoitti 28.9.2009 olleensa yhteydessä kanteliijaan ja tiedustelleensa mahdollisia korvausvaatimuksia asiassa. Kantelijan ilmoittama summa tullaan maksamaan hyvityksenä hänelle, kun hän palaa Suomeen. Kanteliija ilmoitti myöhemmin saaneensa haluamansa hyvityksen.

Rajavartiolaitoksen toimittamassa esitutkinnassa rikoksesta epäiltyjen veljesten matkapuhelimet takavarikoitiin ja niissä olleita viestejä tutkittiin. AOA:n mukaan lain kielto lähisukulaisten välisten viestien takavarikoinnista koskee myös sellaisia tilanteita, joissa molempia epäillään rikoksesta. Veljesten tekstiviestejä ei olisi saanut liittää esitutkintapöytäkirjaan. Esitutkintapöytäkirjaan oli liitetty myös sellaisia valokuvia ja tekstiviestejä, joiden sisältö ei liittynyt tutkittavaan asiaan. Valokuvien ja etenkin viestien luottamuksellisuuden ja yksityisyyden vuoksi olisi tullut harkita huolellisesti kunkin kohdalla yksittäin, oliko niillä merkitystä asiassa. AOA katsoi lisäksi, että riittäviä perusteita ei ollut esitetty sille, että toisen kantelijan ei sallittu käyttää tiettyä avustajaa esitutkinnassa (1673/4/07*).

Rajavartiolaitos ilmoitti antaneensa ohjeen, jonka mukaan Rajavartiolaitoksen esitutkinnoissa tulee noudattaa apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä ilmeneviä oikeusohjeita.

Tulli

Tullilaitoksen niissäkään viroissa, joissa käytetään jopa merkittävää julkista valtaa, ei ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia muihin kuin pääjohtajan ja johtajan virkoihin (2807/4/07).

VM ilmoitti selvittävänsä asiaa tullihallitukselta saamansa lausunnon pohjalta ja tarpeelliset säädösmuutokset valmistellaan alkuvuodesta 2010.

Tullilaissa tulisi säätää yhteisön sisäkaupan tilastotietojen toimittamisen määräajasta ja virhemaksun suuruuden määräytymisperusteista (3373/4/07*).

VM totesi vastauksessaan mm. olevan tarpeellista selvittää tarkemmin tullilain virhemaksusäännöksen täsmentämistä. Myös tullilain ja tilastolain virhemaksu- ja uhkasakkoperusteiden yhdenmukaisuutta on aiheellista tarkastella.

Tulliipiiri oli laiminlyönyt maksaa viivytyksettä sen maksettavaksi tuomitun oikeudenkäyntikulusaatavan. AOA pyysi tullipiiriä harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää virheellisestä menettelystä kantelijalle aiheutuneen vahingon (3047/4/08).

Tulliipiiri ilmoitti korvanneensa kantelijan ilmoittamat kulut korkoineen.

Tullilain mukaisten henkilöntarkastusten edellytysten arvioinnissa ja asianmukaisessa kirjaamisessa oli usein puutteita. Tullin koulutuksessa ja ohjeistuksessa tulisi kiinnittää huomiota havaittuihin puutteisiin (2641 ja 2055/3/07).

Tullihallitus ilmoitti, että AOA:n johtopäätökset on kirjattu tullivalvontaohjeen luonnokseen. Lisäksi tullipiireille lähetettiin asiaa koskeva kirje, jossa kehoitettiin kiinnittämään huomiota tullilain 15 §:n mukaisten perusteiden kirjaamiseen annetun koulutuksen ja vuoden 2009 tullivalvontaohjeistuksen mukaisesti.

Ulkomaalaisasiat

Vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön valvontatehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi säilöönottoyksiköstä karkaamisen estämiseen, oli siirretty vartiointisopimuksella yksityiselle palveluntarjoajalle. AOA piti vartiointin järjestämistä lainvastaisena, koska vartijat eivät olleet virkasuhteisia (1450/2/07*).

TE-keskus ilmoitti, että vastaanottokeskuksessa työskentelevien vartijoiden toimet on muutettu turvallisuusvalvojen viroiksi.

Sosiaalihuolto

Jos kunnan sosiaalitoimi on kesällä suljettuna, tulee normaalitoiminnan korvaavien järjestelyjen täyttää lain vaatimukset. Kunnan lakisäätteisiä tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, tulee hoitaa virkasuhteissa (2507/4/07*).

Kunta ilmoitti sosiaalihuollon tehtävien hoidosta ja sosiaalipäivystyksen järjestämisestä lain edellyttämällä tavalla kunnanviraston ollessa suljettuna.

Terveydenhuolto

Aivovamman saaneiden lasten lääkinnällistä kuntoutusta koskevilla valtakunnallisilla yhtenäisillä kriteereillä voitaisiin OA:n mukaan osaltaan turvata riittävien ja yhdenvertaisten terveyspalvelujen toteutumista (3888/4/07*).

STM totesi mm., että aivovamman saaneiden lasten lääkinnällistä kuntoutusta koskevat yhtenäiset kriteerit ja yleisesti ottaen lasten lääkinnällisen kuntoutuksen ohjaaminen valtakunnallisesti yhtenäisin periaattein turvaisivat perustuslaissa tarkoitettujen riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen toteutumista. STM:n mukaan koko maassa pitää päästä hoitoon ja kuntoutukseen yhtenäisin perustein.

OA katsoi HUS:n ohjeen hoidon rajaamisesta ja elämän loppuvaiheen hoidosta sairaalassa olleen perustuslain- ja lainvastainen siltä osin kuin ohjeessa todettiin, että ”esimerkiksi vaikeasti kehitysvammaiset eivät yleensä kuulu tehohoidon piiriin”. Vammalla on yhtäläinen oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuin muillakin ihmisillä eikä vammaisuus itsessään ole peruste pidättäytyä elvytyksestä tai tehohoidosta (3624/4/07*).

HUS:n johtajaylilääkäri ilmoitti 26.3.2009, että ohjeesta on poistettu kyseinen kohta.

OA pyysi HUS:a ja Espoon kaupunkia ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joilla turvataan hoitotakuun toteutuminen lasten psykoterapiapalveluissa (1437/2/09*).

HUS:n ja Espoon kaupungin selvitysten mukaan psykoterapioiden indikaatioita ja hoitoonohjausta sekä kohdentamista on tarkennettu ja epäselvää työnjakoa korjattu.

OA esitti STM:lle hoitotarvikejakelua koskevan lainsäädännön täsmentämistä, koska ministeriön suositus ja kuntien omat ohjeet eivät turvaa riittävästi kansalaisten yhdenvertaisuutta asiassa (1860/2/07*).

STM ilmoitti, että se on päätenyt samaan käsitykseen kuin OA. Ministeriö on uuden terveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä päättänyt esittää kuntia velvoittavia säännöksiä terveydenhuoltolakiesitykseen myös hoitotarvikejakelussa.

Sosiaalivakuutus

OA piti päätöksessään lainvastaisena Somlan menettelyä, jonka mukaan istutuksi voitiin merkitä sellaiset jaoston jäsenten etukäteen katsomat jutut, joista kaikki olivat olleet samaa mieltä, vaikka jaoston istunto jäi tosiasiallisesti pitämättä (1490/4/07*).

Somla ilmoitti 23.2.2009 luopuneensa säädösten vastaisena pidettävästä menettelystä ja tulevaisuuden lisäksi jatkossa päiväämään kaikki päätöksensä tosiasialliselle kokouspäivälle.

Työvoima ja työttömyysturva

OA:lle saapui noin 60 kantelua etuushakemusten pitkistä käsittelyajoista työttömyyskassoissa. Ratkaisuisaan AOA korosti työttömyysturva-asioiden viivytykset tämän käsittelyn merkitystä ja piti tärkeänä, että työttömyyskassat saavat lyhennettyä hakemusten käsittelyajan kohtuulliseksi.

IAET-kassa ilmoitti työttömyysturvan ensihakemusten käsittelyajaksi vuodenvaihteessa 2009–2010 alle kolme viikkoa. Metallityöväen Työttömyyskassa ilmoitti 4.1.2010 antamassaan selvityksessä käsittelevänsä parhaillaan alle kaksi viikkoa vanhoja hakemuksia. Toimihenkilöiden työttömyyskassa ilmoitti 14.1.2010, että ensihakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli ollut joulukuussa 2009 noin kolme viikkoa.

AOA:n mukaan työttömyysturvalain säännöstä Kelan oikeudesta saada tietoja työnantajalta tulisi yksityisyyden suojan näkökulmasta tulkita suppeasti. AOA esitti STM:n harkittavaksi, tulisiko sääntelyä täsmentää.

STM ilmoitti, että työttömyysturvalakiin on suunniteltu tehtäväksi muutoksia vuoden 2010 aikana.

Kieliasiat

SM rikkoi kielilakia tehtaan suurpaloa koskeneessa hätätiedottamisessa, koska tiedotteet oli vastoin kielilain nimenomaista säännöstä annettu vain suomeksi. SM:n asiana on huolehtia siitä, että pelastuslaitokset kääntyvät tällaisissa tilanteissa riittävän ajoissa ministeriön puoleen, jotta se osaltaan voisi täyttää velvoitteen (361/2/09*).

AOA:n päätöksen johdosta SM asetti tammikuussa 2010 työryhmän selvittämään viranomaistiedotteiden antamista. Työryhmän tehtävänä on laatia viranomais-tiedotteita koskeva selvitys, jossa arvioidaan lainsäädännön ja ohjeiden mahdolliset muutostarpeet.

Verotus

Verohallinnon lainvastaisen menettelyn seurauksena työnantajasuorituksia oli säännöllisesti ja useita kertoja vuodessa peritty ulosottoteitse tahoilta, joiden maksettaviksi ne eivät kuuluneet. AOA esitti Verohallinnon harkittavaksi, miten se voi hyvittää kantelijoille aiheutuneen vahingon ja haitan (1197/4/06).

Verohallinnolta saadun tiedon mukaan se oli tehnyt vahingon kärsineen osapuolen kanssa sopimuksen, jonka nojalla Verohallinto maksoi korvauksena 2 000 euroa.

Turvakiellon alaisten henkilöiden salassa pidettävä kotikuntatieto paljastui vuosittain julkisten verotus-tietojen luetteloista välillisesti. AOA piti tärkeänä, että verovuoden 2009 verotuksen valmistuessa turvakiel-toasiakkaiden salaisia kotikuntatietoja ei enää paljastu (2945/4/08).

VM ilmoitti, että se on yhteistyössä Verohallinnon kanssa valmistellut hallituksen esityksen verotietolain muuttamiseksi. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2010 huhtikuussa.

Ympäristöasiat

AOA esitti ympäristöministeriölle (YM), että se selvittäisi maakotkan pesäpuiden merkitsemistä ja rauhoituskilpien käyttämistä koskevia periaatteita ja käytäntöjä. Tarvittaessa ministeriön tulisi ohjata Metsähallitusta tarkistamaan toimintaperiaatteitaan ja Metsähallitukselle raportoiville pesätarkastajille ja lintuharrastajille antamaansa ohjeistusta (838/4/07*).

YM ilmoitti, että se kartoittaa suurten petolintujen pesien sijainnin valtion mailla ja myös pesien merkitsemistarpeen. Ministeriön tarkoituksena on selvittää pesäpuiden merkintää koskevien hallinnollisten menettelyjen ja asiaan liittyvien säädösten muuttamisen tarvetta sekä harkita myös ohjeistuksen laatimista.

Maa- ja metsätalous

AOA katsoi, että kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen suorittamista varten tulisi olla maksupaikkoja, joissa maksut on mahdollista suorittaa säädetyllä hinnalla ilman palvelumaksuja tai asiamiespalkkioita. Myös lainsäädäntö, joka liittyy yksityisten asiamiesten käyttämiseen mainittujen maksujen keräämisessä, on tarpeen ajanmukaistaa vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia (2567/4/07*).

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, että se oli ryhtynyt selvittämään yhdessä Tullihallituksen kanssa, miten ja millä aikataululla lakisääteiset kalastusmaksut voitaisiin maksaa eri puolilla maata sijaitseviin tullilaitoksen toimipisteisiin. Lakisääteisten kalastusmaksujen keräämisen järjestämistä koskeva asiakokonaisuus käsitellään kalastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Liikenne ja viestintä

AOA esitti LVM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin kehittämään sääntelyä taksilupien myöntämisessä. Hakijoiden työkokemuksen arvioinnin ja todentamisen kriteerit tulisi määritellä tavalla, joka turvaisi oikeudellisesti tehokkaan ja yhdenmukaisen lainsoveltamisen sekä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun (2844/4/07* ja 1341/2/09*).

Taksiliikennelakiin lisättiin 1.7.2009 voimaantulleella muutoksella (482/2009) valtuutussäännös, jonka mukaan tarkempia säännöksiä työkokemuksen arvioinnin perusteista voidaan säätää LVM:n asetuksella. Perusteluista (HE 82/2009 vp) käy ilmi, että lisäys perustuu apulaisoikeusasiamiehen tekemään esitykseen.

Kirkollisasiat

AOA tutki asian, jossa oli kyse siitä, oliko henkilötietojen välittäminen laitosradiossa ja web-kameralla yleisessä internet-verkossa asianmukaista (1631/2/07).

Kirkkohallitus antoi yleiskirjeen kuvan ja äänen välittämisestä kirkollisista tilaisuuksista 12.11.2009. Kirjeessä annetaan ohjeita mm. jumalanpalvelusten ja muiden kirkollisten toimitusten kuvaamisesta, äänen välittämisestä kirkollisista tilaisuuksista sekä ohjeistetaan seurakuntia asiassa.

Muut asiat

STTV:n ohjeistus alkoholin internet-kaupasta oli puutteellista (1462* ja 3174/07*).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ilmoitti, että se asetti 27.5.2009 virkamiesryhmän, jonka tuli selvittää internetin kautta tehtävän kaukomyynnin ja etäoston lainmukaisuutta alkoholilain kannalta. Ryhmän tehtäväksi annettiin myös valmistella toimenpiteet alkoholijuomien verkkokauppaa koskevan ohjeistuksen selkeyttämiseksi. Valvira valmistelee esitystä STM:lle alkoholilain täsmentämiseksi.

4. Telepakkokeinot ja muu salainen tiedonhankinta

4.1 SALAINEN TIEDONHANKINTA

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan rikosten esitutkinnassa käytettyjä pakkokeinoja eli telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua. Lisäksi siihen luetaan poliisilaissa ja tullilaissa säädelty samanlaisten tiedonhankintakeinojen käyttö rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Poliisilaissa on myös säännökset peitetoiminnasta, valeostosta ja salaisen tiedonhankinnan paljastumisen estämisestä.

Salaisen tiedonhankinnan käsitettä käytetään esimerkiksi esitutkinta- ja pakkokeinolakitoimikunnan keväällä 2009 valmistuneessa mietinnössä (OMKM 2009:2). Termi ei ole vakiintunut tai tarkkarajainen eikä nykyinen laki sitä tunne.

Telekuuntelun ja televalvonnan lisäksi myös teknistä tarkkailua käsitellään otsikon ”Telepakkokeinot” alla, vaikka yleensä tähän käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Poliisilain perusteella käytettävien keinojen kutsuminen pakkokeinoiksi ei sekään ole ongelmatonta.

Telepakkokeinoja ja teknistä tarkkailua on yhdessä peitetoiminnan ja valeostojen kanssa nimitetty myös salaisiksi pakkokeinoiksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käytetään kohteelta salassa. Joiltain osin nämä keinot voivat jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

4.2 TELEPAKKOKEINOT

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen viestintäverkon kautta teleliittymään, sähköpostiosoitteeseen tai muuhun sellaiseen teleosoitteeseen taikka telepäätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai

tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyyppillisesti kysymys on puhelinkuuntelusta tai sähköpostin sisällön selvittämisestä.

Televalvonta puolestaan on televiestien salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista – lisäksi kysymys voi olla teleliittymän tilapäisestä sulkemisesta. Tunnistetietoja ovat esimerkiksi: mistä numerosta on soitettu mihin numeroon ja milloin, sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Televalvonalla ei siis saada tietoa viestin sisällöstä.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa mikrofonilla tai muulla teknisellä laitteella. Teknisen kuuntelun ohella teknistä tarkkailua ovat myös tekninen katselu ja tekninen seuranta.

4.2.1 TELEPAKKOKEINOJEN LAILLISUUSVALVONTA

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisesta käyttöön otosta eli vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Sisäasiainministeriö (SM) antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antaa oman selvityksensä tullin käyttämistä telepakkokeinoista, kuten myös puolustusministeriö ja rajavartiolaitos omalta osaltaan. SM:n kertomuksen julkiseen osaan voi tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullihallituksen antaman selvityksen julkinen osa puolestaan löytyy tullin verkkosivuilta.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata telepakkokeinojen käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksit-

täistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyydestä olla vain pistokoeluontoista. Oikeusasiamiehelle erikseen raportoitavan salaisen tiedonhankinnan ala on myös jatkuvasti kasvanut. Yksin telepakkokeinolupia myönnetään useita tuhansia vuodessa, ja valvontaan on tullut jatkuvasti uusia keinoja. Oikeusasiamiehen valvonta lähinnä täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanakin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

SM ja Tullihallitus saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä tullipiirit raportoivat vuosittain telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta esimiesvirastoilleen. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Kanteluita telepakkokeinojen käytöstä tulee erittäin vähän, ilmeisesti osin johtuen niiden salaisesta luonteesta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin tavanomaista paljon enemmän oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi SM:n kertomuksen perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajoittuneet. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä poliisin ylijohtoon ja KRP:hen läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta.

Vuonna 2009 telepakkokeinojen seuranta kuului AOA *Jukka Lindstedtille* 30.9.2009 saakka ja siitä eteenpäin AOA *Jussi Pajujalle*. Vastuuesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

4.2.2 TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Puuttumisen asteessa on toki eroja: esimerkiksi vakituisen asunnon teknisellä kuuntelulla (asuntokuuntelu) puututaan yksityisyyteen huomattavasti

syvemmin kuin telekuuntelulla. Telekuuntelua lievempää puuttuminen on televalvonnassa, jossa ei ole kyse viestin sisällön selvittämisestä. Joka tapauksessa olakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Telepakkokeinojen luonteeseen kuuluu se, että ne kohdistuvat varsin usein myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi telekuuntelussa puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei useinkaan ole mitään tekemistä tutkittavan rikoksen kanssa. Asuntokuuntelussa puolestaan tulevat yksityiselämän ydinalueella kuunnelluksi kaikki asunnossa olijat, kuten epäillyn perhe.

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitettiin kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen laimauksesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturva onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeus- suojajärjestelmän keskeiset osat ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.2.3 PAKKOKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikasta riippuen tehdä joskus myös poliisin omalla päätöksellä. Joka tapauksessa laissa säädetty päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telepakkokeinoluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Tuomioistuimien on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa – paitsi asuntokuuntelutapauksissa. Asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies. Jos tuomioistuin myöntää luvan, sen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä, teleosoite tai telepääteläite.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden (KKO) ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin, että tuomioistuimen on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehtia epäillyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäily väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä. Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö ”syyt epäillä” -kynnys. KKO:n mukaan tuomioistuimen on tarvittaessa vaadittava selvät perustelut sille, miksi pakkokeino on erityisen tarpeellinen.

Kyseisessä tapauksessa lupapäätökset kumottiin, kun hakemuksissa ja pelkästään niiden perusteisiin viitaneissa käräjäoikeuden päätöksissä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kohdehenkilöitä olisi ollut syytä epäillä törkeästä huumausainerikoksesta. Tapauksessa oli kysymys teknisestä kuuntelusta, mutta perustelut rikosepäilyn tutkimisesta soveltuvat sellaisenaan myös telekuunteluun ja televalvontaan.

KKO korosti tuomioistuimen roolia vaatimuksen perusteiden selvittämisessä myös jäljempänä tarkemmin selostettavassa tapauksessa KKO:2009:54, jossa käräjäoikeuden lupapäätökset kumottiin.

4.2.4

TELEPAKKOKEINOJA
KOSKEVIA RATKAISUJA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita tuli ja ratkaistiin edellisvuoden tapaan vain muutamia. Osa kanteluista on perinteisesti ollut yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluita on vuosittain tehty vain harvoja. Omasta aloitteesta tutkitut asiat ovatkin tärkeässä roolissa.

Pakkokeinon käytöstä
ilmoittaminen

AOA Lindstedt piti omana aloitteena tutkimassaan asiassa tärkeänä sitä, että olisi saatavissa luotettavaa ja ajantasaista tietoa niistä päätöksistä, joilla telepakkokeinon käytöstä ilmoittamista on lykätty tai annettu lupa jättää ilmoitus kokonaan tekemättä. Esitutkintaviranomaisten tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä sen kohteelle jälkikäteen, mutta tuomioistuin voi antaa luvan lykätä ilmoitusta tai jättää se kokonaan tekemättä. Oikeusasiamies on seurannut ilmoittamatta jättämispäätösten määriä varsinkin sen jälkeen, kun AOA Ilkka Rautio vuonna 2004 arvosteli tuolloista käytäntöä. Seurannassa kävi ilmi, että oikeusministeriöltä (OM) ja käräjäoikeuksilta saadut tiedot päätösten määristä poikkesivat selvästi toisistaan. OM totesi, ettei päätöksen määrän seuranta ollut riittävän luotettavalla tasolla. Diaarijärjestelmän uudistushanke oli kuitenkin vireillä, ja AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä hankkeen etenemisestä.

AOA Lindstedtin päätös 15.5.2009, dnro 2097/2/06, esittelijä Juha Haapamäki

OM ilmoitti joulukuussa 2009, että rikosasioiden asianhallintajärjestelmään tehtävä muutos mahdollistaa telepakkokeinoasioiden asianmukaisen ja luotettavan seurannan. OM:stä saadun tiedon mukaan muutos otettiin käyttöön maaliskuussa 2010.

Teknisen kuuntelun kohde

Poliisin sisäisessä valvonnassa oli kiinnitetty huomiota tapaukseen, jossa KRP oli hakenut ja saanut Helsingin kärjäoikeudelta useita lupia tekniseen kuunteluun. Kuuntelun kohteena oli erään asunto-osakeyhtiön asu-
miskäyttöön tarkoitettu huoneisto, jota lupavaatimuk-
sen mukaan oli kuitenkin käytetty ns. piilokonttorina. Lu-
vat oli myönnetty pakkokeinolain 5a luvun 4 §:n 1 mo-
mentissa tarkoitettuun tekniseen kuunteluun. Kysymys
oli siitä, olisiko tapaukseen tullut kuitenkin soveltaa sa-
man pykälän 3 momentin asuntokuuntelua koskevia
säännöksiä. Poliisiosaston kanssa sovittiin, että asian
jatkoselvittelyn hoitaa oikeusasiamies, koska oli arvioi-
tava mm. Helsingin kärjäoikeuden menettelyä.

Kesken asian selvittelyn yksi teknisen kuuntelun koh-
teena olleista epäillyistä kanteli kärjäoikeuden lupa-
päätöksistä Helsingin hovioikeuteen. Hovioikeus hylkä-
si hänen kantelunsa lokakuussa 2008. Helmikuussa
2009 KKO myönsi asiassa valitusluvan. AOA Lindstedt
katsoi, ettei hän voi ottaa kantaa tuohon tapaukseen,
joka oli tuomioistuimessa vireillä.

AOA totesi kuitenkin yleisellä tasolla, että se, onko tek-
nisen kuuntelun kohteena vakituisen asumiseen tar-
koitettu vai muu tila, on ratkaisevaa sen suhteen, mil-
lä edellytyksillä lupa voidaan myöntää. Pakkokeinolain
5a luvun 4 §:n 3 momentin tarkoittaman asuntokuun-
telun edellytykset ovat selvästi tiukemmat kuin lainkoh-
dan 1 momentissa säännellyllä ”tavallisella” teknisel-
lä kuuntelulla. Lisäksi asuntokuuntelua koskevan asian
käsittelyä varten tulee määrätä julkinen asiamies.

AOA katsoi, että vaatimuksen tekijällä ja asian ratkaise-
valla tuomioistuimella on korostettu velvollisuus selvit-
tää ja perustella sellaista ratkaisua, jonka mukaan so-
velletaan pakkokeinolain 5a luvun 4 §:n 1 momenttia
(eli katsotaan ettei kyse ole vakituisen asumiseen tar-
koitetusta tilasta), jos kuuntelu kohdistuu ainakin muo-
dolisesti asuinkäyttöön tarkoitettuun huoneistoon. Nä-
mä velvollisuudet korostuvat entisestään, jos kyseistä
huoneistoa käytetään ainakin jonkin tyyppiseen asu-
miseen, kuten tapauksessa oli tilanne.

AOA Lindstedtin päätös 27.2.2009,
dnro 3905/2/06, esittelijä Juha Haapamäki

*KKO antoi asiassa ratkaisunsa (KKO:2009:54) kesä-
kuussa 2009. Sen mukaan huoneiston käyttöä ei ollut
lupa-asiaa käsiteltäessä asianmukaisesti selvitetty. Lu-
van myöntämiselle ei tämän vuoksi ollut edellytyksiä
ja KKO kumosi kärjäoikeuden lupapäätökset.*

*KKO totesi perusteluinaan mm. seuraavaa: ”Harkittaes-
sa onko tila tarkoitettu vakituisen asumiseen vai ei,
ratkaisevaa ei siten ole se, mihin tarkoitukseen tila on
rakentamiseen liittyvien hallintopäätösten tai esimer-
kiksi asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan
osoitettu, vaan olennaista on tilan tosiasiallinen käyt-
tö silloin, kun teknistä kuuntelua koskeva vaatimus teh-
dään. --- Jo ensimmäisen kärjäoikeudelle esitetyn lu-
pavaatimuksen mukaan kuuntelulaite on sijoitettu ta-
vanomaisesti asumiseen käytettävään tilaan, jossa si-
vullinen henkilö oli yöpynyt jo yli kuukauden ajan. Täl-
löin on ollut ilmeinen vaara, että teknisin laittein tapah-
tuva salainen kuuntelu voi loukata hänen yksityisyyt-
tään ja kotirauhaansa. Kun tällaiset seikat ovat tulleet
ilmi lupa-asiaa käsiteltäessä, kärjäoikeuden olisi tul-
lut vaatia tutkinnanjohtajalta tarkempia tietoja ja selvi-
tyksiä yöpymisestä ja mahdollisesta muusta asumises-
tä, jotta henkilön oikeusturva olisi tullut asianmukai-
sesti huomioon otetuksi”.*

*Lisäksi KKO totesi, ettei kärjäoikeus ollut perustellut
ratkaisuaan asianmukaisesti, kun se oli ainoastaan vii-
tannut ratkaisun liitteeksi otettuun tutkinnanjohtajan
vaatimukseen ja siinä esitettyyn yleiseen luonnehdi-
ntaan asumisen tilapäisyydestä.*

Toimivalta päättää teknisestä katselusta

Tarkastuskäynnillä KRP:ssä tuli tietoon, että poliisihal-
linnossa oli sisäisesti selvitetty erästä teknistä katse-
lua koskevaa tapausta. Katselu oli kohdistunut sai-
raalan lääkevarastoon epäillyn huumausainerikoksen
johdosta. Kysymys oli siitä, oliko rikoskomisario toimi-
valtainen päättämään kyseisestä pakkokeinosta vai
olisiko asia tullut viedä tuomioistuimen ratkaistavak-
si. Pakkokeinolain mukaan teknisestä katselusta päät-
tää tuomioistuin, jos katselulaite on tarkoitettu sijoittaa
tilaan, jossa epäilty oleskelee. Muusta teknisestä kat-
selusta päättää tutkinnanjohtaja. AOA otti asian oma-
na aloitteena selvitettäväksi.

Rikoskomisario katsoi, että lääkevarasto ei ole tila, jossa "oleskellaan" vaan tila, jossa "käydään", joten puheena olevasta teknisestä katselusta päättää tutkinnanjohtaja eikä tuomioistuimen lupaa tarvita.

AOA Pajuojan mukaan pakkokeinolakia on sovellettava niin, että tuomioistuin päättää luvan myöntämisestä tekniseen katseluun, jossa katselulaite on tarkoitus sijoittaa mm. tilaan, jossa epäilty on, käy tai vierailee. Lainkohtaa ei ole tarkoitettu sovellettavaksi vain niihin tapauksiin, joissa kyse on pidempiaikaisesta oleskelusta, ajan viettämisestä tai muusta vastaavasta. Salaisen pakkokeinojen laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen mukaan myös vakiintunut käytäntö on lähtenyt siitä, että oleskelulla ei tarkoiteta vain pidempiaikaista olemista tilassa, vaan tilassa käyminen kuuluu lainkohdan soveltamisalaan.

Tässä tapauksessa poliisi oli epäselvyyden tultua ilmi hakenut ja saanut käräjäoikeuden luvan kyseisen tilan tekniseen katseluun. Näin ollen käräjäoikeuskin oli katsonut, että kysymys oli nimenomaan tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta tapauksesta.

AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä pakkokeinolain soveltamisesta rikoskomisarian tietoon. Hän totesi, että epävarmassa laintulkintatilanteessa paikallispoliisin tutkinnanjohtajan tulee ottaa ennakkoon yhteyttä KRP:n asiantuntijoihin sen selvittämiseksi, edellyttävätkö pakkokeinon käyttäminen tuomioistuimen lupaa.

Edelleen AOA totesi, että KRP:n teknisen tarkkailun yksiköllä oli ollut velvollisuus varmistua toimenpiteen laillisuudesta ennen kuin se toteutti teknisen katselun. KRP:ssa olisi tullut havaita, että tekninen katselu olisi vaatinut tuomioistuimen luvan. Vaikka katselu oli ensin virheellisesti pantu toimeen, tämä oli kuitenkin varsin pian havaittu. Katselu oli keskeytetty, tallenteet tuhottu ja asianmukainen tuomioistuimen lupa oli hankittu ennen katselun uudelleen aloittamista. Lisäksi tapahtunut oli oma-aloitteisesti tuotu oikeusasiamiehen tietoon. Näihin seikkoihinkin nähden AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä virheellisestä menettelystä KRP:n tietoon.

AOA Pajuojan päätös 14.12.2009,
dnro 4081/2/08*, esittelijä Mikko Eteläpää

4.2.5 TARKASTUKSET

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina ja tätä on tarkoitus jatkaa. Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Keskusteluissa ovat olleet esillä mm. "syytä epäillä" -perusteen selvittäminen, päätöksen perustelujen kirjaaminen sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen mahdollinen lykkääminen ja kokonaan ilmoittamatta jättäminen. Kertomusvuonna tehdyillä tarkastuksilla esiin tulleet kysymykset saatiin selvitettyä tarkastuksien yhteydessä eivätkä ne johtaneet jatkotoimiin.

4.2.6 VALVONTATIEDOT

Seuraavassa esitetään keskeisiä tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2009 (vuoden 2008 luvut suluissa vertailutietona). Oikeusasiamiehen SM:ltä saamat tiedot suojelupoliisin salaisesta tiedonhankinnasta ovat salassa pidettäviä, joten ne eivät sisälly esitettyihin lukuihin. On myös huomattava, että oikeusasiamiehelle raportoitaviin keinoihin kuuluu vain osa teknistä tarkkailua eli tekninen kuuntelu ja kaikki tekninen seuranta rangaistuslaitoksissa. Esimerkiksi tekninen katselu ja tekninen seuranta muualla kuin rangaistuslaitoksissa jää oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ulkopuolelle.

Poliisi käyttää puheena olevia keinoja ylivoimaisesti eniten, mutta myös tullin osuus on merkittävä. Rajavartiolaitos käyttää teknistä tarkkailua vuosittain, mutta hyvin vähän ja puolustusvoimat vielä harvemmin – telekuunteluun ja televalvontaan niillä ei ole toimivaltaakaan.

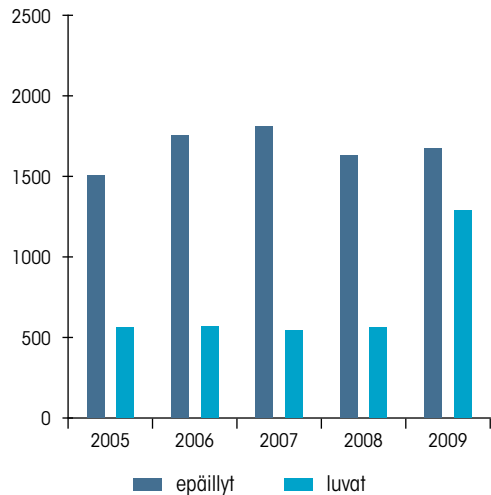
Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu

Telekuuntelun ja televalvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat olleet pakkokeinon kohteena tuomioistuinten päätöksellä. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrän tai pakkokeinon kohteena olevien liittymien määrän kasvu kuvaa lähinnä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (saman epäillyn eri liittymät, jatkolupien tarve) ja toisaalta toimintaympäristössä – erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä – tapahtuneita muutoksia.

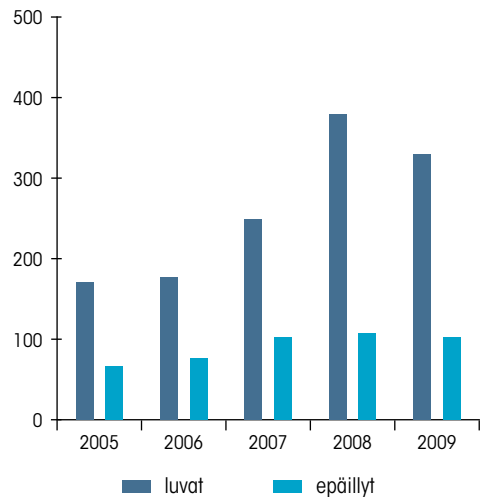
Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä nousi hieman: se oli 604 (563 edellisenä vuonna). Myös tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä kasvoi ja oli vuonna 2009 yhteensä 1 832 (1 627). Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden että lupien määrät ovat pysytelleet samassa suuruusluokassa. Telekuuntelun kohteena olleiden liittymien ja muiden teleosoitteiden määrä nousi jonkin verran enemmän ja oli kertomusvuonna 2 124 (1 714).

Myönnettyjen telekuuntelulupien määrän suhde rikoksesta epäiltyjen määrään oli 3,0 lupaa/rikoksesta epäilty (2,9). Kaikista telekuunteluvaatimuksista oli jatkoai-kavaatimuksia edellisvuosien tapaan noin puolet.

Tullissa telekuuntelu pysyi muutaman edellisvuoden tasolla, jos asiaa tarkastellaan kuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrällä. Kertomusvuonna heitä oli 102 (108). Tullille myönnettyjen telekuuntelulupien määrä sen sijaan väheni selvästi ja niitä oli 330 (379). Samoin telekuuntelun kohteena olleiden liittymien määrä laski ollen 381 (498). Epäiltyä kohden on ollut vähemmän liittymiä pakkokeinon kohteena (3,2 liittymää/epäilty, kun edellisvuoden lukema oli 3,5).



Poliisin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2005–2009.



Tullin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2005–2009.

Pakkokeinolain mukainen televalvonta

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä oli 1 287, joten tässä pysyttiin edellisvuoden tasolla (1 305). Sama koskee televalvontalupien määrää, joka kertomusvuonna oli 1 671 (1 724). Televalvontaa kohdistettiin 2 535 (2 630) liittymään. Televalvonnessa jatkolupien osuus oli 14 % (10) kaikista luvista. Televalvonta (ilman samanaikaista telekuuntelua) on siis tyypillisesti kertaluontoinen toimenpide, toisin kuin telekuuntelu.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttö jatkoi edellisvuosien kasvuaan. Kertomusvuonna tuomioistuimet myönsivät tullille 610 (573) televalvontalupaa, joiden kohteena oli 288 (243) epäiltyä ja 653 (534) liittymää. Tullin mukaan yhtenä syynä kasvuun on se, että tullitutkimukset selvästi aiempaa enemmän torkeita huumausainerikoksia ja törkeitä veropetoksia, mikä näkyy myös pidätysten ja vangitsemisten määrän merkittävästi kasvuna.

Lisäksi tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 125 (94) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa) ja rajavartiolaitokselle kaksi (1) lupaa.

Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain

Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkimuksessa. Niiden osuus kaikista tapauksista oli lähes sama kuin edellisvuonnakin eli 61 % (62). Pitkällä aikavälillä rikoslajin osuus on kuitenkin ollut laskussa eli muussa tutkimuksessa on aiempaa useammin käytetty telekuuntelua: kertomusvuonna seuraavaksi yleisimmät perusterikokset olivat henkirikokset 11 % ja törkeät kiristykset 6 %. Kuten aiemminkin tullissa yleisimmät telekuuntelun perusterikokset olivat törkeä huumausainerikos, joita oli 73 % ja törkeä veropetos, joiden osuus oli 26 %.

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnessa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja. Yleisimpiä olivat edellisvuoden tapaan törkeät varkaudet (27 %) ja törkeät huumausainerikokset (21 %). Tullissa törkeä huumausainerikos (53 %) ja törkeä veropetos (35 %) olivat edelleen yleisimmät perusterikokset.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin muualla kuin suojelupoliisissa yhdeksän (7) kertaa. Kyse on poliisin mahdollisuudesta telekuunteluun, kun tuomioistuin on katsonut sen välttämättömäksi henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 62 tapauksessa (75). Näistä neljäsosassa toimenpidettä tarvittiin kadonneen henkilön etsinnässä. Lisäksi televalvontaa käytettiin mm. törkeiden huumausainerikosten estämiseksi tai paljastamiseksi 14 %:ssa tapauksista sekä henkeä ja terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi 12 %:ssa tapauksista.

Lisäksi poliisi sai yhden luvan matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi poliisilain perusteella.

Tullilain mukainen televalvonta

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi tullille vuonna 2003. Kertomusvuonna televalvontalupia myönnettiin 50 (44). Tätä keinoa käytettiin puolessa tapauksia estämään tai paljastamaan törkeitä veropetoksia ja törkeä huumausainerikos oli perusterikoksena 38 %:ssa tapauksista.

Tekninen kuuntelu ja katselu

Poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua 73 (52) tapauksessa. Teknisen kuuntelun käyttö kasvoi toisena vuonna peräkkäin. Teknisen kuuntelun luvista vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (asuntokuuntelu) myönnettiin seitsemän (4) lupaa. Tätä keinoa on siis käytetty hyvin vähän. Vankilassa tapahtuvaan tekniseen kuunteluun poliisi sai 25 lupaa (19). Pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausainerikosten selvittämisessä.

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin viidessä (8) tapauksessa, joista kaksi (0) toteutettiin vankilassa. Kysymys oli pääosin törkeiden huumausainerikosten torjunnasta.

Poliisi käytti teknistä katselua rangaistuslaitoksissa kertomusvuonna viisi kertaa (1).

Teknisen kuuntelun käyttö poliisin ulkopuolella on edelleen vähäistä. Tullille myönnettiin pakkokeinolain nojalla kahdeksan (9) lupaa tekniseen kuunteluun, joista viisi (7) toteutettiin rangaistuslaitoksessa. Rajavartiolaitos puolestaan ilmoitti käyttäneensä teknistä kuuntelua kaksi (4) kertaa, joissa kaikissa oli kyse törkeän laittoman maahantulon järjestämisen esitutkinnasta. Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimissa käytettiin vuonna 2009 teknistä kuuntelua yhdessä tapauksessa – aiemmin tapauksia on ollut vain yksi, vuonna 2004.

Hylätyt vaatimukset

Tuomioistuimet hylkäsivät neljä (3) poliisin pakkokeinolakiin perustunutta vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan sekä kuusi (17) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat televalvontaan. Tullin telepakkokeinovaatimuksista ei selvityksen mukaan hylätty yhtään. Hylkäyspäätöksen kokonaismäärä on siten laskenut muutaman vuoden takaiselle tasolle.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuimien tärkeästä tutkinnallisesta syystä päättä jatkaa määräaikaa tai päättä kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon.

Tuomioistuimet siirsivät kohdehenkilölle ilmoittamisen määräaikaa poliisin käyttämässä telekuuntelussa 11 (10) tapauksessa. Televalvonnassa siirtoja ei edellisvuoden tapaan ollut kertomusvuonna yhtään. Myös niiden päätösten, joilla tuomioistuin on antanut luvan olla kokonaan ilmoittamatta telepakkokeinon käytöstä epäillylle, osuus kaikista poliisin käyttämisestä telepakkokeinoista on viime vuosina laskenut. Kertomusvuonna tällaisia päätöksiä tehtiin telekuuntelussa yhdeksän ja televalvonnassa neljä. Vuonna 2008 tapauksia oli yhteensä alle kymmenen. Tullin tietoja ei tätä kirjoitettaessa ole tiedossa ja asiaa tullaan erikseen selvittämään.

Näin ollen näyttää siltä, että poliisissa tilanne on kehittynyt hyvin myönteiseen suuntaan. Tullissa parantamisen varaa on ainakin siinä, että ilmoitusten myöhästymisiä oli edelleen. Tosin tuntemattomat epäillyt aiheuttivat edelleen tilastollista vääristymää, koska myös näitä tapauksia kirjataan myöhästyneiksi ilmoituksiksi.

Merkitysarviot

Telekuunteluluvan ja televalvontaluvan myöntämisen edellytyksenä on se, että pakkokeinolla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Telepakkokeinojen käytön merkitystä arvioidaan myös jälkikäteen. Tutkinnanjohtajien mukaan telepakkokeinot ovat edelleen varsin tärkeä tiedonhankintakeino, vaikka niiden merkitys on viime vuosina jonkin verran laskenut. Merkityksellisyysarvioita on kuitenkin pidettävä vain suuntaa antavina, koska niihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä.

Poliisissa pakkokeinolin mukaisen telekuuntelun käytön merkitys oli joko ratkaiseva tai tärkeä 54 %:ssa tapauksista (56 %). On ilmeistä, että telekuuntelulla saatavan tiedon merkitys tutkintaa suuntaavana keinona on lisääntynyt samalla, kun tiedon merkitys todisteenä on vähentynyt. Pakkokeinolin mukaisessa televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus oli puolestaan 53 % (56 %). Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys arvioitiin lähes samalle tasolle: ratkaisevaa tai tärkeää se oli ollut 57 %:ssa tapauksista (56 %).

Tullissa pakkokeinolin mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan arvioidussa vaikuttavuudessa on ollut huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Telekuuntelua pidettiin ratkaisevana tai tärkeänä 75 %:ssa tapauksista (95 %). Televalvonta puolestaan arvioitiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 67 %:ssa tapauksista (55 %). Tullilain mukainen televalvonta oli ratkaisevaa tai tärkeää 80 %:ssa tapauksista (18 %).

Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto

Laissa on kielletty eräiden henkilöiden välisten viestien tai keskustelujen kuunteleminen. Poliisissa tällaisten kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa on laskenut. Kuuntelukiellon alaisia keskusteluja tilastoitiin kertomusvuonna yhteensä 147 (197). Näistä 99 (125) käytiin epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä, 44 (70) rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä ja neljä (2) epäillyn ja pamin välillä. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on SM:n mukaan heti hävitetty, kuten laki edellyttää. Ylimääräisen tiedon (tieto, joka ei koske rikosta tai joka koskee muuta kuin kuunteluluvan perusteena olevaa rikosta) käyttämisestä ei ollut tehty merkintää yhdessäkään tapauksessa (1). Herää kysymys, eikä ylimääräisen tiedon käyttötilanteita todella ole, vai jäävätkö ne syystä tai toisesta tilastoimatta.

Tullissa kuuntelukieltotapauksia oli yhteensä 37 (8). Näistä 24 (7) koski oikeudenkäyntiavustajaa ja 13 (1) lähiomaista. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on Tullihallituksen mukaan hävitetty. Tullissa ei ollut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä, kuten ei edellisvuosinaan.

4.2.7 ARVIOINTIA

Vuoden 2009 aikana ei tullut ilmi mitään erityisen huolestuttavaa telepakkokeinojen käytössä tai niiden valvonnassa. Muutamia tapauksia otettiin kertomusvuonakin oma-aloitteisesti selvitettäväksi. Tätä kirjoitettaessa on kuitenkin liian varhaista ottaa kantaa, johtavatko ne toimenpiteisiin.

Poliisissa telekuuntelu on viime vuosina pysynyt vakiintuneella tasolla. Televalvontaa on kahtena viime vuonna käytetty jonkin verran aiempaa enemmän, mutta kasvu ei ole kovin merkittävää. Teknisen kuuntelunkin käyttö lisääntyi poliisissa jonkin verran toisena vuonna peräkkäin. On kuitenkin muistettava, että tekninen kuuntelu on paljon harvinaisempaa kuin telekuuntelu ja varsinkin televalvonta.

Tullissa telekuuntelun käyttö on kolmena viime vuonna lisääntynyt, vaikkakin kohdehenkilöiden määrä – joka lienee keskeinen tunnusluku – on pysynyt samalla tasolla. Televalvontaa tulli käyttää vuosi vuodelta enemmän. Onkin tärkeää, että Tullihallitus on panostanut sisäisen valvonnan ja ohjeistuksen kehittämiseen. Tullihallituksen käyttämien telepakkokeinojen määrä on 15–20 % poliisiin toimenpiteiden määristä.

Eri yhteyksissä on tuotu esiin, että telepakkokeinojen käytön tasaantuminen ei niinkään johtuisi siitä, ettei tarvetta enempäänkin olisi. Kyse olisi siitä, että tätä paljon resursseja vaativaa toimintaa ei viranomaisten nykyisillä voimavaroilla voida merkittävästi lisätä. Esimerkiksi poliisin teyryityksille maksamat telekuuntelu- ja televalvontakustannukset ovat nousseet merkittävästi – vuonna 2008 ne olivat 2,5 miljoonaa euroa.

Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa teknisen tarkkailun käyttö on ollut vähäistä. Ylipäättään näiden viranomaisten toimivaltuudet ovat hyvin rajoitetut ainakin toistaiseksi, koska ne eivät saa käyttää esimerkiksi telekuuntelua tai televalvontaa. Tätä kirjoitettaessa on eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esitys 219/2008 vp, jossa ehdotetaan rajavartiolaitokselle oikeutta käyttää telekuuntelua ja televalvontaa tärkeän laittoman maahantulon järjestämisen ja siihen liittyvän ihmiskaupparikoksen esitutkinnassa. Jos tä-

mä keino rajavartiolaitokselle annetaan, niin on tärkeää, että rajavartiolaitokselle annetaan riittävä koulutus syvälle yksityisyyteen puuttuvan uuden tutkintakeinon käyttöön (näin perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 9/2009 vp).

Telepakkokeinojen valvontaa on viime vuosina kehitetty. Viranomaisten mukaan näin on saatu parannettua toiminnan laatua, mitä ei ole syytä epäillä. Erityisen tärkeä edistysaskel viranomaisten sisäisessä valvonnassa oli SALPA -asianhallintajärjestelmän käyttöönotto loppuvuodesta 2004. Kaikki telepakkokeinot kirjataan SALPAan, joten nykyään niistä on saatavissa luotettavat tiedot. Järjestelmän kautta telepakkokeinojen käyttöä pystytään valvomaan jopa reaaliaikaisesti. Ylipäätään toimintojen keskittäminen KRP:n kautta tapahtuvaksi on tuonut toimintaan ja sen valvontaan laatua ja systemaattisuutta.

SALPA ei kuitenkaan sinällään estä kaikkia virheitä eikä väärinkäytöksiä. Oikeusasiamiehellä ei ole – tuomioistuimessa käsiteltäviä ja teleoperaattorien myötävaikutusta edellyttäviä telepakkokeinoja lukuun ottamatta – poliisin ulkopuolista kontrollimahdollisuutta varmistua siitä, että hän ylipäätään saa tietoonsa kaiken sen poliisin salaisen tiedonhankinnan, josta hänelle tulisi raportoida. Valvonta perustuu tässä mielessä luottamukseen. On sinänsä ajateltavissa, että kaikesta salaisesta tiedonhankinnasta ei päätetä asianmukaisesti tai sitä ei kirjata, jolloin se jää piiloon oikeusasiamieheltä. Selvyiden vuoksi totean, että tällaista tarkoituksellista ”pimittämistä” ei ole havaittu. Voi kuitenkin olla vaikeaa tulkita mm. sitä, milloin tarkkailun yhteydessä teknisellä laitteella tehty katselu tai kuuntelu edellyttäisi teknisen katselun tai kuuntelun säännösten mukaisia päätöksiä ja niiden kirjaamista SALPAan (esimerkiksi milloin toimenpide on jatkuvaa tai toistuvaa). Varsin vaikeaa on myös valvoa, millaisia ratkaisuja käytännössä tehdään.

Joka tapauksessa telepakkokeinojen valvontarakennot ovat suhteellisen hyvässä kunnossa. Kysymys on enemmänkin siitä, kuinka paljon valvontaan tosiasiasa halutaan osoittaa ja käyttää resursseja. Työkalut ovat sinänsä olemassa.

Keskeistä on koulutus ja normaaliin esimiestyöhön kuuluva alaisten valvonta ja tukeminen. Tällä hetkellä poliisilaitoksilla valvonnan taso vaihtelee paljonkin, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus. SM:kin toteaa, että poliisilaitosten oma sisäinen laillisuusvalvonta ei ole vielä sillä tasolla, jolla sen tulisi olla. Joillakin poliisilaitoksilla ei esimerkiksi ole hankittu SALPA -järjestelmän valvojiksi nimetyille poliisimiehille tehtävän vaatimia käyttöoikeuksia.

SM on jo useita vuosia tarkastanut kaikki suojelupoliisin käyttämät telepakkokeinot vuosittain. Tarkastuksista ei ole tullut ilmi merkittäviä virheitä.

Pakkokeinojen kohteiden oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että käytetyistä pakkokeinoista ilmoitetaan heille. Niitähän käytetään salassa ja jälkikäteen ilmoittaminen antaa kohteille ainakin jonkinlaisen mahdollisuuden reagoida viranomaisten menettelyyn. Tuomioistuinten tulisi antaa lupia poiketa ilmoitusvelvollisuudesta vain välttämättömistä syistä ja vain välttämättömissä määrin. SM ja Tullihallitus ovatkin kiinnittäneet asiaan huomiota ja ohjeistaneet alaistiaan hallintoa. Oikeusasiamies tulee myös jatkossa seuramaan tilannetta ja tarvittaessa ottaa yksittäistapauksiakin selvittäväksi.

Todettakoon, että laillisuusvalvonnassa on jatkuvasti kiinnitetty huomiota päätöksiensä perusteluihin telepakkokeinoasioissa esimerkiksi tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa. Puutteelliset perustelut eivät välttämättä tarkoita, että lupia olisi yleisesti myönnetty ilman laissa säädettyjä edellytyksiä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että kirjallisen vaatimuksen lisäksi esitettyjä suullisia perusteluja ei ole kirjattu. Tällainenkin menettely on tietysti ongelmallinen, sillä luvan myöntämisen perusteet tulisi tietysti kirjata mm. päätösten kontrolloitavuuden takia.

4.2.8 LOPUKSI

Perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvan lainsäädännön tulee olla selkeää ja täsmällistä. Laillisuusvalvonnassa onkin pidetty tarpeellisenä salaisia pakkokeinoja koskevan lainsäädännön kokonaisvaltaista uudelleentar-

kastelua. Sääntelykenttä on vuosien saatossa tehtyjen osittaisuudistusten ja toimivaltuuksien lisäysten johdosta muodostunut hajanaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Sinänsä säännöksiä ei ole vuoden 2005 jälkeen merkittävästi muutettu.

OM ja SM asettivat keväällä 2007 toimikunnan valmistelevaan esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistusta. Sen yksi päätehtävä oli salaisten pakkokeinojen edellytysten ja oikeussuojajärjestelyjen kokonaisvaltainen selvittäminen. Toimikunta julkaisi tuhatluvun mietintönsä toukokuussa 2009 (OMKM 2009:2). Kysymys on erittäin laajasta ja vaativasta hankkeesta. Tavoitteena on, että nykyinen eduskunta ehtisi käsitellä lakipaketin. Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa, milloin ja missä muodossa uudistus tulee eduskunnan käsiteltäväksi.

Ehdotuksessa säännökset salaisista pakkokeinoista ja muusta salaisesta tiedonhankinnasta keskitettäisiin pakkokeinolain 10 lukuun. Salaisia pakkokeinoja olisivat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen ja tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu). Muita salaisia tiedonhankintakeinoja ovat tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku.

Osa keinoista olisi uusia ja jo käytössä oleviin keinoihin tehtäisiin lukuisia tarkennuksia. Esimerkiksi ylimääräisen tiedon käyttämistä ja salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittamista säädettäisiin nykyistä laajemmin ja tarkemmin. Uuden poliisilain salaista tiedonhankintaa koskevat säännökset keskitettäisiin omaan lukuunsa, joka ehdotetaan rakennettavaksi mahdollisimman pitkälle pakkokeinolain 10 luvun varaan. Tällöin käytettäisiin viittauksia kyseiseen lukuun.

AOA Lindstedt antoi mietinnöstä lausunnon OM:lle (1933/5/09). Hän piti kyseenalaisena, oliko toimikunta onnistunut tavoitteessaan selkeyttää poliisin salaista tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä. Tosin kysymys on osin niin monimutkaisista asioista, että menettelyjen, toimivaltuuksien ja niiden käytön edellytysten yksityiskohtainen sääntely lyhyesti ei liene mahdollista. Mietinnössä käytetty viittaustekniikka ei

AOA:n mielestä ole omiaan helpottamaan lain käytettävyyttä ja ymmärtämistä. Viittaustekniikka johtaa hänen mukaansa myös eri viranomaisten toimivaltuuksien hämärtymiseen.

Lopuksi mainittakoon Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa keväällä 2009 valmistunut telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmää ja erityisesti käräjäoikeuksien lupamenettelyä koskeva tutkimus (Johanna Niemi ja Virve de Godzinsky, OPTL:n tutkimuksia 243). Siinä tehtiin samansuuntaisia havaintoja kuin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa mm. tuomioistuinten päätösten perusteluista. Tutkimuksen mukaan vajaassa kolmasosassa hakemuksista viitattiin vain abstraktilla tasolla rikosepäilyn perusteena oleviin todistuskeinoihin eli siihen, mihin epäily perustui. Pelkkä poliisin ilmoittama perusteltu epäily siitä, että tiettyä henkilöä on syytä epäillä rikoksesta, oli hakemuksen perusteena 5 %:ssa tapauksista. Suurimmat vaikeudet hakemuksen perusteluissa näyttivät liittyvän huumausainerikollisuuteen. Tosin tutkimusaineistona olivat marraskuussa 2005 vireille tulleet telepakkokeinoasiat, joten esimerkiksi em. KKO:n ratkaisu 2007:7 ei ollut voinut vaikuttaa käytäntöön.

Oikeusasiamiehen valvonnasta tutkimuksessa todettiin, että oikeusasiamiehelle on telepakkokeinojen valvonnassa kehittynyt sen muusta toiminnasta poikkeava ja aktiivisempi rooli. Tutkijat nostivat esiin kysymyksen siitä, miten hyvin tämä sopii oikeusasiamiehen päätoimintaan eli kantelujen tutkimiseen ja onko oikeusasiamiehellä ollut tehtävään riittävät resurssit.

4.3

**PEITETOIMINTA,
VALEOSTO JA
TIEDONHANKINNAN
PALJASTUMISEN
ESTÄMINEN**

Peitetoiminta on jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla. Peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Soluttautujalle voidaan esimerkiksi luoda valehenkilöllisyys. Tavoitteena on, että poliisimies pääsee peitteen suojassa kohdehenkilön kanssa tekemisiin ja saa näin sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen eräiden vakavien rikosten – lähes samojen kuin telekuuntelussa – estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, ja jos on perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllistyvän tällaiseen rikokseen. Peitetoimintaa voidaan siis käyttää paitsi esitutkinnassa, myös rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitettyä: päätöksen tekee KRP:n päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erikoiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä.

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksen kohteena ollut esine. Myös valeostossa voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä valeoston paljastumisen estämiseksi.

Poliisilla on oikeus valeostoon, jos se on välttämätöntä kätkemisrikoksen tai varkauden taikka sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi

vuotta vankeutta, tai tällaisen rikoksen johdosta laittomasti hallussa pidetyn tai kaupatun esineen, aineen taikka omaisuuden löytämiseksi tai tällaisella rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi.

Valeostosta päättää KRP:n, suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka heidän määräämänsä päällystään kuuluva poliisimies. Vaikka valeostosta päättämistä on SM:n päätöksellä hajautettu aiemmasta, niin edelleen valeoston toteuttavat keskitetysti KRP:n tai suojelupoliisin erikoiskoulutetut poliisimiehet.

Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen tarkoittaa sitä, että poliisi voi käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä eräiden tiedonhankintamuotojen paljastumisen estämiseksi.

Kysymyksessä ei siten ole itsenäinen tiedonhankintakeino. Aiemmin tämä oli sallittua vain peitetoiminnassa, mutta vuonna 2005 tämä tehtiin mahdolliseksi myös valeoston, tietolähde-toiminnan sekä teknisen ja muunkin tarkkailun paljastumisen estämiseksi. Valtuus on periaatteellisesti merkittävä, varsinkin kun tätä suojauskeinoa ei ole rajattu vain tietyn vakavuusasteen rikoksiin.

Kyse voi olla paitsi yksittäisestä tilanteesta myös pitempiaikaisesta toiminnasta. Salaisen poliisitoiminnan kokonaisvaltainen suojaaminen voi nimittäin edellyttää, että suoja on hyvin pitkäkestoinen ja yksittäisistä poliisioperaatioista riippumaton.

Väärien asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen (viranomaisen ylläpitämään rekisteriin) tekemisestä ja valmistamisesta päättää KRP:n tai suojelupoliisin päällikkö. Muilta osin suojaamisesta päättäminen on hajautettua. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen varsinaisesta käytöstä päättää se päällystään kuuluva poliisimies, joka muutoinkin päättää ja vastaa toimenpiteen käytännön toteutuksesta.

Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen ovat vain poliisin käytössä.

4.3.1 VALVONTA

Lakitasolla peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen valvonnasta on erikseen säädetty vain, että niitä käyttänyt poliisiyksikkö laatii toiminnasta selvityksen SM:lle. Ministeriö puolestaan antaa oman kertomuksensa oikeusasiamiehelle.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tullut kanteluja lainsäädännön voimassaoloaikana. Tämä johtunee pitkälti siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole tullut ilmi (ks. kuitenkin jäljempänä käsitelty oikeustapaus). Keinojen salaisuudesta johtuen peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi. Tässäkin tapauksessa valvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille* 30.9.2009 saakka ja siitä eteenpäin AOA *Jussi Pajuojalle*. Vastuuesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

SM antoi vuonna 2008 asetuksen poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008), joka korvasi aiemman peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta annetun asetuksen. Siinä säännellään peitetoiminnan ja valeoston ohella muuta salaista tiedonhankintaa kuten tarkkailua, teknistä tarkkailua, televalvontaa, telekuuntelua, tietolähdetoimintaa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä. SM on asettanut peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen seurantaryhmän. Poliisin lisäksi ryhmässä ovat edustettuina Valtakunnansyyttäjänvirasto, tullilaitos, rajavartiolaitos ja tuomioistuinlaitos.

4.3.2 VALVONTATIEDOT

Tarkat tiedot peitetoiminnan ja valeostojen määristä sekä muista yksityiskohdista on katsottu salassa pidettäväksi. Valvontaansa varten oikeusasiamies on saanut SM:ltä seuraavassa esitettävää tarkemmat tiedot näiden keinojen käytöstä.

Säännökset peitetoiminnasta ja valeostosta tulivat voimaan maaliskuussa 2001. Varsinainen operatiivinen

peitetoiminta aloitettiin vuonna 2002. Päätöksiä tehtiin tuolloin vain muutama, ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä jäi alle kymmeneen henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoiminta lisääntyi selvästi: päätöksiä oli alle 20, ja peitetoiminnan kohteena oli rikoksesta epäiltyjä noin 30 henkilöä. Tämän jälkeen peitetoiminnan käyttö on hieman vähentynyt. Vuonna 2009 päätöksiä tehtiin edellisvuosien tapaan kymmenkunta ja kohdehenkilöitä oli kolmisenkymmentä. Peitetoimintaa on käytetty eniten törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämiseen.

Valeostopäätöksiä tehtiin vuonna 2002 vähän yli kymmenen, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina valeostojen määrä laski. Kertomusvuonna valeostopäätöksiä tehtiin kymmenkunta, ja kohteena oli sama määrä rikoksesta epäiltyjä. Valeostoja on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoimintaa ja valeostoja käytetään siis varsin harvoin. Poliisin mukaan niihin on turvauduttu vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tutkinnanjohtajien mukaan keinot ovat olleet hyvin merkityksellisiä ja operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet.

SM:n mukaan tiedonhankinnan paljastumisen estämisestä ei ole vielä käytetty peitetoimintaa ja valeostoa lukuun ottamatta. Tämän keinoon laajemman käytön mahdollistava asetetus tuli voimaan keväällä 2008. Toiminnan valmistelua on jatkettu sen jälkeen, mm. luomalla uusi keskitetty asiankäsitteilyjärjestelmä. KRP esitteli järjestelmää oikeusasiamiehen kanslian esittelijöille maaliskuussa 2009.

4.3.3 ARVIOINTIA

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä peitetoimintaan tai valeostoihin liittyviä uusia ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi. Eräitä näihin tutkintakeinoihin liittyviä tapauksia on selvitettävänä omana aloitteena.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista ensinnäkin yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiselle. Lisäksi peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla suurtakin merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle. Varsinkin valeostoissa voi lähtökohtaisesti olla vaara, että poliisin toimet saavat kohdehenkilön tekemään rikoksen, jota hän ei muuten tekisi. Lainvastainen valeostomenetely voi johtaa jopa siihen, että valeoston kohdehenkilöä koskevan rikosoikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ei toteudu (esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Teixeira de Castro v. Portugal*). Perus-tuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että menetelmien käyttö ei vaaranna oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PeVL 5/1999 vp). Käytännössä valvonta voi olla mahdotonta jo siksi, että tuomioistuin tai epäilty eivät saa tietoa keinojen käytöstä.

Poliisi on sekä keinojen tehokkuuden säilyttämiseksi että toiminnassa mukana olevien poliisimiesten turvallisuuden varmistamiseksi kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että toiminta pysyy salaisena. Tässä ei sinällään ole huomautettavaa. Tähän mennessä peitetoiminta ja valeostot eivät ilmeisestikään ole tulleet niiden kohteiden tietoon, saati julkisuuteen (poislukien tiedotusvälineissäkin esillä ollut tapaus, josta jäljempänä). Poliisin tulee erittäin tarkasti harkita sitä, milloin oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai rikoksen selvittäminen vaatii keinojen käytön paljastamista – poliisitoiminnalle tai muutoin aiheutuvista haitoista huolimatta. Kun poliisi itse salassa päättää siitä, ettei peitetoiminnan tai valeoston käytöllä ole ollut sellaista merkitystä, että siitä olisi ilmoitettava asianosaisille, tilanne on herkkä epäilyille harkintavallan väärinkäytöstä. Peitetoiminnan ja valeoston salassapito tulee aina tehdä oikeudellisesti kestäväillä perusteilla.

On huomattava, että telepakkokeinoista poiketen peitetoiminnasta ja valeostosta päättää poliisi täysin itsenäisesti, eikä tuomioistuimella ole muutoinkaan mitään roolia näitä keinoja käytettäessä. Telepakkokeinoin hin verrattuna peitetoiminta ja valeostot ovatkin selvästi salaisempaa toimintaa. Esitutkinta- ja pakkokeinolakitoimikunta esittikin, että peitetoiminnasta ja valeostosta ilmoittamisesta säädettäisiin. Ilmoittamisesta ei nykyään ole laissa säädöksiä, mikä selvä puute Euroo-

pan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntökin huomioon ottaen. Peitetoiminnan ja valeoston asianosaisjulkisuuden säänteleminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Edelleen toimikunta ehdotti, että poliisin tulisi saada peitetoimintaan ja valeostoon lupa tuomioistuimelta, mikä olisi tietysti suuri muutos nykyiseen.

Asianosaisjulkisuutta valeoston tyyppisessä tilanteessa käsiteltiin EIT:n Suomelle langettavassa päätöksessä *V. v. Suomi* (24.4.2007). Kyse oli tapauksesta, joka oli aiemmin ollut KKO:n arvioitavana. Ratkaisussaan KKO katsoi poliisimiesten käyttäneen kiellettyä menettelytapaa ja siten syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun he olivat yksityishenkilön välityksellä tilanneet huumausainetta epäillyltä. Poliisimiehiä vastaan ajettu syyte yllytyksestä huumausainerikokseen kuitenkin hylättiin, koska poliisimiehet olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidättämällä epäillyn tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta (KKO:2000:112).

EIT:n mukaan poliisi oli tärkeitä seikkoja salaamalla evännyt syytetyltä tilaisuuden todentaa väitteitään siitä, että hän oli tehnyt rikoksen poliisin yllytyksen seurauksena. Salatun aineisto oli liittynyt yllytysväitteen kannalta erityisen relevanttiin tosiasiakysymykseen. Tuomioistuimellakaan ei ollut riittäviä tietoja kytäkseen harkitsemaan salatun aineiston merkitystä syytetyn puolustukselle. EIT totesi, että menettely oli rikkonut vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (PeVL 5/1999 vp). Tällainen virkatoiminnan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. On myös ajateltavissa, että valeostajan, soluttautujan, poliisin tietolähteen tai häntä käyttävän poliisimiehen menettely tulee arvioitavaksi rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona rikokseen. Tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat huumausainerikokset, joiden tunnusmerkistöissä kriminalisoidun käyttäytymisen ala on viety hyvin pitkälle.

Esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunta esitti joitain laajennuksia peitetoimintaa suorittavalle poliisimiehelle sallittuihin toimintatapoihin. Lähtökohtana olisi, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Peitepoliisi voisi vapautua rangaistusvastuusta, vaikka hän olisi tehtävässään syyllistynyt vähäiseen rikkomukseen. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuessaan peitetoimintatehtävissä oleva poliisimies voisi erittäin tiukoin ehdoin ja rajoitetusti vaikuttaa ryhmän toimintaan esimerkiksi hankkimalla ryhmälle kulkuvälineitä. Edellytyksenä olisi, että toimenpide tehtäisiin muutenkin ja että se ei tule aiheuttamaan vaaraa tai vahinkoa. Lisäksi menettelyn tulisi merkittävästi edistää peitetoiminnan tavoitteen saavuttamista. Peitepoliisi voisi ehdotuksen mukaan olla rangaistusvastuusta vapaa, vaikka teko muuten saatettaisiin katsoa rikokseksi.

Rajanvetoa poliisille sallitun ja kielletyn toiminnan välillä jouduttiin kertomusvuonna käymään myös tuomioistuimessa. Helsingin kärjäoikeudessa käsiteltiin kahden KRP:n poliisimiestä vastaan nostettuja syyteitä heidän menettelystään valeostossa. Tiedotusvälineiden mukaan kysymys oli tietolähteen käytöstä. Kärjäoikeus hylkäsi kaikki syytteet marraskuussa 2009. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä, mutta tuomiosta annetun julkisen selosteen mukaan poliisin ulkopuolinen henkilö oli toiminut valeostossa osin tavalla, johon olisi vaadittu poliisin toimivaltaa. Valeosto-operaatiosta vastaanottanut poliisimies oli kuitenkin joutunut toimimaan puutteellisten ja tulkinnanvaraisten säännösten varassa. Se, miten poliisin ulkopuolista henkilöä voitiin käyttää valeostossa, ei ollut riittävästi ilmennyt voimassa olleista säännöksistä, eikä syytetyllä ollut aihetta epäillä KRP:n käytäntöjen lainmukaisuutta. Syyttäjä on valittanut päätöksestä. Asiassa on lisäksi kysymys siitä, ovatko valeoston kohteena olleet henkilöt asianomistajia. Yleisesti ottaen on mahdollista, että valeosto-operaation kululla voi olla huomattava merkitys valeoston kohteiden rikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa, jopa niin ettei oikeudenkäynti heitä kohtaan enää voi olla oikeudenmukainen.

Tapauksen vaikutusta poliisin salaiseen tiedonhankintaan ja sen valvontaan voidaan paremmin arvioida sen jälkeen, kun asiasta saadaan lainvoimainen tuomio. Joka tapauksessa jo kärjäoikeuden tuomiossa

on noussut esiin lainsäädännön ja muun normiston ohuus. On perustavaa laatua oleva ongelma, että peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset ovat – osin toiminnan luonteesta johtuen – varsin laveita. Tämä asettaa säännösten soveltajat vaativaan tilanteeseen. Lisävaikutena on varsinkin menetelmien salaisuudesta johtuva poliisilain esitöiden, oikeuskirjallisuuden, käyttökelpoisten oikeustapausten, asiantuntijoiden ja julkisen keskustelun niukkuus. Laintulkintakysymyksiä on jouduttu ja joudutaan pohtimaan melko pienessä piirissä. Soveltamiskokemuksiakin on varsin lyhyeltä ajalta.

Ongelmat peitetoiminnan ja valeostojen laillisuusvalvonnassa ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa. Poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapito rajoittaa laillisuusvalvonnassa esiin tulleen julkistamista vielä telepakkokeinojakin enemmän. Viime kädessä peitetoiminta ja valeostot ovatkin hyvin erityyppistä toimintaa kuin telepakkokeinot. Peitetoiminnasta ja valeostoista myös päättää poliisi itse eikä niistä kerrota edes jälkikäteen asianosaisille. Toiminnan luonteen vuoksi siinä mukana olevien poliisimiesten kaikinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky on erittäin tärkeää.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on näidenkin keinojen osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaan varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset eivät olekaan mikään patenttiraatkaisu oikeusturvaongelmiin. Jatkuvasti laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus myös vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta. Mainitakoon, että esitutkinta- ja pakkokeinolakitöimikunta ehdotti valvonnan alaa edelleen laajennettavaksi mm. tietolähdetoimintaan.

4.3.4 SISÄISEEN VALVONTAAN PANOSTETTAVA

Poliisin normaali päivittäinen esimiestyö ja oma sisäinen valvonta ovat siis pääosassa, ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on luonteeltaan vain niitä täydentävää. Peitetoiminnan ja valeostojen sisäinen valvonta ei kuitenkaan ole kehittynyt samalla tavalla kuin telepakkokeinoissa. Erityisesti poliisin ylijohdolta olisi odotettu aktiivisempaa roolia. Varsinkin toiminnan alkuvuosina valvonta jäi pitkälti KRP:n sisäiseksi. On kuitenkin kyseenalaista, kuinka uskottavasti KRP itse voi valvoa toimintoja, joista päättää ja viime kädessä muutoinkin vastaa sen päällikkö. SM:n peitetoiminnan ja valeostojen seurantaryhmäkin kokoontui esimerkiksi vuonna 2009 vain kerran.

Peitetoiminnan ja valeostojen valvontaan ja ohjaukseen tulisi panostaa aiempaa enemmän. Kysymys on kaikkein salaisimmasta poliisitoiminnasta, jossa asiaosaisten reagointimahdollisuutta ei ole ollut, koska heillä ei ole tietoa heihin kohdistuneista toimenpiteistä. Toiminnan linjauksia ei voida jättää vain itse toimijoille, vaan poliisin ylimmän johdon velvollisuus on linjata toimintaa ja tarvittaessa ottaa kantaa tulkintoihin. Salainen poliisitoiminta ei saa jäädä itseohjautuvaksi.

Tehokas toiminnan ohjaus edellyttää luonnollisesti tietoa siitä, mitä toiminta ja sen ongelmat käytännössä ovat. On pidettävä huoli siitä, ettei salaisesta tiedonhankinnasta muodostu niin salaista, että se karkaa esimiestenkin näköpiiristä. Heidän on tiedettävä, millä keinoilla tulokset tehdään. Poliisin ylijohdon tulisi tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Esimerkiksi ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävää kuvaa. Toiminnan luonteesta johdun valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

5. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

5.1 TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa kärjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Lisäksi osa tuomioistuinta koskevista asioista tilastoidaan OM:n hallinnonalalle. Näistä syistä tuomioistuinta koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen*.

5.1.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vuosi 2009 oli tuomioistuinhallinnossa suurten muutosten valmistelun vuosi. Kärjäoikeusverkoston uudistusta, jossa kärjäoikeuksien lukumäärää pienennettiin 51:stä 27:ään 1.1.2010 lukien, voidaan pitää historiallisen suurena uudistuksena. Kantelun johdosta oikeusasiamies otti kriittisen kannan uudistuksessa käytettyyn säädöstasoon, kun se toteutettiin aluksi vain asetustasolla. Oikeusasiamiehen kannanoton (428/4/09*, ks. jäljempänä s. 108) johdosta loppuvuonna annettiin ja hyväksyttiin hallituksen esitys, jossa kärjäoikeuksien perustaminen toteutettiin lakitasolla.

Uudessa kärjäoikeusverkostossa kaikkiin kaksikielisiin kärjäoikeuksiin tuli 1.1.2010 lukien tietty määrä tuomiopiirin vähemmistön kieltä täydellisesti hallitsevia kärjätuomareita. Varsinais-Suomen kärjäoikeudessa aloitti ruotsinkielinen osasto.

Oikeussuojakeinoksi kärjäoikeudessa käsiteltävien oikeudenkäyntien viivästyksiä vastaan oikeudenkäymiskaaren lisättiin uusi 19 luku, jossa säädetään asian kiireelliseksi määrittämisestä. Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen lain (363/2009; HE 233/2008 vp) mukaan kärjäoikeus voi asianosaisen vaatimuksesta päättää, että asia määritetään kiireelliseksi, jos asian käsittelemiselle ennen muita asioita on erityisen painava syy. Samalla säädettiin kokonaan uusi laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009). Laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Vuoden 2010 alusta tuli voimaan myös hallintolainkäyttölain muutos, jonka mukaan hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästymistilanteissa voidaan seuraamuksen määrää alentaa tai poistaa se kokonaan viivästyksen hyvittämiseksi.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun säännöksiä riita-asioiden oikeuspaikasta muutettiin (135/2009; HE 70/2008 vp). Merkittävä muutos oli myös se, että kiinteistöjen kirjaamisasiat (kuten lainhuudot ja kiinnitykset) siirtyivät kärjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle.

Oikeusapua koskevaa lainsäädäntöä muutettiin mm. niin, että oikeusapua voidaan hakea täyttämällä internetissä sähköinen hakemuslomake. Samalla hakijan tulo-, meno- ja varallisuustietojen laskentatapoja yksinkertaistettiin. Vuoden 2010 alusta lähtien myös oikeusaputoimistojen verkostoa uudistettiin yhdistämällä useita oikeusaputoimistoja.

Menettelyä korvauksen hakemisessa syyttömästi vangitun tai tuomitun vapaudenmenetyksen johdosta muutettiin vuoden 2010 alusta lukien. Korvausta on nyt haettava ensisijaisesti Valtiokonttorilta kärjäoikeuden sijasta.

Hallituksen esitysvaiheessa vireillä olleita oikeudenkäymiskaaren vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita kertomusvuoden päättyessä olivat mm. HE 94/2009 vp

(laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi), HE 105/2009 vp (muutoksenhaku käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi; ns. jatkokäsittelylupajärjestelmä) ja HE 123/2009 vp (tiedoksiannon tehostaminen oikeudenkäynnissä). Lisäksi oli vireillä valtion aluehallintouudistuksen (HE 59/2009 vp) prosessuaaliseen lainsäädäntöön edellyttämiä pääosin teknisiä muutoksia tarkoittava hallituksen esitys HE 61/2009 vp.

OM:ssä oli vireillä useita muitakin oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. Vuoden 2010 puolella OM:ssä on tarkoitus käynnistää hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien rakenteita ja mm. hovioikeuksien lukumäärää ja sijoittumista koskeva selvityshanke. Viireillä oli myös oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia koskevan sääntelyn tarkistaminen ja hanke oikeushallinnon valtakunnallisia tietojärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.

Lausunnot

Oikeushallintoasioihin liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui oikeusasiamiehen kansliaan 16 eli selvästi useampi kuin edeltävänä vuonna (8).

OA antoi 12.1.2009 lausunnon (3719/5/08) ns. passiivisuustyöryhmän mietinnöstä (OMTRM 2008:5). Hän piti kannatettavina mietinnön lähtökohtia käsittelyn nopeuttamiseksi ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarjoamiseksi viivästystilanteisiin. OA korosti kuitenkin, että jos asioiden käsittelyn viivästyminen johtuu riittämättömistä resursseista, ei tilannetta auta pelkkä toiminnan tehostamiseen tähtäävän sääntelyn lisääminen. OA:n monimutkaisina pitämien ehdotusten toteuttamistapaan liittyi joukko kysymyksiä herättäviä taikka täsmenämistä tai uudelleenarviointia vaativia kohtia. OA katsoi myös, että viivästyshallintoriitamenttely ja rahallisen hyvityksen mahdollisuus ansaitsivat tulla vielä pohdituiksi asian jatkovalmistelussa.

AOA antoi 3.2.2009 lausunnon (4171/5/08) oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä Oikaisuvaatimujärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona (OMKM 2008:4). AOA piti perusteltuna toimikunnan näkemystä siitä, että kunnan viranhaltijan ollessa päätöksen-

tekijänä tulisi oikaisuajärjestelmän olla lähtökohtaisesti käytössä riippumatta siitä, perustuuko viranhaltijan toimivalta erityislainsäädännön nojalla annettuun tai siirrettyyn taikka kuntalain nojalla siirrettyyn toimivaltaan.

OA antoi 12.2.2009 lausunnon (323/5/09) vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietinnöstä Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta (OMKM 2009:1). OA piti ehdotettuja tarkennuksia ja täsmennyksiä tarpeellisina parannuksina nykyiseen lainsäädäntöön. Hän piti kuitenkin ongelmallisena sitä, että valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävien ulkopuolelle oli ehdotuksessa rajattu nimettömien lahjoitusten vastaanottamisen kiellon valvonta.

AOA oli 23.4.2009 kuultavana OM:ssä hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamista valmistelevan hallintolainkäyttötoimikunnan uudistuksen suuntaviivoista ja alustavista ehdotuksista (1507/4/09).

AOA antoi 6.5.2009 lausunnon (997/5/09) seksuaalirikollisten hoitoa seuraamusjärjestelmässä selvittävän työryhmän mietinnöstä (OM 2009:1). AOA piti perusteltuna työryhmän linjausta, jonka mukaan lääkeshoidon mahdollisuus liitettäisiin vain osaksi ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa, mutta ei muihin seuraamuslajeihin.

AOA antoi 11.5.2009 lausunnon (1248/5/09) tiedoksiantotyöryhmän mietinnöstä Tiedoksianto oikeudenkäynnissä (OMTRM 2009:3). AOA piti peruslinjauksia onnistuneina, kun tavallisen posti tiedoksiannon käyttäminen ei kuulunut tiedoksiantotyöryhmän tehtäviin, ja kaikki ehdotetut uudet tiedoksiantotavat olivat todisteellisia tai muuten sellaisia, että tiedoksiannon asianmukaisesta perille menosta voitaisiin muuten riittävästi varmistua.

AOA antoi 19.5.2009 lausunnon (1569/5/09) vapaudenmenetyksen korvaamista koskevien säännöksiin tarkistamistyöryhmän mietinnöstä (OMLS 2009:7). AOA kannatti työryhmän ehdotusta siitä, että korvausta haettaisiin ensisijaisesti Valtiokonttorilta. AOA:n mukaan on kohtuutonta, että syyttömän henkilön pitäisi alle vuorokauden mittaisissa vapaudenmenetyksissä kärsiä vahinko siitä, että hänet on sinänsä lainmukaisesti otettu kiinni esitutinnan aikana (näin myös päätöksessä 1836/2/07).

AOA antoi lisäksi seuraavat lausunnot:

- 4.6.2009 lausunto (1387/5/09) eurooppalaista todisteiden luovuttamismääräystä esineiden, asiakirjojen ja tietojen hankkimiseksi rikosasian käsitelyä varten koskevan neuvoston puittepäätöksen (2008/978/YOS) täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietinnöstä Todisteiden luovuttaminen rikosasioissa EU:n jäsenvaltioiden välillä (OMTRM 2009:4);
- 20.7.2009 lausunto (2606/5/09) työryhmämietinnöstä Eurojustin vahvistaminen (OMTRM 2009:6) ja 21.8.2008 lausunto (2751/5/09) luonnoksesta hallituksen esitykseksi lainsäädäntömuutoksiksi, joita Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettujen tuomioiden huomioon ottamisesta uudessa rikosprosessissa tehty neuvoston puittepäätös (2008/675/YOS; EUVL N:o L 220, 15.8.2008, s. 32–34) edellyttää;
- 28.10.2009 lausunto (3761/5/09) OM:n muistios- ta Sähköisen äänestyksen pilottihanke vuoden 2008 kunnallisvaaleissa: Kokemuksia ja opittuja asioita;
- 17.11.2009 lausunto (4048/4/09) OM:n luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikoslain 2 c luvun muuttamisesta.

AOA:n 13.2.2009 antamaa lausuntoa ehdotuksesta laiksi valtakunnanvoudinvirastosta ja ulosottoaaren muuttamisesta (229/5/09*) käsitellään tämän kertomuksen ulosottoa koskevassa jaksossa s. 163.

5.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuranta, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsitte- lyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen

tehtävänä on näissä suhteissa ottaa kantaa ainoas- taan siihen, onko lainkäyttäjät toiminut sille lain mu- kaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta rat- kaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Lail- lisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoitta- mattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu sekä ohjaus ja neuvonta. Myös jul- kisuuslainsäädännön toteutumiseen on kiinnitetty huo- miota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös tuomioistuimen suorittamasta näytön arvioinnista, väitetystä menette- lyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenet- telyistä, haastemiehen menettelystä, prosessinjohdos- ta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyksestä.

Tuomioistuin- ja oikeushallintoasioita ratkaistiin kaik- kiaan 319 (287 vuonna 2008). Uusia asioita tuli vuo- den aikana vireille yhteensä 338 (304).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli 255 (235 vuonna 2008). Ratkaisuista 227 (200) koski ylei- siä tuomioistuinta ja 28 (35) hallintotuomioistuinta. Vireille tuli 261 uutta tuomioistuinasi- aa, mikä vastasi edellisvuoden tasoa (253). Toimenpideratkaisuja an- nettiin 23, eli toimenpiteisiin johti noin 9 % tuomio- istuinasioista.

OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistui- mia koskevia kanteluita ja asioita ratkaistiin edellisten lisäksi 64 (52) kappaletta. Toimenpiteisiin johti 6 kan- telua eli tässäkin ryhmässä noin 9 % kanteluista.

Uusia OM:n hallinnonalan asioita tuli vireille 78 eli selvästi edellisvuotta enemmän (51). Suuri osa asia- ryhmän kanteluista (noin 20–30) koskee oikeusapu- toimistoja, minkä lisäksi suuri asiaryhmä olivat OM:n hallinnonalalla annetut lausunnot. OM:n hallinnonalan ratkaistuissa asioissa oli kyse myös kuluttajariitalauta- kunnan, OM:n, vähemmistövaltuutetun ja Oikeusrekis- terikeskuksen menettelyistä.

Oikeudenkäynnin viivästykset tulevat usein esille oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa. Kertomusvuonna viivästymisiin yleisissä tuomioistuimissa puututtiin kuudessa ratkaisussa. Eräässä asiassa törkeää lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan rikosasian käräjäoikeuskäsittely oli kestänyt noin 2 vuotta 8 kuukautta. Asia oli laaja ja vaikea, ja sitä hoitaneet kärjätuomari ja kihlakunnansyyttäjä olivat olleet pitkään vapautettuina muista työtehtävistä laajan talousrikosasian johdosta. Asian käsittelyaika oli muodostunut kohtuuttomaksi jo kärjäoikeusvaiheessa (3697/4/08*).

Käsittelyyn viivästykseen kiinnitettiin huomiota myös kärjäoikeuden riita-asian valmistelussa (343/4/09*), hovioikeuden käsittelemässä velkajärjestelyasiassa (1089/4/08), hovioikeuden tuomion antamisessa riitaasiassa (1763/4/08*) sekä asian käsittelyssä kuluttajariitalautakunnassa (214/4/08). Eräässä tapauksessa rikosasian tuomion tuomiolauselmatiedoissa olleet virheet viivästyttivät vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa useilla vuosilla, ja vaikuttivat ns. vankilakertaisuuden kautta siten, että kantelija joutui suorittamaan myöhemmin täytäntöön pantavaksi tulleita vankeusrangaistuksia useita kuukausia pidempään kuin siinä tapauksessa, että aikaisempi tuomio olisi pantu viivytyksellä täytäntöön (4273/4/08*).

Kahdessa asiassa AOA puuttui tuomioistuimen virkamiehen käytökseen. Toinen ratkaisusta koski haastemiehen (3143/4/08) ja toinen hallinto-oikeustuomarin (3368/4/08) käyttäytymistä.

Erässä asiassa oli kyse kuluttajariitalautakunnan lainvastaisesta menettelystä sähköisessä asioinnissa. Lautakunta oli edellyttänyt valituksen kirjallista allekirjoittamista. AOA totesi, että lain mukaan viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja täyttää vaatimuksen kirjallisesta muodosta asian vireillepanossa ja muussa käsittelyssä. Sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjältä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä (813/4/07*). Virheestä sähköisessä asioinnissa oli kyse myös eräässä rikosasiassa, jossa vastaajan asianajajan kärjäoikeudelle lähettämä sähköposti oli kadonnut sillä seurauksella, että vastaaja vastasi syytteen ilman avustajaa (1121/4/08).

Syytesidonnaisuutta koskeneessa tapauksessa kärjäoikeus oli lukenut kantelijan syyksi sellaisen teon, josta ei ollut vaadittu rangaistusta. Kun kärjäoikeudessa tapahtunut virhe oli korjautunut säännönmukaisessa muutoksenhaussa, ei kantelu antanut aihetta muuhun kuin että AOA saattoi esittämänsä käsityksen puheenjohtajana toimineen kärjätuomarin tietoon (2249/4/08). Tutkintavangille määrätty yhteydenpitorajoitus oli eräässä tapauksessa muotoiltu tavalla ("asianajajan kautta" ja "puolustajan välityksellä"), joka oli omiaan synnyttämään epäselvyyttä hakemuksen ja päätöksen sisällöstä (3463/4/07* ja 2046/4/08*).

Oikeudenkäyntimenettelyn virhettä koski myös tapaus, jossa hovioikeus oli ratkaissut varatuomarin esiintymiskieltoa koskevan valitusasian valittajalle yllättäen päivää ennen valitusmääräajan päättymistä (551/4/08*), sekä tapaus, jossa kärjäoikeus jätti lapsen tapaa-misoikeuden täytäntöönpanoa koskevassa asiassa asianosaisena olleen kantelijan vaatimukset sillensä ilman, että asiasta olisi ilmoitettu tai kysytty kantelijalta (1472/4/08).

Eräässä tapauksessa kärjäoikeuden tuomiosta puuttui lain edellyttämä luettelo asiassa esitetystä todistelusta, eikä siitä muutoinkaan ilmennyt, että kantelussa tarkoitettu nauhoite oli esitetty asiassa todisteena (1491/4/08*).

Myös kielellisten oikeuksien toteutumisesta oikeudenkäynnissä kannellaan aika ajoin. Kielilain vastaista hakemuksen täydennyskehotusta koskevaa ratkaisua (2096/4/08) käsitellään lähemmin s. 254.

5.1.3 TARKASTUKSET

AOA teki kertomusvuonna perehtymiskäynnin Helsingin hallinto-oikeuteen.

5.1.4 RATKAISUJA

Valtioneuvoston toimivalta päättää käräjäoikeusverkostosta asetustasolla

Laamanni, neljä käräjätuomaria, maaoikeusinsinööri ja kärjäviskaali pyysivät OA:ta tutkimaan, oliko valtioneuvostolla ollut toimivaltaa päättää riippumattomien käräjäoikeuksien lakkauttamisesta asetuksella. OA katsoi, että valtioneuvosto ei menetellyt lainvastaisesti, kun se määräsi asetuksella käräjäoikeuksien tuomiopiireistä ja niiden yhdistämisestä. Tällöin käräjäoikeuksia tosiasialla perustettiin ja lakkautettiin.

Valtioneuvostolle on annettu käräjäoikeuslaissa valtuutus antaa asetuksia käräjäoikeuksien tuomiopiireistä. Sen vuoksi ei ole oikeudellista perustetta katsoa, että se ei olisi ollut toimivaltainen. Valtuutus ei tosin ole OA:n mielestä sanamuodoltaan erityisen täsmällinen, mutta se täyttää perustuslain edellytykset.

Valtioneuvoston toimivalta määrätä käräjäoikeuksien tuomiopiireistä on vakiintunut käytännössä, ja käytäntö on ollut yleisesti tiedossa. Toimivaltaan on kuulunut mahdollisuus yhdistää, perustaa ja lakkauttaa käräjäoikeuksia. Käräjäoikeusverkoston muutoksia on voitu toteuttaa ilman eduskunnan myötävaikutusta, koska laissa ei mainita käräjäoikeuksia eikä säädetä niiden lukumäärästä ja istuntopaikoista lukuun ottamatta eräiden erityisasiaryhmien käsittelyyn toimivaltaisia käräjäoikeuksia. Käräjäoikeudet ovat ainoat tuomioistuimet, joita ei ole perustettu lailla. Hovi- ja hallinto-oikeuksien perustaminen ja lakkauttaminen edellyttävät lainmuutosta.

Käräjäoikeuksien kehittämisestä olisi perusteltua säätää lailla

Käräjäoikeuksien perustamiseen ja lakkauttamiseen asetustasolla liittyy kuitenkin ongelmia. Perustuslain mukaan valtionhallinnon toimielimien yleisistä perusteista ja merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä on säädettävä lailla. Perustuslakia säädettäessä useat

perustuslakivaliokunnan kuultavana olleet asiantuntijat esittivät, että tuomioistuinten organisatorinen riippumattomuus olisi otettava paremmin huomioon perustuslaissa.

OA:n mielestä olisi perusteltua, että käräjäoikeusverkoston kehittämisestä säädettäisiin lailla. Hän esitti valtioneuvoston harkittavaksi, tulisiko eduskunnalle antaa hallituksen esitys, jossa mainitaan 1.1.2010 aloittavat käräjäoikeudet lain tasolla. Hän pyysi OM:ää ilmoittamaan mahdollisia toimenpiteistä marraskuun loppuun mennessä.

OA Paunion päätös 25.8.2009,
dnro 428/4/09*, esittelijä Pasi Pölönen

OM ilmoitti 30.11.2009 toimittaneensa ratkaisun tiedoksi hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädösten ja määräajaksi nimittävien tuomareiden nimittämistä koskevien säädösten kehittämiseksi asetetulle työryhmälle sekä perustuslain tarkistamista valmistelevalle komitealle. Tasavallan presidentti antoi 6.11.2009 eduskunnalle hallituksen esityksen HE 227/2009 vp, jossa käräjäoikeuslain 1 §:ään ehdotettiin lisättäväksi luettelo käräjäoikeuksista. Ehdotuksen tarkoitus oli oikeusasiamiehen suositusten mukaisesti poistaa käräjäoikeusverkoston sääntelytasoon kohdistuneet epäilyt ja ehkäistä niihin perustuvia mahdollisia prosessiiväitteitä. Eduskunta hyväksyi 1.1.2010 voimaan tulleen käräjäoikeuslain muutoksen 10.12.2009.

TuomarINVALINTALAUTAKUNNAN menettely

Käräjäoikeuden laamanni arvosteli tuomarINVALINTALAUTAKUNNAN ja Turun hovioikeuden lausuntovaliokunnan menettelyä Tampereen käräjäoikeuden laamannin viran täytössä. Asiassa tuli ilmi, että tuomarinvirkaan nimittämisisä sovelletaan tosiasiallisesti tiettyä karensiajaksi kutsuttavissa olevaa laissa tuntematonta linjausta tai menettelyä, jossa aikaisempi tuomariksi nimittäminen estää toiseen tuomarinvirkaan tapahtuvan nimittämisen joksikin, lähemmin täsmentymättä jättäväksi ajaksi.

Kantelija oli hakenut Salon kärjäoikeuden laamannin virkaa 5.5.2006 ja Tampereen kärjäoikeuden laamannin virkaa 17.11.2006. TuomarINVALINTALAUTAKUNTA esitti 23.3.2007 Tampereen kärjäoikeuden laamannin virkaan toista henkilöä. TuomarINVALINTALAUTAKUNNAN nimitysesityksessä kantelijaa ei otettu lainkaan mukaan viranhakijoiden ansiovertailuun, koska hänet oli nimetty 22.12.2006 Salon kärjäoikeuden laamannin virkaan 1.1.2007 lukien. Kantelija piti tällaisen karenssiajan asettamista viranhakijan kannalta yllätyksellisenä. Hän kyseenalaisti menettelyn laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Tuomareiden erillisen nimitysmenettelyn merkitys

AOA:n tiedossa ei ollut, että vastaavatyypistä karenssiaikaa sovellettaisiin muualla valtionhallinnossa tapahtuvassa virantäytössä. Tuomarin virantäyttömenettely kuitenkin eroaa eräin osin valtion virkojen yleisestä täyttämismenettelystä. TuomarINVALINTALAUTAKUNNAN riippumattomuuden ja sille annetun toimivallan antaa oma työjärjestyksensä ja päättää asian valmistelun lähemmistä menettelymuodoista sekä myös luoda sovellettava nimityskulttuuri voitaisiin nähdä puoltavan mahdollisuutta asettaa ja soveltaa karenssiaikäsääntöä. AOA:n mukaan tällainen tulkinta olisi tosin tehtävissä lähinnä sikäli kuin asia ymmärretään nimenomaan menettelyllisenä kysymyksenä eli asian valmisteluna tai nimityskulttuurin osatekijänä. Karenssiajan soveltaminen ei AOA:n näkemyksen mukaan kuitenkaan ole vain menettelyllinen kysymys.

Hallinnon oikeusperiaatteet virantäytössä

Virantäyttömenettelyn valmistelu tuomioistuinlaitoksen sisällä on hallintomenettelyä. Siihen sovelletaan näin ollen paitsi nimitysmistä koskevaa erillissääntelyä, myös yleistä hallintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä ja hyvään hallintoon kuuluvia oikeusperiaatteita.

Tuomareiden nimityslakiin sisältyvät erinäiset pakottavat menettelysäännökset korostavat paitsi oikeuslaitoksen yleisiä intressejä, myös hakijan oikeusturvaan ja oikeutettuihin odotuksiin liittyviä tekijöitä. TuomarINVALINTALAUTAKUNNAN virkaesityksen ja tuomioistuimen

lautakunnalle antaman lausunnon tulee olla perusteltu. Perustelut ovat oikeussuojatekijänä tärkeitä niin yleiseltä kannalta kuin yksittäisen viranhakijan kannalta, erityisesti koska valtion viroissa nimitysmenettelyyn tai -päätöksiin ei voida hakea muutosta valittamalla.

Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksen suojaperiaate). Näin ollen nimitysesitysten ja -päätösten tulee olla perusteltuja, ja menettelyssä tulee noudattaa selviä ja yhdenmukaisia menettelytapoja.

AOA katsoi, että kantelija oli perustellusti voinut odottaa, että hänet otetaan mukaan myös Tampereen kärjäoikeuden laamannin virkaa hakeneiden henkilöiden keskinäiseen ansiovertailuun ja että hän samoin kuin muut virkaa hakeneet saisivat tätä kautta tietoonsa perustelut nimitysesitykselle ja -päätökselle. Karenssiajan soveltamista voitiin pitää hakijan kannalta vähintään yllättävänä. TuomarINVALINTALAUTAKUNTA ei ollut edes yksilöinyt tämän karenssiajan kestoa, mikä heikensi edelleen menettelyn ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä.

Nimitysharkinnan lailliset perusteet

Virkojen kelpoisuusvaatimuksia ja nimitysperusteita koskevan perustuslain 125 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin ja tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkanimitysperusteet ovat oikeudellisesti velvoittavia normeja, joiden noudattaminen on virkojen täyttämiseen osallistuvien viranomaisten velvollisuutena. Tuomarin virkanimitysesityksen valmistelussa ja harkinnassa sekä ansiovertailussa (nimitysharkinnassa) hakijoita on siis arvioitava edellä mainittujen perustuslain ja tuomareiden nimitysmisestä annetun lain (nimityslain) perusteiden mukaisesti.

Oikeus hakea virkaa ja tulla nimitysharkinnassa laillisten perusteiden mukaan arvioiduksi

AOA:n mukaan asiassa ei ollut kysymys vain siitä, että kantelijaa olisi arvioitu edellä mainittujen perusteiden mukaan virheellisesti, vaan siitä, että hänet oli jätetty kokonaan nimitysharkinnan ulkopuolelle. Tällainen menettely loukkaa perustuslain 125 §:n tarkoitusta ja tavoitteita sekä viranhakijan oikeusasemaa ja oikeutettuja odotuksia vielä enemmän kuin pelkästään virheellinen nimitysperusteiden arviointi.

Perustuslain säännös yleisistä nimitysperusteista ja siihen sisältyvä vaatimus virkanimityksen perustumisesta pätevyyteen ja ansioihin menettäisi keskeisen osan merkityksestään, jos viranomainen voisi oman harkintansa mukaan sulkea hakijoita kokonaan nimitysharkinnan ulkopuolelle.

Viranhakijan kannalta tämä merkitsisi sitä, että hänellä ei olisi mitään mahdollisuutta tulla nimitetyksi virkaan. Perustuslain yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä seuraa, että periaatteessa jokaisella on oikeus hakea valtion virkaa. Viranhakijan odotus siitä, että häntä arvioidaan nimitysmenettelyssä laillisten perusteiden mukaisesti, ankkuroiduu oikeusjärjestykseen perustuslain tasolla. AOA piti tätä viranhakijan oikeutettua odotusta niin vahvana, että voidaan puhua hakijan oikeudesta tulla nimitysharkinnassa laillisten perusteiden mukaan arvioiduksi. Jos viranomainen voisi harkintansa mukaan sulkea joitakin hakijoita arvioinnin ulkopuolelle, oikeus viranhakuun menettäisi heidän osaltaan merkityksensä.

AOA:n käsityksen mukaan jokaista haettavaksi julistettua tuomarin virkaa määräajassa asianmukaisesti hakenutta henkilöä on siis nimitysharkinnassa arvioitava perustuslain 125 §:ssä ja tuomareiden nimittämislaisissa osoitettujen perusteiden mukaisesti. Tämä ei tarkoita, että jokaisen viranhakijan osalta nimitysharkinta olisi vietävä yksityiskohtaiseen ansiovertailuun asti. Joidenkin hakijoiden kohdalla nimitysharkinta voi pysähtyä jo viran kelpoisuusehtoihin.

Perustuslain 125 § huomioon ottaen AOA piti ainakin jossakin määrin kyseenalaisena, olisiko puheena ol-

leen kaltaista pituudeltaan epätasmallista karenssiaikaa, joka sulkee jotkut tuomarinviran hakijat nimitysharkinnan ulkopuolelle, mahdollista säätää edes lailla. Tässä tapauksessa karenssi oli perustunut vain nimitystä valmistelleiden viranomaisten harkintaan eikä karenssia ollut millään tavalla saatettu edes hakijoiden tietoon.

AOA katsoi, että kantelija olisi tullut ottaa huomioon Tampereen käräjäoikeuden laamannin virkaa koskevassa nimitysharkinnassa. AOA piti tuomarinvalintalautakunnan menettelyä asiassa virheellisenä.

Edellä lausuttu ei tarkoita sitä, että ansiovertailun valossa pätevimmäksi luokiteltavalla hakijalla olisi aina ”oikeus” saada kulloinkin tavoittelemansa tuomarinvirka kaikista muista viranhoidon liittyvistä näkökohdista huolimatta. Kuten tuomarinvalintalautakunta on todennut, jos jo virantäyttövaiheessa olisi tiedossa, että joku hakijoista tulisi pysymään tehtävässä vain hyvin lyhytaikaisesti (tai vastaavasti tulisi hoitamaan virkaa vasta pitkän ajan kuluttua), tällainen viranhoidollisesti merkittävä seikka tulee voida ottaa huomioon arvioitaessa hakijoita keskenään. AOA katsoi, että tämä mahdollisuus on kytkettävissä nimitysperusteisiin sisältyvään sopivuuteen ja ”viran menestykselliseen hoitamiseen”.

Sen sijaan AOA suhtautui torjuvasti siihen tuomarinvalintalautakunnan ajatukseen, että kun käytännössä tällaista tietoa ei yleensä ole käytettävissä, liian lyhytaikaiset virantäytöt voidaan ehkäistä vain siten, että vastikään yhteen tuomarinvirkaan jo nimitettyä tai nimitettäväksi esitettyä ei lueta varteenotettavimpiin kilpailijoihin sellaisessa virantäytössä, joka tulee ajankohtaiseksi pian jo tapahtuneen nimityksen tai nimitysesityksen jälkeen. AOA:n mielestä nimitysharkinta on tehtävä arvioimalla nimenomaan täytettävänä olevaa virkaa ja sen menestyksellistä hoitamista, johon aikaisemalla virkanimityksellä ei ole ainakaan välitöntä vaikutusta.

Tuomarinvalintalautakunta esitti selvityksessään sinänsä varteenotettavia näkökohtia päällikkötuomarin virkaan nimitetyltä edellytettävästä sitoutuneisuudesta ja valmiudesta pitkäjänteiseen viran hoitamiseen. Tällaiset näkökohdat eivät kuitenkaan voi olla perusteenä hakijan sulkemiselle nimitysharkinnan ulkopuolelle. Sen sijaan AOA piti mahdollisena, että joissakin tapauk-

sisä tällaisia näkökohtia voidaan ottaa huomioon nimitysharkinnassa, lähinnä hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointitekijänä.

AOA:n mielestä hakijan sopivuutta ei kuitenkaan tällä perusteella voida asettaa kyseenalaiseksi aivan helposti, eikä varsinkaan kaavamaisesti. Hakijahan ei voi vaikuttaa siihen, milloin ja missä järjestyksessä häntä kiinnostavat virat tulevat haettaviksi, eikä hän myöskään voi tietää, kuinka hän tulee eri virantäytöissä menestymään. Karenssiajan soveltaminen ei edes ehdottomasti ja yksiselitteisesti johtaisi parhaimpaan tulokseen tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten ja kokonaisedun kannalta. On näet mahdollista, että pätevin hakija jää nimittämättä johonkin tuomioistuinlaitoksen tärkeään virkaan sen takia, että hän sattuu olemaan karenssiaikasäännön alainen.

Joissakin tapauksissa peräkkäisten nimitystilanteiden ongelmaa voidaan mahdollisesti helpottaa sillä, viranhakijaa pyydetään jo viranhakuilmoituksessa tai erikseen myöhemmässä vaiheessa ilmoittamaan useamman samalla hallinnonalalla hakemiensa virkojen etusijajärjestyksestä. AOA piti tällaista käytäntöä mahdollisena myös tuomareiden nimittämisyjärjestelmässä silloin, kun menettely ei tosiasiaa rajoita henkilön oikeutta hakea tiettyä virkaa ja tulla nimitysharkinnassa huomioon otetuksi.

Turun hovioikeuden lausuntovaliokunnan menettely

Kun Turun hovioikeuden lausuntovaliokunta oli sivuuttanut kantelijan Tampereen kärjäoikeuden viranhakijoiden ansiovertailussa, asiaa oli arvioitava vastaavin perustein kuin millä AOA arvioi edellä tuomarivalintalautakunnan menettelyä karenssiajan asettamisessa ja soveltamisessa. Kantelijan olisi siis tullut olla mukana hovioikeuden lausunnossa Tampereen virkaan hakeneista henkilöistä.

AOA piti lausuntovaliokunnan menettelyä virheellisenä, kun se ei esittänyt tuomareiden nimittämisestä annetussa asetuksessa edellytettyä perusteltua käsitystä kantelijan ansioista ja pätevytydestä sekä kantelijan huomioon ottavasta hakijoiden keskinäisestä paremmuudesta täytettävänä olleeseen virkaan.

Toimenpiteet

AOA saattoi tuomarivalintalautakunnan tietoon käsityksensä siitä, että haettavaksi julistettua tuomarin virkaa asianmukaisesti hakenutta henkilöä ei voida jättää nimitysharkinnan ulkopuolelle, vaan häntä on arvioitava perustuslain 125 §:n ja tuomareiden nimittämisenä annetun lain perusteiden mukaisesti. Lisäksi AOA saattoi käsityksensä tuomarivalintalautakunnalle annettavan lausunnon sisällöstä Turun hovioikeuden lausuntovaliokunnan tietoon. AOA pyysi tuomarivalintalautakuntaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Jämskeläisen päätös 10.11.2009,
dnro 3889/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Tuomarivalintalautakunta ilmoitti 19.2.2010, että se on ryhtynyt selvittämään viranhakujärjestelmän kehittämistä erityisesti sellaisten tuomarinvirkojen osalta, joissa hakijat yleisesti hakevat samanaikaisesti useita tuomarinvirkoja. Tuomarivalintalautakunta on luopunut ns. karenssiajan soveltamisesta ja jokainen haettavaksi julistettua tuomarin virkaa määräjässä hakenut henkilö on nimitysharkinnassa arvioitu perustuslain 125 §:n ja tuomareiden nimittämislain 11 §:ssä osoitettujen perusteiden mukaisesti.

Rikosasian suljettu käsittely ja julkisuusratkaisun perusteleminen

Oikeustoimittajat ry arvosteli Seinäjoen kärjäoikeuden menettelyä oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamisessa ns. Lehtimäen insuliinisurmajutussa. Kärjäoikeus käsitteli asian kokonaan suljetuin ovin. Kantelija kyseenalaisti perusteet laajaa julkista mielenkiintoa herättäneen pääkäsittelyn järjestämiseksi suljettuna ja arvosteli asiaa koskevan päätöksen perusteluja.

AOA korosti, että oikeudenkäynnin julkisuus on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen peruste ja että suullisen käsittelyn julkisuuden rajoittamista koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä julkisuuden rajoitukset ovat lievemmät kuin asiakirjojen julkisuuden kohdalla. Julkisuusintressi on ylipäätään vahvempi oikeuden-

käynnissä kuin viranomaistoiminnassa. Näin on erityisesti rikosasioissa, koska niissä käytetään huomattavaa yksilöihin kohdistuvaa julkista kontrollivaltaa.

Oikeudenkäynnissä julkisuusperiaatteen painoarvoon vaikuttaa käsiteltävänä olevan asian laatu. Esimerkiksi henkirikoksissa tai muissa erityisen vakavissa rikoksissa julkisuuden on yleensä katsottu olevan yksityiselämän suojaamisen intressiä vahvempi. Rikosasiassa sinänsä arkaluonteisetkaan asiakirjat eivät ole salassa pidettäviä siltä osin kuin ne liittyvät olennaisesti syytteessä tarkoitettuun tekoon tai sen rikosoikeudelliseen arviointiin, ellei tuomioistuin toisin päättä. Arkaluonteisten tietojen perusteella kynnys suljetun tai osittain suljetun käsittelyn järjestämiselle on rikosasioissa korkeammalla kuin riita-asioissa.

Tapauksessa oli kyse laitoksen henkilökuntaan kuuluvien tekemästä rikoksesta, joka kohdistui kehitysvammaisten hoitolaitoksessa asuvaan henkilöön. Asian pääkäsittelyssä otettiin vastaan useita lääkärinlausuntoja ja lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja sekä suullista todistusta, jossa siinäkin käsiteltiin myös salassa pidettäviä terveydentilaan ja yksityiselämään liittyviä seikkoja. AOA kiinnitti huomiota siihen, että tieto rikoksen uhrin asumisesta laitoksessa ja sitä kautta tietyllä tarkkuudella hänen terveydentilastaan oli ollut laajalti julkisuudessa tiedossa jo ennen oikeudenkäyntiä. AOA:n mukaan tiedot laitoksen toiminnasta ja asianomistajan terveydentilasta liittyivät myös varsin keskeisesti syyteasiassa käsiteltyyn tekoon ja sen rikosoikeudelliseen arviointiin. Asiassa esitetystä voitiin päätellä, että pääkäsittelyssä oli käsitelty suhteellisen laajastikin seikkoja, joihin ei ollut liittynyt välttämättöntä salassapitoperustetta. Ottaen huomioon oikeudenkäynnin (käsittely) julkisuuden asema vahvana pääsääntöjä, ei koko pääkäsittelyä olisi AOA:n mukaan tullut järjestää suljetuin ovin. Kokonaan suljettua käsittelyä ei voi hyväksyttävästi perustella pelkästään osittaisen yleisöjulkisuuden toteuttamisesta mahdollisesti koituilla käytännön hankaluuksilla. Käsittelyn järjestäminen kokonaan suljettuna on oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettussa laissa viimesijainen menettelyvaihtoehto.

AOA katsoi, että tapauksessa olisi ollut asianomistajien pyynnöstä huolimatta perusteltua järjestää pääkäsittely vain tarpeellisin osin yleisön läsnä olematta. Hän ei

toisaalta voinut katsoa, että käräjäoikeus olisi ylittänyt asiassa harkintavaltansa.

Julkisuuspäätöksen perusteluista AOA totesi, että julkisuutta rajoittavat päätökset edellyttävät luonteensa puolesta yleensä väistämättä sitä, että päätöksentekijä joutuu ottamaan huomioon useita eri perusoikeuksia ja punnitsemaan niiden keskinäisiä painoarvoja. Ratkaisuntekijä joutuu jo lähtökohtaisesti tilanteeseen, jossa tiettyjen perusoikeuksien toteuttamista joudutaan rajoittamaan toisten, yksittäistapauksessa painavammaksi arvioitujen, perusoikeuksien täysimääräisemmäksi toteuttamiseksi.

Tässä tapauksessa käräjäoikeuden päätöksessä oli tuotu esiin se, että asianomistajat pitivät uhrin sairautteen, vammaisuuteen, kuolintapaukseen sekä kotioloihin ja heidän omaan terveydentilaansa liittyvää tietoa erityisen arkaluonteisena. Päätöksessä todettiin, että nämä seikat olisivat julkiseksi tullessaan omiaan aiheuttamaan asianomistajille lisää kärsimyksiä ja henkistä ahdistusta. AOA piti seikkoja sinänsä asianmukaisina perusteina julkisuutta koskevan ratkaisun perusteeksi. Päätöksessä oli myös tuotu esiin arvio niistä haitallisina pidetyistä seurauksista, jotka todennäköisesti aiheutuisivat asian julkisesta käsittelystä.

Ongelmallista perusteluissa oli kuitenkin se, että mainitut seikat oli tuotu esiin asianomistajan vaatimusten selostuksena eikä nimenomaisesti käräjäoikeuden omana punnittuna arviona. Käräjäoikeuden perustelut eivät olleet täysin tasapainoiset myöskään siksi, että päätöksessä ei tuotu esille syyttäjän ja toisen vastajan toivomaan julkiseen käsittelyyn liittyviä perusteita. AOA katsoi, että käräjäoikeuden olisi tullut perustella julkisuutta koskeva päätöksensä yksilöidymmin.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamisesta ja kokonaan suljetun käsittelyn viimesijaisuudesta käräjätuomarin ja käräjäoikeuden tietoon. Lisäksi AOA saattoi käsityksensä julkisuusratkaisun perustelemisen puutteellisuudesta käräjätuomarin tietoon.

AOA Jämskeläisen päätös 13.5.2009,
dnro 3876/4/07*, esittelijä Pasi Pölönen

Salassapitopäätöstä henkirikosasiassa ei perusteltu käräjäoikeudessa

Oikeustoimittajat ry arvosteli Tampereen käräjäoikeuden menettelyä, kun se oli määrännyt henkirikosasian suullisen käsittelyn toimitettavaksi kokonaan yleisön läsnä olematta sekä oikeudenkäyntiaineiston pidettäväksi 60 vuodeksi salassa tuomiolauselmaa ja lainkohtia lukuun ottamatta. Kantelussa pyydettiin selvittämään, oliko julkisuuden rajoittamiselle ollut perusteita, ja arvosteltiin erityisesti sitä, ettei käräjäoikeus ollut perustellut ratkaisuaan. Kyseisestä asiasta, jossa vastaajaa syytettiin aviovaimonsa tappamisesta perheriidan päätteeksi, oli kirjoitettu mediassa jo ennen oikeudenkäyntiä.

Oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamisen perusteet

Tapauksessa oikeudenkäynnin julkisuutta oli rajoitettu asiallisessa ja ajallisessa suhteessa lähestulkoon niin pitkälle kuin se lain mukaan on ylipäättään mahdollista. Näin pitkälle meneville julkisuusperiaatteen poikkeamille tuli AOA:n mielestä olla painavat perusteet. Käsitteltävänä ollut syyteasia ja sen johdosta vastaanotetut todisteet sisälsivät sellaisia laissa tarkoitettuja seikkoja, jotka voivat olla perusteena suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntiaineiston julkisuuden rajoittamiselle.

AOA totesi, että kussakin yksittäistapauksessa tehdyn julkisuusratkaisun tulee noudattaa oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävää ratkaisulinjaa. Toisin sanoen, jos kaikissa samanlaisissa asioissa noudatettaisiin samanlaista harkintaa kuin tässä yksittäistapauksessa, näin muodostuvan käytännön tulisi olla oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävä.

AOA:n mukaan kaikissa parisuhteessa tapahtuneissa henkirikosasioissa joudutaan väistämättä käsittelemään perheen sisäisiä, puolisoiden yksityiselämän piiriin kuuluvia asioita. Asiakirjoista saadun selvityksen perusteella ne seikat, jotka tässä tapauksessa olivat olleet suljetun käsittelyn ja oikeudenkäyntiaineiston salassapidon perusteena, eivät AOA:n mukaan olleet eri-

tyisen arkaluontoisia, vaan pikemminkin tyyppillisiä tällaisissa asioissa. Jos kaikissa parisuhteessa tapahtuneissa henkirikosasioissa noudatettaisiin samanlaista harkintaa kuin tässä tapauksessa, käytännössä jokseenkin kaikki tällaiset asiat käsiteltäisiin suljetuin ovin, ja oikeudenkäyntiaineisto määrättäisiin salassa pidettäväksi. AOA piti ainakin jossakin määrin kyseenalaisena, olisiko tällainen ratkaisulinja oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (YTJulkL) tavoitteiden kannalta hyväksyttävä.

Oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten tekeminen kuuluisi ylemmille tuomioistuimille, erityisesti korkeimmalle oikeudelle. Oikeudenkäynnin julkisuusratkaisuihin liittyy kuitenkin se ongelma, että niitä koskevia asioita ei käytännössä ole tullut korkeimman oikeuden arvioitavaksi ainakaan ennakkopäätöskysymyksenä.

Esittämistään varauksista huolimatta AOA katsoi, että käräjäoikeus oli voinut harkintavaltansa rajoissa päättää suljetusta käsittelystä ja oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta. Salassapidon perusteena olleet seikat olivat myös sellaisia, että asiaa ei ilmeisesti olisi voitu käsitellä mielekkäästi vain osittain suljettuna tai määrätä vain osaa oikeudenkäyntiaineistosta salassa pidettäväksi.

Käräjäoikeuden julkisuusratkaisu ei siis ollut lainvastainen. AOA saattoi kuitenkin esittämänsä näkökohdat käräjätuomarin tietoon.

Julkisuusratkaisun perusteleminen

Käräjäoikeuden julkisuutta koskeva päätös oli myös jätetty käytännössä täysin vaille perusteluita, kun pääkäsitteilyn pöytäkirjaan oli vain kirjattu asianosaisten vaatimukset, minkä jälkeen siihen oli kirjattu tuomioistuimen päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat. Käräjätuomarin menettely oli YTJulkL:n vastainen. Lisäksi käräjäoikeuden julkisuutta koskevan päätöksen lainkohdista oli jäänyt mainitsematta YTJulkL:n salassapitomääräystä koskeva 10 §.

AOA Jääskeläisen päätös 26.10.2009,
dnro 1357/4/08*, esittelijä Pasi Pölonen

KHO:n päätöksen puutteellinen perustelu

Oppilaan äiti kanteli eduskunnan oikeusasiamiehelle Leivonmäen kunnan menettelystä koulumatka-asiaassa. Hän katsoi samalla, että korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) olisi tullut perustella päätöstään sekä koulumatkan pituuden että matkan rasittavuuden osalta.

AOA katsoi, että KHO oli päätöksessään ottanut kantaa vain matkan rasittavuutta koskeneisiin perusteisiin. Vaikka KHO:ssa olikin käsitelty myös koulumatkan aikaa, ei siihen ollut otettu päätöksessä äidin pyynnöstä huolimatta nimenomaista kantaa. AOA katsoi, että hallintolainkäytön laatu ja hallintolainkäyttölaki huomioon ottaen KHO:n päätös oli puutteellisesti perusteltu.

AOA saattoi ohjaavan käsityksensä KHO:n tietoon. AOA saattoi päätöksensä tiedoksi myös Joutsan kunnalle, johon Leivonmäen kunta oli koulumatka-asian käsitellyn aikana yhdistynyt. Kunnan osalta kantelu ei johtanut toimenpiteisiin.

AOA Pajuojaan päätös 7.12.2009,
dnro 1077/4/08, esittelijä Jorma Kuopus

Notaareiden vuosilomaoikeus ja oikeus tehdä kantelu

OA oli vuonna 2001 antamassaan ratkaisussa katsonut, että notaarit joutuivat tosiasiallisesti luopumaan täydestä lomaoikeudesta varmistaakseen varatuomarin arvonimen saamisen, mikä asetti heidät eriarvoiseen asemaan muiden valtion virkamiesten kanssa. Hovioikeuksissa asiaa oli ohjeistettu eri tavoin uudelleen vuonna 2006.

Kahden eri käräjäoikeuden ja hovioikeuspiirin notaarin kanteluissa oikeusasiamiehelle hovioikeuksien ohjeistuksia pidettiin puutteellisena. Kanteluissa katsottiin, ettei ohjeistusta käytännössä noudateta, että eri hovioikeuksien käytännöt ovat epäyhtenäiset ja että OM ei ollut ryhtynyt riittäviin toimiin asiantilan korjaamiseksi.

AOA pani merkille, että hovioikeuksien presidentit olivat vasta 20.4.2006 pitämässään kokouksessa päättäneet, että notaarien vuosilomaoikeuden toteuttamisesta annetaan uusi ohje hovioikeuksille ja käräjäoikeuksille. Notaarien vuosilomia ja poissaoloja koskeva asia näytti edenneen hovioikeuksissa vasta yli neljä vuotta sen jälkeen, kun OM oli oikeusasiamiehen edellä mainitun päätöksen johdosta vuonna 2002 osoittanut hovioikeuksille toimenpidepyynnön eri ratkaisuvaihtoehtojen esittämiseksi tilanteen korjaamiseksi.

AOA piti tätä noin neljän vuoden aikaa pitkänä. Hän kiinnitti huomiota myös hovioikeuksien presidenttien 2006 kokouksen jälkeen annetun ohjeistuksen epäyhtenäisyyteen eri hovioikeuspiireissä.

AOA katsoi, että hovioikeuden auskultantteja koskevien säännösten ja ohjeiden selkiyttäminen edistäisi notaareiden oikeusaseman yhdenmukaistamista ja samalla perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteuttamista. Perustuslain 6 § edellyttää, että samassa asemassa olevia virkamiehiä kohdellaan yhdenmukaisesti. Notaareiden asemaan valtion virkamiehinä saattaa myös sisältyä tekijöitä, joiden osalta perustuslain 80 § voi edellyttää lakitasoista sääntelyä.

Kanteluiden selvittäminen sen jälkeen, kun AOA oli pyytänyt niiden johdosta OM:n ja hovioikeuksien lausuntoja, oli käynnistänyt OM:ssä lainvalmistelutyön tuomioistuinharjoittelun kehittämiseksi ja notaareiden virkamiesoikeudellisen aseman selvittämiseksi. Lainvalmistelutyön käynnistyttyä asiassa ei ainakaan tuossa vaiheessa ollut aihetta OA:n enemmille toimenpiteille.

Toisessa kanteluista oli lisäksi kyse käräjäoikeuden silloisen laamannin menettelystä, kun hän oli AOA:n selvityspyynnön saatuaan kutsunut kantelun tehneen notaarin puhutteluun työhuoneeseensa. Saadun selvityksen perusteella AOA piti ilmeisenä, että laamannin käyttäytyminen keskustelussa ei ollut ollut esimiesasemassa olevalta virkamieheltä aivan onnistunutta valtion virkamieslain mukaisten käyttäytymisvelvoitteiden kannalta.

Lisäksi AOA esitti laamannin, Itä-Suomen hovioikeuden ja OM:n tietoon käsityksensä kanteluinstituution merkityksestä demokraattisessa yhteiskunnassa ja virkamiehen vapaudesta tehdä kantelu ylimmälle laillisuusval-

vojalle. AOA piti jossain määrin hämmästyttävänä ja huolestuttavana sitä, että OM ja Itä-Suomen hovioikeus olivat lausunnoissaan arvostelleet notaarin menettelyä kantelun tekemisessä.

AOA Jääskeläisen päätökset 18.3.2009, dnro 3115/4/07* ja 20.3.2009, dnro 3482/4/07, esittelijä Pasi Pölönen

Juttujen siirtämisestä perusteltua tehdä kirjallinen päätös

Kaksi Oulun kärjäoikeuden kärjätuomaria oli kannelnut mm. kärjätuomarille jaettujen asioiden siirtämisestä. AOA on aikaisemmin (29.9.2006, dnro 854/4/06) katsonut, että kysymys liittyy tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuuteen ja että siitä tulisi säätää asetuksen sijasta lailla. Nyt kyse oli siirtopäätöksen muodosta eli siitä, tuleeko siirtopäätös tehdä kirjallisesti vai riittääkö laamannin suullinen päätös.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta kirjallinen päätösmuoto olisi AOA:n mukaan perusteltu. Myös eräät käytännölliset syyt perustelisivat siirtopäätösten tekemistä kirjallisesti. Kirjallinen päätös olisi mm. omiaan edistämään lainkäyttöasian käsittelyvastuiden selkeää jakautumista ja sen dokumentointia sekä ylipäätään asian ns. juttukaaren seuranta.

Voimassa olevassa kärjäoikeusasetuksessa tai -laisa tai muussakaan oikeusnormissa ei nimenomaisesti edellytetä, että kärjäoikeuden laamanni tekisi kärjätuomarille jaettujen asioiden siirtämisestä päätöksen kirjallisessa muodossa. AOA katsoi, että laamanni oli ollut toimivaltainen päättämään asiasta myös vain suullisesti.

AOA katsoi, että asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti tai virheellisesti kärjätuomarille jaettujen asioiden siirtämisen suhteen. AOA saattoi kuitenkin siirtopäätöksen kirjallisesta muodosta esittämänsä käsityksen kärjäoikeuden tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 17.12.2009, dnro 1653/4/08, esittelijä Pasi Pölönen

Asioiden käsittelyjärjestys hovioikeudessa

Hovioikeusasetuksessa on asetettu velkajärjestelyasiat 4. kiireellisyysjälle. Velkajärjestelylainsäädännössä ei ole säädetty käsittelyn kiireellisyydestä. Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmantasoisien säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. AOA:n mielestä hovioikeusasetuksen 14 § ei ole siten ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa, että sitä ei tulisi soveltaa tuomioistuimessa.

AOA:n mielestä tuomioistuinasioiden käsittelyjärjestysten määrittämisessä voidaan nähdä piirteitä, jotka voivat vaikuttaa tuomioistuimen tai tuomarin riippumattomuuteen, ja joista (edellä viitatussa päätöksessä dnro 854/4/06 esitetyn käsityksen mukaan) tulisi säätää lailla. Tämän vuoksi AOA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko hovioikeudessa käsiteltävien asioiden kiireellisyysjärjestyksestä säätää hovioikeusasetuksen sijasta lain tasolla. AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan 31.5.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 9.12.2009, dnro 1089/4/08*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Vangitseminen kesti yli määräajan

AOA antoi huomautuksen mm. Mustasaaren kärjäoikeuden määräaikaiselle tuomarille siitä, että tapon yrityksestä epäilty joutui olemaan vangittuna viikon liian pitkään. Kun syytetty ei ollut nostettu määräajassa, epäilty olisi pitänyt päästää vapaaksi. Kärjäoikeus vapautti hänet heti, kun virhe tuli ilmi epäillyn henkilön asianajajan tiedusteltua asian tilannetta kärjäoikeudesta. Kärjäoikeuden olisi tullut ottaa oma-aloitteisesti vangitsemisasia käsiteltäväkseen, kun kärjäoikeuden asettama määräaika syytteen nostamiselle päättyi. AOA:n 22.9.2009 antamaa päätöstä dnro 1716/4/07* käsitellään lähemmin s. 130.

5.2 SYYTTÄJÄLAITOS

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtin* ratkais- taviksi hänen toimikautensa loppuun saakka ja sen jälkeen 1.10.2009 alkaen AOA *Jussi Pajuojalle*. Pää- esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

5.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjälaitosorganisaatio muodostuu Valtakunnan- syyttäjänvirastosta ja vuonna 2007 toteutetun uudis- tuksen mukaisesti viidestätoista syyttäjänvirastosta. Lisäksi syyttäjänvirastojen alaisuudessa sivutoimipis- teinä toimi vielä vuoden 2009 alkupuoliskolla 50 pal- velutoimistoa. Kertomusvuoden aikana oikeusministe- riön (OM) asetuksella lakkautettiin kuitenkin 17 palve- lutoimistoa kahdeksan syyttäjänviraston toimialueel- ta, pääosin Etelä- ja Länsi-Suomesta. Kertomusvuo- den päättyttyä paikallisiin syyttäjänvirastoihin jäi 33 palvelutoimistoa.

Olennainen muutos toimintaympäristössä oli poliisi- laitosten määrän väheneminen. Yhteistyötahoina oli siten entistä suurempia poliisilaitoksia. Vuoden 2009 alussa poliisilaitoksia oli enää 24, kun niitä edellisen vuoden lopussa oli vielä yhdeksänkymmentä.

Kertomusvuonna ei tullut voimaan merkittäviä syyttäjä- laitosta koskevia säännöksiä eikä syyttäjien toiminta- ympäristössä tapahtunut muita merkittäviä muutoksia.

5.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta. Toiseksi eni- ten kanneltiin esitutinnan rajoittamispäätöksistä. Kan- teluissa arvosteltiin myös sitä, että syyttäjä oli nostonut syytteen. Jonkin verran kanneltiin syyttäjien menettely- tavoista, lisätutkintapyyntöihin suhtautumisesta, ratkai- sujen viipymisestä ja perustelemisesta. Lisäksi voidaan mainita syyttäjien esteellisyysen kohdistuneet kante- lut sekä kantelut syyttäjän toiminnasta poliisirikosasian tutkinnanjohtajana.

Vuoden 2009 aikana korostuivat erityisesti työriko- set. Ongelmana on syyteoikeuden lyhyt kahden vuo- den vanhenemisaika ja eri viranomaisten yhteistoi- minta. Työrikkokset tulivat esiin mm. Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston tarkastuksella ja jäljempänä selos- tetussa syyteharkinnan vanhentumista koskevassa rat- kaisussa (456/4/08). Työrikkoksia ja viranomaisten yh- teistoimintaa käsitellään myös jaksossa työvoima ja työttömyysturva s. 238.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samo- jen asioiden tutkimista. Kertomusvuonna jatkettiin käy- täntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehty syy- teharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyypiset kan- telut siirretään valtakunnansyyttäjälle, kun epäilty on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin suo- rittaa uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehel- lä ei ole toimivaltuutta. Valtakunnansyyttäjälle siirret- tiin kymmenen kantelua. Edellisenä vuonna määrä oli neljätoista. Siirretyissä oli myös pari kantelua, joissa oli pyydetty esitutinnan rajoittamispäätöksen uudel- leen arviointia.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneik- si 53 (edellisenä vuonna 69). Kanteluita ratkaistiin 63 (edellisenä vuonna 88). Lisäksi ratkaistiin yksi oma aloite. Kumpikin lukumäärä laski selvästi, saapuneiden kanteluiden määrä oli jopa ennätyksellisen alhainen. Lukumääriä arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Toimen- piteeseen johti seitsemän kantelua. Kaikissa toimen- piteenä oli käsitys. Lisäksi AOA Lindstedt antoi OM:lle lausunnon syyttäjälaitoksen hallintosäädösten uudis- tamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä. Hän kiinnitti huomiota ehdotetun esteellisyysäännöksen epäselvyyteen (1625/5/09*).

Paikallisten palvelutoimistojen vähentäminen ei näky- nyt tehdyissä kanteluissa. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että lakkautettujen listalla ei ollut lvalon palve- lutoimisto, jonka toimintaan ja palvelukyvyn säilymi- seen AOA Lindstedt kiinnitti huomiota kahdessa edelli- sessä toimintakertomuksessa. AOA piti tärkeänä syyt- täjälaitoksen palveluiden säilyttämistä lvalossa pitkien etäisyyksien takana saamelaisten kotiseutualueella. Syyttäjä on edelleenkin tavattavissa lvalon palvelutoi- mistossa tiettyinä aikoina.

5.2.3 TARKASTUKSET

AOA Pajuoja tarkasti Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston päätoimipaikan Espoossa. Tarkastuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota ratkaisunopeuteen, esitutkintayhteistyöhön, kirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn toimivuuteen ja esitutkinnan rajoittamisratkaisuihin.

Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston esitutkintayhteistyö poliisin kanssa sujuu syyttäjien näkökulmasta hyvin. Syyteharkintaan tulee vain vähän asioita, joissa poliisin olisi pitänyt jo esitutkinnan aikana olla yhteydessä syyttäjään. Tällaisia ongelmia ilmenee erityisesti seksuaali- ja työrikoksissa. Syyttäjien toivomus on, että esimerkiksi työrikoksissa laaditaan tutkintasuunnitelma, jota syyttäjällä olisi mahdollisuus kommentoida heti tutkinnan alkuvaiheessa. Syyttäjien ja tutkinnanjohtajien välillä onkin tarkoitus järjestää neuvottelu, jossa korostetaan tutkintasuunnitelman merkitystä.

Vaativien talousrikosasioiden hoitamista helpottaa pääkaupunkiseudulla talousrikosten esikäsittely-yksikkö, joka on sijoitettu Länsi-Uudenmaan poliisilaitokselle Espooseen. Yksikössä on edustaja jokaisesta pääkaupunkiseudun syyttäjänvirastosta. Siellä tehdään kullekin jutulle tutkintasuunnitelma, jota syyttäjä voi kommentoida. Yksikkö myös päättää, minkä syyttäjänviraston syyttäjälle juttu jaetaan.

Nuorten tekemät rikokset käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Espoossa järjestetään viikoittain palaverit, jossa on läsnä epäilty, epäillyn huoltaja, sosiaaliviranomainen, poliisi ja syyttäjä. Lisäksi Espoon käräjäoikeus järjestää kahden viikon välein nuorten tekemien rikosten käsittelypäivän.

Syyteharkinta-ajat ovat Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirastossa yleensä kohtuullisia. Syyttäjänvirasto on asettanut tavoitteekseen, että vuoden 2009 lopussa virastossa on avoimena enintään 40 yli vuoden vanhaa juttua. Tarkastushetkellä niitä oli 55. Vanhimmat syyttäjällä viireillä olevat jutut painottuvat muutamalle syyttäjälle. Vanhimpia juttuja jouduttiin määräajoin jakamaan uudelleen muille syyttäjille. Myös valtakunnansyyttäjä on kiinnittänyt asiaan huomiota. Kun valtakunnansyyttäjä oli jo kiinnittänyt asiaan huomiota, se ei antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin.

Yleensä vaativimmille huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden jutuille määrätään kaksi syyttäjää. Kahden syyttäjän määräämisen edut on havaittu muissakin asioissa. Kahden syyttäjän käyttö laajassa tai vaativassa jutussa vähentää syyttäjään kohdistuvaa painetta, koska syyteasia ei ole liian voimakkaasti henkilöitynyt syyttäjän omaksi asiaksi. Isoissa oikeudenkäynneissä parisyyttäjäjärjestelmä helpottaa työskentelyä, koska vastapuolella on usein lukuisia avustajia. Parisyyttäjäjärjestelyssä voi kokematon syyttäjä lisäksi oppia parinaan olevalta kokeneemmalta.

Pääkäsittelyitä peruuntuu Espoossa – kuten muuallakin pääkaupunkiseudulla – varsin paljon. Pääasiallinen syy on jonkun asianosaisen saapumatta jääminen. Poisjääneitä pyritään tavoittamaan ja hakemaan paikalle vielä istunnon aikana. Syyttäjänviraston mukaan asioiden läpivirtaus Espoon käräjäoikeudessa on viime aikoina tehostunut.

Kirjallinen oikeudenkäyntimenettely on käynnistynyt sinänsä ongelmitta. AOA:n etukäteishavaintojen mukaan syyttäjät ovat esittäneet kirjalliseen menettelyyn huomattavasti enemmän juttuja kuin käräjäoikeus on sinne hyväksynyt. Ero on havaittu myös syyttäjänvirastossa. Syyttäjät esittävät käräjäoikeudelle kirjallisen menettelyn käyttämistä aina, kun se näyttää mahdolliselta. Käräjäoikeus siirtää kuitenkin huomattavan usein asian suulliseen käsittelyyn. Osin tähän vaikuttaa Espoon käräjäoikeuden raskas juttukanta. Käräjäoikeuden sisällä ei ilmene juurikaan tuomarikohtaisia eroja. Käräjäoikeus selvittää kuitenkin parhaillaan omaa prosessiaan. Lisäksi käräjäoikeus ja syyttäjänvirasto ovat asettaneet yhteisen tavoitteen kirjallisen menettelyn käytön lisäämiseksi.

5.2.4 RATKAISUJA

Vangitseminen kesti yli määräajan

AOA Lindstedt antoi huomautuksen sekä Mustasaaren poliisilaitoksessa työskennelleelle komisariolle että Mustasaaren käräjäoikeuden määräaikaiselle tuomarille siitä, että tapon yrityksestä epäilty joutui olemaan vangittuna viikon liian pitkään. Tutkinnanjohtajana toimineen komisarion lukuisat virheet olivat suurin syy

siihen, että määräajan ylittymistä ei huomattu. Asiaa on selostettu tarkemmin tuomioistuimia ja poliisia koskeissa kertomusjaksoissa (ks. s. 104 ja s.121).

AOA käsitteli asiaa myös syyttäjän osalta ja totesi, että pakkokeinolain mukaan vangitsemisvaatimuksesta tulee ilmoittaa etukäteen syyttäjälle. Komisario teki tämän soittamalla Mustasaaren kihlakunnan syyttäjäosastoon. Puhelimeen vastasi sattumalta paikalla ollut johtava kihlakunnansyyttäjä, jonka toimipiste oli muualla. Toimipisteen vakinainen syyttäjä oli tuolloin lomalla.

Komisario kertoi johtavalle kihlakunnansyyttäjälle aikomuksestaan esittää vangitsemisvaatimus ja sopi hänen kanssaan syytteen nostamisen määräpäivästä. Komisario ei kuitenkaan lähettänyt ennakoilmoitusta vangitsemisvaatimuksesta syyttäjälle atk-järjestelmän kautta, kuten olisi pitänyt. Sen vuoksi virallista tietoa vangitsemismääräyksestä ja syytteen nostamisen määräajasta ei koskaan tullut varsinaiselle syyttäjälle. Komisario myönsi, että hän ei kirjannut ennakoilmoitusta atk-järjestelmään eikä lähettänyt vangitsemismääräystä syyttäjälle.

AOA totesi, että johtava kihlakunnansyyttäjä olisi voinut informoida varsinaista syyttäjää vangitsemisvaatimuksesta ja sovitusta syytteen nostamisen määräajasta. Toisaalta hän saattoi luottaa siihen, että komisario saattaa asian syyttäjälle tiedoksi virallista tietä niin kuin oli sovittu. AOA ei pitänyt johtavan kihlakunnansyyttäjän menettelyä sillä tavoin virheellisenä, että olisi katsonut aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin hänen kohdallaan.

AOA kiinnitti OM:n huomiota siihen, että käräjäoikeuksien ja syyttäjien atk-ohjelmaa ei ole mahdollista saada varoittamaan esimerkiksi lähestyvistä syytteen nostamisen määräpäivästä. Määräajoista varoittavan järjestelmän puuttuminen voi hänen mukaansa johtaa perusoikeuksiin kuuluvan henkilökohtaisen vapauden loukkaamiseen, kuten tässä tapauksessa kävi. Puute on mahdollista korjata. AOA pyysi siksi ministeriötä ilmoittamaan vuoden loppuun 2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on mahdollisesti ryhtynyt tilanteen korjaamiseksi.

AOA Lindstedtin päätös 22.9.2009, dnro 1716/4/07* ja kirje OM:lle, dnro 3233/2/09*, esittelijä Eero Kallio

OM ilmoitti 23.12.2009, että käräjäoikeuksien ja syyttäjien asiankäsitteilyjärjestelmä (Sakari) on vanhentunut ja että sen korvaaminen uudella on erittäin tarpeellista. Sen kehittäminen vastaamaan nykyajan vaatimuksia ei ole ministeriön mukaan kuitenkaan tarkoituksenmukaista. Keskeinen toimintaympäristöön vaikuttava tekijä on poliisihallinnossa vireillä oleva tietojärjestelmän uudistamishanke (VITJA). OM:n on tarkoitus uudistaa asianhallintajärjestelmänsä. Tässä hankkeessa otetaan huomioon koko viranomaisketju poliisista eteenpäin. Hankkeessa parannetaan myös määräaikojen seuraamismahdollisuutta. Sen toteutumiskatapultti riippuu valtion tulo- ja menoarviossa ministeriölle myönnettävistä määrärahoista.

Syyteharkinnan vanhentuminen

Erään syyttäjän syyteharkinta-asiat jouduttiin jakamaan uudelleen hänen pitkän sairausloman takia. Tässä yhteydessä työrikosasia jaettiin toiselle syyttäjälle, joka ehti paneutua siihen vasta kaksi kuukautta syyteoikeuden vanhentumisen jälkeen.

Työrikosasian saaneelle syyttäjälle jaettiin samoihin aikoihin myös suuri määrä toisen syyttäjäksiön ruotsinkielisiä juttuja. Lisäksi hänellä oli käsiteltävänä kiireellinen murharikos. Työrikosasiassa syyteharkinta-aikaa oli jakamishetkellä jäljellä neljä kuukautta. Syyttäjä oli tuosta ajasta lähes kaksi kuukautta isyys- tai vuosilomalla. AOA Pajuoja katsoi, että syyttäjän työtilanteessa työrikoksen vanhentumisajan huomaamatta jääminen oli inhimillistä. Syyttäjä ei ollut menetellyt asiassa sillä tavoin virheellisesti, että asia antaisi AOA:lle aiheen toimenpiteisiin.

Syyteharkinta olisi ehditty suorittaa, jos jollakin syyttäjällä olisi ollut mahdollisuus ryhtyä toimeen välittömästi. Aikataulun kireyteen vaikutti osaltaan se, että asianomistaja oli tehnyt poliisille tutkintapyyntönsä vasta puolen vuoden kuluttua tapahtumasta. Osa kahden vuoden syyteoikeuden vanhentumisajasta oli siten kulu- nut jo ennen ilmoituksen tekemistä.

AOA totesi, että syyteharkinta-asioita uudelleen jaettaessa ja siirrettäessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota työrikosasioihin niiden lyhyen vanhentumisajan

takia. Hän saattoi käsityksensä syyttäjänviraston päällikön sekä Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon.

AOA Pajuojaan päätös 10.12.2009,
dnro 456/4/08, esittelijä Eero Kallio

Syyttäjän yhteydenotot todistajaan ennen oikeudenkäyntiä

Syyttäjä soitti useita kertoja ennen oikeudenkäyntiä poliisirikosasian silminnäkijätodistajalle ja kertoi epäilevänsä todistajan liioitelleen tapahtumia esitutkintakertomuksessaan. Kun todistaja vastasi pysyvänsä omassa kannassaan, syyttäjä tiukkasii todistajan mukaan asiaa vielä sanoin ”pysytkö omassa kannassasi” ja ”oletko ihan varma tapahtumista”. Todistaja kertoi ilmoittaneensa syyttäjälle jo ensimmäisellä soittokerralla selvästi, että hän sanoi asiassa jo sen, mitä paperissa luki ja ettei hänellä ole siitä enempää kerrottavaa. Todistajalle tuli syyttäjän puhelinsoitoista ahdistunut olo.

Kihlakunnansyyttäjän mukaan kyseinen todistaja oli tärkeä, ns. tähtitodistaja, jonka kertomuksen paikkansapitävyyden syyttäjä halusi tarkistaa ennen syyteharkinnan päättymistä ja oikeudenkäyntiä. Todistajan kertomus poikkesi myöhemmin oikeudenkäynnissä hänen esitutkintakertomuksessa antamastaan lausumasta ratkaisevilt osin. Syyttäjä ei kuitenkaan tämän jälkeen puuttunut asiaan, koska oikeutta oli hänen mukaansa käyty laillisessa järjestyksessä kärjääoikeuden valvonnassa.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä totesi lausunnossaan, että syyttäjän tulee suorittaa syyteharkinta ja päättää todistajien nimeämisestä esitutkinta-aineiston perusteella. Näin myös jutun muut asianomaiset voivat esitutkinta-aineistosta todeta, mihin syyteharkintaratkaisu perustuu ja mitä todistajan voidaan olettaa kertovan oikeudenkäynnissä. Näin toimien ei myöskään luoda selaista mahdollisuutta, että syyttäjän ja todistajan dokumentaation keskinäinen keskustelu voisi vaarantaa syyttäjän puolueettomuutta asian käsittelyssä. Syyttäjän ja todistajan keskinäisessä puhelinkeskustelussa on lisäksi väärinkäsitysten vaara. Syyttäjällä ei ole oikeudenkäynnissä keinoa vedota todistajan puhelinkes-

kustelussa hänelle kertomaan siinä tapauksessa, että todistaja oikeudenkäynnissä kertoo asian toisin kuin syyttäjä on puhelinkeskustelussa ymmärtänyt. Apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan syyttäjän tulee pyytää poliisia suorittamaan lisätutkinta, jos hän on havainnut puutteita todistajan esitutkintakertomuksessa eikä pyrkiä selvittämään epäselvyyksiä itse todistajalta puhelimitse.

AOA Lindstedt yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän käsitykseen ja totesi, että todistaja saattaa kaiken lisäksi kokea syyttäjän yhteydenotot painostukseksi ja jopa ahdistaviksi. AOA piti vakavana tilannetta, jossa herää epäilyjä, että syyttäjä olisi ennen oikeudenkäyntiä painostanut todistajaa kertomaan toivomallaan tavalla. Syyttäjän on arvioitava todistajien kertomukset heidän esitutkintakertomustensa perusteella ja joko pyydettävä poliisilta lisätutkintaa tai tehtävä selvittäviä ja tarkentavia kysymyksiä oikeudenkäynnissä. AOA saattoi käsityksensä yhteydenotoista todistajaan kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 30.9.2009,
dnro 2770/4/07, esittelijä Eero Kallio

Syyteharkinta puutteellisen esitutkinnan perusteella

Apulaissyyttäjä nosti syytteen vahingonteosta suppean esitutkinnan jälkeen, vaikka kantelija on puhelimitse suoritettussa kuulustelussa kiistänyt leikkaneensa pen-sasaitaa asianomistajan puolelta. Esitutkinta-aineistossa oli rajan sijainnista ainoastaan asianomistajan selvitys ja hänen laatimansa piirros sekä kolme hänen toimittamaansa valokuvaa.

Kärjääoikeus peruutti pääkäsittelyn kantelijan kiistettyä asian. Apulaissyyttäjä pyysi lisätutkimuspyynnös-sään poliisia selvittämään kiinteistöjen välisen aidan sijainnin kiinteistöjen raja- ja nähten sekä eräitä muita asioita.

Asiassa suoritettiin pyydetty lisätutkinta, jossa selvitetiin mm. aidan sijainti sekä kuulusteltiin ilmoituksen tekijää, hänen vaimoaan sekä kantelijaa. Lisätutkinnan jälkeen apulaissyyttäjä syytti kantelijaa vahingonteos-

ta. Käräjäoikeus ja myöhemmin hovioikeus katsoivat kantelijan syyllistyneen vahingontekoon, mutta jättivät kantelijan rangaistukseen tuomitsematta.

AOA Lindstedt katsoi, että apulaissyyttäjän ei olisi tullut suorittaa syyteharkintaa loppuun eikä ainakaan nostaa syytettä selvittämättä aidan sijaintia kiinteistöjen rajaan nähden. Apulaissyyttäjä suoritti siten syyteharjinnan puutteellisen esitutkinta-aineiston perusteella. AOA saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä apulaissyyttäjän tietoon.

AOA totesi lisäksi, että asia olisi ollut apulaissyyttäjän koulutuksessa hyvä esimerkki siitä, millaisessa tapauksessa syyte voitaisiin jättää nostamatta. Sama asianomistaja oli tehnyt myös muista rajanaapureista rikosilmoituksia. Näissä lähes vastaavissa tapauksissa syyte oli jätetty nostamatta näytön puuttumisen perusteella. Apulaissyyttäjän ratkaisemassa tapauksessa syyte olisi voitu perustellusti jättää nostamatta myös teon vähäisyyden perusteella. Myöhemmin saman asianomistajan aidan leikkaamisesta tekemät ilmoitukset on ratkaistu esitutinnan rajoittamispäätöksin.

Koska apulaissyyttäjän ohjaus oli jätetty oma-aloitteisten tiedustelujen ja keskustelujen varaan, AOA saattoi käsityksensä apulaissyyttäjän puutteellisesta ohjauksesta tutorina toimineen kihlakunnansyyttäjän ja syyttäjänviraston johtavan kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 31.8.2009,
dnro 2743/4/07*, esittelijä Eero Kallio

Syyttäjän puuttuva sivutoimi-ilmoitus

AOA Lindstedtin mukaan kihlakunnansyyttäjän toimiminen pienen osakeyhtiömuotoisen postimyyntitoimintaa harjoittaneen perheyhteyksen toimitusjohtajana oli sellainen, virka-ajan ulkopuolella hoidettava sivutoimi, josta olisi tullut tehdä sivutoimi-ilmoitus Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Kihlakunnansyyttäjä teki kantelun käsittelyn aikana sivutoimi-ilmoituksen.

AOA Lindstedtin päätös 14.4.2009,
dnro 1054/4/07, esittelijä Eero Kallio

Esitutinnan rajoittamispäätöksestä puuttuivat perustelut

AOA Pajuoja katsoi, että ns. kustannusperusteista esitutinnan rajoittamista koskevassa syyttäjän päätöksessä tulisi lakiviittauksen ja lakitekstin toistamisen lisäksi ilmetä ne perusteet, miksi esitutinnan jatkamisen on arvioitu johtavan laissa tarkoitettuun epäsuhtaan kustannusten ja asian laadun sekä mahdollisen seuraamuksen välillä. Vaikka esitutinnan rajoittamisesta koskevan päätöksen perustelujen ei tarvitse olla yhtä seikkaperäiset kuin esimerkiksi syyttämättäjättämispäätöksen perustelujen, perusteluista tulisi ilmetä ne tosiseikat, joiden vuoksi päätöksen tekijä katsoo laissa tarkoitettujen edellytysten toteutuvan.

AOA Pajuojan päätös 20.10.2009,
dnro 2975/4/08*, esittelijä Mikko Eteläpää

Uhkailuksi tulkitut sanonnat todistajaa oikeudessa kuultaessa

AOA Pajuoja saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä uhkailuksi tulkittavien sanontojen välttämiseksi todistajaa oikeudessa kuultaessa. AOA:n mukaan syyttäjällä on oikeus muistuttaa todistajaa velvollisuudesta pysyä totuudessa. Sen sijaan naljailevat ja uhkailueviksi tulkittavat sanonnat eivät sovi todistajan kuuluseluun. Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli todennut lausunnossaan, että todistajan kertomat syyttäjän lausumat eivät kuuluneet hyvään syyttäjätapaan.

AOA Pajuojan päätös 10.12.2009,
dnro 1273/4/08, esittelijä Eero Kallio

5.3 POLIISI

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille* 30.9.2009 saakka ja siitä eteenpäin AOA *Jussi Pajuojalle*. Myös OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskevia asioita. Poliisiasioiden pääesittelijä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

5.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatiomuutos

Poliisin organisaatiota on uudistettu perusteellisesti. Vuoden 2009 alusta aloitti 24 uutta poliisilaitosta, jotka korvasivat aiemmat 90 kihlakuntien poliisilaitosta. Suunta on jo pitempään ollut kohti suurempia yksiköjä: vuonna 1996 kihlakuntauudistusta toimeenpantaessa poliisipiirejä oli 233 eli kymmenkertainen määrä nykyiseen verrattuna. Viimeisimmän uudistuksen päätavoitteita on, että uudet poliisilaitokset pystyisivät toimimaan itsenäisesti ympäri vuorokauden ja että ne olisivat keskenään pitkälti yhdenmukaisia.

Uudistuksen toisessa vaiheessa poliisin organisaatio muutettiin vuoden 2010 alusta lukien kaksiportaiseksi, kun poliisin lääninjohdot jäivät historiaan. Poliisin operatiivisen toiminnan valtakunnallista johtamista ja valvontaa hoitamaan perustettiin uusi viranomainen Poliisihallitus, jossa työskentelee noin 180 henkilöä. Työntekijät uuteen virastoon siirtyivät sisäasiainministeriön (SM) poliisiosastolta – joka tähän asti toimi poliisin ylijohtona – sekä poliisin lääninjohdoista. Poliisihallituksen päätoimipaikka on Helsingissä ja muut toimipisteet Turussa, Oulussa, Mikkelissä ja Riihimäellä.

Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt keskusrikospoliisi (KRP), suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus toimivat suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa. Myös KRP, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi ovat uudistaneet organisaatioitaan mm. keskittämällä toimintojaan.

Nykyistä huomattavasti pienempi SM:n poliisiosasto (noin 30 henkilöä) vastaa erityisesti poliisitoimen strategisesta suunnittelusta, lainsäädännön kehittämisestä ja ministeriölle kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Mainittakoon tässä yhteydessä myös, että valtioneuvosto päätti tammikuussa 2010 vähentää hätäkeskusalueita: nykyisten 15 alueen tilalla toimii jatkossa kuusi hätäkeskusalueita.

Yleisiä kehityspiirteitä

Jo pidemmän aikaa yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua.

Järjestyspoliisitoiminnassa puolestaan voi nähdä toiminta-alan supistumista esimerkiksi siinä, että yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. SM asetti marraskuussa 2008 yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön uudistamishankkeen, jonka tavoitteena on mm. selkeyttää ja yhdenmuokaistaa toimivaltuuksia sekä ajantasaistaa vartijoiden, järjestyksenvälvojen ja poliisin työnjako. Uudistuksen ensimmäinen hallituksen esitys (HE 239/2009 vp) tuli eduskunnan käsiteltäväksi marraskuussa 2009.

Poliisi pitää siis välttämättömänä keskittyä olennaisiksi katsomiinsa asioihin. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan laajentaminen ja poliisin resurssien mitoitus voivat kuitenkin aiheuttaa oikeusturvaongelmia. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, joita poliisi tai syyttäjä ei katso merkittäviksi tai ei ehdi ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys. Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle voi olla ongelmallista jo perustuslainkin kannalta, kuten AOA Lindstedt totesi jäljempänä selostettavassa päätöksessään (1640/4/08*), jossa hän kyseenalaisti yksityisten vartiointiliikkeiden käyttämisen putkavartiointiin.

Poliisin toimintaympäristö on viime vuosina kansainvälistynyt voimakkaasti. Tähän on vaikuttanut rajojen avautuminen mm. Schengenin sopimuksen myötä ja Euroopan unionin aktivoituminen rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön aloilla. Kysymys on paitsi terrorismin niin ylipäätään vakavan, usein rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Seurauksena on ollut esimerkiksi terrorismirikoksia käsittelevän rikoslain 34a luvun ja ns. EU-luovutuslain säätäminen. Lissabonin sopimuksen voimaantulo joulukuun 2009 alussa muutti rikosoikeudellisessa yhteistyössä ja poliisiyhteistyössä sovellettavia päätöksentekomenettelyjä.

Tiedotusvälineissä käsiteltiin kertomusvuonna paljon poliisin toimintaa ampuma-aselupa-asioissa. Esillä oli mm. Kauhajoen koulusurmiin liittyvä syyteasia. Kysymys oli komisarion menettelystä, kun hän ei päättänyt ottaa ampuma-asetta pois tulevalta surmaajalta. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet, mutta asian käsittely jatkuu hovioikeudessa. Runsaasti keskustelua herätti myös ampuma-aseainsäädännön uudistuksen ensimmäinen vaihe (HE 106/2009 vp), joka tuli kertomusvuonna eduskunnan käsiteltäväksi. Tätä esitystä ennen annetuista SM:n ampuma-aselupaohjeista kanneltiin OA:lle, ks. jäljempänä selostettu ratkaisu 4564/2/09*. Uudenvuodenaattona 2009 Espoossa kauppakeskus Sellossa tapahtuneiden ampumisten johdosta keskusteltiin ampuma-aseiden lisäksi lähestymiskieltojen tehokkuudesta.

Julkisuudessa käsiteltiin laajasti poliisiin kohdistuneita poikkeuksellisia rikosepäilyjä. Loppuvuodesta 2007 alkanut esitutkinta mm. Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikköä kohtaan johti syytteisiin, jotka käräjäoikeus valtaosin hylkäsi helmikuussa 2010. Asian käsittely jatkuu hovioikeudessa.

Toisessa tapauksessa käräjäoikeus hylkäsi kahta KRP:n poliisimiestä vastaan nostetut syytteet valeostotoiminnan epäselvyyksistä – syyttäjät on valittanut asiassa hovioikeuteen. Tästä tapauksesta enemmän jaksossa Peitetoiminta ja valeostot s. 102.

Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut paljon esitutkinta- ja pakkokeinolain voimaantulon jälkeen vuonna 1989. Niitä samoin kuin vuonna 1995 voimaan tullutta poliisilakia on osittain uudistettu vuosien varrella ja poliisi on saanut käyttöönsä periaatteellisesti merkittäviä uusia keinoja. Eduskunnan eri valiokunnat ja laillisuusvalvojat ovat arvostelleet sitä, että osittaisuudistukset ovat johtaneet epäyhtenäiseen ja osin vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen.

Oikeusministeriö (OM) ja SM asettivatkin vuonna 2007 toimikunnan, jonka tuli valmistella ehdotus esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseksi. Toimikunta julkaisi tuhat sivuisen mietintönsä toukokuussa 2009 (OM:n komiteamietintö 2009:2). Kysymys on erittäin laajasta ja vaativasta hankkeesta. Tavoitteena on, että nykyinen eduskunta ehditsi käsitellä laajan lakipaketin. Tätä kirjoitettaessa on epäselvää, milloin ja missä muodossa uudistus tulee eduskunnan käsiteltäväksi.

AOA Lindstedt antoi mietinnöstä lausunnon OM:lle (1933/5/09). Hän katsoi perustelluksi, että poliisin toimivaltuudet tulevat kokonaisuutena lainsäätäjän arvioitavaksi. AOA piti kuitenkin kyseenalaisena, oliko toimikunta onnistunut tavoitteessaan selkeyttää poliisin salaista tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä. Tosin kysymys on osin niin monimutkaisista asioista, että menettelyjen, toimivaltuuksien ja niiden käytön edellytysten yksityiskohtainen sääntely lyhyesti ei lie ne mahdollista.

Mietinnössä käytetty viittaustekniikka ei AOA:n mielestä ole omiaan helpottamaan lain käytettävyyttä ja ymmärtämistä. Viittaustekniikka johtaa hänen mukaansa myös eri viranomaisten toimivaltuuksien hämärtymiseen. Kun tulli-, rajavartiolaitos- ja sotilasviranomaisia koskevissa laeissa viitataan poliisia varten tehtyihin lakeihin, on vaarana, että nämä viranomaiset saavat ”toimivaltuusautomaatin”. Jos poliisille tulevaisuudessa säädetään uusia valtuuksia esimerkiksi tekniikan kehityksen myötä, on mahdollista, että muut viranomaiset saavat samalla toimivaltuuksia ilman pohdintaa siitä,

ovatko nämä valtuudet heille tarpeen, tai onko heillä tosiasiallisia edellytyksiä käyttää niitä. AOA toivoi, että kunkin viranomaisen tarpeet kullekin tiedonhankintakeinolle ja pakkokeinolle pohdittaisiin erikseen, ja eri viranomaisia koskevilla laeissa säädettäisiin toimivaltuuksista itsenäisesti.

5.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Niiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on ollut 15 %:n luokkaa. Jonkin verran poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan erityisesti syyttäjiin tai tuomioistuimiin kohdistuneiden ja näihin ryhmiin tiloitujen kanteluiden yhteydessä.

Kertomusvuonna poliisin toiminnasta tehtyjä kanteluja ratkaistiin enemmän kuin koskaan ennen, yhteensä 712 (edellisvuonna 581). Poliisikanteluja myös saapui ennätysmäärä, yhteensä 647 kappaletta (633). Kantelujen lisäksi päätettiin 11 poliisia koskenutta omaa aloitetta. Toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli 140 (75). Näistä oli huomautuksia viisi (0) ja käsityksiä 134 (73). Lisäksi tehtiin yksi esitys (2). Kertomusvuonna oikeusasiamies ei määrännyt yhtään syytettä nostettavaksi poliisin toiminnasta – ylipäätään eduskunnan oikeusasiamies on nostonut syytteen poliisiasioissa 2000-luvulla vain kahdessa tapauksessa (ks. oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2004 s. 115 ja 2007 s. 111).

Toimenpiteiden määrässä ei pitkän aikavälin tarkastelussa ole kantelujen määrän kasvu huomioon ottaen tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka edellisvuoteen verrattuna muutos onkin suuri. Jo esimerkiksi vuonna 2007 toimenpideratkaisuja oli 101. Lisäksi kertomusvuoden käsitysten määrästä kolmisenkymmentä liittyy lapsipornografian estotoimista annetun lain soveltamisesta tehtyihin kanteluihin. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten määrästä johtuen läheskään kaikkia ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Kertomusvuonna oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 283 (edellisvuonna 286) poliisiin kohdis-

tuva kantelua. Osa näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisin ylijohtolle ja lääninjohtoilta on viime vuosina tehty 700–900 kantelua vuosittain. Suoraan paikallispoliisille tehtyjen kantelujen määrä ei ole tiedossa.

Poliisihallinnon omaa sisäistä laillisuusvalvontaa on viime vuosina tehostettu, mutta resurssien niukkuus näyttää rajoittavan valvonnan kattavuutta. On erittäin tärkeää, että poliisin hallintorakenteen uudistamisen yhteydessä turvataan poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan toimintamahdollisuudet. Nähtäväksi jää, kuinka paljon tähän halutaan panostaa ja kuinka poliisilaitosten kasvava rooli hoituu. Tähän saakka poliisin lääninjohtot ovat vastanneet merkittävästä osasta poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa.

Kantelujen määrästä tai niiden johdosta tehdyistä ratkaisuksista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Yksi selitys poliisikantelujen määrään on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Pakkoaineita koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisulla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinten ratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa.

Väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat ilmeisesti suoraan esitutkintaan, koska tällaisia väitteitä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemuksaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua

laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on viime vuosina kirjattu 600–700; vuonna 2009 ilmoituksia oli 705. Suuri osa ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska niissä ei ole syytä epäillä rikosta. Vakava puute on, että poliisia kohtaan tehtyjen rikosilmoitusten kohtalosta ei ole tarkkaa seurantatietoa.

5.3.3 TARKASTUKSET

Poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat myös tarkastukset. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta tutustutaan asiakirjamateriaaliin: mm. selvityksiin kiinnitoista ja pidätyksistä sekä muihin esitutkintaan liittyviin päätöksiin, selvityksiin pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoasiakirjoihin. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomais. Näin saadaan tietoa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta. Kertomusvuonna aloitettiin ennalta ilmoittamattomat yllätystarkastukset poliisivankiloihin, joita jatkossa tarkastetaan järjestelmällisesti.

Tarkastuksilla kiinnitetään erityishuomiota perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeisiin seikkoihin. Lisäksi pyritään keskittymään toiminta-alueille, joilla muu valvonta ja oikeusturvatakeet eivät ole kattavia esimerkiksi siksi, että muutoksenhakumahdollisuus puuttuu. Tämä koskee mm. kiinniottoja. Vapautensa menettäneiden kohtelu ja olot ovat OA:n erityisen valvonnan kohteena jo lainkin mukaan. Asiakirjatarkastuksissa ei ole mahdollisuuksia kuin pistokoeluentoiseen otantaan. Mm. kantelujen määrän lisääntymisestä johtuen tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna jonkin verran aiempaa vähemmän.

SM:n poliisiosaston tarkastuksella helmikuussa 2009 AOA Lindstedt keskusteli poliisin ylijohdon kanssa poliisin hallintorakenteen muutoksista. Lisäksi esillä olivat poliisin sisäinen laillisuusvalvonta, julkisuuskysymykset ja poliisia koskevat lainsäädäntöhankkeet. Marraskuussa 2009 kanslian esittelijät tekivät tarkastuskäynnin poliisiosastolle ja selvittivät erityisesti poliisiasian tietojärjestelmän (PATJA) nykytilaa, rekisterinpito-ongelmia ja henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lain muutoshanketta. Lisäksi joulukuussa AOA

Pajuoja ja poliisiasioiden esittelijöille esiteltiin erikseen PATJAN kokonaisuudistushanketta.

KRP:n tarkastuksella käytiin lävitse salaisen tiedonhankinnan ja muiden pakkokeinojen käytön valvontaa KRP:ssä (ks. tästä lisää jaksossa Salainen tiedonhankinta s. 88), tiedottamista ja viraston uutta organisaatiota. Aiemmin kanslian esittelijöitä kävi tutustumassa KRP:n sähköiseen pakkokeinoseurantaan.

Paikallispoliisista AOA Lindstedt tarkasti Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota esitutkintojen keston. AOA ottikin omana aloitteena tutkittavaksi erityisesti talousrikosten pitkät tutkinta-ajat. Lisäksi keskusteltiin uuden poliisilaitoksen käynnistymisestä ja sen organisaatiosta, lupapalvelujen ajoittaisesta ruuhkautumisesta ja telepakkokeinoista. Laitoksen poliisivankila oli tarkastettu syksyllä 2008.

Kanslian esittelijät tarkastivat Etelä-Karjalan poliisilaitoksen poliisivankilan, Helsingin poliisilaitoksen poliisivankilan ja Töölön säilytysuojan sekä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisivankilan. Kaksi viimeksi mainittua olivat ennalta ilmoittamattomia yllätystarkastuksia, joita aiotaan tulevaisuudessa tehdä aiempaa enemmän.

Töölön säilytysuojan tarkastuksella kävi ilmi, että siellä oli tapahtunut vuoden aikana useita putkakuolemia. AOA Pajuoja pyysi poliisilaitosta toimittamaan tutkintaasiakirjat näistä putkakuolemista sen jälkeen, kun niiden viranomais selvittäminen on päättynyt.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen Vantaan poliisivankilan tarkastuksella kiinnitettiin huomiota poliisivankilan olosuhteisiin. Ne soveltuvat vain henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen. Tarkastuksella todettiin myös, että ns. putkalain – poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain – soveltamisessa oli epäselvyyksiä omaisuuden hallussapitoa koskevan muutoksenhaun osalta. Myöskään vieraiden tapaamisjärjestelyt eivät olleet täysin putkalain mukaisia. Edelleen ei ollut selvää, kenelle terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvalle ilmoitetaan tarkkailuun sijoittamisesta ja kuka tutkii tarkkailtavan terveydentilan. Vielä kiinnitettiin henkilökunnan huomiota siihen, että henkilön sitominen lepositeilla tai vastaavilla sisältää terveysriskejä. Lisäksi AOA Pajuoja päätti ottaa erikseen omana aloitteena tutkittavaksi tutkintavankien sijoittamisperusteet Van-

taan poliisivankilaan erityisesti silmällä pitäen sitä, että Vantaalla on myös tutkintavankilana toimiva vankila.

Helsingin poliisivankilan tarkastuksen johdosta AOA Pajuoja puolestaan otti selvitetäväksi rikoksen vuoksi vapautensa menettäneiden sekä ulkomaalaislain nojalla säilytettävien henkilöiden ja heidän avustajiensa yhteydenpidon järjestelyt. Pasilan poliisitalo tullaan vuonna 2010 sulkemaan remontin vuoksi kokonaan. Poliisivankilan osalta tilanne oli tätä kirjoitettaessa epäselvä. AOA on pyytänyt Helsingin poliisilaitokselta selvityksen poliisivankilan korjaussuunnitelmasta 23.4.2010 mennessä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta ja eräät muut poliisin salaiset tiedonhankintakeinot, joista ks. s. 88.

5.3.4 RATKAISUJA

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa.

Kantelijat vetoavat usein myös siihen, etteivät he ole tehneet sitä rikosta, josta heitä epäillään ja johon epäilyyn esimerkiksi pakkokeinojen käyttö perustuu. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi ottaa kantaa syyllisyyskysymyksiin, vaan se on viime kädessä tuomioistuimen tehtävä. Lupahallinnon puolelta ovat tyypillisiä kantelut ajokortti- ja ajokieltoasioissa sekä viime vuosina myös enenevästi ampuma-aselupa-asioissa. Näistä poliisilaitoksen päätöksistä on kuitenkin usein mahdollista valita tuomioistuimeen, eikä oikeusasiamies tämän vuoksi tutki kanteluita.

Esitutkintojen viipyminen

Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheettonta viivytystä. Esitutkinnan kesto on tavallinen tyytymättömyyden aihe kanteluissa. Pitkään viipyvää esitutkintaa on ongelmallinen yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, kuten myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta. Toisaalta poliisi voi priorisoida esitutkintoja, jolloin osa esitutkinnoista voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin.

Esitutkintojen asianmukaisesta toimittamisesta vastaavat sekä tutkija että tutkinnanjohtaja. Heillä tulee kuitenkin olla kohtuulliset mahdollisuudet hoitaa tehtävänsä viivytyksettä. Tämä on sekä työnjohdollinen että resurssikysymys. Tästä näkökulmasta vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) liian kauan kestäneistä oikeudenkäynneistä. Ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä, kun arvioidaan rikosasian käsittelyn pituutta.

Tutkinnanjohtajalle huomautus rikoksen syyteoikeuden vanhennuttua

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä tutkinnoista, jotka koskivat lukuisia liikenne rikkomuksia ja kulkuneuvon oikeudetta kuljettamista. Ilmoitusten mukaan sama ajo-oikeutta vailla ollut henkilö kolaroi jatkuvasti ilmoittajan autoa pysäköintipaikalla. Esitutkinnot olivat kestäneet lähes kaksi vuotta. Poliisi toimitti asiakirjat syyttäjälle syyteoikeuden vanhentumisen ollessa käsillä ja syyttäjä peruutti käräjäoikeudessa kuuden liikenne rikkomuksen syyteet syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi. Kantelijan mukaan viivytelyn takia rikoksiin syyllistynyttä henkilöä ei tuomittu ja veloitettu korvaamaan hänen autonsa korjauskuluja (13 500 euroa).

AOA Lindstedt katsoi, ettei kantelijan tekemän rikosilmoituksen perusteella toimitettu esitutkintaa ilman aiheettonta viivytystä. AOA antoi tutkinnanjohtajalle huo-

mautuksen lainvastaisesta menettelystä. Osassa rikosasioita oli useampi tutkinnanjohtaja. Poliisilaitos ei pystynyt kaikilta osin selvittämään, kuka oli tutkinnanjohtajana vastuussa eri esitutkintojen etenemisestä. AOA katsoi, että näiltä osin poliisilaitos oli vastuussa. Yleisellä tasolla AOA totesi, että samaa henkilöä koskevat, samantyyppiset rikosepäilyt tulisi tutkia tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, mahdollisuuksien mukaan saman tutkijan ja tutkinnanjohtajan toimesta.

AOA Lindstedtin päätös 17.3.2009,
dnro 3958/4/07*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Syyteoikeuden vanhentumisesta oli kysymys myös jaksossa Työvoima ja työttömyysturva tarkemmin selostetuissa tapauksissa 460*, 1753* ja 2497/4/08*, joissa AOA Pajuoja korosti, että työsuojelurikosten tutkinta on syyteoikeuden nopean, kahden vuoden vanhenemisaajan vuoksi tehtävä kiireellisesti. Kiireellisyyttä korostaa se, että tutkinta jakaantuu kahdelle eri viranomaiselle, poliisille ja työsuojelupiirille. Lisäksi yleiselle syyttäjälle on varattava aikaa tehdä mahdollinen syyteharkinta. Viranomaisten yhteistyöllä työrikoksissa onkin poikkeuksellisen suuri merkitys.

Ahvenanmaalainen poliisimies sai huomautuksen syyteoikeuden vanhentuneesta tapauksessa 2069/2/08*, jossa AOA Lindstedt Ahvenanmaan poliisiviranomaisen tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella selvitti esitutkintojen viipymistä. Asiassa oli havaittu olleen Ahvenanmaalla ongelmia aiempinakin vuosina. Poliisia arvosteltiin esitutkinnan viipymisestä lisäksi tapauksissa 1340/4/07, 2597/4/07*, 78/4/08, 312/4/08*, 2069/2/08*, 2358/4/08* ja 3361/4/08.

Menettely esitutkinnassa

AOA arvosteli Rajavartiolaitoksen esitutkintaa

Kaksi veljestä kanteli oikeusasiamiehelle Rajavartiolaitoksen toimittamasta esitutkinnasta, joka koski mm. epäiltyä laittoman maahantulon järjestämistä. Veljeksistä toinen, Turkin kansalainen, oli tullut Ruotsista ilman passia ja esittänyt rajatarkastuksessa henkilöllisyytensä todistamiseksi toisen henkilön pankkikortin.

Heti kiinnioton yhteydessä hän oli hakenut turvapaikkaa Suomesta.

Rikoslain mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita henkilöä, joka hakee turvapaikkaa pakolaisuuden perusteella. Vaikka esitutkintaa voidaankin jatkaa turvapaikan hakemisesta huolimatta, pidättäminen valtionrajarikoksen perusteella oli AOA:n mielestä hyvin kyseenalaista, jos oli selvää, että rikosepäily ei tule johtamaan mihinkään rangaistukseen. Tässä tapauksessa oli kuitenkin perusteita vapaudenmenetykselle esimerkiksi ulkomaalaislain mukaan.

Turvapaikanhakijan Suomessa asuvaa veljeä epäiltiin veljensä laittoman maahantulon järjestämisestä. Esitutkinnassa veljesten matkapuhelimet takavarikoitiin, ja niissä olleita tekstiviestejä tutkittiin. Pakkokeinolaki kuitenkin kieltää lähisukulaisten välisten viestien takavarikoinnin. AOA:n mukaan tämä koskee myös sellaisia tilanteita, joissa molempia epäillään rikoksesta. Veljesten välisiä tekstiviestejä ei olisikaan saanut liittää esitutkintapöytäkirjaan.

Esitutkintapöytäkirjaan oli liitetty myös sellaisia valokuvia ja tekstiviestejä, joiden sisältö ei liittynyt tutkittavaan asiaan. AOA:n mukaan näiden valokuvien ja etenkin viestien luottamuksellisuuden ja yksityisyyden vuoksi olisi tullut harkita huolellisesti kunkin kohdalla yksitään, oliko niillä merkitystä asiassa, eli tuliko niitä liittää esitutkintapöytäkirjaan. AOA katsoi lisäksi, että ei ollut esitetty riittäviä perusteluita sille, että toisen kantelijan ei sallittu käyttää tiettyä avustajaa esitutkinnassa.

AOA Lindstedtin päätös 17.8.2009,
dnro 1673/4/07*, esittelijä Juha Haapamäki

Rajavartiolaitos ilmoitti antaneensa lokakuussa 2009 ohjeen, jonka mukaan Rajavartiolaitoksen esitutkinnoissa tulee noudattaa AOA:n päätöksestä ilmeneviä oikeusohjeita. Kysymys on mm. laittomasta maahantulosta epäillyn turvapaikan hakijan pidättämisen kohduttomuudesta, takavarikkokiellon tulkinnasta, esitutkintapöytäkirjan laatimisesta ja siitä, että epäillyn oikeudesta itse valita avustaja voidaan poiketa vain painavasta syystä. Ohjetta tulee noudattaa Rajavartiolaitoksen toimittamissa esitutkinnoissa.

Huomautus kuulustelutodistajan puuttumisesta

AOA Lindstedt antoi huomautuksen Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemmalle rikoskonstaapelille. Konstaapeli kuulusteli pahoinpitelystä epäiltyä 17-vuotiaasta ilman todistajaa, vaikka kuulustelussa ei ollut läsnä lapsen avustajaa, laillista edustajaa tai sosiaalilautakunnan edustajaa. Lain vaatimus todistajasta on kuitenkin tällaisissa tilanteissa ehdoton eikä se anna kuulustelun toimittajalle mitään harkintavaltaa. Lisäksi kuulustelija ei varannut lapsen lailliselle huoltajalle tai sosiaalilautakunnan edustajalle mahdollisuutta olla läsnä kuulustelussa.

AOA Lindstedtin päätös 17.3.2009,
dnro 3676/4/07*, esittelijä Juha Haapamäki

Yleiskuva esitutkimamenettelyä koskevista kanteluista on paljolti edellisvuosien kaltainen. Esimerkiksi rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuudesta jouduttiin muistutamaan useassa tapauksessa (2793/4/07, 1374/4/08, 3408/4/08, 621/4/09* ja 1514/4/09). Lain mukaan poliisin on viipymättä kirjattava ilmoitus, kun joku ilmoittaa rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että ilmoitus tulisi kirjata viimeistään muutamassa päivässä. Säännös on varsin ehdoton, ja ratkaisevaa on nimenomaan ilmoittajan käsitys tapahtumasta. Merkitystä ei siis ole poliisin käsityksellä siitä, voiko kyseessä olla rikos. Ilmoituksen kirjaaminen ei kuitenkaan tarkoita esitutkiminnan aloittamista, josta päätetään erikseen. Esitutkiminta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta.

Myös esitutkiminnan suppeutta arvosteltiin muutamassa ratkaisussa – joskus poliisi tosin jatkoi esitutkimintaa oikeusasiamiehen selvityspyynnön saatuaan (esimerkiksi 121/4/09*). Päätöksessä 276/4/08* puolestaan todettiin, että tutkimusjohtajan olisi tullut ennen esitutkiminnan aloittamista ja varsinkin pakkokeinojen käyttöä varmistua siitä, vaatiiko asianomistaja (asianomistajarikosta koskevassa) asiassa rangaistusta. Välikäden kautta käräjäoikeudelle esitetty ja sieltä edelleen poliisin tietoon saatettu rangaistusvaatimuksen esittäminen ei täytä esitutkimintalain vaatimuksia. Lain mukaan rangaistusvaatimus on esitettävä esitutkimintaviranomai-

selle tai syyttäjälle. Tapauksessa 1677/4/08* poliisia arvosteltiin siitä, että tapon yritystä koskevassa asiassa alle viikon loppulausuntoaika oli liian lyhyt.

Kertomusvuonnakin poliisia moitittiin esitutkimintapäätösten heikosta perustelemisesta ja päätöksistä tiedottamisesta asianosaisille. Tyypillisesti kysymys oli puutteellisesti perustellusta päätöksestä olla toimittamatta esitutkimintaa ja siitä, ettei esitutkiminnan keskeyttämis- tai lopettamispäätöksestä ollut ilmoitettu asianosaiselle.

Mainittakoon, että eräitä esitutkimintamenettelyä koskevia ratkaisuja, jotka koskevat tullin menettelyä, on selostettu jaksossa Tulli (s. 177).

Kotietsintä ja takavarikko

Kotietsinnät ja takavarikot ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Tämä johtunee siitä, että varsinkin kotietsinnät koetaan usein syvänä puuttumisena yksilön oikeuksiin. Kotietsintöjä tehdään maassamme vuosittain yli 10 000. On huomattava, että kotietsinnällä ei tarkoiteta pelkästään asuntojen tutkimista, vaan etsintä muussakin rakennuksessa, suljetussa säilytyspaikassa tai ajoneuvossa on kotietsintää. Poliisi voi kaikissa tapauksissa itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. EIT on kiinnittänyt riippumattoman kontrollin puuttumiseen huomiota asianajotoimistoihin tehtyjä kotietsintöjä koskevissa, Suomelle langettavissa ratkaisuissa (esimerkiksi Sorvisto-tapaus 13.1.2009). Nähtäväksi jää, tuleeko EIT:stä tulevaisuudessa ratkaisuja, jotka edellyttävät tuomioistuinten päättävän laajemminkin kotietsinnöistä. Esitutkiminta- ja pakkokeinolakitoimikunnan mietinnössä otetaan varovaisia askeleita tuomioistuintekontrollin suuntaan.

Konstaapelille huomautus lainvastaisesta kotietsinnästä

Kantelija oli kotiin tullessaan tavannut sieltä kaksi Hämeenlinnan kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimestä tekemässä kotietsintää. Kyse oli mopovarkaudesta. Teosta epäiltiin kantelijan tyttären ystävää, jonka poliisi oletti oleskelevan vakituisesti asunnossa. Poliisilaitoksen konstaapelilla oli ollut tietoa, jonka mukaan

epäilty seurustelisi kantelijan tyttären kanssa ja asustelisi kantelijan asunnossa. Asian tutkija tiedusteli tutkinnanjohtajana toimineelta komisariolta puhelimitse mahdollisuudesta ottaa epäilty kiinni ja toimittaa kotietsintä anastetun omaisuuden löytämiseksi. Komisario antoi määräyksen epäilyn henkilön kiinniotosta sekä kotietsinnästä ottamatta kantaa siihen, missä kotietsintä toimitetaan.

Tutkija oli välittänyt tutkinnanjohtajan kannan vanhemmalle konstaapelille. Hän tavoitteli epäiltyä, joka ei kuitenkaan enää asunut aiemmassa osoitteessaan. Tämän jälkeen vanhempi konstaapeli päätti toimittaa kotietsinnän kantelijan asunnossa eli paikassa, joka ei ollut epäillyn hallinnassa. Pakkokeinolain mukaan tällaisessa paikassa saadaan toimittaa kotietsintä vain, jos etsittävän henkilön erittäin pätevin perustein voidaan olettaa oleskelevan siellä. Tällaisina perusteina voidaan pitää konkreettisia tai muita hyvin luotettavia tietoja siitä, että henkilö todella on pakkokeinon kohteena olevassa asunnossa (esimerkiksi silminnäkijähavaintoja). Laissa säädetään tiukat edellytykset sen vuoksi, että etsintä kohdistuu sellaisen henkilön asuntoon, jolla ei ole lähtökohtaisesti mitään tekemistä epäillyn rikoksen tai muun etsinnän syyn kanssa.

AOA Pajuoja katsoi, että vihjetietoon rinnastettava tieto epäillyn oleskelupaikasta puhui varsin heikosti sen puolesta, että epäilty tosiasiallisesti oleskelisi kantelijan asunnolla. Tällaiseen tietoon tuli vähintäänkin suhtautua kriittisesti. Selvityksistä ilmeneviä tietoja ei kokonaisuutena arvioituna voitu pitää laissa tarkoitettuina ”erittäin pätevinä perusteina”, joten kotietsinnästä kantelijan asunnolla tosiasiallisesti päättäneen vanhempi konstaapeli ylitti harkintavaltansa. AOA:n mukaan poliisilla ei ollut tiedossaan myöskään selkeää konkreettista selvitystä, että voitiin erittäin pätevin perustein olettaa, että etsinnällä saatetaan löytää takavarikoitava esine tai muutoin saada selvitystä rikokseen.

AOA totesi edelleen, että kotietsinnästä päättäneen komisarion olisi tullut yksilöllisesti arvioida ja päättää kotietsinnän suorittamispaikasta. Kotietsinnästä päätettäessä tulee yksilöidä kohde, jossa kotietsintä toimitetaan. Näin on mm. siksi, että kotietsinnän edellytykset riippuvat siitä, toimitetaanko kotietsintä rikoksesta epäillyn hallinnassa olevassa vai muussa paikassa.

Lisäksi menettely kotietsinnässä antoi aihetta arvosteluun. Ensinnäkin kantelijalle ei ollut varattu mahdollisuutta olla läsnä kotietsinnässä. Pakkokeinolain mukaan pääsääntö kuitenkin on, että sille, jonka luona kotietsintä pidetään, annetaan tilaisuus olla saapuville etsinnässä. Kotietsinnästä ei myöskään laadittu kirjallista määräystä, vaikka tämä on pääsääntö ei-kiireellisissä tapauksissa.

AOA antoi kotietsinnän kohteesta tosiasiasiaa päättäneelle ja kotietsinnän toimittaneelle vanhemmalle konstaapelille huomautuksen. Lisäksi hän kiinnitti tutkinnanjohtajan vakavaa huomiota kotietsinnän edellytysten harkintaan.

AOA Pajuojaan päätös 5.11.2009,
dnro 2811/4/08*, esittelijä Kristian Holman

Myös päätöksessä 3196/4/07* poliisia arvosteltiin siitä, että kiinniotetulle epäillylle ei tarjottu mahdollisuutta olla läsnä kotietsinnässä ja kirjallisen kotietsintämääräyksen pääsääntöisyyttä painotettiin tapauksissa 1656 ja 2981/4/07. Tällaisia tapauksia on ollut aiemminkin toistuvasti.

Joskus voi olla tulkinnanvaraista, onko kysymyksessä kotietsintä vai toiminta esimerkiksi poliisilain nojalla. Päätöksessään 16/4/08* AOA Pajuoja kiinnitti ylikonstaapelin huomiota siihen, että aina kun poliisi menee kotirauhan suojaamaan rakennukseen, tulee tarkasti harkita, mikä on se säännös, joka antaa tähän oikeuden. Kyseisessä tapauksessa poliisi oli alun perin hälytystehtävänä alkanutta tilannetta selvittäessään käynyt sisällä talossa ja hakenut sieltä haulikon, jota oli säilytetty ampuma-asetlain vastaisesti. AOA katsoi, että huoneeseen meneminen haulikon hakemiseksi oli tuossa tapauksessa jo rikoksen selvittämistä ja sitä olisi tullut pitää kotietsintänä. Tällöin tulee noudattaa kotietsintäsäännöksiä, mm. laatia pöytäkirja.

Menettelyä tulee pitää kotietsintänä, kun asunto tosiasiallisesti tarkastetaan sellaisen seikan tutkimiseksi, jolla voi olla merkitystä rikoksen selvittämisessä (558/4/09). Myös tapauksissa 3199/4/07*, 331 ja 3591/4/08 poliisimiehet näyttivät enemmän ajatelleen tilanteen käytännöllistä hoitamista kuin sitä, mistä heidän toimilleen löytyy pitävä oikeudellinen perusta. Poliisilla ei kuitenkaan ole yleistä oikeutta toimia

perustuslaissa turvatus kotirauhan piirissä vain sillä perusteella, että se olisi tarpeen poliisin tehtävien hoitamiseksi.

Kotietsintään liittyy usein takavarikko. Niitä koskeissa kanteluissa katsotaan usein, ettei poliisilla olisi perusteita takavarikolle tai arvostellaan takavarikon kestoa ja pyydetään sitä purettavaksi. OA ei kuitenkaan voi antaa tällaisia määräyksiä. Koska takavarikon voimassaolo voidaan jo esitutkinnan aikana saattaa käräjäoikeuden ratkaistavaksi, ei tällaisia kysymyksiä useinkaan voida alkaa kantelumenettelyssä arvioida.

OA:n ratkaisut takavarikkoasioissa liittyvät usein kirjaamiseen. Esimerkiksi tapauksissa 1909/4/06 ja 2339/4/08* poliisia arvosteltiin siitä, että haltuun otettua omaisuutta ei takavarikoitu, vaan sitä pidettiin kirjaamatta poliisin hallussa. Tapauksessa 1063/4/08 muistutettiin siitä, että poliisin haltuun ottaman matkapuhelimen tutkiminen edellyttää sen takavarikointia. Päätöksessä 1535/4/08* ei esitetty hyväksyttävää perustetta sille, että henkilöautoon tehdyn kotietsinnän yhteydessä epäillyltä otettiin matkapuhelin pois "varoitussuojan estämiseksi". Takavarikkokiellon tulkinnasta ks. aiemmin selostettu päätös 1673/4/07*.

Vapaudenmenetykset ja vapautensa menettäneiden olot

Kiinnioton, pidättämisen tai vangitsemisen perusteita koskevat kantelut ovat varsin yleisiä. Toisaalta on muistettava, että eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa vuosittain noin 150 000 – heistä kaksi kolmasosaa on säilössä päihityksen vuoksi – eli erittäin pieni osa heistä kantelee. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee alle tunnin kuluksi kuukausiin. Poliisivankilat ovat kuitenkin varustukseltaan sellaisia, että ne soveltuvat vain lyhytaikaiseen sijoittamiseen. Poliisivankilassa pitäminen ei saa kestää yli neljää viikkoa ilman tuomioistuimen arvioimaa erittäin painavaa syytä. Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on toistuvasti arvostellut Suomea tutkintavankien säilyttämisestä poliisivankiloissa.

AOA kyseenalaisti putkavartioinnin ulkoistamisen yksityiselle vartiointiliikkeelle

Perustuslain 124 §:ssä säädetään, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Tämän vuoksi lainsäätäjän olisi AOA Lindstedtin mukaan arvioitava, saadaanko poliisin säilytysuojassa olevien vartiointi siirtää yksityiselle vartiointiliikkeelle.

Kantelija arvosteli sitä, että silloisen Lieksan kihlakunnan poliisilaitoksen säilytysuojassa vartiointia hoiti yksityinen vartiointiliike. Lieksassa, kuten eräillä muillakin poliisilaitoksilla, oli tehty sopimuksia poliisilaitoksen säilytystilojen vartiointinasta yksityisen vartiointiliikkeen kanssa. Tähän oikeuttavaa lainsäädäntää ei kuitenkaan ole.

AOA katsoi, että vartijan toimi on ainakin osin perustuslaissa tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Julkisen hallintotehtävän siitä tekee se, että

- vartijan on osaltaan vastattava säilytystilan järjestyksestä ja turvallisuudesta,
- vartijan on toimittava perustuslaista johdettavissa olevien hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti,
- vartija voi joutua puuttumaan perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja omaisuuden suojaan ja
- vartija voi joutua käyttämään voimakeinoja, jotka ylittävät ns. jokamiehen oikeudet.

AOA:n mukaan osa tehtävistä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota perustuslain mukaan ei saa lainkaan antaa muille kuin viranomaisille. Hän pyysi SM:n poliisiosastoa ilmoittamaan, mitä toimenpiteitä hänen päätöksensä aiheuttaa.

Kantelun tutkinnan yhteydessä kävi myös ilmi, että Lieksassa vapautensa menettänyt saattoi olla tunnin ajan ilman valvontaa, kun säilytystilassa tai poliisiaseamalla ei ollut henkilökuntaa paikalla. AOA katsoi, että tällainen tilanne ei täytä lain edellyttämää valvonnan tasoa.

AOA Lindstedtin päätös 30.9.2009, dnro 1640/4/08*, esittelijä Mikko Eteläpää

Poliisihallituksen tarkastuksella 23.3.2010 saatujen tietojen mukaan palvelun ostaminen yksityiseltä vartiointiliikkeeltä jatkuu. Sopimusta on pyritty tarkistamaan niin, että yksityisen vartijan tehtäviin ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä. Asiasta ei edelleenkään ole säädetty laissa. SM:ssä valmisteltavan yksityisen turva-alan uudistuksen yhteydessä lailla säätämisen edellytys pyritään täyttämään.

Vangitseminen kesti yli määrärajan

AOA Lindstedt antoi huomautuksen sekä silloisen Mustasaaren kihlakunnan poliisilaitoksen komisariolle että Mustasaaren kärjäoikeuden kärjätuomarille siitä, että tapon yrityksestä epäilty joutui olemaan vangittuna viikon liian pitkään. Kun syytetty ei ollut nostettu määräjassa, epäilty olisi pitänyt päästää vapaaksi.

Poliisin tulee ilmoittaa vangitsemisvaatimuksesta etukäteen syyttäjälle. Komisario soittikin Mustasaaren kihlakunnan syyttäjäsastolle, jossa puhelimeen oli vastannut sattumalta paikalla ollut johtava kihlakunnan syyttäjä, jonka varsinainen virkapaikka oli muualla. Komisario sopi hänen kanssaan syytteen nostamisen määräpäivästä. Komisario ei kuitenkaan lähettänyt ennakkoilmoitusta vangitsemisvaatimuksesta syyttäjälle ATK-järjestelmän kautta, kuten olisi pitänyt, eikä myöskään lähettänyt vangitsemismääräystä jutun varsinaiselle syyttäjälle. Sen vuoksi tieto vangitsemisesta ja syytteen nostamisen määräajasta ei koskaan tullut jutun syyttäjälle. Johtava kihlakunnansyyttäjäkin oli luottanut siihen, että komisario saattaa asian syyttäjälle tiedoksi virallista tietä, kuten oli sovittu. Komisario ei myöskään huolehtinut, että esitutkintapöytäkirja olisi toimitettu syyttäjälle ennen määräpäivää eikä hän ilmoittanut syyttäjälle, että esitutkintapöytäkirja oli tulossa.

Enemmän kärjäoikeuden ja syyttäjän menettelystä sekä suunnitelmista kehittää viranomaisten asiainhallintajärjestelmiä ks. jaksot Tuomioistuimet ja oikeushallinto (s. 104) ja Syyttäjälaitos (s. 116).

AOA Lindstedtin päätös 22.9.2009, dnro 1716/4/07*, esittelijä Eero Kallio

Tapaamiset poliisivankiloissa

Kantelijalta ja hänen vankeusvankina olleelta avopuolisoltaan evättiin valvottu tapaaminen poliisivankilassa. Kysymys oli ensinnäkin siitä, mitä lakia on sovellettava vankeusvankin tapaamisiin, kun hän on vankikuljetuksen aikana väliaikaisesti sijoitettuna poliisivankilaan. AOA Lindstedt katsoi, että tapaukseen ei sovelleta putkalakia, vaan vankeuslakia.

Vankeuslaissa ei ole erikseen säännöksiä vankin kuljetuksen aikaisista tapaamisista. Lain soveltaminen poliisivankilassa järjestettäviin tapaamisiin on monilta kohdin osittain tulkinnanvaraista ja epäselvää. AOA piti vankien yhteyksien säilymisen kannalta perusteltuna, että heillä olisi mahdollisuus tarvittaessa tavata lähiomaisiaan ja muita läheisiään myös poliisin säilytystiloissa. Hänen mukaansa vankeuslain säännökset eivät tätä estä. Säännösten tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen asiassa ei ollut kuitenkaan perusteita katsoa, että poliisivankilassa olisi menetelty lainvastaisesti.

AOA piti erittäin ongelmallisena sitä, että vankeusvankien osalta ei ole selkeitä säännöksiä kuljetuksen aikaisista tapaamisista. Koska OM oli jo antamassa asiasta lakiesitystä, asia ei antanut aihetta muuhun kuin, että AOA saattoi käsityksensä myös ministeriön tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 30.9.2009, dnro 1762/4/08, esittelijä Matti Vartia

Myös tapauksessa 2908/4/07* oli kysymys putkalain soveltamisalasta. Siinä poliisi näytti tulkinneen asiaa siten, että putkalakia ei sovelleta sijoitettaessa henkilö ns. sumppuun tilanteessa, jossa kiinniotosta ei ole tehty varsinaista päätöstä. Henkilöltä pois otetuista rahoista ei laadittu omaisuusluetteloa. AOA Jääskeläinen katsoi, että kantelija oli vapautensa menettäneenä poliisin säilytystilassa. Hänen mukaansa putkalain 1 §:n ja lain esitöissä esitetyn perusteella oli selvää, että esitutkinnassa poistumisen estämiseksi sumppuun laittamisessa on kyse tilanteesta, jossa on sovellettava putkalain säännöksiä. Näin ollen meneteltiin virheellisesti, kun kantelijalta pois otettuja rahoja ei kirjattu omaisuusluetteloon.

Päätöksessä 3300/4/08 poliisimiestä arvosteltiin siitä, että hän oli laiminlyönyt peruttua etsintäkuulutuksen.

Tästä aiheutui kantelijalle perusteeton, puolen tunnin vapaudenmenetys. Tapauksissa 2943* ja 4138/4/08 puolestaan korostettiin sitä, että yli 12 tuntia vapautensa menettäneiltä tulee oma-aloitteisesti tiedustella, haluaako hän ilmoittaa kiinniottamisesta.

Ampuma-aseasiat

Ampuma-aseasiat ovat useiden joukkosurmien myötä nousseet julkisen keskustelun kohteeksi ja säännöksiä on ryhdytty uudistamaan. Laillisuusvalvonnassa tämä on näkynyt ennen kaikkea kanteluina, joissa arvostellaan poliisin tiukentunutta linjaa lupien myöntämisessä. Maassamme on poliisin aserekisterin mukaan yli 1,5 miljoonaa ampuma-asetta, luvattomien aseiden määrää on erittäin vaikea arvioida. SM antoi syksyllä 2007 laajan aselupien yhtenäistämishojeen, jota vielä täsmennettiin ja tiukennettiin syksyllä 2008 Kauhajoen tapahtumien jälkeen. Tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys (HE 106/2009 vp), jossa aselupien saamisen edellytyksiin ehdotetaan muutoksia.

Poliisipäällikkö myönsi Jokelan koulusurmaajalle aseluvan lain ja silloisen käytännön mukaisesti

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko Jokelan koulusurmaajan aselupa myönnetty laillisesti. AOA Lindstedt yhtyi Jokelan koulusurmien tutkintalautakunnan raportin johtopäätökseen, että surmien tekijä "sai luvan ampuma-aseen hankkimiseen ja hallussapitoon suhteellisen helposti, mutta sen myöntäminen tapahtui lakia ja sen aikaista käytäntöä noudattaen". Luvan myöntänyt poliisipäällikkö ei ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän myönsi luvan hankkia pienoispistooli.

AOA:n mukaan olisi kuitenkin ollut perusteltua selvittää perusteellisemmin hakijan ampumaharrastusta, koska hän oli ollut ampumaseuran jäsen vasta kuukauden. Harrastus jäi pelkästään hakijan oman, suppean ilmoituksen varaan. Lisäksi olisi voitu haastattelella selvittää tarkemmin hakijan sopivuutta pitämään hallus-

saan ampuma-asetta. Samana päivänä, kun poliisipäällikkö myönsi aseluvan, tuli voimaan SM:n ohje aselupakäytäntöjen yhtenäistämisestä.

AOA Lindstedtin päätös 19.8.2009, dnro 3483/4/07*, esittelijä Juha Haapamäki

Poliisin antamien ohjeiden tulee pysyä lain puitteissa

SM:n syksyllä 2008 antamista ampuma-aselupia koskevista ohjeista tehtiin kymmenisen kantelua. Kanteluissa arvosteltiin mm. sitä, että käsiaseiden hallussapitoluvat tulisi ohjeen mukaan antaa aina määräajaksina. Kantelijat viittasivat siihen, että ampuma-aselain mukaan hallussapitolupa myönnetään toistaiseksi, jollei sitä erityisestä syystä ole annettava määräajaksi. Kantelijat arvostelivat myös vaatimusta lääkärintodistuksen esittämisestä. Samoin pidettiin kohtuuttomina niitä uusia vaatimuksia, joita ohjeet asettavat ampumaharrastuksen osoittamiselle.

AOA Pajujoja totesi päätöksessään, että poliisi muutti aselupakäytäntöään ilman lainmuutosta. Tämä herättää kysymyksen, oliko lainsäätäjä ohitettu. AOA:n mukaan poliisin ylijohdon pyrkimys yhtenäisiin käytäntöihin valtakunnallisella ohjauksella on sinänsä perusteltua. Ohjeiden tulee kuitenkin perustua lakiin ja pysyä sen puitteissa.

Kanteluissa arvosteltu ohjeistus on osin hyvin pitkälle menevää, mitä korostaa ohjeiden määräävä ja vaihtoehtoton muotoilu. Poliisin ylijohdo ei kuitenkaan voi yleisen johto- ja ohjausvaltansa perusteella oikeudellisesti sitovasti määritellä, miten ampuma-aseakia tulee yksittäistapauksessa soveltaa. AOA kuitenkin katsoi, että ohjeita ei voitu pitää ampuma-aselain vastaisina, koska laki jättää soveltajalleen varsin paljon harkintavaltaa.

Edelleen AOA totesi, että eduskunta ottaa parhaillaan kantaa kanteluissa tarkoitettuihin ja muutoinkin ampuma-aselupien sääntelyn tarpeeseen liittyviin kysymyksiin. Useat ohjeiden menettelytavat on hallituksen esityksessä (HE 106/2009 vp) nostettu lain tasolle. Am-

puma-aselain muutosten saattaminen lainsäätäjän käsiteltäväksi on AOA:n mukaan erittäin perusteltua.

AOA Pajujan päätös 11.12.2009,
dnro 4564/2/09*, esittelijä Juha Haapamäki

Muita tapauksia

Laki lapsipornografian estotoimista ongelmallinen

Oikeusasiamiehelle tehtiin yli 30 kantelua lapsipornografian estotoimista annetusta laista ja sen soveltamisesta KRP:ssä. Laki velvoittaa KRP:n ylläpitämään luetteloa lapsipornografiaa sisältävistä internet-sivustoista. KRP myös antaa luettelosta tietoja teleyrityksille, jotka puolestaan päättävät vapaaehtoisesti, mitä ne saamiensa tietojen perusteella tekevät. Poliisi ei siis päättä suodatuksista.

AOA Lindstedt piti lakia tulkinnanvaraisena. KRP:n toiminnasta ei löytynyt juuri moittimista, vaan varsinaiset ongelmat liittyvät pikemminkin itse lakiin.

Saadun selvityksen mukaan jotkut teleyritykset olivat jättäneet asiakkaalle mahdollisuuden jättää lapsipornosivustojen suodatus käyttämättä ja toiset yritykset eivät olleet ottaneet sitä lainkaan käyttöön. Tästä vapaaehtoisuudesta huolimatta KRP:n ratkaisulla merkittä sivusto estolistalle on AOA:n mukaan tosiasiallista vaikutusta mm. sananvapauden eli tietojen julkistamisen ja vastaanottamisen kannalta. Hän ei kuitenkaan yhtynyt kantelijoiden näkemyksiin siitä, että KRP:n toiminta olisi perustuslain vastaista ennakkosensuuria. AOA:n mukaan laissa on jätetty monia tärkeitä kysymyksiä käytännön soveltajan ratkaistavaksi. Jos laissa ei säädetä jostain asiasta, niin yleensä soveltajan harkintavalta laajenee. Tätä harkintavaltaa KRP:n virkamiehet ovat käyttäneet. AOA arvosteli KRP:tä vain eräistä huolimattomuusvirheistä luettelon laadinnassa.

Lailla on AOA:n mukaan kiistatta hyvä tarkoitus. Lapsipornografian vastustaminen ja sen levittämisen estäminen on erittäin tärkeää. Herää kuitenkin kysymys, tulisiko erityisesti sananvapauden käytännön toteutumi-

sen näkökulmasta arvioiden laissa olla säännöksiä, jotka turvaisivat nykyistä paremmin estotoimien kohdeksi joutuneiden oikeusturvaa. Erityisesti kotimaisten sivustojen asema, suodatuksen tarkkuus ja linkityksen merkitys sekä muutoksenhakuoikeus on jätetty laissa avoimiksi.

AOA pyysikin liikenne- ja viestintäministeriötä ilmoittamaan, oliko sen mielestä tarvetta uudistaa lakia, vai miten sen näkemyksen mukaan esille otetut tulokantakysymykset voidaan muuten saada asianmukaisesti ratkaistaviksi.

AOA Lindstedtin päätös 29.5.2009,
dnro 1186/2/09*, esittelijä Juha Haapamäki

Ministeriö ilmoitti syyskuussa 2009, että lainsäädäntömuutosten arviointi on mahdollista vasta, kun selviää mahdollinen yhteinen eurooppalainen toimintalinja, mm. miten käy EU:n komission ehdotuksen puittepäätökseksi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumiseksi. Ministeriö ilmoitti myös aikovansa toteuttaa lain vaikutusten arvioinnin. Kysymys muutoksenhakuoikeudesta oli vireillä erään hallinto-oikeudellisen riita-asian yhteydessä.

Poliisi ei selvittänyt riittävästi moottoritien viereltä tavatun lapsen tilannetta

AOA Lindstedt arvosteli liikkuvan poliisin vanhempaa konstaapelia siitä, että hän ei selvittänyt riittävästi tilannetta, kun 9-vuotias lapsi oli tavattu yksin kävelymässä moottoritien viera.

Lapsi oli lähtenyt helmikuussa iltapäivällä luvatta kotiaan Vantaalta isänsä luokse Helsinkiin 15 kilometrin päähän. Matkallaan lapsi oli ylittänyt moottoritien, ja poliisille oli ilmoitettu lapsesta moottoritiellä. Paikalle tullut liikkuvan poliisin vanhempi konstaapeli tapasi lapsen moottoritien viereltä ja tiedusteli lapselta tämän nimeä ja matkan määränpäätä. Lapsi kertoi menevänsä isän luo. Kun lapsi vakuutti, että hänellä oli kaikki hyvin, poliisipartio antoi hänen jatkaa matkaansa kehottaen vain pysymään poissa moottoritieltä.

AOA:n mukaan poliisin olisi tullut aktiivisemmin varmistaa lapsen turvallisuus. Hänen olisi tullut selvittää, miksi lapsi liikkui yksinään niin poikkeuksellisella reitillä. Poliisi olisi voinut olla yhteydessä lapsen huoltajiin ja selvittää heidän näkemyksensä lapsen tilanteesta. Ilmeisesti selvittämättä oli myös jäänyt, kuinka pitkä matka lapsella oli isän luo.

AOA Lindstedtin päätös 19.5.2009,
dnro 1324/4/08*, esittelijä Astrid Geisor-Goman

Eräitä muita lapsiin liittyviä poliisitapauksia on selostettu jaksossa Lapsen oikeudet (ks. s. 217).

Kertomusvuonna muutamassa ratkaisussa arvosteltiin poliisimiehen käytöstä. Poliisimiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Yleisimmin kysymys on ollut syystä tai toisesta kärjistyneistä tilanteista, joissa poliisimies on voinut käyttää epäasiallista puhetapaa. Parissa tapauksessa AOA muistutti poliisia myös velvollisuudesta esittää pyydetäessä virkamerkki. Toisaalta yhdessä tapauksessa AOA totesi, että vapaa-aikana virantoimitukseen liittymättömissä tilanteissa tulisi olla erityisen pidättyväinen virkamerkin esittämisessä ja mahdollisuuksien mukaan muutoinkin välttää antamasta muille sellaista kuvaa, että henkilö asioisi viranomaisen kanssa. Poliisimies oli esittänyt virkamerkinsä taksikyytiinsä liittyvän kiistan aikana (3707/4/08).

Kahdessa tapauksessa oli kysymys poliisin oikeudesta saada jokaiselta tämän henkilötiedot. Tapauksessa 1681/4/08* AOA Lindstedt katsoi, että pelkästään kantelijan mahdollinen etsintäkuulutus ei ollut perusteltu syy tiedustella henkilötietoja. Poliisimiehet tunsivat kyseisen henkilön entuudestaan. Poliisilakia säädettäessä hallintovaliokunta totesi, että henkilöllisyyden selvittämiseen voidaan ryhtyä vain, jos se on tarpeen konkreettisen ja yksilöidyn virkatehtävän hoitamiseksi. Poliisi ei siten saa tarpeettomasti vaatia henkilötietoja keneltä tahansa. Myöskään tapauksessa 391/4/08* poliisilla ei katsoftu olleen perusteltua syytä tiedustella henkilöllisyyttä.

Toimenpiteen perustumisesta lakiin oli kysymys myös päätöksessä 573/4/08*, jossa poliisia arvosteltiin siitä, että ravintoloitsijalle ja henkilökuntaan kuuluvalle oli tehty puhalluskoe ravintolassa. Tarkoitus oli selvittää, olivatko he töissä alkoholin vaikutuksen alaisena. Puhalluskokeen suorittamista ei kuitenkaan voida perustaa pelkästään poliisin tehtäviä yleisesti määrittelevään poliisilain 1 §:ään ja siihen, että poliisin tehtävä on valvoa yleistä järjestystä anniskelupaikoissa. Puhalluskoea ei voida henkilön suostumuksesta tehdä ilman siihen erikseen oikeuttavaa lainsäädännöstä. Viime kädessä kysymys on oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin.

Muutamissa tapauksissa poliisia arvosteltiin siitä, että he eivät ole vastanneet kirjeisiin tai sähköpostiviesteihin (esimerkiksi päätökset 231/4/08* ja 2106/4/08). Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus saada ilman aiheutonta viivytystä vastaus viranomaisille lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin, joihin kirjoittaja selvästi odottaa vastausta. Muutamassa tapauksessa poliisilaitokselta saatu neuvonta oli ollut puutteellista, esimerkiksi tapauksessa 4223/4/08*, jossa passiin uusimisen yhteydessä hakijalle ei mainittu, että lapsia ei enää voida merkitä vanhemman passiin, vaan heille olisi haettava omat passit. Käsitelyn viipymistä puolestaan arvosteltiin vahingonkorvausasiassa tapauksessa 950/4/07 ja kanteluasiassa 4093/4/08* (lähes kolme vuotta).

Erästä ajokorttiasiaa selvitettyä kävi ilmi, että eri poliisilaitoksilla on erilaisia, osin lakiin perustumattomia ajokorttilupahakemuksiin liittyviä käytäntöjä. Laillisuusvalvonnassa oli jo aiemminkin kiinnitetty huomiota siihen, että ajokorttia ja ajo-oikeutta koskevien säännösten tulkinnassa näyttää olevan tavallista enemmän ongelmia. Epäyhtenäinen menettely ajokorttilupaasioissa eri poliisilaitoksilla ei ole yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta tyydyttävää. Sääntelyn selkeyttämiseen olisi tarvetta. Ajo-oikeutta koskevia hakemuksia ja niitä koskevia päätöksiä tehdään vuosittain niin paljon, että yhteneväisen käytännön luominen ei ole mahdotonta. AOA Pajuoja pysyi SM:n poliisiosastoa 28.2.2010 mennessä ilmoittamaan toimenpiteistä, joilla menettelyä ajokorttilupaasioissa yhtenäistettäisiin (795/4/08*).

Julkisuus ja tiedottaminen

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin päivittäin kantaa, usein hyvin nopeasti. Itsestään selvä lähtökohta on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Näissä ristipaineissa tasapainottelu on vaativa tehtävä. Esitutkintalain tiedottamista koskevat säännöksetkin ovat hyvin yleisluontoisia.

Poliisin ja tiedotusvälineiden yhteistyö

Poliisin toiminta on paljon esillä tiedotusvälineissä. Ei ole harvinaista, että tiedotusvälineiden edustajat ovat seuraamassa käytännön poliisityötä esimerkiksi poliisipartion mukana. AOA Lindstedt otti omana aloitteena tutkittavakseen, miten poliisin yhteistyö tiedotusvälineiden kanssa oli ohjeistettu ja oliko lisäohjeistukselle tarvetta sekä miten tällainen toiminta sopii yhteen julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännösten kanssa.

AOA totesi, että jo muutaman tavallisimmaksi arvioidun tilanteen (poliisi kotihälytyksellä, liikennevalvonta, yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisin radioliikenne) suhteen syntyy ongelmia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) tai muiden lakien säännösten soveltamisessa, kun poliisin mukana on poliisin henkilöstöön kuulumaton henkilö tutustumassa poliisityöhön. Julkisuusperiaate velvoittaa sinänsä poliisinkin edistämään avoimuutta sekä tuottamaan ja jakamaan tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta. Toisaalta poliisin toimintaan sisältyy huomattavan paljon joko ehdottoman salassapidon tai salassapito-olettaman alaista tietoa. Julkisuusperiaate ja ylipäätään pyrkimykset avoimu-

teen eivät voi ohittaa laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita, eikä poliisi saa edesauttaa salaisten tietojen leviämistä ulkopuolisille.

Vaikka selvitysten perusteella kaikissa tilanteissa pyritään varmistamaan se, ettei salassa pidettävää tietoa tule sellaiselle taholle, jolla ei ole oikeutta sitä saada, salassapito ei ole tai voikaan olla ehdottoman varmaa, jos poliisipartion mukaan otetaan ulkopuolinen henkilö. Poliisin avoimuuteen pyrkivä toiminta onkin joskus omiaan vaarantamaan poliisin toimien kohteeksi joutuvien yksityisyyttä. Laki ei salli ehdottomasti salassa pidettävän tiedon paljastamista kenellekään ulkopuoliselle. Se, että tieto ei paljastu tästä eteenpäin, ei poista tilanteen lainvastaisuutta. AOA:n mukaan toimittajilta edellytetty vaitiolo ei sovi yhteen perustuslain sisältämän ennakoesteiden kiellon kanssa, eikä mahdollisilla "vaitiolosopimuksilla" sitä paitsi ole mitään oikeudellista merkitystä.

Poliisin aktiiviselle tiedottamiselle ja poliisityön esittelmiselle julkisuuteen on ilmeinen yhteiskunnallisesti merkittävä tarve ja julkisuusperiaatteesta johdettavissa oleva velvollisuus. Kun julkisuusperiaate ja esimerkiksi yksityiselämään kuuluvien tietojen ehdoton salassapito voivat joissain tilanteissa joutua vaikeaan ristiriitaan, piti AOA tarkempaa ohjeistusta ilmeisen tarpeellisena mm. valtakunnallisesti yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi. AOA pyysi SM:n poliisiosastoa ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä asiassa.

AOA Lindstedtin päätös 10.2.2009,
dnro 194/2/07*, esittelijä Mikko Eteläpää

SM:n poliisiosasto antoi kesäkuussa 2009 ohjeen "Poliisitoiminnan seuraaminen, dokumentointi ja esittämisen erikseen sovittavissa tapauksissa", joka korvattiin uudella samannimisellä 22.12.2009 annetulla ohjeella (SM/Dno/2009/3928).

Toisessa omasta aloitteesta tutkimassaan asiassa AOA Lindstedt totesi, että SM:n rikosilmoitusten salaamisohjeessa ei anneta painoarvoa perustuslaissa turvatulle yksityiselämälle tai henkilötietojen suojalle. Salassaperusteena on vain tutkinnan tai tehtävän turvaaminen. Kuitenkin salassa pidettävien tietojen käsittelyyn oikeutettujen piiriä voitaisiin – toiminnan tehokkuuden siitä

kärsimättä – ainakin joissakin tapauksissa pienentää nykyisestä. Viimeistään poliisiasian tietojärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi AOA:n mukaan harkita, miten yksityiselämän ja henkilötietojen suoja voitaisiin nykyistä enemmän ottaa huomioon juttujen salausperusteina (1058/2/07).

Muutoin kertomusvuonna tuli aiempaan tapaan ilmi julkisuuslain soveltamisongelmia joko niin, ettei lakia riittävästi tunnettu tai että asiakirjahallinto oli puutteellisesti organisoitu. Tästä johtuen esimerkiksi asiakirjapyyntöihin ei vastattu määräajassa (2211 ja 2540/4/08), pyytäjää ei ohjattu julkisuuslain edellyttämällä tavalla (2650/4/08), kanteluasiakirjat katosivat (3016/4/08) tai asian käsittelyvaiheista ei ollut jälkikäteen saatavissa tietoa (1855/4/07). Muutamassa tapauksessa rekisteritietojen käsittely ei ollut asianmukaista tai asianosaisia koskevia tietoja olisi voitu suojata tapahtunutta paremmin (1114 ja 1389/4/08). Asianosaisten tasapuolista kohtelua esituskinnasta tietoja annettaessa korostettiin päätöksessä 1430/4/08*.

5.4 VANKEINHOITO

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului AOA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoidon valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

Kertomusvuoden aikana vahvistettiin eräitä mm. vankeinhoidon organisaatioon vaikuttaneita lakeja. Rikosseuraamuslaitoksesta sekä kielilain 40 §:n muuttamisesta annetut lait tulivat voimaan 1.1.2010. Rikosseuraamusalan organisaatio uudistettiin siten, että Rikosseuraamusvirastosta ja sen ohjauksessa toimivista Kriminaalihuoltolaitoksesta ja Vankeinhoitolaitoksesta muodostettaisiin Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomainen. Laki liittyy viime vuoden kertomuksessa esillä olleeseen rikosseuraamusalan kehittämishankkeeseen (s. 117).

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain (TVL) muutokset liittyvät eduskunnalle talousarvion yhteydessä annettuun hallituksen esitykseen (HE 225/2009 vp) laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä TVL:n 2 luvun 5 §:n muuttamisesta. Laki tuli voimaan 1.3.2010. Vankeinhoitoon lainmuutos liittyy mm. OA Riitta-Leena Paunio esille ottamaan (vuoden 2008 kertomus s. 121) lapsen ja äidin asemaan liittyviin epäkohtiin tilanteessa, jossa päätetään pienen lapsen ottamisesta äitiinsä kanssa vankilaan.

Aikaisemman lainsäädännön mukaan asiasta päättivät vankeinhoitoviranomaiset vankeuslaissa säädetyin perustein lastensuojeluviranomaisia kuultuaan. Uuden lain mukaan päätös lapsen sijoittamisesta vanhempansa kanssa vankilaan tehdään lastensuojelullisin perustein ja päätöksenteko lapsen sijoittamisesta vankilaan siirtyy lastensuojeluviranomaisille, joiden on ennen päätöksen tekemistä kuultava Rikosseuraamuslaitosta (RISE). Myös lapsen asema vankilassa selkeytyy, sillä lastensuojelulaissa säädetään mm. lapsen tilanteen seuraamisesta sekä häntä koskevien asiakirjojen ylläpitämisestä.

Vankien määrä oli vuoden alussa noin 3 450 ja vuoden lopussa noin 3 350. Vankeusvankien määrä oli edelliseen vuoteen verrattuna laskenut. Tutkintavankien määrä oli jatkanut kasvuaan edellisiin vuosiin nähden ollen nyt noin 550. Sakkovankien lukumäärä oli laskenut edellisen vuoden lopun 90:stä alle 50:een. Koevapaudessa olevien määrä oli jatkanut kasvuaan. Heitä oli vuoden lopussa vajaa 90 (49).

5.4.1 TARKASTUKSET

AOA tarkasti vuonna 2009 Helsingin vankilan, Turun vankilan, Länsi-Suomen aluevankilan ja aluevankilan sijoittajayksikön, Psykiatrisen vankisairaalan, Riihimäen vankilan, Sukevan vankilan ja Kuopion vankilan. AOA:n määräyksestä esittelijät tarkastivat Jokelan vankilan ja Vantaan vankilan, Psykiatrisen vankilasairaalan Vantaan yksikön ja Turun sekä Vantaan vankiloiden poliklinikat. Ennalta ilmoittamattomien tarkastusten toimittamista jatkettiin kertomusvuonna. Näin tarkastettiin Sukevan, Kuopion, Jokelan ja Vantaan vankilat sekä Vantaan vankilan poliklinikka ja psykiatrisen yksikkö.

Tarkastuksilla oli keskeisenä edelleen vankien mahdollisuus keskustella AOA:n tai kanslian esittelijöiden kanssa. Tarkastuksilla keskityttiin vankien oikeusturvan kannalta herkkiin olosuhteisiin, kuten eristys- ja matkaselliosastoihin ja tapaamistiloihin sekä niihin asioihin, joita vankien kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille. Tarkastuksilla keskusteltiin muun ohella CPT:n vuonna 2008 Suomessa toimittaman tarkastuksen yhteydessä esille ottamista asioista (raportti marraskuulta 2008), joihin Suomen hallitus antoi vastauksen kertomusvuoden aikana. CPT:n huomioita ja suosituksia on käsitelty jo vuoden 2008 kertomuksessa (s. 40). Vankeinhoidossa keskeisenä asiana olivat jo useasti aiemmin esillä olleet paljusellit ja niistä luopumisaikataulu.

AOA otti omana aloitteena tarkastuksien johdosta tutkittavaksi tutkintavankien asuinolosuhteet Vantaan vankilan eräällä osastolla, etälamauttimen käytön vankeinhoitolaitoksessa sekä tutkintavankien sijoittamisen päihteettömälle osastolle. Viimeksi mainittu asia nousi esille myös CPT:n tarkastuskäynnillä Vantaan vankilassa. AOA ja oikeusasiamiehen kanslian esittelijät kes-



Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen tarkastukselle Helsingin vankilassa osallistui myös Norjan oikeusasiamies Arne Fliflet. Kuvassa vasemmalta oikealle Petri Jääskeläinen, vankilan apulaisjohtaja Irene Litmanen, konttoripäällikkö Eivind Brattegard, Arne Fliflet, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala ja vankilan johtaja Jouko Pietilä.

kustelivat tarkastusten yhteydessä yhteensä 157 vangin kanssa. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä.

5.4.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

AOA otti kertomusvuonna omana aloitteena tutkittavaksi kahdeksan uutta asiaa:

- toimivalta vahingonkorvausta koskevissa asioissa (1610/2/09)
- vankien korvaushoitolääkkeiden jakaminen (3426/2/09)

- vangin henkilönkatsastus ja päätöspäätösten kirjaaminen (3619/2/09)
- vangin henkilönkatsastus (3620/2/09)
- vangin kuuleminen varmuusosastosiirtojen yhteydessä (4092/2/09)
- vankien kohtelu ja olosuhteet Vantaan vankilan osastolla 41 (4732/2/09)
- etälamauttimen käyttö vankeinhoitolaitoksessa (4733/2/09)
- tutkintavankien sijoittaminen päihitteettömälle osastolle (4734/2/09)

Seuraavassa selostetaan kertomusvuoden aikana ratkaistuja omia aloitteita sekä sellaisia kanteluratkaisuja, jotka ovat johtaneet esityksen tekemiseen.

Vankeihin kohdistettu lainvastaisia tarkastustoimenpiteitä

Vankilatarkastuksen yhteydessä useat vangit arvostelivat AOA:lle vankilan tapaa tehdä henkilöntarkastuksia. Niissä vankien tuli mm. kyykistellä ja nostaa sukuelimiään, vetää esinahkaa taaksepäin ja näyttää peräaukkonsa vartijoille.

AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen, olivatko nämä toimenpiteet suoritettavissa henkilöntarkastuksena vai vain henkilönkatsastuksena.

Henkilöntarkastus on vankiloissa laajasti mahdollista esimerkiksi luvattomien esineiden tai aineiden löytämiseksi, vankilan turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi, vankilaan saapumisen johdosta tai valvomatoman tapaamisen yhteydessä. Sitä vastoin henkilönkatsastukseen, joka merkitsee suurempaa puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, voidaan ryhtyä vain rikoksen selvittämiseksi.

Vankila ja Rikosseuraamusvirasto (Rise) katsoivat, että vankien kuvaamat tarkastuskeinot tarkoittivat henkilöntarkastusta ja että henkilönkatsastuksesta oli kyse vain silloin, kun esineitä tai aineita etsitään ruumiinonteloista. Vankilan menettely perustui vankeinhoitolaitoksen piirissä ilmeisesti jo ennen nykyisen vankeuslain voimaan tuloa omaksuttuun tulkintaan ja käytäntöön.

AOA piti vankilan menettelyä voimassa olevan vankeuslain vastaisena. Hän katsoi, että vankien kuvaamat tarkastuskeinot olivat käytettävissä vain henkilönkatsastuksessa.

AOA:n mukaan tarkastuksissa oli kyse perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen syvällisesti puuttuvista toimenpiteistä. Ne voitiin kokea näyryttävinä tai halventavina. Hän katsoi, että tällaisiin puuttumisiin oikeuttavan toimivallan tulee perustua lakiin, joka on tarkkarajaista ja täsmällistä. Toimivaltasäännöksiä ei voida tulkita laajentavasti. AOA viittasi päätöksessään myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytäntöön.

AOA saattoi käsityksensä kaikkien vankiloiden tietoon ja kiinnitti niiden huomiota myös siihen, että vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi tulisi ensisijaisesti turvautua lievemmin puuttuviin toimenpiteisiin.

AOA totesi, että vankilaturvallisuudesta on luonnollisesti huolehdittava. Hän esitti oikeusministeriölle (OM), että mikäli vankeuslain mahdollistamia henkilön tarkastuskeinoja pidetään vankilaturvallisuuden kannalta riittämättöminä, tulisi lakia täsmentää.

AOA Jääskeläisen päätös 20.3.2009, dnro 3646/2/07, esittelijä Pasi Pölönen

Kameravalvonnan käyttö vankien valvonnassa

Vangin kantelun ja CPT:n selonteon johdosta AOA päätti omasta aloitteestaan selvittää laajemmin kameravalvonnan käyttöä vankien riisuttamisen, yksinäisyysrangaistuksen suorittamisen, eristämistarkkailun sekä tarkkailun valvonnassa. Vankeuslain 16 luvun 1 §:n säännös edellyttää, että vankeja ja heidän käytössään olevia tiloja valvotaan asianmukaisesti ja että vankilassa on oltava turvallisuuden edellyttämät hälytys- ja muut tekniset turvajärjestelmät. Vankeuslaki edellyttää myös, jos henkilöntarkastus edellyttää vaatteiden riisumista, että henkilöntarkastuksen suorittajien tulee olla samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa.

AOA suhtautui kielteisesti vankilan mahdollisuuksiin käyttää kameravalvontaa vankien riisuttamisen valvonnassa. Kameravalvonta tuo tilanteeseen lisää loukkavuutta vangin yksityisyyden suojan ja ihmisarvoisen kohtelun kannalta. AOA piti myös tärkeänä, että valvomossa valvontaa suorittavat henkilöt eivät ole eri sukupuolta vangin kanssa. AOA:n käsityksen mukaan riisuttamista sisältäviä kuvattalenteita, kuten itse toimituksen suorittamistakin, saavat katsoa vain riisutettavan kanssa samaa sukupuolta olevat virkamiehet. Riisuttamisen käsittävät henkilöntarkastukset tulisi suorittaa siihen erikseen varatussa huoneessa eikä osaston käytävällä, ellei käytävää suljeta täysin ulkopuolisilta henkilöiltä, ja että vangille myös ilmoitetaan siitä.

AOA piti vankien kuvaamista pukuhuoneessa heidän yksityisyyden suojansa ja ihmisarvoisen kohtelunsa sekä myös normalisuusperiaatteen kannalta erittäin ongelmallisena. AOA totesi voivansa sinällään ymmärtää vankilan asialle esittämät vankien turvallisuuteen liittyvät perustelut, mutta niille ei kuitenkaan voi antaa ratkaisevaa merkitystä vankilan menettelyä arvioitaessa. AOA katsoi vankilassa menetellyn virheellisesti, kun vankeja on ilman riittävää lain tukea valvottu kamera-valvonnalla pukuhuoneessa.

AOA totesi, että vankeuslain 16 luvun 1 §:n valvontaa koskeva säännös on varsin yleisluonteinen, ja on tulkinnanvaraista, mihin se oikeuttaa ja mihin ei. AOA:n mukaan voidaan perustellusti kyseenalaistaa, onko sääntely perustuslain kannalta riittävän selvä ja täsmällinen. Kameravalvonnan laajuus ja sen kasvava merkitys vankiloissa huomioiden tilanne on epätydyttävä.

AOA totesi, että vankeuslaissa on erikseen todettu tarkkailusta ja eristämistarkkailusta, että niiden edellyttämä valvontaa voidaan suorittaa teknisin apuvälinein. Muualla vankeuslaissa ei ole säännöksiä siitä, että vangin valvontaan sellissä voitaisiin käyttää kameravalvontaa. Vaikka vangin asuttama selli ei nauti kotirauhan suojaa, niin sellin kameravalvonta loukkaa hänen perustuslaissa turvattua yksityisyyden suojaansa. Tämän vuoksi sellin kameravalvonta on mahdollista vain silloin, kun siitä on säädetty laissa. AOA:n käsityksen mukaan vangin asuttaman sellin kameravalvonta on mahdollista vain turvaamistoimenpiteenä. Yksinäisyysrangaistusta suorittavaa ei voida asettaa kameravalvontaan kurinpitörangaistuksen suorittamisen perusteella.

CPT:n selonteossa katsottiin, että tarkkailuselleihin sijoitettujen vankien yksityisyys heidän käyttäessään WC:tä tulisi säilyttää siinä määrin kuin se suinkin on mahdollista.

Selvityksen mukaan valvontakamerat kuvaavat tarkkailussa ja eristämistarkkailussa olevien vankien WC-asiointia varsin monessa vankilassa. Eristämistarkkailussa itse ulostustilanteen valvonta on tärkeää, mutta se ei edellytä kameravalvontaa ulostushetkellä, mikäli henkilökunta on jo paikalla valvomassa toimitusta.

Tarkkailuun sijoitettujen vankien kohdalla AOA ei nähty syytä heidän WC-käynnin tarkkailulle, mutta toisaalta vangin oman turvallisuuden kannalta on tärkeää, että sellissä ei ole kuolleita kulmia, joita ei voida valvoa kameralla.

AOA piti perusteltuna, että Rise ja aluevankilat käyvät vankiloittain sellikohtaisesti läpi mahdollisuudet ja keinot parantaa tarkkailussa ja eristämistarkkailussa olevien vankien yksityisyyden suojaa WC:ssä käyntien yhteydessä. AOA pyysi Riseä saattamaan kannanottonsa vankiloiden tietoon. AOA saattoi myös OM:n tietoon käsityksensä kameravalvonnan sääntelyssä havaitsemistaan puutteista.

AOA Jääskeläisen päätös 14.12.2009, dnrot 4252/4/08* ja 360/4/09*, esittelijä Matti Vartia

Naisvankien laitossijoittaminen on alueellisesti epäyhdenmukaista

Kantelija, jota ei ollut tuomittu mistään rikoksesta, oli määrätty suorittamaan 33 päivän mittainen muutorangaistus lapsen tapaamisoikeusasiassa määrätyn ja maksamatta jääneen 1 000 euron uhkasakon vuoksi. Kantelija pyysi täytäntöönpanon suorittamista avolaitoksessa, ja avustava ulosottomies tekikin tätä tarkoittavan esityksen sijoittamispäätöksestä vastaavalle aluevankilalle. Laitossijoittelupäätöksessä kantelija kuitenkin määrättiin sijoitettavaksi suljettuun laitokseen Pyhäselän vankilaan, joka on naispuolisten muutorangaistusvankien ainoa sijoittamispaikka Itä-Suomen aluevankilan alueella.

Vankilassa kantelija joutui samaan selliin tupakoivan henkilön kanssa. Kantelija siirrettiin sittemmin hänen pyynnöstään toiseen selliin syistä, jotka liittyivät hänen henkilökohtaiseen turvallisuuteensa. Kantelijan mukaan hänet pahoinpideltiin ja hänen vaatteensa revittiin.

AOA totesi, että aluevankilan sijoittajayksiköllä on harvintavaltaa sijoittamispäätöksen tekemisessä eli suljettuun laitokseen tai avolaitokseen sijoittamisessa. AOA katsoi, ettei asiassa ollut tullut ilmi seikkoja, jotka olisivat osoittaneet kantelijan laitossijoittelun suhteen me-

netellyn suorastaan lainvastaisesti. Tästä huolimatta kantelijan sijoittamisessa olisi ollut painavia perusteita päätyä myös toisenlaiseen ratkaisuun.

Asiakirjaselvityksen valossa näytti varsin selvältä, että vankeuslain mukaiset edellytykset muutorangaistuksen suorittamiselle avolaitoksessa olisivat täyttyneet kantelijan kohdalla. Täytäntöönpanavana ei ollut edes rikoksesta määrätty seuraamus, vaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan määrätyn maksamattoman uhkasakon muutorangaistuksen täytäntöönpano. Asiassa olisi ollut perusteltua selvittää avolaitossijoituksen mahdollisuutta toisen aluevankilan alueelta. Avolaitospaikan selvittämistä ennen täytäntöönpanon aloittamista perustelee lyhyiden täytäntöönpanojaksojen kohdalla – kuten kantelijan tapauksessa – se, että siirtoesitystä tai -ratkaisua ei välttämättä ylipäätään enää ehditä tekemään siinä tapauksessa, että täytäntöönpano aloitetaan suljetussa laitoksessa.

Itä-Suomen aluevankilan alueella ei ole avolaitospaikoja naisvangeille. AOA katsoi, että on perustuslain 6 §:ssä taatun yhdenvertaisuuden kannalta kestäväntöntä, jos henkilön asuinpaikka voi määrätä sen, onko lyhyttä rangaistusta tai muutorangaistusta suorittavalla naisella käytännössä mahdollisuutta päästä avolaitokseen vai ei. AOA piti välttämättömänä, että naisvankien avolaitossijoittamisen mahdollisuudesta huolehditaan asianmukaisesti vankeinhoidon organisatiouudistuksessa.

Vankila kertoi selvityksessään AOA:lle, että vankien suuri määrä oli aiheuttanut ongelmia heidän sijoittelussaan osastolle. AOA totesi ymmärtävänsä tämän, mutta korosti kuitenkin, että vankilan tulee toiminnassaan taata tupakoimattomille vangeille savuttomat asuinolosuhteet. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei ketään vastentahtoisesti aseteta samaan selliin tupakoitsijan kanssa. Kuten käsillä ollut tapaus osoitti, tätä vaatimusta voi olla vaikea täyttää enää siinä vaiheessa, kun henkilö saapuu vankilaan täytäntöönpanon aloittamiseksi. Mikäli tällainen tilanne on ennakoitavissa, tulisi siihen kiinnittää huomiota jo etukäteen vangin sijoittelupäätöstä tehtäessä. AOA piti ehdottomana vaatimuksena sitä, että ketään vankeusrangaistusta suorittavaa ei vastentahtoisesti altisteta tupakansavulle.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Itä-Suomen aluevankilan, Pyhäselän vankilan ja Risen tietoon ja harkittavaksi, kuinka tällaisilta tapahtumasarjoilta voitaisiin vastaisuudessa välttyä. AOA pyysi RISEä ilmoittamaan hänelle 1.3.2010 mennessä, kuinka vankeinhoidon uudessa organisaatiossa on huolehdittu naisten avolaitossijoittamisen mahdollisuudesta ja siitä, että vankkeja ei vastentahtoisesti altisteta tupakansavulle.

AOA Jääskeläisen päätös 27.11.2009,
dnro 324/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Naisvankien kohtelu ja olosuhteet

AOA otti Pyhäselän vankilaan suorittamansa tarkastuksen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi, valvottiinko vankilassa nais- ja miesvankien yhdessä työskentelyä riittävästi väitetyt seksuaalisen häirinnän estämiseksi. Omassa aloitteessa oli kyse myös vankilan naisvankien toimintamahdollisuuksista sekä naisvankiosaston tilojen ja henkilökunnan riittävydestä.

Vaikka asiaa selvitettyä ei saatu näyttöä naisvankien seksuaalisesta häirinnästä työtoimintojen aikana, AOA piti kuitenkin aiheellisena lisätä vankien valvontaa ja pitää käyttäytymistä koskevat säännöt työpaikalla vankien nähtävillä.

Pyhäselän vankilan naisvangeille suoritettua kyselyä ilmoitettiin kahdesta muusta kuin työtoimintaan liittyvästä tilanteesta, joissa vanki oli kokenut seksuaalista häirintää. AOA korosti vankilan velvollisuutta huolehtia siitä, ettei kukaan oikeudettomasti puutu vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. AOA:n mukaan vankilan tulee kaikin käytettävissään olevin keinoin pyrkiä estämään ennalta kaikenlainen seksuaalinen häirintä ja puuttua ilmi tulleisiin tapauksiin.

Lisäksi AOA kiinnitti vankeinhoitolaitoksen huomiota naisvankien toimintamahdollisuuksien lisäämiseen ja monipuolistamiseen sekä yhdenvertaisuuteen suhteessa miesvankeihin. Edelleen AOA kiinnitti vankeinhoitolaitoksen huomiota myös siihen, että henkilökunnan riittämättömyys ei saa olla esteenä naisvankien

asianmukaiselle ja miesvankeihin nähden yhdenvertaiselle kohtelulle.

AOA saattoi käsityksensä Risen sekä Itä-Suomen aluevankilan johtajan ja Pyhäselän vankilan johtajan tietoon. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös OM:lle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 18.9.2009,
dnro 3095/2/07*, esittelijä Anu Rita

Ehdonalaiseen vapauteen päästäminen

Henkilö oli vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten annetun etsintäkuulutuksen perusteella otettu kiinni ja toimitettu sijoitusvankilaansa. Hän oli vapautensa menettäneenä lähes neljä vuorokautta, vaikka hän oli jo ennen tuomiota ollut vapautensa menettäneenä ajan, joka vastasi ainakin kahta kolmasosaa hänelle tuomitusta vankeusrangaistuksesta. Tämän vuoksi hänet olisi voitu päästää ehdonalaiseen vapauteen heti.

Korkein oikeus (KKO) totesi ennakkoratkaisussaan 2008:10, että ehdonalaiseen vapauteen päästämiseksi noudatettavaa viranomaismenettelyä ei voitu pitää henkilökohtaisen vapauden nauttiman perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävänä, vaikka se muodollisesti olikin ollut asiaa koskevien säännösten ja määräysten mukainen. Siitä riippumatta, mistä viranomaismenettelyn ja sitä sääntelevien määräysten puutteellisuus oli johtunut, oli kysymyksessä vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettu julkista valtaa käytettäessä tehty laiminlyönti. Kysymys oli henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavasta tehtävästä, eikä tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ollut noudatettu. KKO päätyi siihen, että asiassa oli perusteita suorittaa vahingonkorvausta vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta.

AOA otti omana aloitteena selvittäväksi, onko Rise ryhtynyt KKO:n ratkaisusta ilmi käyvän ongelman johdosta toimenpiteisiin siten, että vastaavia aiheettoman vapaudenmenetyksen tilanteita ei enää voi syntyä.

Selvityksessään Rise kertoi, että etsintäkuulutuspyyntöön tehdään nyttemmin merkintä tuomitun toimittamisesta vankilan kirjoille pikaisesti, jos vapautumismahdollisuus on heti. Rise oli ilmoittanut vastaavasta käytännön muutoksesta jo KKO:lle antamassaan selvityksessä. KKO:lle Rise totesi lisäksi, että vaikka etsintäkuulutuspyyntöissä mainittaisiin välittömästä vapautumismahdollisuudesta, ei tämä merkitse sitä, että poliisi kirjaa asian varsinaiseen etsintäkuulutukseen. AOA totesi, että Risen hänelle toimittama selvitys oli hyvin pitkälti asiallisesti samansisältöinen kuin sen aikaisemmin KKO:lle antama selvitys. Uusina tietoina selvityksessä tuotiin esille lähinnä täytäntöönpanohenkilöstön koulutuksesta mainittu.

AOA:n oli vaikea nähdä, miten sinänsä perustellusti koulutuksessa korostettu aiheettomien passitusten välttämisen näkökohta on sovitettavissa yhteen sen selvityksessä esille tuodun näkemyksen kanssa, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpano edellyttää välttämättä aina vankilassa käyntiä. Samasta syystä myöskin se, että poliisille lähetettävässä etsintäkuulutuspyyntöissä mainittaisiin välittömästä vapauttamismahdollisuudesta, ei ilmeisesti poistaisi mainittua vankilassa käyntipakkoa.

Risen omankin selvityksen mukaan ongelmia aiheutuu niissä tapauksissa, joissa henkilö on esimerkiksi jouduttu etsintäkuulututtamaan. Kyse on AOA:n mukaan juuri sen tyyppisistä tilanteista, joiden kohdalla KKO kritisoi hallinnollisten muodollisuuksien (alustavan nimilehden ja rangaistusajan laskelman laadinta, mahdollisten uusien täytäntöönpanotavien tuomioiden tarkastaminen, vapauspassin antaminen ja vankilan johtajan päätösvalta ehdonalaisesta vapauttamisesta) joustamattomuutta suhteessa henkilökohtaista vapautta koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen.

AOA totesi ymmärtävänsä sinänsä sen, että ehdonalaiseen vapauteen päästämisen tilanteissa ja muissa vapautensa menettäneen vapauttamistilanteissa on välttämättä tarvetta erilaisille hallinnon sisäisille toimille ja järjestelyille. Asiaa koskevan lainsäädännön ja käytäntöjen tulee kuitenkin ottaa huomioon myös perusoikeussuojan toteuttamiseen liittyvät näkökohdat.

Rise ei AOA:n mukaan näyttänyt täysin tiedostaneen korkeimman oikeuden ratkaisun KKO:2008:10 merki-

tystä. Ratkaisun mukaan kysymys oli vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta julkista valtaa käytettäessä tehdystä laiminlyönnistä ja tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ollut noudatettu. KKO päätyi tähän kannanottoon siitä huolimatta, että ehdonalaiseen vapauteen päästämiseksi noudatettu viranomaismenettely oli muodollisesti ollut asiaa koskevien säännösten ja määräysten mukainen. Tämä tarkoitti sitä, että Rise oli jo nyt voimassa olevan lainsäädännön aikana vastuussa siitä, että KKO:n ratkaisussa tarkoitettuja aiheettomia vapaudenmenetyksiä ei enää tapahdu.

AOA esitti kuitenkin myös OM:lle, että se ryhtyisi asiasa mahdollisesti tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi ja pyysi ministeriötä sekä Riseä ilmoittamaan 31.3.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut niille aiheutta.

AOA Jämskäläisen päätös 10.12.2009, dnro 1138/2/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Valvotut tapaamiset suljetussa vankilassa

Turun vankilan kolme vankia arvostelivat vankilan tapaamisjärjestelyjä. Kanteluista kävi ilmi mm. se, että vangilla on mahdollisuus tavata valvonnan alaisena vieraita kerran viikossa ja että vieraita voi olla tuolloin enintään kaksi.

Asiaa selvitettyä kävi ilmi, että Turun vankilaa ja erästä toista vankilaa lukuun ottamatta vanki voi ottaa vieraita vastaan sekä lauantaina että sunnuntaina. Tapaajien lukumäärän määrittely vaihteli.

AOA totesi päätöksessään lainsäädännön lähtevän siitä, että vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Tapaamisten tarkoituksena on osaltaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan auttamalla häntä ylläpitämään läheisiä ihmissuhteitaan. Myös perustuslaissa taattuun yksityiselämän suojaan sisältyy oikeus ylläpitää suhteitaan mui-

hin ihmisiin ja perhe-elämän suoja. Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että erilaiseen kohteluun vieraiden tapaamisessa eri vankiloissa on erilaisista olosuhteista johtuvat hyväksyttävät perusteet.

AOA piti erittäin tärkeänä sitä, että muihin laitoksiin verrattuna alhaista poistumislupien määrää kompensoitaisiin Turun vankilassa tapaamisilla. Kanteluiden tutkimisen aikana valmistui Turun vankilan uusi järjestyssäännösluonnos, jossa muutosta vanhaan verrattuna oli se, että aiemman kahden vieraan lisäksi sallitaan kahden alle kouluikäisen lapsen vierailu samanaikaisesti.

Tapaamisen järjestämistä koskevat säännökset antavat vankilalle harkintavaltaa, jota rajaavat ja ohjaavat mm. EIS:n, perustuslain ja vankeuslain asettamat velvoitteet turvata vangin perhe-elämää. Myös yhdenvertaisuuden vaatimus samaa laitostyyppiä edustavien vankiloiden välillä sitoo osaltaan harkintavaltaa. AOA katsoi, että kaikissa suljetuissa vankiloissa tulisi järjestää mahdollisuus valvottuun tapaamiseen viikonlopun molempina päivinä ja siten, että koko perhe voi osallistua tapaamiseen.

Koska Turun vankilan uusi järjestyssääntö oli vielä vahvistamatta, AOA esitti, että valvotut tapaamiset järjestettäisiin Turun vankilassa edellä todetun mukaisesti. AOA pyysi aluevankilan johtajaa ilmoittamaan 31.10.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on johtanut.

AOA Jämskäläisen päätös 23.6.2009, dnrot 3016, 3042 ja 3044/4/08, esittelijä Mikko Eteläpää

Aluevankilan selvityksessä tuotiin esiin, että Rise on eräiden muiden vankiloiden osalta hyväksynyt vastavankilaiset viikonlopun tapaamisjärjestelyt. Aluevankila ei sen vuoksi pitänyt tarpeellisena ryhtyä muuttamaan yksittäisen vankilan käytäntöä.

AOA Jämskäläinen päätti vielä erikseen pyytää selvitystä siitä, miten kaikkien vankien tosiasiallinen mahdollisuus tapaamiseen toteutuu nykyisellä järjestelyllä.

Vankien mahdollisuus tavata toisiaan

Kantelija ja eräs toinen vanki oli sijoitettu vankilassa eri osastoille. Näiden osastojen päiväjärjestyksen mukaan heidän ei ollut mahdollista tavata toisiaan, vaan tapaaminen olisi edellyttänyt erityisiä järjestelyjä. Vankilan johtaja ei suostunut kantelijan pyyntöön saada tavata tätä toista vankia. AOA totesi, ettei vankilan johtaja ollut menetellyt lainvastaisesti ratkaistessaan tapaamispyynnön kielteisesti. Kysymyksellä saman vankilan vankien mahdollisuudesta tavata toisiaan on kuitenkin yleisempää merkitystä, minkä vuoksi ratkaisusta todettiin seuraavaa.

Vankeinhoitoviranomaisten mukaan vankeus- ja tutkintavankeuslain tapaamista koskevat säännökset eivät koske samassa vankilassa olevia vankeja, mutta tietyissä tilanteissa, esimerkiksi lähiomaisten kyseessä ollessa, on hyvinkin perustelua suostua vankien tapaamispyyntöihin.

AOA totesi, ettei vankeuslaissa ole nimenomaisesti lausuttu mitään saman vankilan eri osastoilla olevien vankien oikeudesta tavata toisiaan. Oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin samoin kuin oikeus perhe-elämään sisältyvät kuitenkin perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. AOA piti oikeana ratkaisuna sitä, että saman vankilan vankien välisiä tapaamisia on säännösten puuttumisesta huolimatta myönnetty. Nimenomaisten säännösten puuttuessa AOA esitti käsityksensä lain soveltamisesta seuraavaa.

Jotta vankilat noudattaisivat yhteneväistä käytäntöä ja vankeja siten kohdeltaisiin yhdenvertaisesti, päätöksenteossa on perusteltua soveltuvin osin käyttää vankeuslain 13 luvun päätöserusteita vastaavia periaatteita, kuten tapaamisen epäämisperusteita tai varmuusosastoa koskevia rajoituksia. Epäämistä harkittaessa on syytä huomata, että muu vankien välinen yhteydenpito on joka tapauksessa mahdollista ja että vankilalla on oikeus, jopa velvollisuus valvoa vankeja ja vankilan tiloja, minkä lisäksi vankeuslaissa säädetään tapaamisten valvonnasta. Päätöksenteossa tulee myös ottaa huomioon, että lähiomaiset ovat tapaamisista päätettäessä perustuslakiin ja EIS:iin perustuvan perhe-elämän

suojan vuoksi erityisasemassa ja että viranomaisilla on velvollisuus auttaa lähiomaisten yhteyksien säilymisessä.

AOA:n mielestä on perusteltua nimenomaisesti säätää saman vankilan vankien tapaamismahdollisuuksista, ottaen huomioon perustuslain 7 §:n 3 momentin toimeksianto turvata vapautensa menettäneen oikeudet lailla. Sen lisäksi, että perustuslaki edellyttää sääntelyä asiasta, tilanne ei nykyisellään ole vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta tyydyttävä. Kun asiasta ei ole nimenomaista sääntelyä, on AOA:n mukaan mahdollista, että eri vankiloiden ratkaisut voivat samankaltaisissakin tilanteissa poiketa toisistaan paljonkin. Tilanne on ongelmallinen myös virkamiesten harkintavallan ja vastuun näkökulmasta.

Lailla säätämisen vaatimusta puoltaa AOA:n mukaan myös se, että tapaamismahdollisuuden myöntämisessä on kyse paitsi oikeudesta yksityiselämään, vankilan kyseessä ollessa myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa taatusta oikeudesta turvallisuuteen. Lainsäätäjän asia on ratkaista, kuinka nämä tässä tapauksessa toisilleen vastakkaiset oikeudet tulee ottaa huomioon.

AOA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko vankeuslain ja tutkintavankeuslain tapaamista koskevia säännöksiä täydentää samassa vankilassa olevien, mutta eri osastoille sijoitettujen vankien tapaamista koskevilla säännöksillä.

AOA Jämskeläisen päätös 27.11.2009, dnrot 1304/4/07* ja esitys 4447/2/09, esittelijä Anu Rita

OM ilmoitti esitykseen antamassaan vastauksessa 25.3.2010 yhtyvänsä AOA:n käsitykseen siitä, että samaan vankilaan sijoitettujen vankien ja tutkintavankien mahdollisuuksista tavata toisiaan ei ole säädetty riittävästi täsmällisesti. OM:n mukaan säännösten täsmenmistä selvitetään vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

Kurinpitokäsittelyyn kuluvan ajan vähentäminen rangaistuksesta

Kantelija arvosteli Jokelan vankilan menettelyä siinä, että kurinpitoasian suulliseen käsittelyyn kulunutta aikaa ei huomioitu vähennyksenä kurinpitorangaistusta suoritettaessa silloin, kun tutkintavanki oli ollut erillään pidettävänä välittömästi ennen kurinpitokäsittelyä.

TVL:n mukaan tutkintavangin järjestysrikkomusta selvitettyä ja odotettaessa päätöstä kurinpitorangaistuksen määräämisestä tutkintavankia voidaan pitää erillään muista vangeista, jos se on tarpeen järjestyksen säilymiseksi tai muusta erityisestä syystä. Erillään pitäminen ei saa ylittää seitsemää vuorokautta. Aika, jonka tutkintavanki on ollut erillään muista vangeista, on otettava huomioon vähennyksenä kurinpitorangaistusta määrättäessä.

Vankila oli tulkinnut kurinpitorangaistuksen määräämisen odottelun tarkoittavan sitä aikaa, jonka vanki on erillään pidettävänä asian selvittämisen päättymisen jälkeen, mutta ennen suullisen kurinpitokäsittelyn alkamista. Rise on taas tulkinnut kohtaa siten, että vähennyksenä voitaisiin ottaa huomioon suulliseen kurinpitokäsittelyyn kulunut aika ennen kurinpitopäätöksen antamista.

AOA:n käsityksen mukaan säännös mahdollistaa sekä vankilan että Risen esittämät tulkinnat. AOA puolsi kuitenkin Risen tulkintatapaa, joka on johdonmukainen ja vangin kannalta edullisempi. Tulkinta on myös yhdenmukainen sen kanssa, miten vähennykset huomioidaan tuomioistuimessa rikosprosessin yhteydessä. AOA ei kuitenkaan katsonut, että vankilakaan olisi toiminut asiassa lainvastaisesti, kun se ei ole huomioinut kurinpitorangaistuksen vähennyksenä kurinpitoasian suulliseen käsittelyyn kulunutta aikaa. Vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ei ollut AOA:n mielestä täysin ongelmaton se, että kurinpitokäsittelyyn kulunut aika otetaan vähennyksenä huomioon eri tavalla eri tilanteissa ilman, että asiasta on selkeät säännökset. AOA saattoi huomionsa säännöksen tulkinnanvaraisuudesta OM:n tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 16.12.2009,
dnro 3918/4/08, esittelijä Matti Vartia

Virheellinen kurinpitopäätös

Jokelan vankilassa toimitetun tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että erälle vangille oli määrätty kaksi kurinpitorangaistusta järjestysrikkomuksesta. Vangille määrättiin sekä kolmen vuorokauden yksinäisyysrangaistus mahdollisena että 30 vuorokauden pituinen oikeuksien menetys (rahan käytön rajoittaminen).

Vankilan ja aluevankilan sekä Risen selvityksissä todettiin päätöksen olleen lainvastaisen. Aluevankilan lausunnossa, johon Rise yhtyi, tuotiin esiin mahdollisuus päätöksen korjaamisesta asiavirheenä.

Vaikka kurinpitoasian käsittely ja kurinpitorangaistuksen määrääminen eivät AOA:n mukaan ole varsinaista rikosprosessia, menettelyssä on kuitenkin noudatettava rikos- ja prosessioikeudellisia peruseriaatteita, kuten rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Näin ollen kurinpitorangaistuksista ja niiden mahdollisista yhdistelmistä tulee säätää laissa. Vankeuslaissa ei ole säädetty siitä, että samasta teosta voitaisiin määrätä kaksi eri kurinpitorangaistusta. Vankilan johtaja oli siten menettänyt lainvastaisesti määrätessään vangille järjestysrikkomuksesta sekä yksinäisyysrangaistuksen että oikeuksien menetyksen (rahan käytön kieltä).

Asiavirheen oikaisemisesta

Tapauksessa oli kyse lainvoimaisesta kurinpitoasiassa tehdystä vankilan johtajan hallintopäätöksestä, joka on ratkaistu lakia ilmeisen väärin soveltaen määräämällä samasta järjestysrikkomuksesta kaksi kurinpitorangaistusta. AOA:n mukaan asiassa on siten hallintolaissa tarkoitetut edellytykset asiavirheen korjaamiseksi.

Virheellisestä kurinpitopäätöksestä ei ollut AOA:n käsityksen mukaan aiheutunut vangille ainakaan merkittävää haittaa mm. siksi, että hänelle mahdollisena määrätyn yksinäisyysrangaistuksen täytäntöönpano oli selvityksen mukaan rauennut. Tämän vuoksi AOA tyytyi saattamaan käsityksensä vankilan johtajan menettelyn lainvastaisuudesta johtajan tietoon. Tämä ei kuitenkaan AOA:n mukaan merkinnyt sitä, ettei virheellisen päätöksen poistamiseen olisi tarvetta. AOA esittikin, että johtaja ryhtyy toimenpiteisiin asiavirheen korjaami-

seksi. AOA pyysi johtajaa ilmoittamaan 30.11.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia oli johtanut.

AOA Jääskeläisen päätös 28.5.2009,
dnro 3638/2/07*, esittelijä Harri Ojala

Johtajan ilmoituksen mukaan ratkaisua on oikaistu siten, että vangille määrätty ehdollinen yksinäisyysrangaistus on poistettu.

Selliloman epäämisen perusteet

AOA esitti OM:n harkittavaksi, ohjaavatko säännökset vangin määräaikaisesta osallistumisvelvollisuudesta vapauttamisesta (nk. selliloma) riittävästi eri vankiloissa noudatettavia käytäntöjä vapautusta myönnettäessä tai sen ajankohtaa määrättäessä.

Vankeuslain mukaan säännöllisesti toimintaan osallistunut vanki voidaan rangaistusajan suunnitelman toteutuminen huomioon ottaen vapauttaa osallistumisvelvollisuudesta määräajaksi, enintään neljäksi viikoksi vuodessa. Vangille, joka on osallistunut toimintaan säännöllisesti vähintään kuuden kuukauden ajan, voidaan vankeusasetuksen mukaan myöntää vapautusta osallistumisvelvollisuudesta kaksi arkipäivää kultakin osallistumiskuukaudelta. Osallistumisvelvollisuudesta vapauttaminen voidaan ajoittaa vankilan toimintojen järjestämisen kannalta soveltuvaan aikaan ja se voidaan antaa useammassa jaksossa.

AOA:n mukaan osallistumisvelvollisuudesta vapauttaminen on rinnastettavissa vuosilomaan, kuten vankeuslain esitöissä todetaan. Säännökset on muotoiltu siten, että ne antavat päätöksentekijälle harkintavaltaa ja mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin ja käytäntöihin aluevankiloissa ja vankiloissa. Säännöksissä ei ole myöskään ohjeistettu jo "ansaittuun" osallistumisvelvollisuudesta vapauttamiseen liittyvää tilannetta, jossa vanki siirretään laitoksesta toiseen, ennen kuin vapautta on ehditty järjestää. Vapaan antamisen ajankohdasta tai sen siirtämisestä eri kalenterivuodelle ei myöskään ole tarkempia säännöksiä.

AOA:n mukaan harkintavalta osallistumisvelvollisuudesta vapauttamisessa ei kuitenkaan ole rajoitukseton

vaan sitä sitovat perustuslain 6 §:ssä taattu yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluvat ja mm. hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Niiden mukaisesti vapaan myöntämisen tai myöntämättä jättämisen tulisi tapahtua hyväksyttävien ja johdonmukaisien perusteiden ja siten, että käytäntö eri vankien ja myös eri vankiloissa olevien vankien välillä muodostuisi mahdollisimman yhdenmukaiseksi.

Lain perusteluissa todettu sellivapaan ja vuosiloman välinen analogia huomioon ottaen esimerkiksi vangin siirtäminen toiseen laitokseen tai kalenterivuoden päättyminen eivät AOA:n mielestä saisi automaattisesti johtaa jo "ansaittujen" sellivapaapäivien menettämiseen. Säännösten väljä muotoilu ei ohjaa riittävän selkeästi laitoksissa noudatettavia käytäntöjä. Tämän vuoksi AOA piti perusteltuna, että nk. selliloman myöntämisestä ja järjestämisestä säädettäisiin täsmällisemmin.

AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 20.3.2009,
dnro 2425/4/08*, esittelijä Reima Laakso

OM totesi vastauksessaan AOA:n päätöksen perusteella vaikuttavan siltä, että säännökset ovat aiheuttaneet tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi tilanteessa, jossa vanki siirtyy toiseen vankilaan. Ministeriössä selvitetään tarkemmin, kuinka säännöksiä voitaisiin tämentää sellilomakäytäntöjen yhtenäistämiseksi. Mahdolliset lainmuutokset toteutetaan vankeuslainsäädäntöön tehtävien korjausten ja täydennysten yhteydessä.

Suljettujen vankiloiden sellihälytysjärjestelmät

Helsingin vankilan pohjoisella selliosastolla oli vielä käytössä ns. läppähälytysjärjestelmä, joka kaksi kertaa tunnissa tapahtuvan valvontakierroksen kanssa ei AOA:n mukaan täyttänyt vankeuslaissa hälytyslaitteille asetettuja vaatimuksia. AOA otti omana aloitteenaan yleisesti tutkittavaksi muiden suljettujen vankiloiden hälytysjärjestelmät.

Selvityksen perusteella suljetuissa vankiloissa käytössä olevia sellihälytysjärjestelmiä voitiin pitää sekä teknisesti että valvonnan järjestämisen osalta sellaisina, että ne täyttävät vankeuslaissa edellytetyt ja kansainvälisissä suosituksissa asetetut vähimmäisvaatimukset. Mikkelin vankilan tietyillä osastoilla tosin vain sillä edellytyksellä, että henkilökunnan mahdolliset poissaolot osastolta ovat hyvin lyhytaikaisia.

AOA ilmoitti pitävänsä puheyhteyden mahdollistavia hälytyslaitteita selkeästi parempana vaihtoehtona sekä vankien turvallisuuden että myös henkilökunnan toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta. Erityisen tärkeitä puheyhteyden mahdollistavat hälytyslaitteet ovat vankien turvallisuuden kannalta kriittisissä tiloissa, kuten eristysseleissä. Peruskorjauksien yhteydessä vankiloihin olikin asennettu puheyhteyden mahdollistavat hälytyslaitteet, mitä AOA piti perusteltuna.

AOA Jääskeläisen päätös 18.6.2009,
dnro 2012/2/07*, esittelijä Harri Ojala

Vankien puhelut valvontaviranomaisille

Vankilan järjestyssäännössä oli kielletty vankia soittamasta Riseen tai muihin vankilaa valvoviin viranomaisiin. AOA:n mukaan kysymys oli siitä, saattoiko vankilan järjestyssäännössä lain mukaan olla kieltoa, jonka mukaan vanki ei saa soittaa suoraan valvontaviranomaisille. Kyse oli siten myös vangin esteettömästä mahdollisuudesta yhteydenpitoon vankilan toimintaa valvoviin viranomaisiin asiassa, joka voi koskea hänen kohteluun.

Laki ei oikeuttanut tällaisen rajoituksen asettamista järjestyssääntöön. Puhelimen käyttöajoista voidaan kuitenkin vankilan järjestyssäännössä antaa vankilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämättömiä määräyksiä. AOA piti varsin selvänä, että vangille ei ylipäättäen voida asettaa yleistä yhteydenpitorajoitusta viranomaisiin.

Vankilan järjestyssääntöä oli muutettu ja soittokielto valvoviin viranomaisiin poistettu järjestyssäännöstä. AOA saattoi kielteisen käsityksensä vangin yhteyden-

pitorajoitukseen Risen ja Etelä-Suomen aluevankilan sekä Riihimäen vankilan tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 17.4.2009,
dnro 2526/2/07*, esittelijä Harri Ojala

Vankien mahdollisuus huolehtia käsihygieniasta

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi vankien mahdollisuuden pestä tai muutoin puhdistaa kätensä silloin, kun heidät on asutettu vesipistettä vailla olevaan selliin ja kun he eivät aina halutessaan pääse sellin ulkopuolelle huolehtimaan käsihygieniastaan. Tällöin on useimmiten kyseessä vankeinhoitolaitoksessa edelleen käytössä oleva ns. paljuselli, jossa ei ole WC-istuinta, vaan palju (ulostusastia), eikä myöskään käsienpesuallasta.

Risen antaman lausunnon mukaan käsihygienia oli kaikissa vankiloissa järjestettävissä jo nykytilanteessa seuraavilla tavoilla: vangeilla oli mahdollisuus käydä osaston yhteisissä WC- ja pesutiloissa aina ruokailuajoina ja muulloinkin osaston ollessa avoimena, vangeilla oli mahdollisuus ottaa selliin vettä ja pesuväli tai käsien puhdistamiseen voitaisiin käyttää kertakäyttöisiä desinfiivia puhdistuspyyhkeitä.

AOA totesi vankeinhoitolaitoksen johtavan ylläkkärin lausuntoon perustuen, että käsienpesumahdollisuuden puuttuminen aiheuttaa terveysriskin. AOA:n mukaan perustuslakiin sisältyvät ihmisarvoisen kohtelun ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitteet sekä vankeuslain säännökset huomioon ottaen vankeinhoitoviranomaisen tulee pyrkiä tuon riskin poistamiseen. Lisäksi vapautensa menettäneiden asianmukainen kohtelu edellyttää, että heidän elinolonsa vastaavat muuta yhteiskuntaa niin pitkälle kuin mahdollista. Asuintilat, joista puuttuu mahdollisuus huolehtia käsihygieniasta, eivät täyty tämän ns. normaalisuuspriaatteen asettamia vaatimuksia. Näillä perusteilla AOA katsoi, että vangeille tulee halutessaan olla mahdollisuus pestä tai muutoin puhdistaa kätensä.

AOA pyysi Riseen huolehtimaan siitä, että hänen esittämänsä käsitys vankien oikeudesta riittävään käsihygie-

niaan ja Risen esittämät menettelyvaihtoehdot, joilla vankien mahdollisuus huolehtia käsihygieniasta voidaan taata, saatetaan vankiloiden tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 23.6.2009,
dnro 244/2/07*, esittelijä Anu Rita

Omien vaatteiden käyttäminen vankisairaalassa

TVL:n mukaan tutkintavanki saa käyttää omia vaatteitaan, jollei siitä aiheudu vaaraa tutkintavankeuden tarkoitukselle, vankilan järjestykselle tai tutkintavangin terveydelle.

TVL:ssä ei nimenomaisesti oteta kantaa omien vaatteiden käyttöön Vankisairaalassa tai muissa Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön alaisissa yksiköissä, vaan ainoastaan niiden käyttöön suljetussa vankilassa. AOA katsoi, että TVL:n vaatetusta koskevia säännöksiä ei voitu ongelmitta ulottaa koskemaan Vankisairaalassa tai myöskään siviilisairaalassa hoidossa olevan tutkintavangin vaatetusta.

Terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä, joiden perusteella omasta tahdosta hoidossa olevalta potilaalta voitaisiin evätä omien vaatteiden haltuun saaminen. Potilaat käyttivät sairaaloissa kuitenkin lähes poikkeuksetta sairaalavaatetusta. Tältä osin tuntui luonnolliselta ja perustellulta, että näin menetteltäisiin myös Vankisairaalassa.

AOA piti epäselvänä sitä, miten vankia koskevia säännöksiä on sovellettava Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön alaisissa yksiköissä hoidossa oleviin vankeihin. AOA:n mukaan ongelma ei koskenut ainoastaan vaatetusta, vaan myös esimerkiksi omaisuuden haltuun antamista ja tapaamisasioita. AOA saattoi OM:n tietoon käsityksensä säännösten epäselvyydestä ja pyysi ministeriötä harkitsemaan asiaa ja ilmoittamaan 1.2.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin AOA:n käsitys on mahdollisesti antanut aiheita.

Vankisairaalassa vangit saivat haltuun omat alusvaatteet. Naisvanki ei ollut saanut haltuun toppia, koska sitä ei katsottu alusvaatteeksi. AOA totesi mm., että Risen

vankien vaatetuksesta antama määräys koski sitä, mitä laitosvaatteita vangille oli annettava haltuun Vankisairaalassa. Määräystä ei AOA:n käsityksen mukaan voitu tulkita siten, että vangin haltuun ei voitaisi antaa sellaisia vangin omia vaatteita, joita ei nimikkeenä ollut mainittu määräyksen listassa. Mikäli toppi vastasi käytössä rintaliivejä, niin kuin vaikutti olleen, AOA ei nähnyt esitettyä tai perustetta sille, miksi kantelijalle ei olisi voitu antaa sitä haltuun myös Vankisairaalassa.

AOA Jääskeläisen päätös 3.11.2009,
dnro 1786/4/08, esittelijä Matti Vartia

5.4.3 MUUT RATKAISUT

Laitosjärjestyksen ylläpito ja vankien kohtelu

Eristämistarkkailun olosuhteet

AOA arvosteli Pelson vankilan menettelyä vangin eristämistarkkailussa.

Eristämistarkkailussa oleva vanki ei ollut saanut selliin raamattua eikä muutakaan lukemista. AOA totesi, että vangille tulee varata riittävän usein pääsy vankilan kirjastoon. Eristämistarkkailuun sijoittaminen ei rajoita muulla tavoin vangin kirjastonkäyttöoikeutta kuin että hän ei itse pääse vankilan kirjastoon. Kirjastonkäyttöoikeuden oli katsottava pitävän sisällään sen, että vangilla on oikeus myös saada haltuunsa lainaamansa kirja. Raamatun ja muun uskonnollisen kirjallisuuden haltuun antamista puolsi AOA:n mukaan vielä sekin seikka, että vankilalle oli asetettu velvollisuus huolehtia eristämistarkkailuun sijoitetun mahdollisuudesta uskonnonharjoittamiseen. Raamatun ja muun uskonnollisen kirjallisuuden lukemisesta saattoi olla kyse uskonnonharjoittamisesta.

Kirjoitusvälineiden osalta oli menetelty virheellisesti paitsi siinä, että niitä ei ollut annettu haltuun, myös siinä, että kantelijan ei ollut sallittu kirjoittaa vankilaa valvovalle viranomaiselle. Tätä AOA piti erityisen moitittavana. Kirjeenvaihto valvontaviranomaisten kanssa oli

sittemmin mahdollista, mutta kirjoittaminen tapahtui valvotusti ilmeisesti siten, että vartija on sellissä vangin kirjoittaessa kirjettä oikeusasiamiehelle ja kirjeen valmistumisen jälkeen. Vaikka olisikin niin, että vartija ei näe mitä vanki kirjeeseen kirjoittaa ja että tällöin ei loukattaisi perustuslain 10 §:ssä suojattua kirjesalaisuutta, niin AOA:n oli vaikea nähdä perustetta sille, miksi oikeusasiamiehelle tai muullekaan taholle kirjoittamisen tulisi tapahtua valvotusti. AOA:n mukaan henkilökunnan ei tule millään tavalla puuttua tai rajoittaa vangin kantelu- ja kirjeenvaihto-oikeuden käyttämistä.

Vankilan käytäntö oli virheellistä myös siltä osin, että ulkoilu, suihkussa käynti ja hampaiden pesu ei ollut mahdollista eristämistarkkailun aikana. Eristämistarkkailuun sijoitetun vangin ulkoilusta ei ollut erityissäännöksiä, joten ulkoilussa oli sovellettava vankeuslain ulkoilua koskevaa yleissäännöstä. Sen mukaan vangille on varattava mahdollisuus ulkoilla, jollei vangin terveydentilasta taikka vankilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Ulkoilun epääminen edellytti siten säännöksessä asetettujen edellytysten täytymisen tapauskohtaista harkintaa. Pelkästään se, että vanki oli sijoitettuna eristämistarkkailuun, ei oikeuttanut hänen ulkoilujensa epäämistä.

Säännökset eivät nimenomaisesti edellyttäneet sitä, että vangille annetaan päivittäin mahdollisuus suihkuun. AOA katsoi kuitenkin, että normaalisuusperiaatteen kannalta oli tavoiteltavaa ja perusteltua, että vangilla olisi mahdollisuus päästä päivittäin suihkuun. Kantelijalle oli annettu mahdollisuus päästä suihkuun vasta seitsemän päivän jälkeen. AOA:n mukaan kantelijalle ei ollut järjestetty asianmukaista mahdollisuutta peseytymiseen eristämistarkkailun aikana.

Vankilalle asetettu velvollisuus järjestää vangille mahdollisuus peseytymiseen päivittäin sisälsi AOA:n mukaan sen, että vangille oli annettava mahdollisuus myös hampaiden pesuun.

Kantelija oli useasti pyytänyt, että hänen vaimolleen ilmoitettaisiin hänen saapumisestaan vankilaan. Tämä oli luvattu tehdä, mutta epäselväksi oli jäänyt oliko näin tehty. Vankilalla ei AOA:n mukaan ollut velvollisuutta soittaa vangin puolesta vaimolle, mutta vankeuslain mukaan vangille oli annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä vanki-

lan ulkopuolelle. Vangin eristämistarkkailuun sijoittaminen ei vienyt häneltä tätä oikeutta. Asiassa oli AOA:n mukaan menetelty virheellisesti, kun kantelijan ei ole annettu soittaa vaimolleen.

Myös itse eristämisolosuhteet antoivat aihetta arvosteluun. Vankila oli estänyt luonnon valon pääsyn eristys-selliin. Syynä ikkunan peittämiseen vanerilevyllä oli luovattomien aineiden tai esineiden hävittäminen särkemällä ikkuna. Voimassa olevassa laissa ei ollut säädetty asiasta, mutta luonnonvalon pääsyn esteettömyyttä edellytettiin kansainvälisissä suosituksissa. CPT:n mukaan vangeilta ei missään tilanteissa saa riistää luonnonvaloa. AOA:n mukaan vankilan tuli löytää toinen keino estää vankia hävittämästä luvattomia aineita ikkunan kautta.

AOA:n mukaan lähtökohtana oli, että eristämistarkkailu oli lopetettava, mikäli lääkäri toteaa henkilökatsastuksen perusteella, että vangin kehossa ei ole kiellettyjä esineitä tai aineita. AOA piti ongelmallisena vankilan toimintaa, kun se päätti olla keskeyttämättä eristämistarkkailua sen jälkeen, kun tehdyssä henkilökatsastuksessa ei ollut havaittu vieraita esineitä.

Eristämistarkkailun kestossa on AOA:n mukaan huomioitava kaksi eri asiaa. Eristämistarkkailua saadaan ensinnäkin jatkaa, kunnes kielletyt aineet tai esineet ovat poistuneet vangin elimistöstä tai kunnes eristämiseen ei enää muuten ole syytä. Toiseksi eristämistarkkailu ei saa kestää yli seitsemää vuorokautta. Mikäli vangin kehossa on henkilökatsastuksessa havaittu kiellettyjä aineita tai esineitä, eristämistarkkailua saadaan kuitenkin jatkaa seitsemän vuorokautta enimmäisajan jälkeen.

AOA piti kantelijan kohtelua kokonaisuutena arvioiden ihmisarvoa loukkaavana. Kyseessä ei ole ollut yksittäinen tapaus vaan vankilassa noudatettu yleisempi käytäntö. AOA ei pitänyt vankilan toimintaa tahallisenä. Asiassa oli pikemminkin kyse virheellisestä tai puutteellisesta käsityksestä eristämistarkkailun täytäntöönpanossa noudatettavista säännöksistä ja niiden tulkin-nasta. Vankila oli sittemmin monilta kohdin korjannut toimintatapaansa ja ohjeistustaan.

AOA katsoi, että vankilan johtaja ja turvallisuudesta vastaava apulaisjohtaja eivät olleet toimineet tapaukses-

sa heiltä edellyttävällä tavalla ja antoi heille vastaisen varalle huomautuksen virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä. Vankeinhoitoesimiehelle AOA piti riittävä nä seuraamuksena päätöksen saattamista hänen tietoonsa vastaisen varalle huomioitavaksi.

AOA pyysi myös Riseä ja Pohjois-Suomen aluevankilan johtajaa harkitsemaan, kuinka kantelijan ihmisarvoa loukannut kohtelu voitaisiin hyvittää hänelle. Lisäksi hän pyysi Riseä saattamaan tässä päätöksessä esitetyt kannanotot vankiloiden tietoon. AOA pyysi Riseä ilmoittamaan 1.4.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aiheutta. Vielä AOA saattoi käsityksensä eristämistarkkailun täytäntöönpanon tarkemman sääntelyn tarpeesta OM:n tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan 1.4.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut aiheutta.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2009,
dnro 1308/4/09*, esittelijä Harri Ojala

RISEn keskushallintoyksikön ilmoituksen 29.3.2010 mukaan Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtaja on pitänyt hyvitystä perusteltuna, vaikka asiassa ei ollut syntynyt vahingonkorvauslain mukaan korvattavaa kärsimystä. Vangille on suoritettu kohtuullisena hyvityksenä eristämistarkkailun aikana tapahtuneesta ihmisarvoa loukkaavasta kohtelusta 50 euroa päivältä eli seitsemältä päivältä yhteensä 350 euroa.

RISE ilmoitti lähettäneensä AOA:n päätöksen tiedoksi vankiloiden johtajille ja apulaisjohtajille sekä rikosseuraamusalueiden aluejohtajille ja lakimiehille sekä osalle keskushallintoyksikön virkamiehistä. RISEn keskushallintoyksikkö on lisäksi tarkastanut Pelson vankilan 23.–24.3.2010. Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että vankila oli toiminnassaan huomioinut tarkkaan AOA:n päätöksessä esitetyt kannanotot.

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 26.3.2010, että AOA:n päätöksessä mainitsemien turvaamistimenpiteiden sääntelyssä on täsmentämisen tarvetta. Säännösten täsmentämistä selvitetään vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevan esityksen valmistelun yhteydessä. Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle syksyllä 2010.

Yksinäisyysrangaistuksen täytäntöönpano-olosuhteet

Kantelija arvosteli Turun vankilan menettelyä yksinäisyysrangaistuksen täytäntöönpanossa monissa asioissa. Hän joutui suorittamaan yksinäisyysrangaistusta kameravalvonnassa sellin valot jatkuvasti päällä, hänelle ei ollut annettu mm. tyynyä ja liinavaatteita eikä säännöksissä sallittuja esineitä. Hänellä ei myöskään ollut mm. oikeutta ostaa tavaroita laitosmyymälästä eikä hänellä ollut mahdollisuutta lainata kirjoja.

AOA totesi, että vankeuslaissa on tarkkailusta ja eristämistarkkailusta erikseen todettu, että niiden edellyttämä valvontaa voidaan suorittaa teknisin apuvälinein. Muualla vankeuslaissa ei ole säännöksiä siitä, että vangin valvontaan sellissä voitaisiin käyttää kameravalvontaa. Vaikka vangin asuttama selli ei nauti kotirauhan suojaa, niin sellin kameravalvonta loukkaa hänen perustuslaissa turvattua yksityisyyden suojaansa. Tämän vuoksi sellin kameravalvonta on mahdollista vain silloin, kun siitä on säädetty laissa. AOA katsoi asiassa menettelyn virheellisesti, kun kantelija oli ollut kameravalvonnassa yksinäisyysrangaistusta suorittaessaan. Tapauksessa ei siten ollut myöskään perusteita pitää sellissä valoja päällä kameravalvonnan suorittamiseksi.

AOA totesi, että yksinäisyysrangaistuksen suorittaminen sisältää omaisuuden hallussapidon rajoittamisen. Järjestyssäännössä voidaan antaa osastokohtaisia hallussapitomääräyksiä ja eristysosastolla voi siten olla omia osastokohtaisia määräyksiä. Yksinäisyysrangaistusta suorittavan osalta on kuitenkin noudatettava heitä koskevia määräyksiä, eikä niiden kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevia eristysosaston omia määräyksiä. Risen määräyksessä on erikseen määrätty ne tavarat, jotka on annettava yksinäisyysrangaistusta suorittavan haltuun, eikä vankilalla ole kyseisten tavaroiden haltuun antamisessa harkintavaltaa. AOA katsoi menettelyn virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut annettu haltuun hammasharjaa ja hammastahnaa.

Risen määräyksessä on otettu kantaa myös vangin haltuun annettaviin vuode- ja liinavaatteisiin. AOA totesi, että yksinäisyysrangaistuksen suorittamiseen ei kuulu se, että vuode- ja liinavaatteiden haltuun antamista vangille rajoitettaisiin. AOA katsoi menettelyn virheel-

lisesti, kun kantelijalle ei ollut annettu selliin haltuun tyynyä ja lakanaa.

AOA totesi, että vangille voidaan määrätä kurinpitorangeaistuksena oikeuksien menetys ja sen kohteena voi olla mm. rahan tai muiden maksuvälineiden käytön rajoittaminen. Tällöin voidaan rajoittaa vangin oikeutta hankkia mm. laitosmyymälästä elintarvikkeita ja muita tarvikkeita. Oikeuksien menetyksessä ja yksinäisyysrangaistuksessa on kyse eri kurinpitorangeaistuksista, ja yksinäisyysrangaistukseen ei voida katsoa sisältyvän rahan käytön kieltämistä laitospöytäalustassa. Säännöksiä on perusteltua tulkita siten, että yksinäisyysrangaistusta suorittavalle voidaan toimittaa laitosmyymälästä tilauslistalla sellaisia tavaroita, joita hänellä on oikeus pitää sellissä hallussaan. AOA ei nähnyt perusteita siihen, miksi yksinäisyysrangaistusta suorittavalle ei tupakan lisäksi toimitettaisi laitosmyymälästä myös kahvia, teetä, sokeria, henkilökohtaisen hygienian hoitamiseen välttämättömiä tarvikkeita ja kirjoitustarvikkeita.

AOA totesi, että yksinäisyysrangaistuksen suorittaminen ei muulla tavoin rajoita vangin kirjastonkäyttöoikeutta kuin että hän ei pääse itse käymään vankilan kirjastossa kirjoja lainaamassa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hänelle on annettava lainausluetelo kirjaston kirjoista, ja hän voi sillä lainata haluamansa kirjat. AOA katsoi tapauksessa menetellyn virheellisesti, kun kantelijalle ei ole annettu mahdollisuutta kirjojen lainaamiseen.

AOA katsoi kokonaisuutena kantelijan kohtelun olleen ainakin lähellä ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua. Toisaalta vankilan toiminta ei AOA:n näkemyksen mukaan ollut tahallista, vaan pikemminkin asiassa oli kyse virheellisestä tai puutteellisesta käsityksestä yksinäisyysrangaistuksen täytäntöönpanossa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä. Tämän vuoksi AOA piti riittävänä, että hän antoi Turun vankilalle huomautuksen säännösten ja määräysten vastaisesta menettelystä. Vankilan johtajaa kehoitettiin ryhtymään tilanteen korjaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin ja Riseä pyydettiin saattamaan päätöksessä esitetyt kannanotot vankiloiden tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 4.12.2009, dnrot 1418*, 1486*, 1488* ja 1489/4/09*, esittelijä Matti Vartia

Samanlaiset kysymyksenasettelut tulivat esille kante-luasiassa, jossa kantelijan sijoittaminen eristysosastolle vankilassa perustui järjestysrikkomuksen selvittämisen aikaiseen erillään pitämiseen. Asiantila ei AOA:n mukaan kuitenkaan muuttanut asian arvioinnin perusteita eikä lopputulosta. AOA:n mukaan tällaisen vangin oikeudet eivät voineet olla ainakaan suppeammat kuin yksinäisyysrangaistusta suorittavan vangin (1042/4/08*). Kyse oli myös siitä, että eristys-sellissä, jossa kantelijaa oli pidetty, valot olivat päällä koko ajan. Vastaavanlainen käytäntö oli ilmennyt myös erään tutkintavangin yksinäisyysrangaistuksen suorittamisen aikana (1309/4/09). Selvityksissä käytäntöä perusteltiin mm. vangin ja tutkintavangin terveyden-tilan ja hyvinvoinnin seurannalla. AOA totesi molemmissa tapauksissa, että yksinäisyysrangaistusta suorittavan kameravalvonta ei lain mukaan ollut mahdollista, ja saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä vankiloiden tietoon.

Puhalluskoe osaston vangeille

Riihimäen vankilan eräällä osastolla suoritettiin kaikille vangeille puhalluskoe. Puhalluskoe suoritettiin sillä perusteella, että osaston erään vangin sellistä löytyi kaksi miltei tyhjää puolentoista litran muovipulloa, joiden pohjalla oli hiivasakkaa. Tämän vangin puhalluskoe antoi tulokseksi 1,96 promillea. Näiden havaintojen perusteella osaston muutkin vangit puhallutettiin, mutta heidän osaltaan puhalluskoe ei antanut viitteitä alkoholien nauttimisesta. Asiasta kanteli kaksi puhallusko-keen kohteeksi joutunutta vankia.

AOA arvioi päätöksissään, oliko tilanteessa ollut lais-sa tarkoitettu konkreettinen epäily kantelijan alkoholin nauttimisesta. AOA:n mukaan mikään konkreettista havainnoista ei selvitysten perusteella liittynyt suoraan kantelijaan; ainoa, mikä hänet liitti löydettyihin alko-holipulloihin ja antoi epäilylle aiheen, oli se, että hän asui samalla osastolla kuin päihtynyt vanki. Hänellä oli sen vuoksi katsottu olleen mahdollisuus nauttia juomaa ja hänellä oli aiempi päihteyksiin liittyvä kurin-pitomerkitä.

AOA:n mukaan pelkkä mahdollisuus oli kuitenkin eri asia kuin se, oliko ollut syytä epäillä tällaisen muun vangin nauttineen alkoholia ja olevan sen vaikutuksen

alainen toimenpiteestä päätettäessä. Aikaisempi kurinpitomerkintä ei voinut yksinään olla vaadittavan konkreettisen epäilyn perusteena eikä juurikaan edes muuta näyttöä tukevana lisäperusteena. Näistä syistä tilanteessa ei AOA:n mielestä ollut perusteita automaattisesti puhalluttaa kaikkia osaston vankeja. Epäilyn aiheellisuutta olisi tullut selvittää erikseen kunkin vangin osalta esimerkiksi aistihavainnoin, puhuttamalla ja tekemällä havaintoja vangin käyttäytymisestä.

Tilanteen arviointia voitiin kuitenkin pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Sen johdosta ja kun puhalluskokeen suorittamisessa oli kysymys melko vähäisestä puuttumisesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä puhalluskokeen edellytyksistä Riihimäen vankilan ja Risen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätökset 24.6.2009, dnrot 2723* ja 2726/4/08, esittelijä Mikko Eteläpää

Osastosijoittelu ja toiminnot osastolla

Pelson vankilassa oli menetelty virheellisesti sijoittamalla kantelija olosuhteisiin, jotka tosiasiallisesti merkitsivät vankeuslaissa tarkoitettua erillään pitämistä. Näin menetellessään vankila oli myös vaikuttanut siihen, että vangilla ei ole ollut lain mukaista mahdollisuutta saattaa erillään pitämisen perusteiden lainmukaisuutta oikeasuvaatimuksella aluevankilan johtajan ja tarvittaessa vielä valituksella hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti rasakauttavana tekijänä huomioon sen, että vankilan huomiota oli kiinnitetty oikeaan menettelyyn vangin erillään pitämistä koskevassa päätöksenteossa jo aiemmin. Ratkaisu oli tosin koskenut vankeuslakia edeltänyttä aikaa. Oikeusturvatekijät olivat vankeuslain myötä vielä korostuneet.

Lieventävänä seikkana vankilan johtajan menettelylle AOA huomioi, että johtaja oli tullut vankilan johtajaksi vasta edellä mainitun AOA:n ratkaisun jälkeen. Vankila oli myös asian tutkinnan aikana muuttanut käytännössä Risen kehotuksesta. AOA piti riittävänä, että hän saattoi käsityksensä vankilan johtajan ja apulaisjohtajan tietoon. Asiassa oli myös kysymys osastolle sijoitettujen vankien mahdollisuudesta osallistua vangeille

järjestettäviin uskonnollisiin tilaisuuksiin (1884, 1885 ja 2008/4/07).

Sijoittelussa olevien vankien toiminnot

Kantelija arvosteli aluevankilan sijoittajayksikössä sijoittelussa olevien vankien olosuhteita ja sijoittelun pitkästä kestoista. Vangit joutuivat olemaan selleissään 23 tuntia vuorokaudessa ilman muuta toimintaa kuin ulkoilu. Kantelijan mukaan sijoittelussa oleville vangeille ei myönnetä valvomattomia tapaamisia.

AOA totesi, että vaikka sijoitteluun kulunutta aikaa oli kantelun jälkeen saatu lyhennettyä keskimäärin yhteen kuukauteen, niin sijoitteluun kuluva aikaa ei voitu vielääkään pitää tyydyttävänä.

Sijoittelussa olevia vankeja koskevat kuitenkin samat säännökset toiminnan järjestämisestä kuin muitakin vankeja. AOA katsoi, että toimintojen vähäisyys osaltaan edellyttää sitä, että osastolle sijoittamisen tulisi olla mahdollisimman lyhytaikaista. Mitä kauemmin sijoittelu kestää, sitä perustellumpaa on, että vangilla on mahdollisuus osallistua vankilan toimintoihin.

Vankilan linjauksen mukaan valvomattomia tapaamisia ei myönnetty niille vangeille, joille ei ollut myönnetty valvomattomia tapaamisia ennen sijoitteluun saapumista. AOA katsoi, että pelkästään vangin sijoittelussa olemista ei voida pitää sellaisena synnä, että yksinomaan sillä perusteella valvoton tapaaminen voitaisiin evätä (145/4/07).

Kirjeenvaihdon ja puhelujen valvonta

Valvontaviranomaiselta saapuneen kirjeen avaaminen

Vankilassa saapuvaa postia tarkastanut vartija oli avannut kaksi kantelijalle oikeusasiamiehen kansliasta lähetettyä kirjettä. Lain mukaan vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea. AOA antoi vartijalle huomautuksen hänen lainvastaisesta

menettelystään. Menettelyä arvioitaessa otettiin huomioon, että vartija oli työskennellyt tehtävässään ensimmäistä päivää ja että ei ollut perusteita epäillä hänen kertomaansa siitä, että kirjeet oli vain avattu eikä luettu. Lisäksi kyseessä oli ollut epähuomiossa tapahtunut inhimillinen erehdys.

AOA Jämskäläisen päätös 19.8.2009,
dnro 2126/4/09, esittelijä Anu Rita

Isänpäiväkortin toimittaminen vangille

Kantelija ei ollut saanut haltuunsa lapsiensa lähettämiä isänpäiväkortteja. Lisäksi käräjäoikeuden lähettämä kirje oli avattu.

Vankilan selvityksen mukaan isänpäiväkorteissa oli kyse itse askarrelluilta vaikuttavista pahvikorteista, jotka olivat olleet valokuvausliikkeen pahvisissa kehyksissä. Selvityksen mukaan kortteja ei voitu tarkastaa ilman niiden rikkomista.

AOA totesi, että vangille lähetettyjen askarrellujen korttien haltuun antamisesta kieltäytymistä on mahdollista perustella kahdella eri syyllä. Ensiksikin epäämistä voidaan perustella sillä, että niissä katsotaan olevan kyse kielletyn esineen haltuun antamisen epäamisestä vankeuslain 9 luvun 1 §:n perusteella. Toinen mahdollinen peruste on postilähetyksen pidättäminen vankeuslain 12 luvun 5 §:n perusteella. On korttien haltuun antamisen epäämisen syynä kumpi tahansa edellä mainituista perusteista, niin molemmissa tapauksissa vangilla on muutoksenhakuoikeus päätöksestä.

AOA:n käytettävissä ei ollut kyseisiä isänpäiväkortteja, joten hänellä ei ollut mahdollisuutta tarkemmin arvioida noudatettua menettelyä.

Käräjäoikeudelta saapuneesta kirjeestä AOA totesi, että kirjeiden tarkastamista koskeva säännös antaa vankilalle laajan harkintavallan päättää myös tuomioistuimen lähettämien kirjeiden avaamisesta eikä asiassa ole ilmennyt aiheetta epäillä lainvastaista menettelyä. AOA totesi käsityksensä, että tuomioistuimen lähettämien kirjeiden kanssa olisi perusteltua noudattaa sa-

manlaista menettelyä kuin vangin oikeudenkäyntiavustajalta saapuneen kirjeen tarkastamisessa eli että kirje avattaisiin vain vangin läsnä ollessa.

AOA Jämskäläisen päätös 17.12.2009,
dnro 1706/4/09, esittelijä Matti Vartia

Kirjeen toimittaminen vangille

Vangin toiselle vangille lähettämä kirje oli palautettu hänelle, koska kirjeen vastaanottaja oli siirretty toiseen vankilaan. Kantelija katsoi, että vankilan olisi pitänyt kääntää kirje siihen vankilaan, johon vastaanottaja oli siirretty.

AOA totesi, että vankeuslaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä ei ole erikseen annettu määräystä siitä, miten vankilan on meneteltävä tällaisissa tapauksissa. AOA katsoi vankilan menetelleen asiassa hallintolain hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti, kun kirjettä ei ollut käännetty toimitettavaksi vastaanottajalle hänen sen hetkiseen sijoitusvankilaan (2424/4/08).

Vankeinhoitolaitoksen puhelunvälityksen siirtäminen yksityiselle

AOA Jämskäläisen päätös 29.10.2009, dnro
2232/4/07* on selostettu Muut asiat -jaksossa s. 287.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Poistumislupa tärkeän syyn perusteella

Kantelija arvosteli sitä, että Satakunnan vankilassa hänelle ei myönnetty poistumislupaa perheensä muuttoa varten. Kielteisiä päätöksiä oli perusteltu sillä, että poistumisluvalla ei ollut esitetty riittävän tärkeää syytä.

AOA katsoi, että vangilta voidaan edellyttää selvitystä esitetyn perusteen todenperäisyydestä ja tärkeydestä. Hallintolain säännökset asiakirjan täydentämisestä ja viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta koskevat myös poistumislupa-anomusten käsittelyä. Mikäli van-

kila katsoo, että anomus on ollut puutteellisesti perusteltu, niin lähtökohtaisesti vankia tulisi kehottaa määräjasssa täydentämään anomustaan. Vankilalla olisi ollut mahdollisuus tarkastaa tietoja puhelimitse avovaimolta ja väestörekisteristä. Kun muutto on nimenomaisesti mainittu lain perusteluissa esimerkkinä tärkeästä syystä, poistumislupa tulisi muuton perusteella lähtökohtaisesti myöntää, jos muut edellytykset täyttyvät eikä erityisiä vastasyitä ole. Tapauksessa tällaisia vastasyitä ei ollut esitetty, ja tässä valossa AOA piti päätösharkintaa virheellisenä.

AOA kiinnitti vastaisen varalle vankilan huomiota tärkeästä syystä anottujen poistumislupien perusteiden tärkeyden arvioimiseen, viranomaisen selvittämismenettelyyn ja päätösten perusteleamiseen (2263/4/07).

Tärkeän syyn perusteella haetun kielteisen poistumislupapäätöksen perusteluista oli kyse myös toisessa asiassa. Päätöstä oli perusteltu sillä, että kantelijan vapautumisajankohta oli lähellä ja että hänellä olisi ollut mahdollisuus hoitaa asioita rangaistusajan pituuden perusteella myönnettyillä poistumisluvilla. AOA totesi, että jos esitetty peruste arvioidaan sellaiseksi, että se täyttää tärkeästä syystä myönnettävän poistumisluvan edellytykset, poistumislupa on tällöin myönnettävä tärkeän syyn perusteella, vaikka vanki ei olisi vielä käyttänyt kaikkia rangaistusajan pituuden perusteella myönnettäviä poistumislupia. Kielteistä päätöstä ei voida myöskään perustella sillä, että vangilla olisi ollut mahdollisuus hoitaa asioitaan aikaisemmalla rangaistusajan pituuden perusteella myönnettyillä poistumisluvilla. AOA kiinnitti vankilan huomiota huolellisuuteen poistumislupapäätöksen perustelemisessa (2196/4/07).

Poistumislualle päästämiskäytäntö

Vankilassa oli menetelty virheellisesti kun laitoksessa noudatetun käytännön mukaan vartijat estivät vankeja lähtemästä poistumislualle, jos vangille ei ollut tullut hakijaa. Vankilassa noudatettu käytäntö ei ollut voimassa olevan lain mukainen eikä siitä ollut laadittu ohjetta kirjalliseen muotoon. Käytännöstä ei ollut myöskään säännönmukaisesti tiedotettu vangeille (2381/4/07).

Järjestysrikkomuksen selvittäminen ja kuulemisen kirjaaminen

Kantelijalle oli annettu muistutus sopimattoman käytöksen johdosta. Kantelijan kuuleminen oli tapahtunut kuitenkin vain suullisesti, eikä kuulemisesta ollut laadittu kirjallista kuulemispöytäkirjaa.

AOA totesi, että säännösten mukaan vangin kuuleminen on kirjattava pöytäkirjaan ja että se koskee myös niitä tapauksia, joissa järjestysrikkomus johtaa vain muistutuksen antamiseen. AOA totesi vankilan menettelleen asiassa virheellisesti. AOA katsoi kuitenkin, että koska Rise ei ollut vielä tapauksen ajankohtana vahvistanut järjestysrikkomuksen selvittämisen pöytäkirjamallia, asia ei antanut aihetta muuhun, kuin että hän kiinnitti vankilan huomiota kuulemisen kirjaamiseen (2626/4/07).

Muistutukseen johtaneen järjestysrikkomuksen selvittämisestä ja annettujen lausuntojen kirjaamisesta oli kyse myös asiassa, jossa AOA arvioi muistutuksen asemaa kurinpitäjärjestelmässä pitäen sitä epäselvänä (3949/4/07*).

Vangin kuuleminen järjestysrikkomusta selvitettäessä ja kurinpitokäsittelyssä

Vankilan apulaisjohtaja oli menetellyt virheellisesti laiminlyödessään kantelijan kuulemisen kurinpitoasiaa selvitettäessä. Velvollisuus kuulla vankia järjestysrikkomuksesta ilmenee selkeästi vankeuslaista. Järjestysrikkomuksen selvittämisestä on myös pidettävä pöytäkirjaa. Siitä, mitä kurinpitoasian selvittämisestä on kirjattava pöytäkirjaan, on puolestaan säädetty vankeusasetuksessa.

Kanteluasiassa oli keskeistä myös se, että vangin antama lausunto olisi pitänyt kirjata. Se, että vankitietojärjestelmä ei tätä mahdollistanut, ei ollut hyväksyttävä peruste jättää kirjaamatta lausumaa. Vangin mahdollinen oikaisuvaatimus ei voinut korvata tätä lausuman kirjaamista koskevaa velvoitetta. AOA saattoi vankilan tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi

myös Riselle ja Pohjois-Suomen aluevankilan johtajalle (909/4/07).

Perusteet järjestysrikkomuksesta epäillyn vangin erillään pitämiselle

AOA arvioi, oliko kantelijan runsaan kolmen vuorokauden pituinen erillään pitäminen tutkinnallisista syistä ollut perusteltua. Vankeuslain mukaan erillään pitäminen on mahdollista silloin, kun ”se on tarpeen järjestyksen säilymiseksi tai muusta erityisestä syystä”.

AOA:lle annettussa lausunnossa tai selvityksessä ei ollut yksilöity sitä, mistä syystä erillään pitämisen katsottiin olevan tarpeen järjestyksen säilymiseksi tai muusta erityisestä syystä. Selvityksessä puhuttiin asian selvittämisestä ja tutkinnallisista syistä vain yleisellä tasolla. Esimerkiksi sitä, miten ”ilmoitusta on selvitetty 14.–17.4.2008 välisenä aikana”, ei ollut lainkaan havainnollistettu. Selvityksessä ei ollut myöskään kerrottu, olisiko kantelijan erillään pitämisestä luopuminen jollain lailla voinut vaarantaa järjestysrikkomuksen selvittämisen onnistumisen tai mitä muita haitallisia seuraamuksia siitä mahdollisesti olisi koitunut. Tällaisia seikkoja ei ilmennyt muutenkaan käytettävissä olleista asiaan liittyvistä asiakirjoista.

Vankilan ei ollut osoitettu menetelleen asiassa lainvastaisesti. Vankilan menettely näyttäytyi toisaalta jossain määrin arvostelulle alttiina siinä suhteessa, että kantelijan erillään pitämisen tarpeellisuutta järjestyksen säilymiseksi tai muusta erityisestä syystä ei ollut perusteltu. Vankilan menettelystä saattoi myös saada sellaisen syyttömyysolettaman vastaisen käsityksen, että lähtökohtaisena käsityksenä olisi ollut kantelijan syylistyminen järjestysrikkomukseen ja että tästä olisi seurannut erillään pitäminen tutkinnallisista syistä enemmän tai vähemmän automaattisesti.

AOA kiinnitti vankilan huomiota vankeuslain 15 luvun 14 §:n kaikkien soveltamisedellytysten tarkkaan huomioimiseen ja siihen, että perusteet toimenpiteen tarpeellisuudesta järjestyksen säilymisen tai muun erityisen synn takia on voitava tuoda esille myös jälkikäteen.

AOA Jääskeläisen vastaus 22.12.2009, dnro 1930/4/08, esittelijä Pasi Pölönen

Urheilusalin käyttökielto joukkorangaistuksena

Kantelija arvosteli vankilaa joukkorangaistuksen määrittämisestä, kun kaikilta osaston vangeilta oli kielletty urheilusalin käyttö sen jälkeen, kun joku osaston vanki oli rikkonut salin lattialla olleen suojalevyn. Urheilusalin käytön kieltäminen ei koskenut muiden osastojen vankeja.

AOA totesi, että vankien osallistumisesta ja osallistumisen kieltämisestä vapaa-ajan toimintoihin säädetään vankeuslaissa. Säännökset eivät mahdollista sitä, että kaikilta tietyn osaston vangeilta voitaisiin evätä oikeus osallistua vapaa-ajan toimintoon sen vuoksi, että joku/jotkut muut kyseisen osaston vangit ovat menettelleet moitittavasti. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä vankilan johtajan ja kiellon antaneen työnjohtajan tietoon (4041/4/08).

Kuuleminen osastosijoituksesta

Kantelija arvosteli sitä, että häntä ei kuultu ennen osastolle sijoittamista koskevan päätöksen tekemistä.

AOA totesi, että vankeuslain mukaan vankia on kuultava asuttamista ja muuta häntä koskevaa päätöstä tehtäessä. Vangin osastolle sijoittamista koskeva päätös on säännöksessä tarkoitettu päätös, joka edellyttää vangin kuulemista. Asiassa oli menetelty virheellisesti (2528/4/09).

Asiakirjojen käsittely ja asioiden kirjaaminen

Poistumislupa-asiakirjan kadottaminen

Kantelija arvosteli vankilan vankeinhoitoesimiehen menettelyä siitä, että hän oli häviittänyt kantelijan poistumislupa-anomuksen liitteeksi jättämän enonsa terveydentilaa koskevia tietoja sisältävän asiakirjan.

AOA totesi, että viranomaiselle asian käsittelemiseksi toimitettu asiakirja on julkisuuslain mukaan viranomai-

sen asiakirja. Viranomaisella on velvollisuus säilyttää asiakirjat siten kuin arkistolaissa ja arkistonmuodostussuunnitelmassa on säädetty ja määrätty. Säännösten mukaan poistumislupa-asiakirjojen liitteet tulee kaikissa tapauksissa säilyttää vähintään 10 vuotta.

AOA katsoi vankeinhoitoesimiehen menetelleen virheellisesti laittaessaan silppuriin poistumisluvan liitteenä olleen asiakirjan (3806/4/08).

Rikosrekisteriotteen liittäminen lausuntoon

Kantelija arvosteli aluevankilan menettelyä toimittaa hänen rikosrekisterin otteensa hallinto-oikeudelle antamansa lausunnon yhteydessä. Asia koski sakon muun-
torangaistuksen täytäntöönpanon lykkäämistä. Kantelijan mukaan rikosrekisterin otteella ei ollut mitään merkitystä asian ratkaisemisessa ja sen liittämisellä on annettu hänestä kielteinen kuva ennen valituksen ratkaisua.

AOA totesi, että kantelijan lykkäyshakemuksen käsitelystä oli kyse sen arvioimisesta, olivatko kantelijan hakemukselleen esittämät syyt sellaiset, että niiden perusteella lykkäyksen myöntäminen olisi ollut perusteltua ja mahdollista. AOA totesi, että rikosrekisterin ote voidaan liittää hallinto-oikeudelle annettavaan lausuntoon silloin, kun otteen tiedot ovat sellaisia, että niillä on merkitystä päätösharkinnassa. AOA:n käsityksen mukaan selvityksessä ei ollut esitetty eikä asiassa ollut muutenkaan ilmennyt sellaista syytä, että tiedolla kantelijalle tuomitusta ehdollisesta vankeusrangaistuksesta olisi tapauksessa voinut olla merkitystä täytäntöönpanon lykkäämisen edellytyksistä päätettäessä.

AOA katsoi aluevankilan johtajan menetelleen virheellisesti (3993/4/08).

Päätöksen tiedoksianto

Kantelija ei ollut saanut valvomatonta tapaamista koskevaa päätöstä ajallaan. AOA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että kantelija oli saanut tiedon päätöksestä vasta tiedusteltuaan asiaa asiointilomakkeella. AOA kiin-

nitti vankilan huomiota huolellisuuteen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Valvomattoman tapaamisen epäämistä oli perusteltu myös vankilan rakenteellisista olosuhteista johtuvalla karkaamisvaaralla. AOA:n mukaan vankilassa tulee olla tapaamiseen soveltuvat tilat, eikä perhetapaamisen epäämistä voitu perustella mainitulla seikalla. Tähän näkemykseen oli myös Rise päätynyt lausunnoissaan (1475/4/07).

Rekisteröidyn oikeudet

Vankeinhoitoviranomaiset olivat rajoittaneet rangaistusajan suunnitelman antamista vangin haltuun vedoten järjestyks- ja turvallisuusnäkökohtiin. Kantelijalle on varattu mahdollisuus käydä läpi rangaistusajan suunnitelmaansa liittyviä asioita laitoksen virkamiehen kanssa. Näin ollen kyse ei ollut tiedonsaantioikeuden tai tarkastusoikeuden rajoittamisesta vaan oikeudesta saada itseään koskeva asiakirja haluamassaan muodossa haltuunsa.

AOA totesi, että vankilan kaltaisissa olosuhteissa turvallisuus ja vangin mahdollisuus suorittaa vankeusrangaistuksensa ilman omaan turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa korostuvat, joten näiden vastakkaisten oikeuksien keskinäisten painoarvojen punninnassa voidaan asiakirjojen haltuun antamisrajoitusta pitää jossain tilanteissa sinänsä mahdollisena. AOA:n mukaan asiakirjan haltuun antaminen voidaan evätä vain siinä tapauksessa, että haltuun antamiseen liittyvät uhkatekijät ovat todellisia ja perusteltuja kyseisessä yksittäistapauksessa.

AOA piti vankilan käytäntöä virheellisenä siltä osin kuin se kieltää yleisesti rangaistusajan suunnitelman haltuun antamisen vankilassa ilman tapauskohtaista arviointia. Myös Risen antamassa määräyksessä on todettu pääperiaatteena olevan, että vangin haltuun annetaan hänen rangaistusajan suunnitelmansa.

AOA Jääskeläisen päätös 9.11.2009,
dnro 3844/4/08, esittelijä Kristian Holman

Vangin oikeudesta tutustua itseään koskeviin rekisteritietoihin oli myös kyse asiassa, jossa vanki ei ollut voinut vankeusaikana toteuttaa tarkastamisoikeuttaan osittain vangin yksilöimättömästä tietopyynnöstä johtuen. Asiaan oli vaikuttanut myös vankilasta johtuneet syyt kuten se, että eräät asian kannalta keskeiset henkilöt olivat olleet joko lomalla tai muuten tavoittamattomissa. Vanki sai tarkastaa tiedot vapauduttuaan ja haki korvausta matkakuluista, johon pyyntöön vankilan johtaja ei suostunut. Korvauskysymystä arvioidessaan johtaja olisi AOA:n mukaan voinut huomioda sen, että normaalitilanteessa tarkastaminen olisi ollut mahdollista ilman vangille aiheutuneita lisäkustannuksia (1873/4/07).

Vankitietojärjestelmä

AOA katsoi, että kun vankila oli saanut poliisilta tiedon esitutkinnan päätöksestä, tiedon jakamisessa vankilan sisällä ja sen kirjaamisessa vankitietojärjestelmään oli ollut jonkin verran puutteita. Ne olivat johtuneet myös osaksi järjestelmän teknisistä ominaisuuksista. Vankitietojärjestelmän käyttäjillä tulisi AOA:n mielestä olla sellaiset järjestelmän käyttöön liittyvät tiedolliset valmiudet, joilla vangin oikeusturvan kannalta oleellinen merkintä tehdään oikeaan osioon ja tulee tarvittaessa oikaistuksi (1034/4/09).

Asiakirjapyyntöä käsittely

Aluevankila kieltäytyi antamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä jäljennöksiä vankeinhoitolaitoksessa laadituista tulossopimusasiakirjoista. Aluevankila jätti myös antamatta kantelijalle muutoksenhakuosoituksen eikä edes selvittänyt, halusiko hän valituskelpoisen päätöksen. AOA saattoi aluevankilan tietoon käsityksenä asiakirjapyyntöä käsittelyn lainvastaisuudesta (2220/4/09*).

Terveydenhuolto

Vankiloista puuttuu terveydenhuoltopäivystys

AOA piti kestävämmänä sitä, että lähes kaikista vankiloista puuttuu viikonloppuisin ja iltaisin terveydenhuoltohenkilöstön päivystys. AOA oli huolissaan vankien turvallisuudesta. Hänen mukaansa kaikkiin vankiloihin tuli viivytyksettä saada kattava ja riittävästi resursoitu päivystysjärjestelmä vankiturvallisuuden takaamiseksi.

Päivystyksen puuttuminen tuli ilmi, kun AOA tutki Kera-van vankilan vangin kantelua. Vanki oli sunnuntaina sijoitettu vankilassa ns. eristämistarkkailuun, koska epäiltiin, että hänellä saattoi olla kehossaan kiellettyjä aineita kuten huumeita. Vankilan sairaanhoitaja sai tiedon vangin sijoittamisesta eristämistarkkailuun vasta maanantaina puoliltapäivin, 21 tuntia myöhemmin.

Eristämistarkkailusta on ilmoitettava viipymättä lääkärille tai sairaanhoitajalle

Vankeuslain mukaan vanki voidaan sijoittaa eristämistarkkailuun, jos on perusteltua syytä olettaa, että hänellä on kehossaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Tällöin vanki sijoitetaan huoneeseen tai selliin, jossa voidaan teknisillä apuvälineillä tai muulla tavoin tarkkailla ympäri vuorokauden häntä ja kiellettyjen aineiden tai esineiden poistumista hänen kehostaan. Laki kuitenkin edellyttää, että vangin sijoittamisesta eristämistarkkailuun ilmoitetaan viipymättä terveydenhuoltohenkilökunnalle, jotta lääkäri tai sairaanhoitaja voi mahdollisimman pian tutkia vangin terveydentilan. Jos vangilla on kehossaan esimerkiksi huumeita, vakavana vaarana on sisäelinten akuutti myrkytystila tai tukos. Molemmat voivat johtaa kuolemaan.

AOA totesi, että laissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan ”viipymättä”. Hänen mukaansa tavoitteena tulisi olla, että eristämistarkkailuun sijoittamisesta ilmoitetaan lähes välittömästi. Nykytilanteessa tämä on kuitenkin ongelmallista, kun vankiloissa ei ole organisoitu päivystysjärjestelmää. Niinpä ilmoittaminen viivytyksettä on virka-ajan ulkopuolella ja viikonloppuisin käytännössä mahdotonta. Kuitenkin eristämistarkkailun

tarve tulee usein juuri silloin, kun terveydenhuoltohenkilökuntaa ei ole paikalla eikä päivystämässä.

AOA huomautti, että viivytyksetön ilmoittaminen vangin joutumisesta eristämistarkkailuun ei ole itsetarkoitus, vaan sillä turvataan vangin perustuslakiin perustuvaa oikeutta turvallisuuteen. Viranomaisten velvollisuus on huolehtia, että olosuhteet eristämistarkkailussa ovat turvalliset. Pelkkä ilmoituksen tekeminen viivytyksettä ei siten riitä, vaan terveydenhuollon ammattihenkilön on myös tarkastettava vangin tila riittävän nopeasti.

Kaikkiin vankiloihin on saatava kattava päivystysjärjestelmä

AOA painotti, että kaikkiin vankiloihin tulisi saada viivytyksettä kattava ja riittävästi resursoitu päivystysjärjestelmä vankiturvallisuuden takaamiseksi. Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksiköiden resurssien riittämättömyys oli tullut esille jo aikaisemminkin, kun AOA otti kantaa Vankisairaalan henkilökunnan liian vähäiseen määrään. Hän pitää vankiturvallisuuden kannalta erittäin huolestuttavana terveydenhuoltoyksiköiden resurssien riittämättömyyttä.

Myös CPT oli kiinnittänyt huomiota vankiloiden terveydenhuoltoresurssien riittämättömyyteen yleensä ja myös erikseen eristämistarkkailutilanteissa. Raportissaan tarkastuskäynniltään Suomessa keväällä 2008 CPT suositti, että vankiloissa olisi aina, myös yöllä, paikalla henkilö, joka kykenee antamaan ensiapua ja jolla on mieluiten laillistetun sairaanhoitajan pätevyys. Kun vangin epäillään kuljettavan kehossaan kiellettyjä aineita, hänen tulee saada asianmukainen lääkärintarkastus ja valvonta vakavien riskien eliminoinniksi. CPT pyysi Suomen viranomaisia ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin.

AOA lähetti päätöksensä sekä Keravan vankilalle että Riselle. Hän pyysi Riseä ilmoittamaan 11.9.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aiheita.

AOA Jääskeläisen päätös 27.2.2009, dnro 133/4/08*, esittelijä Pasi Pölönen

Rise ilmoitti 29.12.2009, että keskitetty ilmoittaminen ei toteutunut vangin puhelimitse tapahtuvan terveyden-

tilan arvioimiseen liittyvien ongelmien vuoksi. Tilanteen välittömäksi korjaamiseksi RISEn pääjohtaja tulee vuoden 2010 alussa asettamaan työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, miten laissa edellytetty viipymättä tapahtuva ilmoittaminen ja vangin mahdollisimman pian tapahtuva terveydentilan tutkiminen järjestetään siten, että vankien turvallisuus taataan. Työryhmän työn lopputuloksesta ilmoitetaan oikeusasiamiehelle.

Lähetä leikkaushoitoon heti, kun hoidon tarve todetaan

Kantelijan mielestä hänen sairautensa hoito laiminlyötiin Vantaan, Riihimäen, ja Helsingin vankiloissa täysin. Hänelle oli lisäksi ilmoitettu, että häntä ei tulla leikkamaan vankeusaikana.

Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksiköltä saadussa selvityksessä viitattiin lääkärinkokouksen hoitolinjauksiin, joiden mukaan kroonisten sairauksien leikkaushoito toteutetaan pääsääntöisesti vangin vapaututtua. Kantelijan sairaus todettiin kuitenkin ilmeiseksi ja kirurgista hoitoa vaativaksi, mutta leikkausta ei pidetty kiireellisenä.

Valvira totesi lausunnossaan, että kantelijaa koskeva lähetä leikkaushoitoon olisi tullut laatia silloin, kun leikkauksen tarve todettiin. Lähetä olisi pitänyt laatia ja toimittaa jatkohoitopaikkaan viipymättä. Tässä tapauksessa lähetä kirjoitettiin noin seitsemän kuukauden kuluessa hoidon tarpeen arvioinnista.

AOA katsoi, että kantelija ei tässä tapauksessa saanut hänelle perustuslaissa turvattuja riittäviä terveyspalveluja eikä hänen lain mukainen oikeutensa lääketieteellisten tarpeiden mukaiseen ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon toteutunut.

AOA totesi, että Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön käytäntö, jonka mukaan lähetettä kiireettömiin leikkauksiin ei kirjoiteta (tutkinta)vankeuden aikana, saattaa johtaa hoidon saamisen huomattavaankin viivästymiseen. Yleisen linjauksen mukaan toimiminen ei myöskään mahdollista potilaan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista hoidon tarpeen ja oikean ajan kohdan arvioinnissa. Näistä syistä AOA ei pitänyt kysymyksessä olevaa yleistä käytäntöä asianmukaisena.

AOA:n näkemyksen mukaan vapautensa menettäneen henkilön perustuslain, tutkintavankeuslain, vankeuslain sekä potilaslain mukainen oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja lääketieteellisten tarpeiden mukaiseen ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei tullut riittävästi turvatuksi.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön tietoon ja pyysi selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin hänen terveydenhuoltoyksikön yleisestä käytännöstä esittämänsä käsitys antoi aiheutta.

AOA Jääskeläisen päätös 24.6.2009,
dnro 3402/4/07, esittelijä Leena-Maija Vitie

Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuoltoyksikön ylilääkärin ilmoituksen 27.11.2009 mukaan yksikön linjauksena on lääkär kokouksessa 14.5.2008 vahvistettu, että vangilla on samat lakisääteiset oikeudet terveyspalveluihin kuin muillakin kansalaisilla kuten hyvä ja laadukas hoito sekä hoitotakuu. Terveydenhuoltoyksikössä toimitaan mainitun linjauksen mukaisesti.

Yhteydenotto toiseen viranomaiseen ilman potilaan suostumusta

Kantelija arvosteli Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikön ylilääkärin menettelyä olla vastoin kantelijan tahtoa puhelimitse yhteydessä tätä koskeissa asioissa Helsingin kaupungin asunnottomien sosiaalipalveluihin (ASSO).

Potilaslain mukaan potilaan suullisen suostumuksen perusteella voidaan antaa hänen hoitonsa järjestämiseksi tarpeellisia tietoja toiselle terveydenhoidon toimintayksikölle tai terveydenhoidon ammattihenkilölle. Mikäli potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja annetaan sivulliselle, niin se edellyttää potilaan kirjallista suostumusta.

Kantelija oli antanut kirjallisen suostumuksen vain siihen, että häntä koskevia tietoja saa antaa jatkohoitopaikkana Kivelän sairaalan avokuntoutukseen. Tapauksessa potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja ei ollut kuitenkaan annettu terveydenhoidon ammattihenkilölle, vaan sivulliseksi katsottavalle sosiaalityöntekijälle. Tie-

tojen antaminen hänelle olisi edellyttänyt, että kantelija olisi antanut asialle kirjallisen suostumuksen.

Asiassa oli menetelty virheellisesti. AOA piti kuitenkin ylilääkärin toimintaa siltä kannalta ymmärrettävänä, että hän oli pyrkinyt huolehtimaan siitä, että kantelija ei vapauduttuaan "joutuisi kadulle" ilman tarvitsemaansa hoitoa.

AOA Jääskeläisen päätös 17.6.2009,
dnro 2208/4/09, esittelijä Matti Vartia

Yhteydet vankilan ulkopuolelle

Avioliitossa olevien vankien mahdollisuus valvomattomaan tapaamiseen

Kantelijan ja hänen vankeusrangaistusta suorittavan aviopuolisonsa ei ollut annettu tavata toisiaan valvonnatta. Lain mukaan tapaaminen valvonnatta voidaan sallia mm., jos se on perusteltua vangin yhteyksien säilymiseksi. Asiassa tehtyjen päätösten perustelut viittasivat siihen, ettei tämän avioparin valvomattomalle tapaamiselle katsottu olleen tätä lain edellyttämää perustetta ilmeisesti siksi, että avioliitto oli vasta äskettäin solmittu.

AOA totesi jo avioliiton solmimisen osoittavan, että puolisojen välillä on vankeuslain tarkoittama yhteys. AOA:n mukaan on myös selvää, että tapaaminen valvonnatta edistää tämän yhteyden säilymistä. Näin ollen AOA katsoi, että avioliitto on lähtökohtaisesti aina lain tarkoittama peruste valvomattomalle tapaamiselle. Siten esimerkiksi se, että avioliitto on solmittu vankeus-aikana tai muutoin äskettäin tai ettei avioliittoa edeltävää yhteisasumista ole ollut, ei AOA:n mukaan osoita valvomattoman tapaamisen perusteiden puuttumista.

Selvyyden vuoksi AOA totesi kuitenkin myös aviopuolisojen valvomattoman tapaamisen epäamisen perusteena voivan olla se, että tapaamisesta aiheutuu haittaa vankilan järjestykselle tai toiminnalle.

AOA Jääskeläisen päätös 30.9.2009,
dnro 543/4/07*, esittelijä Anu Rita

Tapaamisten peruuttaminen

Vankila oli peruuttanut tapaamiset valvontahenkilökunnan riittämättömän määrän takia, joka oli johtunut useamman vartijan yllättävästä sairastumisesta.

AOA katsoi, että kun otetaan huomioon tapauksen ainutkertaisuus ja muut selvityksessä esitetyt perusteet, vankilalla ei ole tilanteessa ilmeisesti ollut mahdollisuutta menetellä toisin kuin se on menetellyt. AOA ei katsonut asian antavan aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti aluevankilan ja vankilan huomiota velvollisuuteen valvottujen tapaamisten järjestämiseen tapaamista varten varattuina aikoina. Tämän katsottiin edellyttävän myös poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumista (2735/4/07).

Ilmoittaminen tapaamisen epäamisestä ja toimivalta

Vangille oli erehdyksen vuoksi jäänyt ilmoittamatta syy sille, miksi hän ei päässyt tapaamiseen.

AOA katsoi, että vartija menetteli virheellisesti palauttaessaan kantelijalle kaavakkeen, johon oli vedetty iso rasti kulmasta kulmaan eikä tapaamisen epämiselle ollut ilmoitettu mitään syytä. AOA:lla ei ollut kuitenkaan aihetta epäillä, että kyse ei olisi ollut vartijan kertomasta tahattomasta unohduksesta. Kantelijalla oli kuitenkin oikeus luottaa siihen, että toimiessaan vankilaviranomaisten antamien määräysten ja aikataulujen mukaan hänelle tullaan myöntämään tapaaminen.

Asiassa ei selvinnyt milloin kantelijan tiedusteluihin tapaamisen epämisestä oli vastattu. AOA:n käsityksen mukaan vangin tiedusteltua perusteita päätökselle hänelle olisi tullut ilmoittaa ne viipymättä.

AOA:n mukaan ongelmalliseksi epäamisen teki päätöksen perusteena käytetty tapaamistilojen puute, jota ei ole laissa mainittu tapaamisen epäamisen perusteena. Vangilla on oikeus tavata vieraita tarpeellisen valvonnan alaisena tapaamista varten varattuina aikoina niin usein kuin se vankilan järjestystä ja toimintaa haittaamatta on mahdollista. Vankilassa on oltava tapaamiseen soveltuvat tilat.

Vankien oikeuksien kannalta AOA piti huolestuttavana vankilan ilmoitusta, että tapaamistilojen rajallisuuden vuoksi 1–2 vangilta kuukaudessa evätään tapaamismahdollisuus. AOA:n käsityksen mukaan vankilalla on lain perusteella velvollisuus aktiivisesti pyrkiä esimerkiksi tapaamisaikojen ja -mahdollisuuksien lisäämällä estämään johtajan mainitsemaa lakiin perustumattomaa epäämistilanteita. Tämä velvoite oli vankilalla erityisesti, koska ongelma oli ollut laitoksen tiedossa. Vankilan toiminnan kannalta velvoite tilanteen saattamiseksi vankeuslain mukaiseksi ei ollut kohtuuton, kun otettiin huomioon tapausten vähäinen lukumäärä. Sitä vastoin niiden 1–2 vangin kohdalla, joilta tapaaminen edellä mainituin perustein kuukausittain evätään, oikeudenloukkaus muodostuu kohtuuttomaksi.

Vankeuslain mukaan tapaamisen epäamisestä päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Käytännössä tämä tarkoittaa vankeinhoitoesimiehen tehtävissä toimivaa virkamiestä. Vartija oli tehnyt päätöksen tapaamisen epäamisestä vetämällä ruksin tapaamiskaavakkeeseen. Tämän jälkeen toinen vartija oli ensimmäiseltä vartijalta saamansa ilmoituksen perusteella ilmoittanut kantelijalle, että tapaaminen oli evätty, koska tapaamistilat olivat täynnä.

Vankilassa oli toimittu virheellisesti myös tältä osin, koska vartijoilla ei ole ollut toimivaltaa päättää tapaamisen epäamisestä.

AOA Jämskäläisen päätös 8.4.2009, dnro 2617/4/09, esittelijä Reima Laakso

Muita tapauksia

Kirjaston käyttö

Kantelija oli sijoitettu suljetulle osastolle, josta vangeille ei ollut järjestetty mahdollisuutta kirjastossa käyntiin. Kirjatilauksensa suljettujen osastojen vangit tekevät asiointilomakkeilla.

AOA totesi, että vankeuslain kirjastoa koskevan säännöksen mukaan vangeilla on mahdollisuus käydä kirjastossa. Asiointilomakkeen käyttäminen muissa kuin laissa säännellyissä erityistapauksissa ei vastaa lais-

sa tarkoitettua. AOA ei pitänyt asiointilomakkeen yksinomaista käyttöä riittävänä osastoilla, jotka eivät sisälly vankeuslaissa erityisjärjestelyjen piiriin luettaviin ryhmiin (2352/4/08).

Vangin tilin käyttö

Kun on kysymys siitä, että vanki määrää hänen tilillään olevien siviilivarojen käyttämisestä tilisiirtolomaketta ja maksupalvelukirjekuorta käyttäen tarkoituksenaan lähettää se edelleen pankkiin, ei vankilalla ole mahdollisuutta puuttua tämän oikeustoimen tekemiseen esimerkiksi edellyttämällä miltään osin tilisiirtolomakkeen tietojen ennakkotarkastamista. AOA:n mukaan tällöin ei ole kyse vankilan välityksellä tapahtuvasta rahan toimittamisesta vaan vangin ja pankin välisestä vangin siviilirahoihin kohdistuvasta oikeustoimesta. Vankilan rooli tässä tapauksessa rajoittui vain kirjeen toimittamiseen eteenpäin. Vankilan rajattu toimivalta puuttua tämänkaltaiseen toimeen johtui siitä, että kyseinen vapaudenmenetyksestä johtuva lisärajoitus ei perustunut lakiin. Vankeusrangaistuksen suorittaminen ei rajoita vangin oikeutta tehdä taloudellisia sitoumuksia.

AOA:n mukaan vankien omien raha-asoiden hoitaminen kannalta tilisiirtojen ja maksupalvelu-kirjekuorien helppo saatavuus vankilassa on ns. normaalisuusperiaatteen kannalta perusteltua (3845/4/08).

Uskonnolliseen tilaisuuteen osallistuminen

Kahden osaston vangit eivät päässeet osallistumaan vankilassa sunnuntaisin järjestettävään jumalanpalvelukseen. AOA totesi vankeuslain lähtevän siitä, että mikäli vankilassa järjestetään kyseisen kaltainen uskonnollinen tilaisuus, niin vangille on annettava mahdollisuus halutessaan osallistua siihen, ellei vankilalla ole laissa säädettyä perustetta evätä osallistuminen. Jumalanpalvelukseen pääsyn epääminen kollektiivisesti osastositoumuksen perusteella oli ongelmallista. Lain mukaan tämä oli mahdollista vain varmuusosastositoumuksen osalta. AOA katsoi, että osastojen vangeille olisi tullut antaa halutessaan osallistua tilaisuuteen, ellei epäämiselle olisi vankeuslain mukaista yksittäiseen vankiin liittyvää epäämisperustetta (1507/4/07).

Laitosmyymälään pääsyn epääminen

Vankeinhoitoesimies oli kieltänyt tutkintavankia menemästä laitosmyymälään, vaikka asiasta ei ollut tehty virallista päätöstä.

AOA totesi, että TVL:ssä on tarkat säännökset virkamiesten päätösvallassa eli mitä päätöksiä kukin virkamies on toimivaltainen tekemään. TVL:ssä ei ole säännöksiä laitosmyymälään pääsyn kieltämisestä. AOA:n käsityksen mukaan TVL:n säännös, jonka mukaan tutkintavangin on noudatettava vankilan järjestyssääntöä ja vankilan henkilökunnan antamia kehoituksia ja käskyjä, ei mahdollistanut eikä antanut toimivaltaa ainakaan pidempiaikaiseen laitosmyymälässä käynnin epäämiseen. Laitosmyymälään pääsyn kieltäminen oli mahdollista lähinnä vankilan järjestyssäännön määräyksen perusteella, jolloin päätösvaltaa asiassa käyttää aluevankilan johtaja. Kurinpitovankilasta määrätyn rahan ja muiden maksuvälineiden käytön kiellon voidaan katsoa sisältävän myös kiellon käydä laitosmyymälässä. Asiassa päätösvalta on vankilan johtajalla.

AOA saattoi näkemyksensä Jokelan vankilan tietoon (3272/4/08).

Vastaavanlaisesta menettelystä oli kyse asiassa 3402/4/08.

Toiminnot tutkintavankiosastolla ja puhelimen käyttö

Kantelija arvosteli Riihimäen vankilan väliaikaisen tutkintavankiosaston (elokuu 2007–kesäkuu 2008) vankien vähäistä toimintaa ja sitä, että vangit olivat sellaisissa 23 tuntia vuorokaudessa. Kantelija arvosteli myös sitä, että vangin oli jo edellisenä päivänä ilmoitettava kenelle hän on puhelimitse soittamassa.

AOA katsoi, että tilapäisen tutkintavankiosaston toimintoja ja niiden järjestämistapaa ei voitu pitää asianmukaisina. Toimintoja oli poikkeuksellisen vähän ja osasto oli luonteeltaan erittäin suljettu. Osaston menettely erosi huomattavasti siitä, miten tutkintavankiosastoilla yleensä meneteltiin. Vankilalla ei käytännössä ollut mahdollisuuksia enempien toimintojen järjestämiseen osastolla, ja osaston toiminta oli päättynyt. AOA saat-

toi käsityksensä Etelä-Suomen aluevankilan ja vankilan johtajien tietoon.

Säännökset eivät AOA:n käsityksen mukaan estäneet sitä, että järjestyssäännössä asetettiin pääsääntö siitä, kuinka kauan ennen soittoa vangin oli ilmoitettava keeneen hänellä on tarkoitus olla yhteydessä. Aika ei saanut olla niin pitkä, että se muodosti tosiasiallisen merkittävän esteen vangin oikeudelle puhelimen käyttöön. Edellisenä päivänä tehtäväksi edellytetty ilmoitus oli mahdollinen, mikäli samalla turvattiin nopeampi soitto mahdollisuus kiireellisissä tai muutoin perustelluissa tilanteissa taikka kun kysymys oli asiamiehelle soittamisesta.

AOA Jääskeläisen päätös 20.3.2009,
dnro 3781/4/07, esittelijä Matti Vartia

Vankien omaisuuden keskinäiset luovutukset

Kantelija arvosteli Riihimäen vankilan ratkaisua olla sallimatta käyttää vankilan sisäpostia aikakauslehtien lähettämiseen vangilta toiselle.

Vankilan ja Risen näkemyksen mukaan kyseessä oli omaisuuden luovutus, johon vanki on oikeutettu vain vankeinhoitoviranomaisen luvalla. Vankeinhoitoviranomaisten mukaan sillä ei ole merkitystä, miten omaisuuden luovutus tapahtuu. Asiassa ei siten vankeinhoitoviranomaisten näkemyksen mukaan ollut kyse puuttumisesta vangin kirjeenvaihto-oikeuteen.

Vankilaviranomaisten mukaan aikakauslehtien luovuttamiseen toiselle vangille liittyi riski siitä, että lehtien välityksellä vangit voivat viestittää toisilleen vankilaturvallisuutta vaarantavaa tietoa ja siten mitätöidä osastointijärjestelyillä tavoiteltavat hyödyt. Kysymys oli siten itse asiassa myös vankien väliseen viestintään puuttumisesta.

Asiaa oli AOA:n mielestä kuitenkin arvioitava ensisijaisesti omaisuuden luovuttamisena. Viestien lähettämisen vankien välillä ei edellyttä vankeinhoitoviranomaisten lupaa. Kirjeenvaihdon tarkastamisesta on säädetty erikseen. Sen sijaan omaisuuden luovuttaminen toiselle vangille edellyttää, että vanki saa vankeinhoitoviran-

omaisen luvan omaisuuden hallussapitoon. Se, että omaisuus, jonka luovuttamisesta oli kyse (aikakauslehti), sivusi perustuslaissa turvattua sananvapauden piiriä, nosti kuitenkin luvan epäämisen kynnyistä. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. AOA ei pitänyt ratkaisevana sitä, oliko kyse omaisuudesta, joka on merkitty omaisuusluetteloon vai ei.

Aikakauslehtien ja kirjallisuuden hallussapitoa voidaan rajoittaa siten, että lehtien määrä on kohtuullinen. Asiassa ei ollut puuttuttu vangin oikeuteen itse hankkia omalla kustannuksellaan lehtiä tai kirjallisuutta. Mikäli vangille annetaan lupa luovuttaa lehti toisella (suljetulla) osastolla olevalle vangille, lehti toimitetaan, kuten viestitkin, henkilökunnan välityksellä. Vankilan osastointi ei AOA:n mukaan voinut merkitä sitä, että vangin mahdollisuus luovuttaa tai ottaa vastaan omaisuutta toiselta vangilta menetti merkityksensä.

AOA Jääskeläisen päätös 8.4.2009,
dnro 1674/4/07*, esittelijä Harri Ojala

Omien vaatteiden epääminen

AOA katsoi vankilan Jokelan vankilan menetelleen virheellisesti, kun vangille ei annettu haltuun paitaa, jossa oli voimanostoryhmän nimi.

Selvityksen mukaan epääminen johtui siitä, että vartija ei ollut aivan varma siitä, että paidan tunnus ei ollut jengitunnus. Epääminen oli lisäksi perustunut järjestyssäännön määräykseen, mitä AOA ei pitänyt mahdollisena. Vangilla ei myöskään ollut todistustaakkaa siitä, että vaatteiden tunnus ei ollut rikollisjärjestön tunnus. Asiassa ei tuotu myöskään esiin, että epäämiseen olisi ollut joku muu TVL:n mukainen peruste (144/4/08*).

Tapaaajan jengiliivin käytön rajoittaminen

AOA arvioi vankilan mahdollisuutta kieltää tapaaaja käyttämästä ns. jengiliiviä tapaamisessa ja arvioi asiaa vankilaan pääsyn näkökulmasta.

Vankeuslain mukaan vangin omien vaatteiden käyttöä voidaan rajoittaa ”vankilan järjestyksen tai valvonnan” vaatimasta syystä. Lainkohdan perustelujen mukaan tällä perusteella voitiin kieltää jengiliivien käyttö vangeilta.

Muille vankilan alueella liikkuville voitiin lain mukaan asettaa ”järjestyksen ja turvallisuuden” ylläpitämiseksi tarpeellisia ehtoja. Tämän ilmaisun voitiin perustellusti katsoa sisältävän vastaavan mahdollisuuden jengiliivien käytön kieltämiseen muilta vankilan alueella liikkuvilta. Tämän voitiin katsoa koskevan myös tapaajia ja riippumatta siitä, missä vankilan alueella he liikkuvat. Lain mukaan siltä, joka ei noudata asetettua ehtoa, voidaan evätä pääsy vankilaan (2108/4/07*).

Omien vaatteiden käytön kieltö

Vuoden 2008 kertomuksessa esillä olleessa asiassa (kieltö käyttää omia vaatteita vankilassa, s. 135) AOA:lle tiedoksi annettu vankilan johtajan uusi päätös antoi AOA:lle edelleen aihetta arvosteluun.

Uusi päätös oli perustelematon. Se nojautui kuitenkin samoihin AOA:n jo aiemmin riittämättömäksi katsomiin perusteisiin. Johtajan päätöksen perusteella pääsääntö muilla kuin sopimusosastoilla olevilla vankeusvangeilla eli yli puolella osalla vangeista oli tosiasiasa edelleen omien vaatteiden käytön kieltö, päinvastoin kuin mitä laissa säädetään. Lain mukaan rajoitus on poikkeus pääsääntöisestä omien vaatteiden käytön sallittavuudesta.

Vankeuden täytäntöönpanolle laissa asetetut tavoitteet eivät olleet toimivaltaa luovia normeja. AOA ei epäillyt sitä, etteikö vankilan järjestyksen ja valvonnan kannalta olisi helpompaa, jos omien vaatteiden käyttö voitaisiin johtajan päätöksen mukaisesti kieltää. Lainsäätäjä oli kuitenkin punninnut omien vaatteiden käyttöön liittyviä eri suuntiin vaikuttavia näkökohtia ja päättänyt laista ilmenevään sääntelyyn. Vankilan johtajan tuli lain soveltajana pysyä säännöksen asettamissa rajoissa. Johtajan uusikin päätös ylitti AOA:n mukaan nämä rajat.

Sekä aluevankilan että Risen käsityksen mukaan vankila ei ollut oikeutettu jatkamaan käytäntöä rajoittaa omien vaatteiden käyttöä vankilassa. Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta muuttaa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä. Päätöksestä ei ole myöskään mahdollista hakea oikaisua aluevankilan johtajalta. Vankeuslain mukaan aluevankilan johtajalla on kuitenkin oikeus yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen asia, josta päättäminen on vankeuslaissa uskottu vankilanjohtajalle.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Hämeenlinnan vankilan johtajan tietoon. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestään myös Riselle ja Etelä-Suomen aluevankilan johtajalle. AOA pyysi Etelä-Suomen aluevankilan johtajaa ja Hämeenlinnan vankilan johtajaa ilmoittamaan 30.11.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 24.9.2009, dnro 2246/4/08, esittelijä Harri Ojala

Hämeenlinnan vankilan ilmoituksen mukaan 1.1.2010 alkaen vankilassa sekä tutkintavangit että vankeusvangit saavat käyttää toiminnan ulkopuolella johtajan vahvistaman luettelon mukaisesti omia vaatteitaan. Etelä-Suomen aluevankila ilmoitti pitävänsä vankilan uutta käytäntöä ja sen mukaisia määrällisiä rajoituksia asianmukaisina.

5.5

**ULOSOTTO JA MUUT
MAKSUKYVYTTÖMYYS-
MENETTELYT**

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Tässä asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisten perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

5.5.1

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljäs ja viimeinen vaihe eli ulosottokaari ja verojen ja maksujen täytäntöönpanolaki tulivat voimaan 1.1.2008. Kertomusvuonna säädettiin ulosottokaareen ja erilliseen lakiin tarvittavat säännökset ulosoton uudesta keskushallintovirastosta Valtakunnanvoudinvirastosta. Virasto aloitti toimintansa 1.1.2010. Valtakunnanvoudinvirasto hoitaa pääasiassa ulosoton operatiivisia hallintotehtäviä, kuten tulosohjausta, koulutusta ja henkilöstöhallintoa. Myös hallintokanteluiden käsittely ja 22 ulosottoviraston tarkastus kuuluvat tälle virastolle. Virasto toimii aluksi sekä Turussa että pääkaupunkiseudulla, mutta siirtyy asteittain kokonaan Turkuun vuoteen 2015 mennessä.

AOA totesi Valtakunnanvoudinviraston perustamista koskeneessa lausunnossaan (229/5/09*) mm., että hän piti tärkeänä hallinnon sisäisen hallintokantelun roolin vahvistamista erityisesti asianosaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen ja menettelyn laillisuuden valvonnan. Vaikka Valtakunnanvoudinviraston virkamiehet eivät olisi ulosottolaissa tarkoitettuja ulosottomiehiä eikä Valtakunnanvoudinvirastolle kuuluisi lainkäyttötehtäviä, olisi AOA:n mielestä ehdotuksessa tullut ottaa selvemmin huomioon tarve lainkäytön yhtenäisyyden ohjaamiseen. Vastaisuudessa olisi myös syytä pohtia ulosottokäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi esi-

merkiksi syyttäjälaitosmallia vastaavan kaltaisen mallin soveltuvuutta myös ulosotto toimissa.

Oikeusministeriölle (OM) jäi uudessa organisaatiomallissa hallinnon strateginen suunnittelu ja ohjaus sekä talousarviosuunnittelu ja säädösvalmistelu.

Ulosottokaareen ja luottotietolakiin tehtyjen uudistusten seurauksena ulosottorekisteriin merkittyjä tietoja voidaan nykyistä laajemmin merkitä luottotietorekisteriin. Tavoitteena oli parantaa luottotietojen luotettavuutta silloin, kun velallinen pitkäkestoisen ulosoton perusteella tosiasiasa rinnastuu varattomaan henkilöön. Ulosottotieto poistetaan luottotietorekisteristä, kun ulosotto perusteen 15 tai 20 vuoden määräaika on kulunut umpeen ja saatava on siten lopullisesti vanhentunut. Uudistuksella pyritään edistämään velallisen taloudellisen toimintakyvyn palautumista. Jos ulosotto perusteen määräaikaa jatketaan tuomioistuimen päätöksellä, kyseistä saatavaa koskeva maksuhäiriömerkintä saadaan tallettaa luottotietorekisteriin.

5.5.2

LAILISUUSVALVONTA

Asiaryhmän kanteluissa korostuivat kysymykset velallisen kuulemisesta, asianmukaisesta neuvonnasta ja tietojen saannista. Ulosoton tietojärjestelmän tietojen – erityisesti velallisen osoitetietojen oikeellisuus herätti huolta. Tämä on ollut yleinen kanteluaihe ulosoton uuden tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöönotosta vuodesta 2004 lähtien. Myös tietojärjestelmän lomakkeiden ja muiden asiakirjojen selkeys ja tietosisällön riittävyys on tullut esille kanteluissa ja ulosottovirastojen tarkastuksilla. OM on käynnistänyt vuoden 2009 loppupuolella hankkeen hallinnonalansa tietohallinnon ohjauksesta ja palvelukyvystä. AOA seuraa, miten ulosoton tietojärjestelmä täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Usean kantelun perusteella oli havaittavissa, että velallisilla ei ollut oikeaa tietoa ulosoton luottotietoyhtiöille tekemistä ilmoituksista ja maksuhäiriömerkinnöistä ja niiden säilytysajoista luottotietorekisterissä.

Toistuvaistulon ulosmittauksissa tuli esiin tapauksia, joissa maksukieltä ei ollut riittävän ajoissa peruttu

seurauksin, että ulosottoon oli kertynyt liika-suoritusta. Näissä tapauksissa virhe oli kuitenkin havaittu melko nopeasti, ja liika-suoritus palautettu velalliselle ilman viivytystä.

Julkisoikeudellisten maksujen perintä

Kunnan menettely julkisoikeudellisten maksujen perinnässä oli kantelun aiheena muutamissa tapauksissa. Näissä arvostelu kohdistui myös kunnan ulkoistamaan perintään, jota luvan saaneet perintäyhtiöt kunnan toimeksiannosta toimittivat. Kysymys oli ennen kaikkea tiedon saannista perinnässä olevasta saatavasta. AOA on katsonut, että yksityisten perintäyhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saatavien perinnässä kuuluu OA:n toimivaltaan julkisen tehtävän hoitamisenä. AOA tulee erikseen selvittämään julkisyhteisöjen ja perintätoimintaa harjoittavien yritysten menettelyä ulosottoperinnässä. Verotäytäntöönpanolaissa on kielletty asiamiehen käyttäminen ilman päätöstä tai tuomiota täytäntöön-pantavaa maksua perittäessä. Kanteluasiassa perintä-yhtiö oli kuitenkin lähettänyt maksun ulosottoperintään ns. ”teknisenä välittäjänä”.

Ulosottomiehen selonottovelvollisuus

Kanteluissa oli esillä ulosottomiehen velvollisuus ottaa selvää joko velkojan tai velallisen oikeusturvan kannalta merkityksellisistä tiedoista. Useassa kantelussa arvosteltiin sitä, että velalliselle lähetetyt ilmoitukset ja tiedonannot oli toimitettu virheelliseen osoitteeseen. Kaikissa tapauksissa väestötietojärjestelmän tietojen automaattinen tarkastaminen ei yksin taannut riittävää tiedonkulkua ja kuulemisperiaatteen toteutumista. Väestötietojen välittymistä ULJAS-tietojärjestelmään parannettiin jo 2007. Siitä huolimatta vielä kertomus-vuonna velallisen osoitetietojen asianmukainen selvittäminen vireilletulo- ja muiden ilmoitusten lähettämistä varten oli esillä AOA:n ratkaisuisissa.

Australiassa asuneet ulosottovelalliset eivät olleet saaneet ulosottovirastosta ulosoton ilmoituksia väestötietojärjestelmään merkittyyn Australian osoitteeseensa. Selvityksen perusteella ulosoton ULJAS-tietojärjestelmä ei automaattisesti tallentanut ulkomaisia osoitteita järjestelmään velallisen osoitteeksi. AOA piti tärkeänä, että osoitetiedot tarkistetaan tietojärjestelmän suorittaman automaattisen tietojen selvittämisen lisäksi tarvittaessa myös internet-kyselyin. AOA korosti, että myös ulkomailla asuvan velallisen oikeusturvasta on huolehdittava niin, että hän tulee ulosottoasiassaan asianmukaisesti kuulluksi ja että velallisen oikeusturva ei saa ulkomailla asumisen takia huonontua ulosoton tietojärjestelmästä johtuvista syistä. AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ULJAS-tietojärjestelmän puutteet ulkomaisten osoitteiden käsittelyssä olivat johtaneet (3028 ja 3029/4/08).

Neuvontavelvollisuus

Ulosottolakiin kirjatusta avoimuuden vaatimuksesta johtuu ulosottomiehen laaja neuvontavelvollisuus, mikä merkitsee aktiivista tiedottamista asianosaisille ja tarvittaessa ulosottolainsäädännön sisällön selvittämistä. Useissa ratkaisuisa tuli arvioitavaksi, minkälais-ta neuvontaa jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käytöstä oli annettu (esimerkiksi 3957/4/08).

Päätöksentekomenettely

Muutamassa ratkaisussa AOA kiinnitti ulosottoviranomaisen huomiota päätöksentekomenettelyyn. Esimerkiksi asiassa 3957/4/08 ulosmittauspäätöstä oli oikaistu ilman, että asiassa olisi tehty uutta päätöstä, joka olisi merkitty toimituskirjaan tai laadittu uusi ulosmittauspäätös. Myös jäljempänä esitellyssä ratkaisussa (3198/4/08) oli osaltaan kysymys täytäntöönpanotoimea koskevan päätöksen täydentämisestä lainvastaisesti. Kysymys ulosoton estepäätöksen luonteesta ja valituskelpoisuudesta oli esillä ratkaisussa (3050/4/07*). AOA oli ottanut kantelujen johdosta asian tutkittavaksi omana aloitteena.

Velkaneuvonta

Velkaneuvontaa koskevista kanteluissa arvosteltiin yleensä neuvonnan saatavuutta; jonot talous- ja velkaneuvontaan olivat edelleen monilla paikkakunnilla pitkät ja velkajärjestelyn edellytysten selvittelyn kokonaisuus voi venyä varsin pitkäksi (ks. jäljempänä 1478/4/07*). Myös tuomioistuimen menettelystä velkajärjestelyhakemuksen käsittelyssä ja maksuohjelman muuttamista koskevan valituksen käsittelyssä oli kanneltu (1089/4/08; lähemmin jaksossa 4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto s. 115).

5.5.3 RATKAISUJA

Lapselle maksuunpannun kunnallisen maksun perintä

Kantelija arvosteli Tampereen kaupungin menettelyä laskuttaa hänen 9-vuotiaasta tyttärtään ambulanssikulutuksesta.

Tässä tapauksessa alle 10-vuotiaaseen lapseen on kohdistettu perintätoimenpiteitä sairaankuljetusmaksun omavastuusuuden perimiseksi. Tällöin oli syntynyt tilanne, jossa aiheettomasti ja vastoin holhouslain-säädännön tavoitteita, lapsen velka oli jopa yli kaksinkertaistunut alkuperäisestä. Tampereen kaupunki ei AOA:n mielestä ollut asianmukaisesti selvittänyt lapsen huoltajaa. Kaupungin tulee selvittää lapsen huoltaja ja kohdistaa maksuunpano häneen joko ensi vaiheessa tai laskun eräpäivän jälkeen ellei yksittäistapauksessa ole estettä tiedon luovuttamiselle ilman lapsen lupaa, kun hän itse ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan.

AOA saattoi tämän käsityksensä Tampereen kaupungin tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 18.6.2009, dnro 1090/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Velallisen oikea yksilöinti

AOA oli erään kantelun tutkimisen yhteydessä selvittänyt sitä, miten ulosotossa tulisi menetellä, kun ilman päätöstä tai tuomiota täytäntöönpanokelpoisen lakisääteisen maksun maksuunpano on kohdistettu toiminnimelle, vaikka oikea maksuvelvollinen oli yksityinen elinkeinonharjoittaja.

Ulosottoprosessin edellytyksenä on asianosaisten asianosaiskelpoisuus, minkä ulosottoviranomainen tutkii viran puolesta. Jos velallinen on tällöin kuvattu maksuunpanossa väärin, mutta käsillä olevasta aineistosta on pääteltävissä velallisen oikea nimi, ei liene estettä tehdä tätä tarkoittava korjaus asian kirjausvaiheessa. Edellytyksenä on kuitenkin pidettävä, että velallisesta ei valitse epäselvyyttä.

Mikäli yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimessä on elinkeinonharjoittajan oma nimi, ainakin elinkeinonharjoittajan nimellä ja Y-tunnuksella yksilöityjä toiminnimiä voidaan tietyin edellytyksin "yhdistää" henkilötunnuselliseen luonnolliseen henkilöön. Toiminimilain mukaan yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimessä ei saa olla muun henkilön nimeä kuin haltijan, joten omistaja on periaatteessa yksilöitävissä toiminimen nimen perusteella. Velallistietojen yhdistäminen ulosotossa on kuitenkin mahdollista vain, jos voidaan olla varmoja siitä, että Y-tunnuksella vireille tullut velallinen vastaa henkilötunnusellista luonnollista henkilöä.

AOA:n mielestä virheellisten maksuunpanojen hyväksymiseen ulosoton perusteeksi tulisi suhtautua varauksellisesti. Velallisen nimen sisältämän toiminimen hyväksymiselle täytäntöönpanon perusteeksi voidaan esittää menettelyä puoltavia seikkoja. Kaikissa muissa tapauksissa on ulosoton asianmukaisuuden turvaamiseksi hakemus kuitenkin palautettava.

Menettely vaihteli ulosottopiireissä. AOA saattoi OM:n tietoon kannanottonsa menettelyn yhtenäisyyttä koskevassa ohjauksessa ja koulutuksessa huomioon otettavaksi.

AOA Jääskeläisen päätös 31.3.2009, dnro 3062/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Virheellinen menettely turvaamis- toimi- ja ulosottoasiassa

Tuomioistuimissa oli vireillä olleeseen rikosasiaan liittyen määrännyt kantelijan omaisuutta pantavaksi hukkaamiskieltoon tai, mikäli hukkaamiskieltoa ei voitu pitää riittävänä saamisen turvaamiseksi, takavarikkoon enintään päätöksessä mainittua arvoa vastaavan määrän. Päätöksen nojalla kantelijan omaisuutta oli asetettu takavarikkoon. Lisäksi kantelijan omaisuutta oli useammalla eri päätöksellä ulosmitattu paitsi mainitussa rikosasiasa annettuun tuomioon perustuvien myös muiden saamisten suorittamiseksi.

Turvaamistoimiasiassa kantelijalle ei ollut lähetetty ulosoton vireilletuloilmoitusta. AOA totesi, ettei turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä ollut ulosottoviraston selvityksessä esitetyn mukaisesti kysymys väliaikaisesta takavarikosta vaan vakuustakavarikosta. Näin ollen kuulematta jättämistä ennen päätöksen tekemistä ei voitu perustella tällä selvityksessä esitetyllä syyllä. AOA katsoi, että pelkästään täytäntöönpanon kohteena olevan omaisuuden luonteen perusteella ei voida arvioida käsillä olevan sellaisen hukkaamisvaaran, että vireilletulo- ja/tai ennakkoilmoitus voidaan jättää tekemättä. AOA totesi myös, että takavarikon kohteena oli ollut ulosottoviraston selvityksessä mainittujen pankkitilien lisäksi muutakin omaisuutta. AOA saattoi vastaajan kuulemista ja hukkaamisvaaran arviointiperusteita koskevat käsityksensä johtavan kihlakunnanvoudin ja kihlakunnanulosottomiehen tietoon.

Turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ja yhdestä ulosmittauspäätöksestä ei ilmennyt, minkä arvoiseksi täytäntöönpanon kohteena ollut kantelijan omaisuus oli arvioitu. AOA katsoi, että ulosottolain perusteella arvio omaisuuden arvosta olisi tullut ilmetä turvaamistoimea koskevasta päätöksestä tai ulosmittauspäätöksestä, mikäli omaisuutta ei ollut turvaamistoimipäätöksessä arvioitu. Kun näin ei ollut, päätökset olivat tältä osin puutteellisia.

Lisäksi eräs kantelijan omaisuuteen kohdistuneista ulosmittauksista oli toimitettu ennen asiaa koskevassa maksukehotuksessa ilmoitettua eräpäivää. AOA katsoi kihlakunnanulosottomiehen menetelleen ulosottolain

säännösten vastaisesti. AOA saattoi esittämänsä käsitykset johtavan kihlakunnanvoudin ja kihlakunnanulosottomiehen tietoon.

Asiassa oli kysymys myös asiakkaan kielellisistä oikeuksista (ks. jakso 5.17 s. 253).

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2009, dnro 3198/4/08, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Ulosottovelallisen asunnon kuvaaminen myyntiä varten

Kantelija arvosteli sitä, että ulosottohenkilöstö oli kiinteistön myyntiä varten valokuvannut asuntoa.

AOA totesi, että pakkohuutokaupassa sekä velkojan että velallisen kannalta on edullista saada omaisuuden realisoinnissa mahdollisimman hyvä hinta myytävälle omaisuudelle. Tässä tarkoituksessa valokuvat mitä ilmeisimmin ovat tärkeitä elementtejä mahdollisimman laajan ostajakunnan kiinnostuksen herättämiseksi. Jos omaisuuden haltijalle ei ilmoiteta kuvauksesta etukäteen ja jos kuvauksessa ei noudateta tarvittavaa huomaavaisuutta esimerkiksi asunnon sisätilojen kuvaamisessa, voi tämän yksityisyys kuitenkin vaarantua.

Valokuvien käsittelyssä ja säilyttämisessä on otettava huomioon, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ehdottoman salassapitosäännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Julkisuuslaissa viranomaiselle on asetettu selkeästi velvoite huolehtia hyvästä tiedonhallintatavasta.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua tarkkarajaiseen ja riittävän täsmällisesti määritettyihin lain säännöksiin. AOA:n mielestä näytti siltä, että myyntiesitteen – johon mahdollisesti liittyy valokuvia kotirauhan piiriin kuuluvasta kohteesta – ja myynti-ilmoituksen sisältöä tai käyttöä (kuten julkaiseminen) ei ole riittävän täsmällisesti määritetty valokuvaamisen osalta. Valokuvaamisella ja valokuvien julkaisemisella voidaan puuttua velallisen ja myös sivullisen kotirauhan ja yksityiselämän

piiriin tavalla, joka ei ole täytäntöönpanon kannalta välttämätöntä.

AOA otti omana aloitteenaan erikseen tutkittavaksi nykyisin noudatettavan menettelyn ja mahdollisen sääntelytarpeen kotirauhan piiriin kuuluvan omaisuuden valokuvaamisessa ja kuvien julkaisemisessa.

AOA Jääskeläisen päätös 30.4.2009,
dnro 3900/4/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Ulosoton varattomuusesteestä ilmoittaminen

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kysymyksen siitä, ilmoitetaanko velalliselle ulosoton päättymisestä varattomuusestettä koskevaan ratkaisuun, sekä siitä, tulisiko päätöksentekomenettelyä esteen toteamises- sa säännellä.

Esteratkaisusta ulosottokaari sääntelee ainoastaan estettä koskevan ratkaisun kirjaamista todistukseen, joka annetaan velkojalle. AOA:n mielestä ulosottokaaren säännöksen perusteella ulosottomiehen ei voida edellyttää tekevän kirjallista päätöstä asiassa kuin pyydetäessä tai yksittäistapaukselliseen harkintaan perustuvissa tilanteissa, joissa asian olosuhteet sitä edellyttäsivät. Ratkaisun muoto ei kuitenkaan ole valitusoikeuden kannalta ratkaiseva.

AOA:n mielestä velalliselle lähetettävällä ilmoituksella esteen toteamisesta voitaisiin osaltaan estää virheellisten luottotietoilmoitusten lähettäminen luottotietoyhtiölle. OM ei ole antanut erillistä ohjetta asiassa.

OM:n tulisikin harkita ohjeistusta siitä, missä tilanteissa ilmoitus velalliselle olisi esteiden toteamisen yhteydessä asianmukaista lähettää niin, että menettely palvelisi myös luottotietoyhtiölle annettavien ilmoitusta oikeellisuutta.

Jälki-ilmoitusta esteen toteamisesta ei ole säädetty erikseen. Jälki-ilmoituksen lähettämistä voidaan kuitenkin suosittelua velallisen oikeusturvanäkökohtien perusteella. Tällöin jälki-ilmoitukseen olisi myös lisättävä valitusosoitus ulosottokaaren mukaisesti.

AOA saattoi käsityksensä OM:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 15.6.2009,
dnro 3050/2/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

OM katsoi vastauksessaan edelleen, että vastaajien oikeussuoja on turvattu riittävästi tavanomaisissa tilanteissa eli silloin, kun vastaajalla on väestötietojärjestelmään merkitty osoite ja hänen tietonsa ovat muissa rekistereissä ajan tasalla. Vastaajien oikeussuojaa on kuitenkin hyvä tehostaa AOA:n esittämällä tavalla niissä tilanteissa, kun ulosottoviranomaisella ei ole täyttä varmuutta siitä, että vastaaja on saanut riittävän informaation asian vireilletulosta. Valtakunnanvoudinvirasto tuleekin yhdessä oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanssa vuoden 2010 kuluessa suunnittelemaan ja toteuttamaan ULJAS-tietojärjestelmämuutoksen, jolla voidaan turvata se, että vastaajat ovat entistä paremmin tietoisia ulosottoasioiden vireillöolosta ja vireillöolon päättymisestä. Tämä on tarkoitus toteuttaa jälki-ilmoitukseen verrattavalla tavalla siten, että niissä tilanteissa, kun vireilletuloilmoitusta ei ole voitu antaa, vastaajalle lähetettäisiin erillinen tieto esteestä. Tällaisessa tiedotteessa voisi olla myös maininta siitä, että estemarkinta voidaan oikaista HE 216/2001 vp mainituissa tilanteissa.

Hallintokantelu ulosotossa

Kantelija arvosteli lääninhallituksen oikeushallinto-osaston oikeushallintopäällikön tekemä päätöstä, jolla hän jätti kantelijan päämiehen hallintokantelun tutkimatta. Oikeushallintopäällikkö perusteli päätöstään sillä, että asiasisällöltään kyse oli seikoista, jotka myöhemmin ulosottomiehen päätöksen jälkeen tulevat ulosottovalituksena käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi.

Hallintokantelun luonteesta johtuu, että vaikka se ei saa aikaan välittömästi yksityisen etua, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan asian vireille tulemista eikä kantelunalaista tointa voida muuttaa tai päätöstä kumota, voidaan kanteluratkaisussa arvioida ulosottomenettelyn oikeellisuutta ja asianmukaisuutta sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin virkavastuun toteuttami-

seksi. Näin ollen hallintokantelun ja ulosottovalituksen käyttöala ei ole yhtäläinen. Koska tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida ulosottomiehen toimien asianmukaisuutta virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta, tulee asia tutkia tästä näkökulmasta hallintokanteluna. Näin ollen voidaan todeta, että kaikki se mikä kuuluu ulosottovalituksen käyttöalaan, kelpaa myös hallintokanteluun, mutta ei päinvastoin.

Ulosottokaassa, kuten aikaisemmassa ulosottolaisakaan, ei ole nimenomaista säännöstä hallintokantelusta. Ulosottokaassa säädetään tuomioistuimen velvollisuudesta antaa osoitus kantelun tekemiseen. Jos valituskirjelmässä on ilmoitus siitä, että ulosottomies on tehnyt virheellisen virkatoimen tai laiminlyönyt toimen suorittamisen, eikä ilmoitusta voida tutkia muutoksenhakemuksena, käräjäoikeuden tulee lainkohdan mukaan jättää valitus siltä osin tutkimatta ja osoittaa asianomainen kantelemaan ulosottokaassa tarkoitetulle hallintoviranomaiselle. Ulosottokaassa ei ole rajoitettu hallintokantelun käyttöalaa vain tietyn tyyppiin ulosottomiehen menettelyä koskeviin kysymyksiin.

Edellä esitetyn perusteella oikeushallintopäällikön ei olisi tullut jättää hallintokantelua tutkimatta esittämälään perusteella.

AOA Jääskeläisen päätös 19.8.2009,
dnro 1381/4/08, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Viivästys velkaneuvonnassa

Velkaneuvonta-asian käsittely oli kestänyt noin neljä vuotta. Kantelijan mukaan hän ei saanut tietoa velkajärjestelyasiansa etenemisestä.

Velkaneuvoja kertoi, että hänen arvionsa mukaan asiassa oli perusteltua odottaa vahingonkorvauskysymyksen ratkaisemista tuomioistuimessa asiassa, jossa velallinen oli rikosprosessin asianomistaja.

AOA totesi, että velkaneuvojan olisi nimenomaisesti tullut sopia kantelijan kanssa, että asian käsittely keskeytetään esitutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi. Ratkaisu kuului viime kädessä asiakkaalle. Menettely asian käsittelyssä oli tältä osin ollut virheellistä.

Asian käsittely käräjäoikeuden päätöksen jälkeen ei edennyt noin puolen vuoden aikana ennen kuin asia siirrettiin toisen velkaneuvojan käsiteltäväksi. Velkaneuvoja ei esittänyt selvitystä siitä, että hän olisi suorittanut mitään toimenpiteitä tänä aikana. Asian siirron jälkeen se saatettiin päätökseen eli velkajärjestelyhankemuksen jättämiseen käräjäoikeudelle noin kahden kuukauden kuluessa.

Kantelija arvosteli myös sitä, ettei hän saanut velkaneuvojalta tietoa asian käsittelyn vaiheista.

Saadun selvityksen mukaan velkaneuvoja ei ollut vastannut kaikkiin kantelijan sähköpostiviesteihin. Velkaneuvoja ei kertomansa mukaan muistanut saaneensa näitä selvityksessä yksilöityjä viestejä. Ainakin osasta viestejä ilmeni kantelijan huoli asian hitaasta etenemisestä.

Hyvään hallintoon kuului, että kirjeisiin vastataan kirjallisesti. Joka tapauksessa hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuuteen kuuluu hallintoasian hoitamiseen liittyvän neuvonnan antaminen. Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyynnöstä esitettävä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedosteluihin.

Velkaneuvojan menettely neuvonnassa oli hallintolain edellä mainittujen säännösten vastaista.

AOA Jääskeläisen päätös 25.2.2009,
dnro 1478/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

5.6

SOTILASASIAT JA
PUOLUSTUSHALLINTO

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa säädetään, että oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilas oikeudenkäyntiä koskevat asiat. Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat rintamasotilastunnuksia ja sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat 30.9.2009 saakka AOA *Jukka Lindstedtin* ja 1.10.2009 lukien AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

5.6.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Valtioneuvosto antoi helmikuussa 2009 eduskunnalle selonteon Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliitikasta (VNS 1/2009 vp). Selonteko oli jatkoa aiemmin laaditulle selonteolle. Siinä arvioitiin Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikkaa kokonaisvaltaisesti sekä esitettiin 2010-luvun loppupuolelle ulottuvat linjaukset.

Valtioneuvoston selonteossa todettiin mm. Suomen puolustuksen perustuvan edelleen yleiseen asevelvollisuuteen. Myös puolustusvoimain komentaja korosti esittämissään puheenvuoroissa yleisen asevelvollisuuden olevan edelleen Suomen puolustuksen perustana. Asevelvollisuudesta käytiin kertomusvuonna enenevässä määrin julkista keskustelua. Puolustusministeri asetti syyskuussa työryhmän selvittämään asevelvollisuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia. Selvitysryhmän tehtävänä on arvioida järjestelmän toimivuuteen vaikuttavia kehityskulkuja sekä järjestelmän yhteiskunnallista vaikuttavuutta nyt ja tulevaisuudessa.

Puolustusministeriössä (PLM) selvitettiin 2008 alusta voimaan tulleiden asevelvollisuuslain, puolustusvoimista ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain täytäntöönpanon käynnistymistä. Selvityksen perusteella puolustusvoimista annettua lakia muutettiin niin, että alueelliset sotilasläänit lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin operatiivisten sotilaslääniä esikunnille. Muutos tuli voimaan 1.1.2010.

Asevelvollisuuslakia ehdotettiin muutettavaksi mm. siten, että asevelvollisten terveystarkastuksesta huolehtivat terveydenhuollon toimijat voisivat saada asevelvollista koskevia tietoja suoraan toisilta terveydenhuollon toimijoilta. Myös oikaisuvaatimusmenettelyä ja muutoksenhakuja koskevia säännöksiä ehdotettiin muutettaviksi (HE 79/2009 vp). Lainmuutos tuli voimaan 15.3.2010.

Kertomusvuoden alusta tuli voimaan laki Maanpuolustuskorkeakoulusta. Se uudisti mm. koulun asemaa, hallintoa ja opetusta sekä tutkintoja koskevia säännöksiä. Myös opiskelijoiden oikeusturvan parantamiseksi säädettiin opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista aiempaa täsmällisemmin ja laintasoisesti.

Puolustusvoimain komentaja vahvisti 1.7.2009 voimaan tulleen uuden Yleisen palvelusohjesäännön. Siinä määrätään asevelvollisen palvelusvelvollisuuden ja paikallaolovelvollisuuden tarkemmasta sisällöstä. Yleisen palvelusohjesääntö luo yhteiset käyttäytymis- ja toimintamallit puolustusvoimien sotilashenkilöstölle. Yleinen palvelusohjesääntö annetaan sotilaskäskynä ja se koskee puolustusvoimien sotilashenkilöstöä.

PLM:n asettama työryhmä sai valmiiksi ehdotuksensa uudeksi sotilaskurinpitolaiksi. AOA Lindstedt oli työryhmän kuultavana ja antoi myöhemmin ministeriölle lausunnon työryhmän ehdotuksesta. Yksi keskeisistä muutoksista on kaikkiin kurinpitoseuraamuksiin ehdotettu muutoksenhakuoikeus. Samalla luovutettiin jaotellusta kurinpito-ojennuksiin ja kurinpitorangaistuksiin. Myös syyttäjä jäisi ehdotuksen mukaan kokonaan pois kurinpitovalituksen käsittelystä.

PLM asetti 20.7.2009 laillisuusvalvonnan kehittämis-työryhmän, jonka tavoitteena on luoda PLM:ään sisäinen laillisuusvalvontamenettely ja menettelytapamalli laillisuusvalvonnan koordinoimiseksi.

AOA Lindstedt kiinnitti vuonna 2008 huomiota Puolustusvoimien räjähdevarastoinnin turvallisuusongelmiin ja puolustusvoimien tarpeisiin kehittää turvallisuusorganisaatiota. PLM:n työryhmä antoi syyskuussa 2009 raporttinsa räjähdeturvallisuuden kehittämisestä puolustusvoimissa. Räjähdeturvallisuus kaikkine osa-alueineen on keskeinen osa työ- ja palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa. Raportin mukaan räjähdeturvallisuus on nostettava puolustushallinnon prioriteettilistalla aikaisempaa korkeammalle paikalle. Kustannuksista huolimatta on kyettävä nopeasti luomaan nykytilaa parempi järjestelmä. PLM lähetti raportin Pääesikunnalle (PE) ja pyysi sitä ryhtymään välittömästi raportissa ilmeneviin toimenpiteisiin. PLM:ään nimitetään räjähdeturvallisuusasioista vastaava henkilö, joka tulee tekemään yhteistyötä puolustusvoimien vastuhenkilöiden kanssa.

Puolustusvoimat toteutti kertomusvuonna yhdessä Liikenneturvan ja Sotilaskotiliiton kanssa Särmänä liikenteessä -kampanjan vuoden molemmille saapumiserille. Kampanjan tavoitteena oli herättää keskustelua varusmiesten omaan liikkumiseen liittyvistä riskeistä ja niiden välttämisestä. Kampanja koostui varusmiehille järjestetyistä liikenneturvallisuusesityksistä, ryhmäkeskusteluista ja sotilaskodeissa järjestetyistä liikenneturvallisuusaiheisista kilpailuista.

Palvelusturvallisuutta varusmieskoulutuksessa ja kertausharjoituksissa pyrittiin kehittämään myös puolustusvoimien kuorma-autoihin asennettavilla henkilökuljetusistuimilla. Vastaavilla ominaisuuksilla varustettuja istuimia ei PE:n mukaan ole vielä käytössä muualla maailmassa.



AOA Jukka Lindstedt tarkasti Kosovossa toimivan Suomalaisen Kriisinhallintajoukon (SKJK) huhtikuussa.

Kertomusvuoden tammikuun saapumiserän varusmiehistä 15,9 % keskeytti palveluksensa terveyssyistä, mikä määrä oli korkeampi kuin koskaan aiemmin. Heinäkuun saapumiserän varusmiehistä oli palveluksen keskeyttäneitä vuoden loppuun mennessä 14,1 % eli selvästi edellistä saapumiserää vähemmän.

5.6.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakainainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys vaikuttaa melko korkealta varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville. He katsovat usein parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksen päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat keskimääräistä useammin johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita otetaan selvitetäväksi myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat mm. palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyiteitse ratkaistavista asioista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myös lääkintähuollosta kannellaan paljon. Silloin tällöin kannellaan myös varusmiesten kohtelusta. Oikeusasiamies on useissa eri yhteyksissä korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Kertomusvuonna ratkaistiin 56 puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevaa asiaa. Niistä 12 eli 21 % johti toimenpiteisiin.

Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaatavuusluokitukseen sekä erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tällaisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä voinut puuttua. Myös muutamia rauhanturvaajien kanteluja on käsiteltävä vuosittain.

Myös PE:n oikeudellisen osaston oma sisäinen laillisuusvalvonta on tehostunut muutaman edellisvuoden aikana. AOA Pajuoja totesi komentajien neuvottelupäivillä 2009 pitämässään puheenvuorossa, ettei oikeusasiamies voi toimia yksin. Tehokkaan laillisuusvalvonnan välttämätön edellytys on, että viranomaisten toiminta on lähtökohtaisesti lainmukaista ja oma sisäinen valvonta kunnossa.

Puolustusvoimien laillisuusvalvonnan vuosikertomuksessa todetaan, että valvontatoimenpiteiden suuntauksessa ja painotuksessa kiinnitettiin vuonna 2009 erityishuomio uuden lainsäädännön yhdenmukaiseen soveltamiseen. Samalla pyrittiin etsimään ne osa-alueet, joilla oikeusturvaloukkausten tai muuten vahingollisten virheellisten laintulkintojen vaara on erityisen suuri.

5.6.3 TARKASTUKSET

Tarkastukset varuskunnissa ovat keskeinen osa laillisuusvalvontaa. Niiden yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat yleensä hoidetuksi tällä tavalla. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutinnan. Varusmiesten mahdollisuudella käydä luottamuksellisia keskusteluja on myös ennalta ehkäisevä merkitys.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohdia, joista muut varusmiehet eivät ole kertoneet. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikirjuriin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Tarkastuksilla seurataan myös varusmiesten tasapuolista kohtelua. Varusmiehet tuovat usein tarkastuksilla esiin pahimpina yhdenvertaisuusongelmina palvelusjärjestelyjä, lomia ja vapaa-aikaa koskevat käytännöt.

Saman varuskunnan ja eri yksiköiden palvelusjärjestelyissä saattaa olla huomattavia varusmiesten oikeusasemaan vaikuttavia eroja ilman, että siihen olisi palveluksen kannalta hyväksyttäviä perusteita. Myös palvelushelpotusten soveltamisessa esiintyy epäyhtenäisyyttä.

Ennen tarkastusta käydään etukäteen läpi joukko-osaston kurinpitoasiakirjoja ja tutustutaan aiempien vuosien kurinpitotilastoihin. Kurinpitoasiakirjoista käy mm. ilmi, jos asioiden käsittely on kestänyt kohtuuttoman kauan. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaitussäännökseltä täsmällisyyttä. Aina ei teonkuvauksesta kuitenkaan käy ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen on kielletty. Ohjetta tai määräystä, jonka vastaisesti on menetelty, ei ole aina riittävästi yksilöity. Myös tapa, jolla menettely on ollut esimerkiksi sopimatonta tai pahennusta aiheuttavaa, on jäänyt joskus riittävästi yksilöimättä.

AOA Lindstedt suoritti vuonna 2009 tarkastukset Panssariprikaatissa, Lentosotakoulussa, Karjalan Prikaatissa, Itä-Suomen Huoltorykmentin Esikunnassa, Itä-Suomen Sotilasläänin Esikunnassa, Utin Jääkärirykmentissä, Reserviupseerikoulussa, Maasotakoulussa, Raja- ja merivartiokoulussa sekä Kaakkois-Suomen rajavartiostossa.

Lisäksi AOA Lindstedt suoritti Kosovossa toimivan suomalaisen kriisinhallintajoukon (SKJK) tarkastuksen huhituksessa 2009. AOA:n mukaan palvelusolosuhteet Kosovossa oli järjestetty niin hyvin kuin paikalliset olosuhteet antoivat myöten. Joukkojen henkilöstö vaikutti hyvin motivoituneelta tehtäväänsä ja muutoinkin palvelusolosuhteisiinsa tyytyväisiltä.

AOA Lindstedt tarkasti nelivuotisen toimikautensa aikana kaikki puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen kohteet, joissa annetaan varusmieskoulusta.

5.6.4 PUOLUSTUSVOIMIA KOSKEVIA RATKAISUJA

Kutsunnat seurakuntien tiloissa

AOA Lindstedt pyysi PE:ltä lausuntoa siitä, miten kutsuntojen järjestämisessä oli otettu huomioon se, etteivät kutsunnanalaiset vakaumuksensa vastaisesti joutuisi osallistumaan uskonnon harjoittamiseen.

PE:n selvityksen mukaan kutsuntatilaisuudet pyritään järjestämään neutraaleissa julkisissa tiloissa aina, kun kunnilla on osoittaa kutsuntaan soveltuvat tilat kohtuullista korvausta vastaan. Mikäli kutsunnat järjestetään seurakuntien tiloissa, ne pyritään järjestämään sellaisiksi, ettei kenenkään vakaumusta kutsuntatilaisuuden vuoksi loukattaisi. Seurakuntiin on kutsun yhteydessä lähetetty ilmoitus, ettei puhe saa sisältää harhautellista tai julistuksellista osuutta.

Asevelvollinen, joka katsoo vakaumuksensa estävän tulemasta seurakunnan tiloissa järjestettävään kutsuntatilaisuuteen, voidaan vapauttaa kyseisestä kutsuntatilaisuudesta ja hänelle sovitaan parhaiten soveltuva toinen kutsuntapaikka. Tästä mahdollisuudesta ei kutsunnanalaisia ole erikseen informoitu. On katsottu, että mikäli asevelvollisella on todellinen vakaumus, hän on oma-aloitteisesti aluetuomioon yhteydessä.

Saadut selvitykset eivät AOA:n mukaan antaneet viitteitä siitä, että kukaan kutsuntatilaisuuteen saapunut olisi joutunut vastoin vakaumustansa osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Oikeusasiamiehelle ei ole myöskään tehty tällaisesta asiasta kantelua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen.

AOA totesi kuitenkin, että ns. negatiivista uskonnonvapautta koskevalla säännöksellä on laajemmalle oikeusjärjestykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa. Sillä voidaan yleisesti puoltaa esimerkiksi sellaisia järjestelyjä, joilla vältetään ihmisten pakottaminen heidän vakaumustaan loukkaaviin tehtäviin tai tilanteisiin. Näin ollen kutsuntojen toimittamisessa käytettävän tilan soveltuvuutta harkittaessa tulisikin yhtenä näkökohtana ottaa huomioon myös huoneiston aatteellinen luonne ja käyttötarkoitus. AOA:n näkemyksen mukaan kansa-

laisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulisi olla pyrkimyksenä, että kutsuntatilaisuuksiin käytettävät tilat ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. Kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville kutsunnanalaisille tulee olla yhtä helppoa saapua kutsuntatilaisuuteen.

Selvityksissä esitettiin perusteena seurakuntien tilojen käyttämiselle tilojen tarkoituksenmukaisuuden ohella myös kirkon ja puolustusvoimien perinteinen tiivis yhteys sekä kustannuskysymykset. Oikeudelliselta kannalta on kuitenkin lähtökohdaksi otettava se, että julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä julkiselle vallalle kuuluvasta turvaamisveloitteesta ei voi tinkiä esimerkiksi tarkoituksenmukaisuus-, kustannus- tai perinnesyihin nojaten.

Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen tilat eivät sovellu kutsuntatilaisuuksien järjestämiseen esimerkiksi niistä välittyvien selvästi uskonnollisten tunnusmerkkin johdosta, niitä ei tulisi käyttää, vaikka niiden käyttäminen em. syiden valossa olisikin perusteltua. Taloudelliset seikat eivät saa heikentää perusoikeuksien toteutumista. Tästä syystä ei voida ottaa huomioon sitä, mikä kutsuntatila tulisi puolustusvoimille edullisimmaksi.

AOA korosti vielä, että kutsunnanalaisella tulee olla myös tosiasiallinen mahdollisuus päästä muussa kuin uskonnollisen yhteisön tiloissa järjestettävään kutsuntatilaisuuteen, jottei uskonnonvapauden toteutuminen tässä yhteydessä jää ainoastaan näennäiseksi. Toiseen kutsuntatilaisuuteen osallistumisen tosiasiallinen merkitys vaihtoehtona kuitenkin vähenee, jos se edellyttää pitkää matkustamista. Lisäksi vaihtoehto on todellinen vain, jos kutsunnanalaisia riittävästi etukäteen informoidaan siitä, että heillä on mahdollisuus käydä muualakin kuin uskonnollisen yhteisön tiloissa järjestetyssä kutsuntatilaisuudessa.

AOA:n mielestä asiassa ei ollut ilmennyt lainvastaista menettelyä. AOA katsoi perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta perustelluksi saattaa kuitenkin esittämänsä näkökohdat PE:n tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 30.9.2009,
dnro 3403/2/08, esittelijä Kristian Holman

Tarkoitussidonnaisuus nimitysharkinnassa

Kantelija haki Suomenlahden Meripuolustusalueelle viestivälinealiupseerin tehtävään. Kantelijan palveluspaikan lausunnossa todettiin, että hänen koulutuksestaan oli koitunut huomattavia kustannuksia ja hänen nimittämisensä Suomenlahden Meripuolustusalueelle aiheuttaisi vaikeasti täytettävän osaamisvajeen palveluspaikassa. Kantelijaa koskeva lausunto oli siinä määrin kantelijan siirron ja nimittämisen vastainen, että Meripuolustusalue katsoi puolustusvoimien kokonaisedun huomioon ottaen oikeaksi olla nimittämättä kantelijaa tehtävään.

AOA:n mukaan sotilaalliseen hallintojärjestelmään kuuluu, että puolustusvoimien kokoonpanoa voidaan toiminnallisten tarpeiden mukaan muuttaa mm. henkilöstösiirroilla. Puolustusvoimista annetun lain mukaan puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten.

Puolustusvoimista annetusta laista ei kuitenkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että virkamies olisi velvollinen olemaan siirtymättä toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai palveluksen järjestelyn vuoksi. AOA:n mielestä tällaisen tulkintalinjan hyväksyminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että virkamiehellä ei olisi mahdollisuutta omasta tahdostaan hakeutua toisiin virkoihin tai tehtäviin vaan hän olisi virkansa tai tehtävänsä "vankina". Virkamies ei voisi vastoin työnantajan mielipidettä tulla valituksi toiseen virkaan tai tehtävään.

Virkanimityksen tarkoituksena on valita kelpoisuusehdot ja menestyksellisen viranhoidon muut edellytykset parhaiten täyttävä henkilö, joka myös henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan on tehtävään sopivin. Selvityksen perusteella kantelijaa pidettiin parhaana hakijana virkaan. AOA:n mukaan nimittämättä jättäminen oli näin ollen hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vastaista.

Tapahtuman moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, ettei Suomenlahden Meripuolustusalueella tietoisesti pyritty suorittamaan nimitysharkintaa kan-

telijan oikeusturvaa loukkaavasti. Asiassa oli pikeminkin nimittävälle viranomaiselle ”vastentahtoisesti” päädytty siihen, ettei kantelijaa nimitetty virkaan. AOA saattoi Meripuolustusalueen tietoon käsityksensä tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta nimitysharkinnan yhteydessä.

AOA Lindstedtin päätös 24.3.2009,
dnro 3067/4/08*, esittelijä Kristian Holman

Omana aloitteena tutkittuja asioita

Hämeen Rykmentissä suoritettun tarkastuksen yhteydessä kerrottiin erään kasarmirakennuksen huonosta kunnosta. Saamansa selvityksen perusteella AOA Lindstedt totesi, että rykmentissä oli ryhdytty toimenpiteisiin havaittujen kosteusvaurioiden korjaamiseksi ja sillä on myös suunnitelmat tuleville vuosille koskien mm. kysymyksessä olevaa rakennusta. Varusmiesten palvelusturvallisuuden ja kasarmirakennuksissa työskentelevien henkilöiden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että rakennusten kuntoa seurataan jatkuvasti ja ryhdytään toimenpiteisiin terveysriskien välttämiseksi. AOA totesi, että asevelvollisuuslain mukaista kansalaisvelvollisuutta suorittavia varusmiehiä ei saa majoittaa sellaisiin rakennuksiin, jotka aiheuttavat varusmiehille merkittävän terveysriskin (1155/2/08).

Karjalan Lennostossa varusmiehet arvostelivat tapaa, jolla varusmiehille määrätystä kurinpitoseuraamuksista tiedotettiin muille varusmiehille. Yksikön päällikkö käski kurinpitoseuraamuksen saaneen joukon eteen ja luki rangaistuskortin sisällön sellaisenaan muiden läsnä ollessa. Siitä, ettei kurinpäätöksestä tiedottamista ole nimenomaan kielletty, ei voitu AOA:n mukaan vetää sitä johtopäätöstä, että julkaisemista kerrotulla tavalla voitaisiin pitää asianmukaisena. Käytäntö kutsua seuraamuksen saanut joukon eteen saattoi saada lisärangaistuksen tai häpeärangaistuksen piirteitä. Koska PE oli jo lähettänyt asiasta antamansa lausunnon tiedoksi joukoille, asia ei enää antanut aihetta enempään laillisuusvalvojan toimenpiteisiin (3980/2/08).

Karjalan Prikaatissa käydyissä keskusteluissa nousi esille kysymys siitä, miten varusmiespalvelusta suorittavien muslimien mahdollisuudet noudattaa uskontonsa omi-

naispiirteitä toteutuivat varusmiespalveluksen aikana. PE hankki selvitykset kaikilta varusmiehiä kouluttavilta joukko-osastoilta. Selvitysten mukaan yhdelläkään joukko-osastolla ei ollut ongelmia vähemmistöuskontoihin kuuluvien henkilöiden uskonnonharjoittamisen järjestämisen kanssa. Lisäksi uskonnonvapauden asema perusoikeutena otetaan keskeisesti huomioon uudessa Yleisessä palvelusohjesäännössä. AOA katsoi, ettei asiassa saatujen selvitysten perusteella ilmennyt aihetta epäillä uskonnonharjoittamiseen ja uskontokuntien väliseen tasa-arvoon liittyviä ongelmia (1976/2/09).

Muita ratkaisuja

Kantelijaa arvosteli Karjalan Prikaatissa palvelevan luutnantin epäasiallista puhetapaa kahdessa eri tilanteessa. Niistä suoritettiin komentajan määräyksestä esitutkinta. Tämän jälkeen syyttäjä katsoi, ettei ollut riittävän todennäköistä syytä epäillä luutnantin syyllistyneen rikokseen. AOA Pajuojaan mukaan laillisuusvalvojan ei enää ollut aihetta arvioida näitä yksittäistapauksia rikosoikeudellisesti.

Selvitysten mukaan luutnantti tunnettiin ronskista puhetavastaan, johon oli esimiesten taholta jouduttu toistuvasti puuttumaan. AOA:n mukaan esimiehellä on velvollisuus valvoa sitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasiallista käyttäytymistä. Hän saattoi luutnantin tietoon käsityksensä siitä, että varusmiehiä tuli kaikissa olosuhteissa kohdella asianmukaisesti ja yhdenvertaisesti sekä asiatonta puhetapaa välttämällä. AOA saattoi myös Karjalan Prikaatin tietoon, että henkilökunnan piirissä ilmeneviin epäasiallisuuksiin tulee puuttua viipymättä ja riittävän tehokkaasti sekä siirtää tarvittaessa varusmieskoulutukseen sopimattomaksi osoittautuvat henkilöt muihin tehtäviin (1182/4/08).

Kantelijaa arvosteli tapaa, jolla hänet oli katsottu palvelukseen kelpaamattomaksi Reserviupseerikoulussa järjestetyn kertausharjoituksen yhteydessä. Sairaanhoidon ja oli selvitysten mukaan esittänyt kotiuttamista kantelijan ilmoittamien tietojen perusteella ja neuvoteltuaan asiasta reserviläisten vastaanottamisesta vastanneen yliluutnantin kanssa. Kertausharjoituksen valvonnasta vastaava lääkäri sai tietää tapauksesta vasta jälkikäteen. Tuolloin voimassa olleen asetuksen mukaan ko-

tiuttaminen tuli tapahtua lääkärin esityksestä kertausharjoituksen johtajan päätöksellä. Menettely ei AOA:n mukaan ollut asetuksen ja kertausharjoituksesta annetun ohjeen mukainen. Käytäntöä oli sitemmin muutettu niin, että myös muu terveydenhuollon ammattihenkilö kuin lääkäri saattoi suorittaa terveystarkastuksia. AOA katsoi riittäväksi saattaa käsityksensä oikeasta menettelystä Reserviupseerikoulun ja kantelijan tulotarkastukseen osallistuneiden henkilöiden tietoon (259/4/07*).

5.6.5 RAJAVARTIOLAITOSTA KÄSITTELEVIÄ RATKAISUJA

Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu rajatarkastuksessa

Rajavartiolaitos päästi ilman passia matkustaneen kansanedustajan Viroon lähteneelle risteilyalukselle Helsingin Länsisatamassa. Risteilymatkustajilta edellytettiin tapahtuma-aikana henkilöasiakirjojen (henkilökortti tai passi) esittämistä risteilyalukselle pääsemiseksi. Menettelyn epäiltiin loukanneen kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta.

Kansanedustaja kertoi rajavartiolaitoksen edustajalle, että hänen passinsa oli viisumikäsitellyssä eikä hänellä siten ollut sitä mukanaan. Rajavartiomies ilmoitti kansanedustajalle, ettei tällä ole mahdollisuutta päästä risteilylle passin kopiolla, kansanedustajan henkilökortilla tai ajokortilla. Kansanedustajan kanssa käydyn keskustelun jälkeen rajavartiomies jatkoi työskentelyään päivystystilassa olevien muiden asiakkaiden kanssa. Tässä vaiheessa kansanedustaja soitti matkapuhelimellaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa toimineelle lippueamiraalille ja antoi matkapuhelimen sa rajavartiomiehelle. Lippueamiraali pyysi rajavartiomiestä soittamaan Helsingin rajatarkastusosaston valmiuspäivystäjänä toimivalle kapteeniluutnantille. Kapteeniluutnantin kanssa käydyn keskustelun jälkeen päädyttiin siihen, että kansanedustaja voitiin päästää risteilylle ilman puuttuvaa matkustusasiakirjaa, koska hänen passinsa oli viisumikäsitellyssä lähetyksessä ja hänen oli määrä esiintyä laivalla puolueensa tilaisuudessa.

AOA:n mielestä oli pääteltävissä, että kansanedustajan muista kansalaisista erilaiseen kohteluun rajatarkastuksessa vaikutti yhtäältä hänen yhteiskunnallinen asemansa, hänen tunnettuisuutensa sekä toisaalta hänen henkilökohtaiset suhteensa rajavartiolaitoksen johtoon. Myös sillä seikalla, että kansanedustajalla oli voimassa oleva passi, joka ei viisumikäsitellyn johdosta ollut hänen mukanaan, vaikutti tehtyyn ratkaisuun. Kansanedustajalla oli valokopio passistaan mukana.

AOA:n arvion mukaan kansanedustajan tapaukseen verrattavissa tilanteissa "tavallisilta" kansalaisilta olisi estetty maasta poistuminen matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi. Hänen mielestään selvityksissä esiin tuodut seikat eivät riittäneet poikkeamiseen rajatarkastuksen normaalikäytännöstä eivätkä ne olleet objektiivisesti arvostellen kestävä. AOA piti rajatarkastuksessa ilmi tullutta menettelyä yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta kritiikille alttiina. Tämänkaltaisen menettely oli omiaan antamaan rajatarkastuksesta sen virheellisen kuvan, että henkilön yhteiskunnallinen asema ja henkilökohtaiset suhteet oikeutaisivat erikoiskohteluun rutiininomaisessa hallinto-toiminnassa.

AOA Lindstedtin päätös 10.3.2009,
dnro 564/4/07*, esittelijä Kristian Holman

Lainvastainen katsastusmääräys

Kantelija oli 24.6.2007 lähdössä Helsingin Eteläsatamasta autolla Tallinnaan. Suomenlahden merivartiostoon kuuluvan Helsingin rajatarkastusosaston vanhempi merivartija teki tällöin hänen autonsa rekisterioitteen merkinnän, jonka mukaan auto oli katsastettava viimeistään 10.7.2007. Kantelija asui kesäisin Tallinnassa ja hän olisi jäänyt sinne pitemmäksi ajaksi. Merivartijan virkavirheenä pidettävä kirjallinen katsastusmääräys aiheutti kantelijan mukaan tarpeettoman katsastuskonttorilla käynnin Suomessa 10.7.2007 ja myös hänen korkeaan ikäänsä nähden piinallista vaivaa.

Rajavartiolaitoksen esikunta katsoi merivartijan menettelleen virheellisesti, koska katsastusmääräyksen antamiselle ei ollut laillisia perusteita. Henkilöauto on esitettävä määräaikaikatsastukseen ensimmäisen kerran

kolmen vuoden ja toisen kerran viiden vuoden kuluttua ajoneuvon käyttöönottopäivästä. Vuosi 2007 oli kantelijan vuonna 2003 käyttöön otetulle autolle ns. vapaavuosi. Rajavartiolaitoksen esikunta pahoitteli kantelijalle aiheutunutta haittaa. Sen mukaan kantelijalla oli myös mahdollisuus noutaa uusi rekisteriote katsastuskonttorilta ja toimittaa siitä aiheutuva 10,20 euron suuruisen lasku Suomenlahden merivartioston maksettavaksi.

AOA:n mukaan vahinko oli kantelun laatimishetkellä kuitenkin jo tapahtunut, kun kantelija oli laittoman katsastuskehotuksen johdosta joutunut tulemaan Suomeen. Tämä oli aiheuttanut hänelle huomattavaa haittaa ja myös ylimääräisiä kustannuksia. Rekisteriotteen tehdyn merkinnän korjaamisella ei enää tässä vaiheessa ollut merkitystä.

AOA antoi vanhemmalle merivartijalle huomautuksen vastaisen varalle hänen lainvastaisesta menettelystään. Samalla hän esitti Rajavartiolaitoksen esikunnan harkittavaksi, tulisiko merivartijan menettelystä aiheutunut haitta jollakin tavoin hyvittää kantelijalle.

AOA Lindstedtin päätös 13.5.2009,
dnro 2272/4/07*, esittelijä Raino Marttunen

Rajavartiolaitoksen esikunnan ilmoituksen 28.9.2009 mukaan se oli ollut yhteydessä kanteliijaan ja tiedustellut tältä mahdollisia korvausvaatimuksia asiassa. Kantelija oli ilmoittanut haluavansa 200 euron korvauksen, joka hänelle tullessa maksamaan hyvityksenä, kun hän palaa Virosta Suomeen. Kantelija ilmoitti myöhemmin saaneensa haluamansa hyvityksen.

5.7 TULLI

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta ja tulliverotusta sekä tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

5.7.1 AUTOVEROTUS

Veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden ruuhkautuminen tullipiireissä heijastui edelleen kanteluiden sisällössä. Kanteluissa arvosteltiin oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa. Niissä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että EU-oikeus edellyttää syrjimättömyyttä tullin verotuskäytännössä, kun se määrittelee käytettynä maahantuodun ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon. Käytettynä maahan tuodusta autosta kannettava vero ei saa olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvä verosta jäljellä oleva määrä. Muutamassa kantelussa arvosteltiin myös sitä, että tulli ei ollut selvittänyt automallin hintaan sisältyvän veron prosentuaalista osuutta eli yksilöllistä veroprosenttia.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) katsoi ratkaisussaan 2006:95 joulukuussa 2006, että tullilaitoksen veroviranomaisena noudattama menettely ei täyttänyt autoverolain ja EY:n perustamissopimuksen edellyttämää verotuksen syrjimättömyyden vaatimusta. Verotus perustui yksityisen yrityksen tilastollisiin menetelmin tuottamaan arvioon ajoneuvon verotusarvosta, mutta tullilaitos ja verovelvollinen eivät voineet saada tietoa sen perusteena olleiden tietojen ja menetelmien oikeellisuudesta. KHO palautti asian tullipiirille uudelleen käsiteltäväksi ja totesi, että auton arvoa uudelleen käsiteltäessä tuli avoimesti ilmoittaa ne kriteerit, joiden perusteella verotusarvo määritetään. Tullipiiriin oli myös arvioitava, mikä merkitys oli verovelvollisen esittämällä vertailuaineistolla ja muulla selvityksellä.

Tullihallitus ryhtyi kehittämään tullin omaa MAHTI-järjestelmää arvonmäärityksen saattamiseksi vastaamaan KHO:n päätöksessä 2006:95 edellytettyä perusteiden avoimuutta.

KHO:n ratkaisussa 2006:95 tarkoitettu asia käsiteltiin tullipiirissä uudelleen, mutta auton verotusarvoa ei muutettu. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi verovelvollisen valituksen. KHO katsoi päätöksessään 2008:67, että kotimaan yleisen vähittäismyyntiarvon määrittäminen nimenomaisesti kotimaan markkinoilta kerättävien hintatietojen perusteella ei ollut yhteisön oikeuden vastaista eikä autoverolaista eikä yhteisön oikeudesta voitu johtaa estettä sille, että käytettävissä olevia yksittäisiä hintahavaintoja käsitellään tilastollisesti ja muunnetaan laskennallisesti vastaamaan maahan tuodun ajoneuvon yksilöllisiä ominaisuuksia. KHO toteasi edelleen, että Tullihallituksen vuodesta 2007 alkaen soveltaman menetelmän voitiin katsoa antavan Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomion edellyttämällä tavalla likimääräisesti oikean kuvan vähittäismyyntihinnoista. KHO kiinnitti huomiota syrjimättömyyttä arvioidessaan myös siihen, että arvonmääritys ei tässä tapauksessa ollut perustunut yksinomaan MAHTI-tietokannan tuottamaan arvoon, vaan huomioon oli otettu muitakin seikkoja päätöksestä lähemmin ilmenevällä tavalla.

Tullissa oli oikaisuasioiden ruuhkat saatu merkittävästi purettua, mutta KHO:n päätöksen 2006:95 jälkeen vireillä olleiden oikaisuasioiden määrä nousi joulukuusta 2006 ja vuoden 2007 aikana siten, että joulukuun 2007 lopussa niitä oli tullissa vireillä yli 17 000 ja Helsingin hallinto-oikeudessa yli 1 100. Pelkästään joulukuussa 2007 saapui noin 4 000 muutoksenhakuasiaa tullin käsiteltäväksi. Oikaisuja ryhdyttiin kuitenkin suorittamaan vasta 18.1.2008, kun MAHTI-järjestelmän tekniset ongelmat oli ratkaistu. Vuoden aikana vireille tuli 15 513 asiaa, kun samaan aikaan ratkaistiin 13 748 muutoksenhakua. Tullissa oli vuoden 2008 lopussa vireillä noin 20 000 autoverotukseen kohdistuvaa muutoksenhakua, joista noin 13 000 oli tullut vireille ennen vuotta 2008 ja 7 000 vuoden 2009 aikana. Yhteensä tullissa käsiteltiin vuonna 2009 yli 20 000 oikaisuasiaa. Vuoden 2009 lopussa käsittelemättä oli vielä noin 10 000 oikaisuasiaa ja 1 400 oikaisupäätöksistä tehtyä valitusta.

Tullin tavoitteeksi oli asetettu, että kaikki vuoden 2007 lopussa vireillä olleet muutoksenhakuvaatimukset saadaan käsiteltyä 30.6.2009 mennessä. Tässä pääsääntöisesti onnistuttiin, mutta erityisesti niissä asioissa, joissa verotusarvoa ei ollut määritettävissä uuden MAHTI-tietojärjestelmän avulla, ei tähän tavoitteeseen päästy (joulukuun alussa vireillä oli vielä 269 asiaa).

AOA oli saattanut vuonna 2008 antamassaan ratkaisussa Tullihallituksen tietoon käsityksensä siitä, että tullin olisi pitänyt ryhtyä perusteiltaan avoimen arviointijärjestelmän luomiseen jo selvästi aikaisemmin ja joka tapauksessa toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui. Tämän vuoksi vuonna 2009 ratkaistut tätä asiaa koskeneet kantelut eivät johtaneet enää uusiin toimenpiteisiin.

Hallitus antoi eduskunnalle 7.11.2008 esityksen mm. autoverolain ja arvonlisäverolain muuttamiseksi. Esitys koski pakettiautojen ja moottoripyörien verotuksen muuttamista. Lisäksi esityksessä ehdotettiin autoverolle kannettavan arvonlisäveron suuruisen veron (jäljempänä ELV) kantamisesta luopumista. Lait hyväksyttiin muutettuina ja tulivat voimaan 1.4.2009.

ELV:n perimisestä luovuttiin, koska Euroopan komissio oli pitänyt sitä yhteisöoikeuden vastaisena ja aloittanut rikkomusmenettelyn. Komission kanteesta EY-tuomioistuin antoi tuomion 19.3.2009, jossa se katsoi arvonlisäverolain mukaisen vähennysoikeuden rikkovan EY:n perustamissopimuksen mukaista syrjimättömyysvaatimusta vastaan ei-arvonlisäverovelvollisten ajoneuvon maahantuoja ajoneuvoon sisältyvän veron määrän osalta.

ELV:n palauttamisesta eräissä tapauksissa säädettiin erillislaki, joka tuli voimaan 1.11.2009. Laissa säädetään palautusmenettelystä niissä tapauksissa, joissa verotusta oikaistaan EY-tuomioistuimen tuomion mukaiseksi. Palautus koskee niitä verovelvollisia, joissa verovelvollinen ei ole voinut vähentää veroa arvonlisäverotuksessa. Palautuksen toteuttaa Verohallinto. Jo ennen lain voimaantuloa saapui oikeusasiamiehelle useita kanteluja kaavailuista palautuksista erityisesti palautuksen ajallisen rajoituksen vuoksi. Laki koski veron palauttamista vain niissä tapauksissa, joissa verotusta oikaistaan verovelvollisen hyväksi autoverolain mukaan. Näin ollen ennen vuotta 2006 autoverotettu-

jen ajoneuvojen osalta ei suoritettu palautusta, ellei oikaisu tai valitus ollut lain voimaantullessa vireillä. Asiaa koskevat vuonna 2009 saapuneet kantelut ovat vielä vireillä.

5.7.2 TARKASTUKSET

AOA teki Vuosaaren satamassa Eteläisen tullipiirin meritullin tarkastuksen. Autoverovalitusten käsittelyajat olivat yhtenä teemana AOA:n tarkastuskäynnillä Helsingin hallinto-oikeudessa.

5.7.3 RATKAISUJA

Määräaika Intrastat-tilastoilmoitusten antamiselle

Kantelija arvosteli tullin menettelyä EU:n sisäkaupan tilastoilmoitusten (Intrastat) käsittelyssä. Tulli vaati ilmoittamaan tilastot 10 työpäivän kuluessa kalenterikuukauden päättymisestä.

AOA arvioi sitä, minkä luontoinen tullilaissa säädetty virhemaksu on ja tulisiko sen määräytymisen perusteista säätää täsmällisemmin kansallisessa laissa.

AOA totesi, että virhemaksun luonne joko pakkokeino-luontoisena hallinnollisena seuraamuksena tai rangaistusluonteisena maksuna jää tulkinnanvaraiseksi.

Toisaalta, vaikka kysymys olisi hallinnollisesta seuraamuksesta, ei siitä seuraa, etteikö sitä koskevalle säätelylle tulisi asettaa hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvia vaatimuksia säännösten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Eräissä EY-tuomioistuimen ratkaisussa on todettu, että yksityiset oikeussubjektit eivät jää ilman oikeussuojaa sen johdosta, että kysymys ei ollut rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Yhteisön tuomioistuin on todennut tältä osin, että seuraamus, myös muu kuin rikosoikeudellinen, voidaan määrätä vain siinä tapauksessa, että sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta, ja sen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Tullilaissa ei ole asetettu määräaikaa tietojenannolle. Lain säännös virhemaksun suuruudesta on erittäin väljä ja suuruuden määräytymisperusteista ei ole säädetty mitään. Lakiin ei sisälly myöskään delegointisäännöstä niistä.

Edellä esitetyn perusteella AOA katsoi, että tullilaissa tulisi säätää yhteisön sisäkaupan tilastotietojen toimitamisen määräajasta ja virhemaksun suuruuden määräytymisperusteista. AOA saattoi tämän käsityksensä valtiovarainministeriön (VM) tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

AOA Jääskeläisen päätös 18.6.2009,
dnro 3373/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VM totesi vastauksessaan, että tullitoimintaa koskevassa säädösvalmistelussa on yleensä pidetty tärkeänä tullilain ja valmisverotuslain riittävää yhdenmukaisuutta. Ehdotuksessa uudeksi valmisverotuslaiksi (HE 263/2009 vp) on veronkorotuksen ja virhemaksun säännöstä täsmennetty 45 §:n 1 momentilla: 'Virhemaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon menettelyn moitittavuus, toistuvuus ja muut näihin rinnastettavat seikat'. Tullilain virhemaksusäännöksen täsmentämistä edellä mainitun kaltaisella säännöksellä tai muilla riittävän täsmällisillä ja tarkkarajaisilla määräytymisperusteilla on tarpeellista selvittää tarkemmin, ja toisaalta tullilain ja tilastolain virhemaksu- ja uhkasakkoperusteiden yhdenmukaisuutta on myös aiheellista tarkastella. VM selvittää myös olisiko määräajoista tarkoituksenmukaista säätää laissa.

Virkojen kelpoisuusehdot puuttuivat

Kantelu koski tullipiirin rikostorjuntapäällikön viran kelpoisuusehtoja. Virkaan ei ollut säädetty erityisiä kelpoisuusehtoja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia tarkastustoiminnan kaltaisessa tosiasiallisessa toiminnassa mm. siten, että laissa määritellään tehtävän hoitajan

pätevyysvaatimukset tai kelpoisuusehdot sekä säädetään toiminnan valvonnasta (PeVL 40/2002 vp).

AOA katsoi, että on ongelmallista, jos julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän hoitajalle valtion hallinnon organisaatiossa ei aseteta mitään koulutuksellisia tai muitakaan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Niiden merkitystä on vastaavasti toisaalta korostettu tilanteessa, jossa luonteeltaan samankaltaisia tehtäviä hoitaa yksityinen henkilö. Jos kelpoisuusvaatimuksia ei ole laissa tai asetuksessa, ei niitä yksittäisessä viranhakutilanteessa myöskään voida asettaa muutoin kuin suosituksen luontoisesti.

AOA piti epätydyttävänä, ettei tullilaitoksen niissäkään viroissa, joissa käytetään jopa merkittävää julkista valtaa, ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia muihin kuin pääjohtajan ja johtajan virkoihin. Kysymyksessä olevan tullipiirin rikostorjuntapäällikön tehtäviin kuului toimiminen tullipiirin rikostorjunnan päällikkönä vastuualueenaan tullipiirin rikostorjunnan kehittäminen ja operatiivinen johtaminen. AOA piti selvänä, että tehtävään sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

AOA Jääskeläisen päätös 17.6.2009,
dnro 2807/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VM esitti, että Tullihallitus on 27.11.2009 antamassaan lausunnossa tarkastellut virkoja, joihin tulisi mahdollisesti säätää erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Kyseessä olisi lähinnä rikostorjunnan virkoja.

VM jatkaa asian selvittämistä Tullihallituksen lausunnon pohjalta. Tarpeelliset säädösmuutokset valmistellaan alkuvuodesta 2010.

Oikeudenkäyntikulusaatavan maksu viivästyi

Kantelija arvosteli tullipiirin menettelyä Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen perustuneen oikeudenkäyntikulusaatavan maksun viivästymisessä.

Saadun selvityksen mukaan tullipiiri oli laiminlyönyt hallinnon palveluperiaatteen ja asianmukaisuusvaatimuksen mukaisesti maksaa ilman erillistä vaatimusta-

kin viivytystä sen maksettavaksi tuomitun ja kantelijalle siirretyn oikeudenkäyntikulusaatavan. Kantelija oli laittanut saatavan ulosottoon ja hänelle oli aiheutunut kuluja. Tullissa oli asiassa tapahtunut virhe käsittelyssä ainakin kahdessa vaiheessa:

Kun päätösjäljennös hallinto-oikeudesta saapui tiedoksi 1.6.2007, sitä ei lähetetty asianmukaisesti maksutuksesta huolehtineelle Turun tullille Tampereen tullista, koska korvausvelvollisuus jäi asiaa käsitelleeltä henkilöltä huomaamatta. Päätös siirrettiin odottamaan pääasian eli autoveron oikaisumenettelyn aloittamista.

Kun kantelijan vaatimus oli siirretty Turun tulliin heinäkuun alussa vuonna 2008, vaatimukseen ei välittömästi reagoitu ja ryhdytty selvittämään asiaa. Tämän selitettiin johtuneen siitä, että kirjeeseen sisältynyt kantelijan käsinkirjoitettu vaatimus jäi käsittelijältä huomaamatta.

Tapahtumien kulusta oli AOA:n mielestä havaittavissa, että menettelytavoissa Läntisessä tullipiirissä oli tarvetta selkeyttämiseen. Selvityksestä ilmeni, että menettelytapojen kehittämiseen oli ryhdytty.

AOA kiinnitti Läntisen tullipiirin huomiota asiakirjojen huolellisen käsittelyn tärkeyteen. Tullipiirin tuli sisäisessä koulutuksessa kiinnittää huomiota myös palveluperiaatteen asianmukaiseen noudattamiseen.

AOA pyysi tullipiiriä harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää virheellisestä menettelystään kantelijalle aiheutuneen vahingon ja pyysi tullipiiriä ilmoittamaan 31.3.2010 mennessä hänelle, mihin toimenpiteisiin asia on johtanut.

AOA Jämskeläisen päätös 31.12.2009, dnro 3047/4/08, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Tullipiiri ilmoitti korvanneensa kantelijan ilmoittamat kulut korkoineen.

Tutkinnanjohtaja ei vastannut asiakirjapyyntöön

Kantelija arvosteli sitä, että hän ei ollut saanut mitään vastausta pyyntöönsä saada kopio kuulustelupöytäkirjastaan esitutkinnassa, jossa häntä oli kuultu todistajana.

Kantelija oli saanut ratkaisun vasta 1,5 vuoden kuluttua pyynnön esittämisestä. Tämä oli johtunut tutkinnanjohtajan unohtuksesta. Asiaa ei ollut ratkaistu edes AOA:lle viivästyksestä annetun selvityksen jälkeen, vaan vasta asiaa uudelleen tiedusteltaessa. AOA antoi tulliylitarkastajalle huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään.

AOA Jämskeläisen päätös 15.12.2009, dnro 2270/4/08, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Tutkinnanjohtajan menettely esitutkinnassa

Kantelijan mielestä tulli oli tahallisesti loukannut tuomioistuimen kutsusta Venäjältä Suomeen todistamaan saapuneiden todistajien koskemattomuutta ja pyrkinyt näin vaikuttamaan vireillä olevan siviiliprosessin tulokseen.

Kantelija katsoi, että tullilla ei ollut myöskään toimivaltaa tutkia väärennyksrikosta.

Siviilijutun todistajien kiinniottaminen

Tutkinnanjohtaja teki päätöksen, jolla riita-asian pääkäsittelyn jälkeen käräjäoikeuden tilassa oli otettu kiinni kaksi henkilöä, jotka käräjäoikeus oli kutsunut Venäjältä toimimaan todistajina jutussa.

Todistajan koskemattomuudesta tai sen toteuttamisesta eivät viranomaiset voi määrätä, vaan kyse on henkilölle suoraan lain nojalla kuuluvasta oikeudesta. Sen

sijaan viranomaiset voivat tapauksittain harkita, onko tietyn todistajan kutsuminen tarpeen.

Oikeudenkäyntiin ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden koskemattomuudesta eräissä tapauksissa annetun lain mukaan sitä, joka Suomen viranomaisen kutsusta tai sen nimenomaisella suostumuksella saapuu toisesta valtiosta Suomeen kuultavaksi todistajana tai asiantuntijana oikeudenkäynnissä tai esitutkinnassa ei saa sinä aikana, jonka hän tämän johdosta on Suomessa, asettaa syytteeseen, vangita tai rangaista eikä hänen vapauttaan muulla tavalla rajoittaa sellaisen rikoksen tai hänen muun käyttäytymisensä vuoksi, joka on tapahtunut ennen hänen lähtöään siitä valtiosta, josta hänen on kutsuttu.

Immunitetiilaissa tarkoitettua muuta vapauden rajoittamista ovat säännöksen perustelujen mukaan etenkin vapauteen kohdistuvat pakkokeinot eli kiinniottaminen, nouto, pidättäminen ja matkustuskielto.

Edellä esitetystä seuraa, ettei näitä kahta henkilöä olisi saanut ottaa kiinni epäiltynä rikoksesta. Päätöksen asiassa oli tehnyt tutkinnanjohtaja. Tutkinnanjohtaja näytti kertomuksensa valossa luottaneen yleiseen oletamaansa todistajien kutsumisesta riita-asian pääkäsitteeseen. Asiassa saadun selvityksen perusteella jäi AOA:n mielestä kuitenkin osoittamatta, että tutkinnanjohtaja olisi ollut tietoinen kiinniotettujen koskemattomuussuojasta ennen kiinniottoa.

Vapauden riistolla puututaan voimakkaasti yksilön keskeisiin perusoikeuksiin. Koska tutkinnanjohtajalla oli ollut tiedossa sellaisia seikkoja, jotka tukivat sitä käsitystä, että todistajat ovat mahdollisesti tuomioistuimen kutsumia, olisi hänen tullut virkamieheltä edellytettävään huolellisuusvaatimuksen mukaisesti varmistaa kiinnioton laillisten edellytysten olemassaolo.

Kiinniotto on päättynyt vain minuuttien kuluttua. Näin ollen AOA katsoi, että tutkinnanjohtajan lainvastainen menettely voi jäädä oikeusasiamiehen huomautuksen varaan.

Väärennyksen esitutkinta tullirikoksena

Tullin toimivalta esitutkinnan suorittamiseen rajoittuu tullilaisissa tullirikoksiksi määriteltäviin rikoksiin. Kantelija väitti, ettei tullilla olisi ollut oikeutta tutkia väärennysrikoksena tekoa, jossa oli kysymys kantelijan sekä hänen päämiesyhtiönsä entisen asiamiehen tullille esittämien asianajovaltakirjojen ja kirjeen epäilystä väärentämisestä.

Tullin toimivallan kannalta on oleellista se, onko teolla rikottu tullilakia. Kysymys ei ollut kuitenkaan tullilainsäädäntöön sisältyvän ilmoitus- tai muun velvollisuuden rikkomisesta tai muusta tullilainsäädännön rikkomisesta, kun kolmas taho eli kantelijan päämiesyhtiö esittää vaateita tullilla vakuustakavarikossa olevasta omaisuudesta tai asiakirjapyyntöön esitutkinta-aineistoon kuuluvasta asiakirjasta.

Esitutkinnan kohteena olevat teot liittyvät eittämättä siihen maahantuontiin, jonka yhteydessä esineet tullaan arvostaa, joka ei tullin selvityksen mukaan vastannut esineiden todellista arvoa siten, että huolintayhtiön vastuuhenkilön osalta suoritettiin esitutkinta epäilystä törkeästä veropetoksesta. Myös yhtiön edellä tarkoitettuja kiinniotettuja vastuuhenkilöitä epäiltiin esitutkinnassa osallisuudesta rikokseen. Väärennysrikoksena tutkitut teot eivät kuitenkaan sinänsä sisältäneet maahantuontia tullilain 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Vaikka samaan asiakokonaisuuteen liittyvät epäillyt rikosasiat on sinänsä tarkoituksenmukaista tutkia yhdessä, AOA:n mielestä mikä tahansa yhteys tullirikoksen ja muun epäillyn rikoksen välillä ei voi tehdä viimeksi mainitusta rikoksesta tullirikoksena tutkittavaa tekoa. Selvityksessä ei esitetty selkeitä perusteita epäillyn väärennyksen tutkimiseksi tullirikoksena.

Kun tullirikoksen määrittelyä voidaan pitää jossakin määrin tulkinvaraisena, AOA tyytyi tässä tapauksessa saattamaan käsityksensä tutkinnanjohtajan ja ltäisen tullipiirin tietoon.

AOA Jämskeläisen päätös 25.2.2009,
dnro 2178/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Tullihallituksen vastaus vahingonkorvausvaatimukseen ja hallintokanteluun

Tullihallituksen olisi tullut hallintolain 8 §:n ja 48 §:n mukaisesti ilmoittaa kanteluun ja vahingonkorvausvaatimukseen antamassaan päätöksessä, että päätös ei ollut valituskelpoinen ja ohjata kantelijaa hänen käytettävissään olleista muista oikeusturvakeinoista eli mahdollisuudesta nostaa vahingonkorvauskanne tuomioistuimessa.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2009,
dnro 4100/4/08, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Tullin henkilöntarkastusten tarkkuus

AOA suoritti 10.5.2007 Itäisessä tullipiirissä/Lappeenrannan ja Nuijamaan tullissa tarkastuksen. Tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin henkilöntarkastuksen toimenpideraporttien ja niitä koskevan tilaston pohjalta siitä, että kaikista tarkastuksista vain pieni määrä johti löydökseen (vuonna 2006 päättyi jatkotoimenpiteeseen 80:stä 5 ja vuonna 2007 tarkastukseen mennessä 29:stä 4 päättyi jatkotoimenpiteeseen). AOA otti erikseen selvitetäväksi henkilöntarkastuksen perusteiden riittävyyden.

Vihjeeseen perustuva henkilöntarkastus tulee yksilöidä Tullihallituksen ohjeiden mukaisesti. AOA kiinnitti huomiota siihen, että pelkkä nimetön vihje, jonka luotettavuutta ei voida tarkistaa, ei ole lähtökohtaisesti riittävä peruste tullilain 15 §:n mukaan henkilöntarkastuksen suorittamiselle. Myös muut syyt henkilöntarkastukseen tulee riittävästi yksilöidä. Jos tarkastus perustuu havaintoon, havainto on yksilöitävä. Profiloinnin osalta on ilmoitettava arviointikriteerit, joilla profilointi on johtanut henkilöntarkastukseen. Tämän selvityksen perusteella ei ilmennyt aihetta epäillä, että profilointi olisi perustunut yksinomaan henkilön taustasta saatuihin tietoihin.

Yhdessä selvityksen kohteena olevassa henkilöntarkastuksessa saatu selvityskään ei tuonut esiin mitään sellaista, joka osoittaisi miten vihjeen luotettavuutta olisi muista lähteistä varmistettu. Näin ollen AOA kiinnitti tullitarkastajan ja Nuijamaan tullin huomiota henkilöntarkastuksen edellytyksenä olevien todennäköisten syiden arvioimisesta esittämään käsitykseen ja siihen, että vihjeen luotettavuuden jälkikäteisen arvioimisen kannalta merkittävät seikat on kirjattava täsmällisesti.

AOA totesi vielä, että tullilain mukaisten tarkastusten edellytysten asianmukaisessa kirjaamisessa oli usein puutteita. Hänen mielestään tullin koulutuksessa ja ohjeistuksessa tulisi kiinnittää huomiota tässä asiassa havaittuihin puutteisiin.

AOA Jääskeläisen päätös 19.8.2009, dnrot 2641 ja 2055/2/07, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Tullihallitus ilmoitti, että AOA:n johtopäätökset on kirjattu tullivalvontaohjeen luonnokseen. Lisäksi tullipiireille lähetettiin asiaa koskeva kirje, jossa kehoitettiin kiinnittämään huomiota tullilain 15 §:n mukaisten perusteiden kirjaamiseen annetun koulutuksen ja vuoden 2009 tullivalvontaohjeistuksen mukaisesti.

Alkoholin internet-kauppaa koskevia ratkaisuja on jaksossa 5.23 Muut asiat (s. 286).

5.8 ULKOMAALASIASIAT

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto (Migri), poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaan-edustustot ja rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasioita ratkaisivat AOA *Jukka Lindstedt* ja 1.10.2009 alkaen AOA *Jussi Pajujoja*. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

5.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2009 lopussa runsaat 140 000 ulkomaalaista, mikä on noin 3 % koko väestöstä.

Pakolaisen käsite määritetään YK:n pakolaissopimuksessa. Pakolaiset ovat ihmisiä, joille YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on myöntänyt pakolaisaseman. Suomeen vuosittain ottamilla 750 kiintiöpakolaisella on tällainen tausta. Vuonna 2009 pakolaiskiintiöön sisältyi lähinnä Irakin, Kongon ja Myanmarin pakolaisia.

Suomeen muutoin saapunut turvapaikanhakija saa pakolaisaseman vasta silloin, jos Suomi toteaa hänen tarvitsevan suojelua ja myöntää turvapaikan. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen. Jos päätös on myönteinen, hakija saa yleensä joko pakolaistatuksen tai oleskeluluvan toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskelulupa Suomeen voidaan myöntää myös yksilöllisistä inhimillisistä syistä. Ilman turvapaikkamenettelyä pakolaisaseman voi saada myös perhesideoleskeluluvan perusteella.

Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa arviolta runsaat 25 000.

Turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin EU-valtioihin verrattuna vähäinen. Vuonna 2009 turvapaikkaa haki Suomesta 5 910 henkeä. Määrä on selvästi enemmän kuin vuonna 2008, jolloin hakijoita oli 4 035 henkeä ja myös enemmän kuin koskaan aiemmin.

Suomeen tuli vuonna 2009 eniten turvapaikanhakijoita Irakista, Somaliasta ja Bulgariasta. Irakilaisista ja somalialaisista turvapaikanhakijoista runsaat 40 % sai oleskeluluvan tai turvapaikan Suomessa. Bulgarialaisille Migri antoi jokaiselle hakijalle kielteisen turvapaikkapäätöksen turvallisen alkuperämaan perusteella. Kielteisten päätöksen saaneet ovat voineet valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä noin 8 kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä runsaat 3 kuukautta.

5.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2009 aikana ratkaistiin 71 ulkomaalaiskantelua. Vuonna 2008 vastaava lukumäärä oli 47. Ulkomaalaisasioiden osuus saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–2 % välillä. Lukumäärä on alempi kuin ulkomaalaisten väestöosuus.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin sekä tyytymättömyys pitkiin käsittelyaikoihin. Käytännössä laillisuusvalvojan ei juuri ole mahdollista puuttua esimerkiksi lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupa-asioihin. Ulkomaalaiskanteluista varsin monet ovat myös sellaisia, joissa asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.

5.8.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksia suoritettiin Joutsenon vastaanottokeskukseen ja Helsingin vastaanottokeskuksen Kaarlenkadun yksikköön. Lisäksi tarkastuskohteena oli Pasilan poliisivankila, jossa säilytetään myös ulkomaalaislain perusteella vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Joutsenon vastaanottokeskus

Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että on epäselvää, voiko ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään liittyvästä päätöksestä valittaa. AOA Pajuoja päätti ottaa asian omana aloitteena tutkittavakseen.

SM:n maahanmuutto-osasto toimitti asiasta lausunnon. Sen mukaan ministeriö on tietoinen epäselvyydestä, joka liittyy auttamisjärjestelmää koskevan päätöksen valituskelpoisuuteen.

SM:ssä on käynnistynyt kotouttamislain kokonaisuudistusta koskeva hanke. Lisäksi erillisenä hankkeena on käynnistymässä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeva lakihanke. Sen tarkoituksena on irrottaa turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotto ja ihmiskaupanuhrien auttamisen toimeenpano kotouttamislaista ja säätää asiasta erillisellä lailla. Ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanoon liittyviä muutostarpeita käsitellään mainitun hankkeen puitteissa. Tällöin käydään läpi myös muutoksenhaun laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Koska SM:n maahanmuutto-osasto on tietoinen valituskelpoisuuteen liittyvästä epäselvyydestä, asia ei tässä vaiheessa antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. AOA kuitenkin pyysi maahanmuutto-osastoa ilmoittamaan hänelle huhtikuuhun 2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin valituskelpoisuuden epäselvyys on johtanut.

AOA Pajuojan päätös 8.12.2009,
dnro 3549/2/09, esittelijä Jari Pirjola

5.8.4 RATKAISUJA

Ulkomaalaispoliisi tulkitsi väärin lakia

AOA Lindstedt antoi Helsingin ulkomaalaispoliisille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun se ei antanut EU-kansalaisten poistua maasta haluamaansa toiseen EU-maahan. EU-kansalaiset oli päätetty kääntää Suomesta. Ulkomaalaispoliisi ei kuitenkaan luovuttanut heille heidän passejaan, koska he eivät halunneet siirtyä kotimaahansa vaan toiseen EU-maahan.

EU-kansalaisilla on ulkomaalaislain mukaan oikeus poistua vapaaehtoisesti maasta vähintään kuukauden aikana siitä, kun he ovat saaneet poistumismääräyksen. Poliisi ei silloin voi rajoittaa heidän EU-direktiivin mukaista oikeuttaan liikkua vapaasti EU:n jäsenvaltioissa. Ulkomaalaispoliisi tulkitsi virheellisesti ulkomaalaislakia ja EU-direktiiviä katsoessaan, että käännytettävät voivat poistua vapaaehtoisesti vain kotimaahansa.

AOA Lindstedtin päätös 17.6.2009,
dnro 1657/4/07*, esittelijä Jari Pirjola

Migri ei noudattanut KHO:n ratkaisua

Migri menetteli virheellisesti, kun se jatkoi lapsen kansalaisuusasian selvittämistä korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksen jälkeen. KHO oli päätöksessään katsonut lapsen olevan oikeutettu Suomen kansalaisuuteen.

AOA Lindstedt kiinnitti Migrin huomiota siihen, että oikeusvaltion lähtökohtana on se, että hallintoviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä noudatettava tuomioistuinten lainvoimaisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen lisäselvityspyynnöt tuomioistuinten ratkaisun jälkeen ovat ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja voivat vesittää muutoksenhakujärjestelmää. Lisäksi menettely on ns. luottamuksensuojan periaatteen vastaista. Hallintolain 6 §:ään kirjatun periaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kantelussa oli myös kyse siitä, vaaransiko Migri menettelyllään lapsen vanhempien turvallisuuden. AOA totesi kannanottonaan, ettei hänellä ollut edellytyksiä lähteä tarkemmin arvioimaan menettelyn vaarallisuutta. AOA korosti, että pakolaisia ja heidän perheenjäseniään suojaa esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artikla, jonka mukaan kenenkään yksityiselämään tai perheeseen ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti.

Myös YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan konferenssin päätösasiakirja suosittelee hallituksia tekemään tarvittavat toimenpiteet pakolaisten perheen suojelemiseksi. Viranomaisten tulee näin ollen pidättäytyä sellaisten selvitysten vaatimisesta, jotka voisivat vaarantaa pakolaisen tai hänen perheenjäsenenensä turvallisuuden.

AOA kiinnitti vastaisen varalle Migrin huomiota pakolaisen perheenjäsenen turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin.

AOA Lindstedtin päätös 18.8.2009,
dnro 3565/4/07, esittelijä Jari Pirjola

Säilöönottoyksikön valvonta hoidettu vastoin lakia

Metsälän vastaanottokeskuksen tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että vastaanottokeskus ostaa vartiointipalveluja Helsingin kaupungin palvelukeskus Palmialta. AOA Lindstedt päätti ottaa käytännön lainmukaisuuden omana aloitteenaan tutkittavakseen.

Saadun selvityksen jälkeen AOA totesi, että säilössä pitämisen ja siihen liittyvän valvontatehtävän voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tästä syystä ainakin yksikön johtajan sekä ohjaus- ja valvontatehtävissä toimivan henkilöstön tulisi olla virkasuhteisia.

Tämä johtuu perustuslain 124 §:n määräyksestä, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Laissa ei ole säännöstä, jonka nojalla säilöönottoyksikön oh-

jaus- ja valvontatehtäviä voitaisiin siirtää jollekin muulle taholle, esimerkiksi yksityiselle vartiointiliikkeelle.

Säilöönottolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että suljetun laitoksen valvontatehtävän luonteesta johtuen tehtäviä suorittavien henkilöiden tulisi vastuukysymysten vuoksi olla julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa joko valtioon tai kuntaan. AOA piti tästä syystä ongelmallisena ja jopa lain vastaisena sitä, että Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön tosiasiallisia valvontatehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi säilöönottoyksiköstä karkaamisen estämiseen, oli siirretty vartiointisopimuksella Palmialle.

AOA:n mukaan Palmian vartiijoilla ei ollut säilöönottolain nojalla oikeutta voimakeinoja käyttäen estää turvapaikanhakijoita poistumasta yksiköstä.

AOA saattoi käsityksensä Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön vartiointipalvelun lainvastaisuudesta SM:n, Helsingin kaupungin, Uudenmaan TE-keskuksen ja vastaanottokeskuksen johtajan tietoon. Hän pyysi Uudenmaan TE-keskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se aikoi ryhtyä, jotta säilöönottoyksikön vartiointi saataisiin järjestetyksi lain edellyttämällä tavalla.

AOA Lindstedtin päätös 10.2.2009,
dnro 1450/2/07*, esittelijä Jari Pirjola

Uudenmaan TE-keskus ilmoitti, että vuoden 2009 aikana Palmia muutti Metsälän vastaanottokeskuksen vartiijan toimet turvallisuusvalvojen viroiksi. Samalla vastaanottokeskuksen turvallisuusvalvoja ja vartiointia koskeva ohjeistus uudistettiin.

Maahanmuuttajanaishille voidaan varata oma uimahallivuoro

Oikeusasiamiehelle kanneltiin siitä, että tietyissä uimahalleissa tietyt uintipäivät oli varattu maahanmuuttajanaishille. Myös maahanmuuttajamiehille oli omia uimahallivaroja. Kantelija katsoi käytännön syrjivän suomalaisia uimahallien käyttäjiä.

AOA Lindstedtin saaman selvityksen mukaan maahanmuuttajien omille uintivuoroille oli olemassa erityistä tarvetta. Näin turvattiin heille uinnin opetus ja edistettiin heidän kotoutumistaan. Varattu uintiaika ei myöskään ollut epäsuhteessa käytettävissä oleviin yleisiin uintivuoroihin.

Syrjintäkielto sisältyy perustuslakiin ja yhdenvertaisuuslakiin sekä myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. Syrjintäkielto ei kuitenkaan estä ns. positiivisia erityistoimia, joilla pyritään edistämään muodollisen yhdenvertaisuuden sijasta myös tosiasiallista ja käytännössä toteutuvaa yhdenvertaisuutta. Perusoikeussäännösten tavoitteena on edistää juuri tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Tosiasiallinen yhdenvertaisuus voi edellyttää esimerkiksi sosiaalisesti, taloudellisesti ja muuten heikommassa asemassa olevan ryhmän muita parempaa kohtelua. Tiettyjen ihmisryhmien erilainen kohtelu ei siis kaikissa tilanteissa ole kiellettyä syrjintää.

Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole tullut esiin sellaista lainvastaista menettelyä, johon laillisuusvalvojan olisi tullut puuttua. Maahanmuuttajien positiivinen erityiskohtelu on sallittua vain niin kauan kuin erityiskohtelu on tarpeellista todennettujen haittojen korjaamiseksi.

AOA Lindstedtin päätös 17.6.2009,
dnro 208/4/08*, esittelijä Jari Pirjola

Turvapaikanhakijaa ei voida tuomita valtionrajarikoksesta

Turkin kansalainen oli tullut Ruotsista ilman passia ja esittänyt rajatarkastuksessa henkilöllisyytensä todistamiseksi eri henkilön pankkikortin. Heti kiinnioton yhteydessä hän oli hakenut turvapaikkaa Suomesta. Rajavartiolaitos epäili turvapaikanhakijan Suomessa asuvaa veljeä laittoman maahantulon järjestämisestä. Molemmat kantelivat rajavartiolaitoksen menettelystä oikeus-asiamiehelle.

Rikoslain mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita henkilöä, joka hakee turvapaikkaa pakolaisuuden perusteella. Vaikka esitutkintaa voidaankin jatkaa turvapaikan hakemisesta huolimatta, pidättäminen valtionrajarikoksen perusteella oli AOA Lindstedtin mielestä hyvin kyseenalaista. Oli selvää, että rikosepäily ei tule johtamaan mihinkään rangaistukseen. Tässä tapauksessa perusteita vapaudenmenetykselle oli kuitenkin esimerkiksi ulkomaalaislain mukaan.

AOA Lindstedtin päätös 17.8.2009,
dnro 1673/4/07*, esittelijä Juha Haapamäki

5.9

SOSIAALIHUOLTO

Sosiaalihuoltoon kuuluvat kuntien järjestämät sosiaalipalvelut ja -etuudet sekä viimesijainen toimeentuloturva eli toimeentulotuki. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä palveluissa ja toimeentulotuessa. Lähes kaikki tarvitsevat sosiaalipalveluja jossakin elämänsä vaiheessa.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA Riitta-Leena Pauniole. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeus-
asiamiehensihteeri Aila Linnakangas.

5.9.1

LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA
JA -MUUTOKSIA

Valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2007 komitean (SATA) pohtimaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Komitea antoi tammikuussa 2009 välimietintönsä uudistuksen peruslinjauksista. Se ehdotti mm. takuueläkettä, joka nostaisi täyttä kansaneläkettä saavan yksinäisen henkilön eläkettä noin 100 euroa kuukaudessa, perusturvan indeksisuojan laajennusta, joka turvaisi perusturvaetuuksien reaaliarvon tulevaisuudessa, sekä kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottamista, joka parantaisi nettomääräisen perusturvan tasoa.

Joulukuussa 2009 antamassaan loppumietinnössä komitea ehdotti mm. omaishoidon tuen siirtämistä Kansaneläkelaitokselle (Kela), jolloin kuntien sosiaalipalveluna järjestämästä omaishoidon tuesta ja Kelan myöntämästä hoitotuesta muodostettaisiin yksi kokonaisuus. Päätöksenteko omaishoidon tuen palkkiosta siirtyisi Kelalle ja kustannusvastuu valtiolle. Kunnat suorittaisivat kuitenkin edelleen omaishoidon tuen tarpeen arvioinnin, mutta yhtenäisin valtakunnallisin kriteerein. Edelleen komitea ehdotti asumistuen yksinkertaistamista ja sen ohjaamista erityisesti lapsiperheille. Komitea ehdotti työmarkkinatuen tarveharkinnan poista-

mista, jolloin puolison ja samassa taloudessa asuvien vanhempien tulot eivät vaikuttaisi työmarkkinatuen saamiseen.

Perusturvan parantamiseksi komitea ehdotti aktivointilisän korottamista kuuteen euroon ja vähimmäispäivärahan omavastuuajan lyhentämisestä. Lisäksi komitea esitti, että perusturvaetuuksien tason riittävyys on selvitettävä neljän vuoden välein ja samalla arvioitava, onko perusturvaan tarvetta tehdä hintatason muutoksista johtuvien korjausten lisäksi reaalisuutta koskevia muutoksia. Komitea tarkistaisi toimeentulotuen perusosan alentamisen kriteereitä sellaisissa tilanteissa, että alle 25-vuotiaat ammattikouluttamattomat kieltäytyvät koulutuksesta.

Komiteassa oli tarkasteltavana myös perustoimeentulotuen siirtäminen kunnan sosiaalitoimesta Kelalle, mutta komitean jäsenten näkemykset poikkesivat tässä asiassa siinä määrin toisistaan, ettei komitea tehnyt asiasta esityksiä.

Tärkeimmät kertomusvuoden lainsäädäntöuudistukset olivat elatustuen myöntämisen ja maksamisen siirtyminen kuntien sosiaalitoimesta Kelalle 1.4.2009 lukien, palvelusetelilain voimaantulo 1.8.2009 ja vammaispalvelulain uudistus 1.9.2009 lukien. Palvelusetelilaki mahdollistaa sen, että kunnat tai kuntayhtymät voivat harkintansa mukaan käyttää palveluseteliä yhtenä tapana järjestää kunnan vastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut. Vaikeavammaiselle henkilölle säädettiin oikeus henkilökohtaiseen apuun päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Vammaispalvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava seitsemän arkipäivän kuluessa yhteydenotosta. Tämän jälkeen on laadittava palvelusuunnitelma ilman aiheetonta viivytystä ja vammaispalvelupäätös on tehtävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa palvelun tai tukitoimen hakemisesta.

Lastensuojelun lainsäädäntöhankkeita on selostettu jäljempänä lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 217.

5.9.2

LAILLISUUSVALVONTA
AIHEPIIREITTÄIN

Kertomusvuonna sosiaalihuollon kanteluja saapui 511 ja niitä ratkaistiin 475. Nousua sekä vireille tulleiden että ratkaistujen kantelujen määrässä edellisestä vuodesta oli noin 30 %. Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa sosiaalihuollon kanteluista koski toimeentulotukea ja lastensuojelua. Vammaispalvelukanteluja ratkaistiin kertomusvuonna noin 20 eli suunnilleen saman verran kuin edellisvuonna. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, päihdehuoltoa ja koti-, asumis- ja laitospalveluja koskevia kanteluja oli kutakin vain muutamia. Elatustukiasioiden siirto Kelalle huhtikuun 2009 alusta aiheutti muutaman elatusavun ja elatus-tuen takautumissaatavan perintää koskevan kantelun.

Kertomusvuonna vanhusten ympärivuorokautinen hoito oli esillä paljon julkisuudessa osittain OA:n maaliskuussa 2009 lääninhallituksille osoittaman selvityspyynnön johdosta. Asian esillä olo aiheutti lukuisia yhteydenottoja vanhustenhuollosta, mutta varsinaisia kanteluja ei kuitenkaan tullut juurikaan tavanomaista enemmän.

Lastensuojelukanteluja on käsitelty lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 217.

Toimeentulotuki

Toimeentulotukikanteluissa yleisin kantelun aihe oli aikaisempien vuosien tapaan hakemuksen pitkä käsittelyaika. Toimeentulotukikanteluja ratkaistiin noin 140, ja niistä käsittelyn viipymistä koski noin 60. Toimeentulotukikantelut koskivat myös mm. toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen suuruutta, tuen saamista vuokratästeihin ja vuokravakuuteen sekä lasten luonapidosta ja muista tapaamismenoista tapaavalle vanhemmalle aiheutuviin menoihin ja yksityisiin terveydenhuoltomenoihin. Käytettävissä olevan tulon määrittämisessä oli kantelujen perusteella ongelmallista mm. tuloylijäämän vyöryttäminen sekä tuttavilta ja sukulaisilta saatujen pienten avustusten ja lainojen huomioon ottaminen. Aikaisempien vuosien tapaan useat kantelijat pitivät toimeentulotuen hakemista monimutkaisena ja kokivat heiltä vaaditun turhia selvityksiä.

OA ei voi ottaa kantaa toimeentulotukilain soveltamiseen yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävissä päätöksissä, jos viranomainen on menetellyt laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa. OA onkin korostanut näissä tapauksissa muutoksenhakukeinojen käyttämistä.

Käsittelyn joutuisuus

Vuoden 2008 alusta toimeentulotukihakemusten käsittelylle säädettiin määräajat. Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotukiasassa on tehtävä käytävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Silloisen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes, nykyisin Terveiden ja hyvinvoinninlaitos THL) tietojen mukaan alkuvuonna 2008 noin 94 % kunnista kykenikin käsittelemään toimeentulotukihakemukset säädetyllä tavalla. Tähän lienee vaikuttanut kuntien ponnistelujen lisäksi myös se, että toimeentulotukiasiakkaiden määrä oli ollut jo useamman vuoden laskussa. Vuoden 2008 loppupuolella alkoi kanteluja pitkiä käsittelyajoista tulla uudestaan hakijoiden määrän alettua nousta kunnissa taantuman seurauksena.

Myös lääninhallitukseen tuli vuonna 2009 kanteluja ja muita yhteydenottoja toimeentulotuen pitkiä käsittelyajoista. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) lähettikin lääninhallituksille 7.9.2009 kirjeen, jossa se pyysi lääninhallituksia varmistamaan toimeentulotukiasioiden käsittelyyn liittyvien määräaikaisten lainmukaisen toteutumisen. Lääninhallituksilla (1.1.2010 lukien aluehallintovirastoilla) on mahdollisuus asettaa kunnalle uhkasakko, ellei hakemusten käsittelyä muutoin saada lainmukaiseksi.

Toimeentulotukihakemusten viivästyksistä tuli kanteluja isoilta ja pieniltä paikkakunnilta eri puolilta maata. Turun ja Kuopion kaupungin toimeentulotukihakemusten pitkiä käsittelyajoista tuli vuoden 2009 alkupuolella ja keväällä kummastakin yli kymmenen kantelua. Koska toimeentulotukihakemusten käsittelyn lainmukaisuus näissä kaupungeissa oli jo käsiteltävänä valvonta-asiana Länsi-Suomen ja Itä-Suomen lääninhal-

lituksissa, OA ei ryhtynyt tutkimaan kanteluita, vaan lähetti jäljennökset niistä tiedoksi lääninhallituksille toimenpiteitä varten.

Länsi-Suomen lääninhallitus ilmoitti lokakuussa 2009, että käsittelyajat Turun sosiaalitoimessa oli saatu kuntoon. Lääninhallitus kuitenkin varoitti Turun kaupunkia siitä, että mikäli käsittelyajat venyvät uudelleen, lääninhallituksella on mahdollisuus ryhtyä uhkasakkomenetelyyn. Itä-Suomen lääninhallitus velvoitti Kuopion kaupungin huolehtimaan siitä, että toimeentulotukihakemusten käsittely tapahtuu 15.10.2009 mennessä lain edellyttämässä määräajassa uhalla, että lääninhallitus voi tämän jälkeen määrätä uhkasakon. Koska Kuopion kaupunki ei saanut hakemusten käsittelyä määräaikaan mennessä lainmukaiseksi, on Itä-Suomen aluehallintovirasto käynnistänyt uhkasakon asettamisen varaamalla Kuopion kaupungille tilaisuuden selityksen antamiseen 1.2.2010 mennessä.

Viivästyksille kunnat esittivät erilaisia syitä. OA totesi, että toimeentulotukilain määräajat eivät erottele perustoimeentulotukea ja täydentävää tai ehkäisevää tukea koskevia hakemuksia, joten kaikki hakemukset on käsiteltävä ja mahdollisesti tarvittavat lisäselvitykset on pyydettävä laissa säädettyissä määräajoissa (mm. Espoo, 1185/4/08). Myöskään asian siirtäminen etuus-käsittelijältä sosiaalityöntekijälle ei ole peruste laissa säädettyjen määräaikaan ylittämiseen (Jyväskylä, 1053/4/08). Hakemusten käsittelyn ruuhkautuminen kuukauden alkupuolella ei ole hyväksyttävä peruste hakemusten käsittelyn viipymiselle, vaan kunnan on varauduttava hakemusten ruuhkahuippuihin etukäteen riittävillä järjestelyillä (Parkano, 2577/4/07*). Kunnan viranhaltijoiden lomautukset luonnollisesti vaikeuttavat sosiaaliviranomaisten mahdollisuuksia hoitaa velvoitteitaan, mutta myöskään lomautukset eivät ole hyväksyttävä peruste käsittelyn viipymiseen (samoin Parkano, 2577/4/07*). Myöskään kuntajärjestelyihin liittyvät toiminnalliset muutokset eivät oikeuta hakemusten käsittelyn lainvastaiseen viipymiseen, vaikka on sinänsä ymmärrettävää, että kuntien yhdistämiseen liittyvät järjestelyt vaativat merkittävän työpanoksen (Kouvola, 198/4/09).

Kiireellisuuden arviointi

Toimeentulotukilain mukaan kiireellisessä tilanteessa päätös toimeentulotukihakemukseen on tehtävä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Hallituksen esityksen mukaan tarkoitus on, että toimeentulotukiasioita käsittelevä viranhaltija harkitsee tapauskohtaisesti asian kiireellisyyden. Kiireellisuuden arviointi edellyttää hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuollon ammatillista osaamista. Tuen tarpeen kiireellisyyden arviointi on siis laissa jätetty sosiaalihuollon viranhaltijan harkinnan varaan. Tällaisessa tapauksessa virkamiehen harkintavalta on suuri, eikä OA voi siihen puuttua, ellei harkintavaltaa ole ylitetty.

Oulun kaupungin ohjeistuksen mukaan kiireellisinä käsiteltiin toimeentulotukihakemukset asumiseen, ruokaan ja lääkkeisiin akuuteissa ja kriisiytyneissä elämäntilanteissa. Eräissä kanteluasiassa Oulun kaupungin sosiaalityöntekijä oli katsonut, ettei kantelijan tuen tarve ollut niin kiireellinen, että se olisi edellyttänyt päätöksen tekemistä välittömästi, vaikka hakijalla ei ollut lainkaan tuloja. OA katsoi sosiaalityöntekijän menetelleen laissa säädetyn harkintavaltansa puitteissa hänen arvioidessaan kantelijan toimeentulotuen tarpeen kiireellisyyttä. Toimeentulotukilain määräaika säännös ei OA:n mukaan myöskään edellytä erillisen kirjallisen hallintopäätöksen tekemistä siitä, onko asianomaisella oikeus saada toimeentulotukea kiireellisesti (317/4/09).

Sosiaalityöntekijän vastaanotolle pääsy ja soittopyyntöihin vastaaminen

Vuoden 2008 alusta toimeentulotukiasiakkaalle on tullut järjestää mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on sitä pyytänyt. Hallituksen esityksen mukaan laissa tarkoitettu henkilökohtainen keskustelu voidaan toteuttaa joko asiakkaan ja työntekijän henkilökohtaisella tapaamisella tai puhelimitse. Vaikka OA:n mukaan sosiaalityöntekijälle tai -ohjaajalle olikin laissa jätetty harkintavaltaa henkilökohtaisen keskustelun toteuttamistavassa, on asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet otettava huomioon sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain

edellyttämällä tavalla. OA totesi Jyväskylän kaupungille, että myös sosiaalityöntekijöiden tai -ohjaajien vuosilomien ajaksi on huolehdittava sellaisista sijaisjärjestelyistä, että toimeentulotukilain mukainen asioiden käsittely on tällöinkin mahdollista (1195/4/08).

Kuopion kaupungin sosiaalitoimessa oli kieltäydytty varaamasta kantelijalle vastaanottoaikaa, koska työntekijät olivat joutuneet usein kokemaan epäasiallista kienkyyttöä kantelijan taholta. Kantelija oli ollut sähköpostitse ja puhelimitse yhteydessä sosiaalitoimeen, ja häntä oli ohjattu myös kirjallisesti. OA katsoi, ettei lailla ole tarkoitettu sitä, että asiakkaalla olisi subjektiivinen oikeus kaikissa tilanteissa saada vastaanottoaika, mutta asiakkaalla tulee olla mahdollisuus saada neuvontaa ja ohjausta hänelle epäselvissä asioissa. OA katsoi, että tässä tapauksessa ei ollut aihetta epäillä, että sosiaalitoimi olisi ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin (1565/4/08).

Useissa kunnissa toimeentulotukityöntekijöillä on tietyt soittoajat, jolloin he ovat tavoitettavissa puhelimitse, ja muu neuvonta ja ohjaus on järjestetty erikseen. Jyväskylän sosiaalitoimen asiakkaille oli varattu päivittäiset soittoajat kello 9–10, jolloin asiakas voi saada yhteyden työntekijään. Hallintolain mukaan viranomaisen on vastattava asioita koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä. OA:n mukaan hallintolaki ei kuitenkaan aseta viranomaiselle yleistä velvollisuutta vastata soittopyyntöihin. Tilanne saattaa kuitenkin olla toinen, jos viranomainen ottaa vastaan asiakkaan soittopyynnön. OA katsoi, että tällöin soittopyyntöön on vastattava ilman aiheetonta viivytystä (1195/4/08).

Kantelija oli jättänyt soittopyynnön kahdelle oman sosiaalityöntekijänsä esimiehelle Vihdin kunnassa keskustellakseen toimeentulotukiasiaastaan sosiaalityöntekijänsä loman aikana. Puhelinkeskus oli välittänyt soittopyynnöt esimiehille. Perhehuollon esimies ei ollut kiireisestä aikataulustaan ja yhteensattumista johtuen vastannut soittopyyntöön, ja perusturvajohtaja oli puolestaan olettanut asiaa tarkistamatta, että perhehuollon esimies oli vastannut soittopyyntöön. OA katsoi, että perhehuollon esimiehen ja perusturvajohtajan olisi tullut keskenään sopia, kumpi heistä vastaa soittopyyntöön (1493/4/08).

Päätöksen tekeminen ja tarkistaminen

Viranomaisella on velvollisuus antaa kirjallinen päätös kaikista toimeentulotukihakemuksessa esitetyistä vaatimuksista. Usein toimeentulotukipäätöksen tekemättä jäämisen syynä on kuitenkin huolimattomuus eikä niinkään tietämättömyys päätöksentekovelvollisuudesta.

Kantelijan kesäkuussa 2005 tekemään toimeentulotukihakemukseen tehtiin päätös Enontekiön kunnan sosiaalitoimistossa vasta maaliskuussa 2007 sen jälkeen, kun kantelija oli kääntynyt uudelleen sosiaalitoimiston puoleen. Kantelijan hakemus oli jäänyt aikanaan epähuomiossa käsittelemättä. OA kiinnitti sosiaalitoimiston huomiota huolellisuusvelvollisuuteen hakemusten käsittelyssä (1041/4/07*).

Kantelija oli hakenut toimeentulotukea Helsingin sosiaalivirastosta silmääläkäripalkkioon. Päätöksessä ei otettu kantaa siihen, myönnettiinkö laskuun toimeentulotukea vai hylättiinkö tämä hakemus. Menettely oli tässä suhteessa virheellinen (273/4/08).

Sosiaalihuoltolain mukaan toimielimen päätöstä koskeva valitus voidaan antaa muutoksenhakuajan kuluessa myös toimielimelle, jonka tulee toimittaa se oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle. Huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä asiakirjojen käsittelyssä oli kysymys Lieksan kaupungin sosiaali- ja terveystalvokeskuksessa, kun sinne jätettyyn, mutta Kuopion hallinto-oikeudelle osoitettuun valituskirjelmään ei ollut perehdytty siten, että olisi huomattu asiakirjan olleen tarkoitettu hallinto-oikeudelle eikä liittyneen kantelijan sosiaalilautakunnalle osoittamiin muihin asiakirjoihin. Sosiaalihuoltolaissa ei ole säädetty sitä, missä ajassa toimielimen tulee toimittaa sille annettu valituskirjelmä ja oma lausuntonsa hallinto-oikeuteen. OA katsoi, että edellä todetussa tapauksessa sosiaali- ja terveystalvakeskunnan olisi tullut toimittaa valituskirjelmä ja lausunto hallinto-oikeuteen viipymättä sen jälkeen, kun asia oli huomattu huolimatta siitä, että viranhaltija oli tehnyt kantelijalle asiassa uuden myönteisen toimeentulotukipäätöksen. Näin oli riippumatta hallinto-oikeuden ratkaisun ennakoimisesta (4260/4/08).

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön tai perheen olosuhteissa tai tuen tarpeessa tapahtuu muutoksia. Toimeentulotuen

asiakkaalla on toimeentulotukilain mukaan velvollisuus välittömästi ilmoittaa olosuhteissaan tapahtuvista muutoksista.

Kantelijalle oli myönnetty toimeentulotukea Helsingin sosiaalivirastosta virheellisin perustein, kun päätöksessä ei ollut otettu huomioon hänen pitkäaikaista sairaalassaoloaan. Koska kantelija oli ilmoittanut hakemuksessaan olevansa sairaalassa vähintään kuukauden ajan, ei virhe johtunut hänen menettelystään. OA:n mukaan siltä osin kuin toimeentulotukea oli jo ennatetty maksaa kantelijalle, se olisi voitu korjata ainoastaan hallintolain mukaisessa asiavirheen korjaamisjärjestyksessä. Kun näin ei tapahtunut, oli menettely lainvastainen. Sen sijaan OA katsoi, että aiemmin tehtyä päätöstä voitiin toimeentulotukilain perusteella tarkistaa uudella päätöksellä siltä osin kuin toimeentulotukieriä ei ollut vielä maksettu, vaikka virhe ei ollut kantelijan aiheuttama (121/4/08).

Tuen takaisinperintä

Toimeentulotukea saa periä takaisin vain toimeentulotukilaissa säädetyillä perusteilla. Ennakkona annetun toimeentulotuen takaisinperinnästä odotettavissa olevasta etuudesta päättää kunnan toimielin ja muusta takaisinperinnästä hallinto-oikeus. Toimielin voi periä ja nostaa henkilölle tulevat tulot, korvaukset ja saamiset suoraan niiden maksajalta ja käyttää niitä ennakkona annetun tuen takaisinperintään. Toimeentulotukea voidaan myöntää ennakkona silloin, kun hakijalla on tukea hakiessaan vireillä jokin etuus tai muu tulo, korvaus tai saaminen, joka ei ole vielä hänen käytettävissään. Ennakkona annetun tuen perintä edellyttää muun ohella, että siitä on tehty päätös toimeentulotukea myönnettäessä.

Pyhäjärven kaupungin viranhaltija oli tehnyt toimeentulotuen myöntämisestä ja sen takaisinperinnästä erilliset päätökset kolmen päivän välein. Kun kantelija oli jo ehtinyt nostaa myönnetyn tuen, joka oli päätetty periä erillisellä viranhaltijan päätöksellä takaisin, ei kyse ollut enää ennakkona annetusta tuesta, jonka takaisinperinnästä toimielin olisi voinut päättää. Takaisinperintäpäätös oli OA:n mukaan toimeentulotukilain vastainen (3109/4/07).

Toimeentulotukiasian selvittäminen

Parkanon perusturvalautakunta oli hyväksynyt viranhaltijoiden käyttöön sisäisen toimeentulotukiohjeen, jossa todettiin, että ”silmälaseihin tai piilolinsseihin ei pääsääntöisesti myönnetä toimeentulotukea hetkellisen toimeentulotuen tarpeessa oleville asiakkaille”. Perusturvaosaston selvityksen mukaan käytännössä oli edellytetty kahden tai kolmen kuukauden asiakkuutta.

OA totesi olevansa samaa mieltä kuin perusturvaosasto siitä, että sosiaaliviranomainen voi arvioida silmälasien hankinnan ajoittamisen tarpeellisuutta lyhytaikaisen toimeentulotukiasiakkuuden aikana. OA:n mielestä toimeentulotuen myöntämistä silmälasihin ei kuitenkaan voida rajata toimeentulotukea tietyn ajan saaneisiin henkilöihin. Silmälasien hankinta voi olla myös yllättävä meno, johon ei ole voinut varautua etukäteen ja jonka hankintaa ei voi siirtää. Myöskään harkintaa siitä, oliko hakijalla ollut mahdollisuus varautua silmälasien hankintaan, ei voi perustaa yksinomaan siihen, onko hakija saanut toimeentulotukea. Perheen säännönmukainen toimeentulotukikaskelma voi osoittaa vähäistä tuloylijäämää, jolloin oikeutta toimeentulotukeen ei ole, mutta hakijalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta hankkia silmälajeja tuloillaan ja varoillaan. Vaikka ohjeesta voitiinkin poiketa yksilöllisen harkinnan perusteella, pääsääntönä se oli omiaan ohjaamaan viranhaltijoita sellaiseen päätöksentekoon, joka saattoi johtaa toimeentulotuen saamisen rajoittamiseen lainvastaisesti (2577/4/07*).

Porin kaupungin sosiaalikeskuksen virkailija oli pyytänyt kantelijaa toimittamaan toimeentulotukihakemuksen liitteeksi oleskeluluvan hänen ulkomaalaiselta vaihtaneen nimensä perusteella. OA totesi, että myös oleskelulupa voi olla joissakin tapauksissa toimeentulotukilaissa tarkoitettu toimeentulotukeen vaikuttava välttämätön tieto. Kun kuitenkin otettiin huomioon se, että yksinomaan asiakkaan nimen perusteella ei voida päätellä, onko henkilö Suomen kansalainen vai ei, ja se, että perusturvatoimistolla olisi ollut käytettävissään väestötietojärjestelmän tiedot, OA katsoi, että pyydetty tieto olisi tullut hankkia viran puolesta väestötietojärjestelmästä. Mainittakoon, että kantelija oli syntynyt ja asunut koko ikänsä Suomessa ja ollut aina Suomen kansalainen (3355/4/07).

OA totesi, että henkilön viimeisimmät työsuhteet ja niiden kesto, työttömyyden kesto ja asiakkaan työnhakutavoitteet ja suunnitelmat voivat olla tarpeellisia tietoja työttömyyden vuoksi toimeentulotukea saavien hakijoiden itsenäisen suoriutumisen tukemista suunniteltaessa. Tällaisia tietoja voidaan siis OA:n mukaan hakijalta sinänsä pyytää, mutta niiden esittäminen ei voi olla edellytys työmarkkinatukea saavan henkilön toimeentulotukihakemuksen käsittelemiseen. OA totesi Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle, että toimeentulotukihakemusta koskevasta ohjauksesta on käytävä selvästi ilmi, mitkä pyydetyistä selvityksistä ovat toimeentulotukihakemuksen käsittelemiseksi välttämättömät (97/4/08*).

Pohjoismaan kansalaisen oikeus toimeentulotukeen

Toimeentulotukilain 14 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta toimeentulotuen myöntämiseen kunnassa vakinaisesti oleskelevalle henkilölle tai perheelle, muutoin kuin satunnaisesti useammassa kuin yhdessä kunnassa oleskelevalle, sekä kiireellisen tuen tarpeessa olevalle. OA on useissa aiempien vuosien ratkaisuissaan todennut, että toimeentulotukilaki ei erottele hakijoita kansalaisuuden perusteella, vaan ratkaisevaa on hakijan tuen tarve ja oleskelun luonne kunnassa. Siten myös turistina maahamme saapuneella voi olla oikeus saada toimeentulotukea välttämättömään ja kiireelliseen tarpeeseensa.

Eräässä kanteluasiassa oli kyse Islannin kansalaisen oikeudesta saada toimeentulotukea. Hän oli tullut Suomeen työnhakuun maaliskuussa 2007 ja saanut toimeentulotukea Espoossa asumismenoihin retkeilymajassa ja muuhun toimeentuloon touko–marraskuun ajan. Tämän jälkeen hänelle myönnettiin toimeentulotukena vain matkalippu Islantiin.

Espoon sosiaali- ja terveystoimi totesi, että ETA-valtiosta tuleva työnhakija on toimeentulotukea myöntävässä rinnastettavissa turistiin siihen asti, kunnes hän aloittaa työskentelyn. Toimeentulotuen myöntäminen tulee kysymykseen tällaiselle henkilölle vasta viimeisjaisesti. ETA-valtion kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin, jos hän on edelleen

työhaussa ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. Koska kantelijalla ei ollut pysyvää asuntoa Suomessa eikä hän ollut työllistynyt seitsemään kuukauteen tai saanut työttömyyskorvausta tuona aikana, hänen oleskelunsa Suomessa ei näiden seikkojen valossa ollut pysyväisluonteista eikä hänelle näin ollen ollut perusteltua myöntää toimeentulotukea pitempään.

OA totesi, että kantelijalla oli pohjoismaan kansalaisena oikeus tulla Suomeen ja oleskella täällä. Hänellä oli myös oikeus muuttaa maahan joko tilapäisesti tai pysyvästi. Pohjoismaan kansalaisena hänen oleskeluaan maassa ei voitu rajoittaa työnhakuun tai työpaikan saamiseen liittyvillä syillä. Muuttaessaan maahan hänen oli kuitenkin tullut rekisteröityä Suomen lainsäädännön mukaisesti eli tehdä muuttolmoitus maistraatille. OA:n mielestä Espoon sosiaali- ja terveystoimen selvityksessään viittaamat ETA-valtion kansalaisia koskevat säännökset eivät tässä tapauksessa olleet ratkaisevia arvioitaessa kantelijan oikeutta toimeentulotukeen.

OA:n mielestä tässä tapauksessa kysymys oli siitä, oleskeliko kantelija toimeentulotukilaissa tarkoitetulla tavalla vakinaisesti Suomessa ja Espoon kaupungissa vai oliko hänen oleskelunsa toimeentulotukilaissa tarkoitettua tilapäistä oleskelua. Mikäli kantelija oleskeli Espoossa vakinaisesti, Espoon kaupungin olisi tullut myöntää hänelle toimeentulotukea edelleen marraskuun 2007 jälkeenkin toimeentulotukilain perusteella hänen tarpeensa mukaisesti.

Asiaa selvitettyä ilmeni, että väestörekisteritietojen mukaan kantelijan kotikunta oli Espoon kaupunki 14.11.2007 lukien. Hänellä ei ollut vakinaista osoitetta, vaan hänen postiosoitteekseen oli väestörekisteriin merkitty espooilainen hotelli.

OA totesi, että toimeentulotukilaissa ei ole määritetty sitä, milloin hakijan katsotaan oleskelevan kunnassa vakinaisesti. Toimeentulotukilain mukainen vakinainen oleskelu kunnassa ei siis ole sama asia kuin kotikuntalain mukainen asuminen kunnassa.

Sosiaali- ja terveystoimi oli katsonut, ettei kantelijan oleskelu ollut pysyväisluonteista, koska hänellä ei ollut

pysyvää asuntoa eikä hän ollut työllistynyt tai saanut työttömyyskorvausta. Näillä seikoilla, erityisesti pysyvän asunnon puuttumisella, onkin OA:n mielestä merkitystä harkittaessa toimeentulotuen hakijan kunnassa oleskelun vakinaisuutta. OA:n mukaan merkitystä voidaan antaa myös oleskelun pituudelle kunnassa tai sille, onko hakijalla perhesuhteita tai muita kiinteitä yhteyksiä kuntaan.

Vaikka väestörekisterimerkintä asuinkunnasta ei siis olekaan yksinomaan ratkaiseva seikka arvioitaessa toimeentulotuen hakijan oleskelun luonnetta, OA:n mielestä se on kuitenkin asian arvioinnissa olennainen seikka. Näin on hänen mielestään ainakin silloin, kun toisesta pohjoismaasta Suomeen tullut henkilö on tehnyt muuttoilmoituksen, jonka rekisteriviranomainen on hyväksynyt. Tämän vuoksi OA katsoikin, että Espoon sosiaaliviranomaiset menettelivät toimeentulotukilain vastaisesti myöntäessään kantelijalle marraskuun 2007 jälkeen toimeentulotukea vain matkalippuun kotimaahansa. Toisenlainen tulkinta vaarantaisi OA:n mielestä ulkomaalaislaissa pohjoismaiden kansalaisille turvatus muutto-oikeuden (3711/4/07*).

Vammaispalvelut

Vammaispalvelukanteluista useimmat koskivat aikaisempien vuosien tapaan kuljetuspalveluja, mutta myös palveluasumisen järjestämistä, tulkkipalveluja, asunnon muutostöitä, henkilökohtaisen avustajan saamista ja hänen palkkauksestaan aiheutuneiden kustannusten korvaamista sekä taloudellisen tuen saamista erilaisten apuvälineiden, koneiden ja laitteiden hankkimiseen (pyykinpesukone, tietokone, ovisummeri, mopoauto).

Vammaispalvelulain 1.9.2009 lukien voimaan tulleet määräajat vammaispalvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittämiseksi, palvelusuunnitelman laatimiseksi ja päätöksen tekemiseksi eivät vielä näkyneet kertomusvuonna ratkaistuissa asioissa.

Hallinto-oikeuden asettaman määräajan noudattaminen

Hallinto-oikeus oli pyytänyt Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystaloutta antamaan valituksen johdosta lausunnon 19.1.2007 mennessä, mutta lausunto saapui hallinto-oikeuteen vasta 29.6.2007. Lautakunta ei ollut pyytänyt hallinto-oikeudelta lisäaikaa lausunnon antamiselle. OA totesi, että lautakunta laiminlöi velvollisuutensa toimittaa hallinto-oikeuden pyytämän lausunnon asettamassa määräajassa. Vaikka hallinto-oikeuden asettama määräaika lausunnon antamiselle ei olekaan ehdoton prosessuaalinen määräaika, vaan hallinto-oikeuden prosessin asianmukaisen kulun kannalta asettama kohtuullinen määräaika, tulee tuomioistuimen asettamia määräaikoja noudattaa (1839/4/08).

Päätöksen tekeminen

Pyhtään kunnan vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkojen omavastuuosuutta koskevasta viranhaltijan päätöksestä puuttui maininta siitä, mistä ajankohdasta lukien kuljetuspalvelumatkojen omavastuuosuudet peritään. Päätöksestä puuttui myös lisätietoja antavan henkilön nimi ja yhteyshenkilö. OA piti päätöstä sisällöltään yksilöimättömänä ja puutteellisenä (2789/4/08).

Kantelija oli hakenut lapselleen pistetulostinta vammaispalveluna kesäkuussa 2007. Kun päätöstä ei kuluunut, kantelija oli tehnyt muistutuksen Akaan kaupungin vammaispalveluihin. Muistutukseen 15.11.2007 annetussa vastauksessa sosiaalitoimen johtaja oli todennut, että pistetulostin on sellainen lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline, jonka myöntämisestä päätetään erikoissairaanhoidossa, eikä sellainen apuväline, jonka myöntämisestä vammaispalvelu päättää. Useista yhteydenottoista huolimatta kantelija ei saanut asiassa kirjallista päätöstä ennen kuin vasta OA:n selvityspyyntöön jälkeen heinäkuussa 2008. OA totesi, että hakemukseen olisi tullut tehdä muutoksenhakuosuutuksella varustettu ja asianmukaisesti perusteltu päätös viivytyksettä riippumatta asian lopputuloksen ennakoimisesta, jotta kantelijalle olisi turvattu oikeus saada asiansa perus-

turvalautakunnan ja tarvittaessa tuomioistuimen käsiteltäväksi (1973/4/08).

Kuljetuspalvelujärjestelyt

Kantelija arvosteli sitä, että Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa tallennettiin asiakkaiden tilauspuheluja ja tällä tavalla kontrolloitiin, minne asiakas oli kuljetuspalveluja käyttäessään menossa tai mistä tulossa. Kantelijan mielestä asiakkailta olisi tullut pyytää lupa puhelujen tallentamiseen.

OA totesi, että jos asiakaspuheluja nauhoitetaan, ne kuuluvat osana asiakasrekisteriin. Puhelujen nauhoittamisesta päättää rekisterinpitäjä. Saadun selvityksen mukaan pääsy raportteihin oli vain Helsingin kaupungin sosiaaliviraston henkilökunnalla, joka seurasi matkapalveluiden järjestämistä. Rekisteri oli vahvasti suojattu. Asiakaspuheluiden osalta tallennejärjestelmään pääsyä valvottiin henkilökohtaisen käyttäjätunnuksen ja salasanan avulla, ja järjestelmään kirjautuneista jäi tieto käyttäjälökiin. Selvityksen mukaan kuljetuspalveluasiakkaiden ja kuljetuspalvelumatkojen tilausvälityksen operaattorin välisen puhelinliikenteen nauhoittamisen pääasiallisena perusteena oli asiakaspalvelun laadun parantaminen ja kehittäminen. Kuljetuspalveluasiakkaita oli ennakkoan informoitu puheluiden nauhoittamisesta. OA ei katsonut asiassa ilmenneen henkilötietolain tai muunkaan lain vastaista menettelyä (1993/4/08).

Liikenne- ja viestintäministeriö pyrki 2000-luvun alkupuolella kehittämään yhdessä STM:n, sisäasiain- ja opetusministeriön sekä Kelan ja Suomen Kuntaliiton kanssa julkisten liikennepalvelujen järjestämistä ja yhteiskunnan korvaamien matkojen yhdistelyä matkapalvelukeskusjärjestelmien avulla. Lääninhallitukset koordinoivat matkojen yhdistelyn ja matkapalvelukeskusjärjestelmien kehittämistä aluetasolla. Kuntia kannustettiin liittymään näihin alueellisiin järjestelmiin. Matkojenyhdistelykeskusten toiminnassa ilmeni kuitenkin lukuisia ongelmia.

Joensuun vammaisia ja pitkäaikaissairaita edustavien järjestöjen neuvottelukunta arvosteli Joensuun kaupungin menettelyä kuljetuspalvelujen järjestämisessä. Kul-

jetuspalveluja välittänyt Pohjois-Karjalan Kyytikeskus ei kantelijoiden mielestä kyennyt toimimaan asiakkaiden tarvitsemalla tavalla. Puutteita olivat kantelun mukaan muun ohella pitkät odotusajat, kyytikeskuksen hidas vastaaminen tai vastaamattomuus, avustamistilanteiden epävarmuus ja tuttuksi-järjestelmän alasajo.

OA totesi, että vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnan harkinnassa on kuitenkin, miten nämä palvelut käytännössä järjestetään. Kunta voi siis lähtökohtaisesti järjestää kuljetuspalvelut paitsi yksilökuljetuksina, myös esimerkiksi yhteiskuljetuksina, palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskuksen avulla. Kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että kuljetuspalvelut on järjestetty laissa ja asetuksessa säädetyllä tavalla. Kuljetuspalvelujen on oltava käytännössä niitä tarvitsevien henkilöiden käytössä ja saatavilla. OA totesi, että matkojen yhdistelyä matkojenyhdistelykeskusten toimesta ei voida lähtökohtaisesti pitää vammaispalvelulain vastaisena. Olen- naista on se, kuinka yhdistely toteutetaan. Mikäli yhdistely on toteutettu sellaisella tavalla, mikä ei yksittäiselle palvelujen käyttäjälle sovi, on vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut tällöin järjestettävä asianomaiselle henkilölle muulla, hänen yksilölliset tarpeensa huomioon ottavalla tavalla.

OA totesi, että saadun selvityksen perusteella näytti siltä, että Joensuun kaupungin kuljetuspalvelujärjestelmä ei ollut toiminut kestäväällä tavalla. Järjestelmä perustui lähes kokonaan invataksien tuottamaan palveluun, mitä käytäntöä myös omavastuuosuus ja laskutusjärjestelmä tukivat. Joensuun kaupunki oli kuitenkin sekä tunnistanut että tunnustanut uudistuksen mukanaan tuomat ongelmat ja pyrkinyt parantamaan tilannetta. Asiakirjoista ilmeni lisäksi, että sosiaali- ja terveystalouden päätöksen mukaan kaupungin ja matkojenyhdistelystä vastanneen yhtiön välinen hankintasopimus matkojenyhdistelystä päättyi 31.7.2009, jonka jälkeen kaupungin sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut välitettiin omana toimintana. Tämän vuoksi OA ei enää tässä vaiheessa puuttunut laillisuusvalvojana asiaan (3384/4/07*).

Mikkelin kaupungin vammaisneuvoston matkapalvelukeskustyöryhmä puolestaan arvosteli Mikkelin kaupun-

gin menettelyä vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen järjestämisessä, kun matkat tuli tilata keskitetysti Etelä-Savon Matkapalvelukeskuksen välityksellä. Kantelussa arvosteltiin monin tavoin matkapalvelukeskuksen toiminnan laatua ja kuljetusten saatavuutta.

Myös Mikkelin kaupunki oli saadun selvityksen mukaan tietoinen kantelussakin kerrotuista matkapalvelukeskuksen toimintaan liittyneistä ongelmista ja epäkohdista. Toimenpiteisiin ongelmien poistamiseksi olikin ryhdytty. Kaupunginhallituksessa oli myös harkittu sopimuksen irtisanomista, mutta se oli kuitenkin katsonut, ettei sopimuksen irtisanominen ollut tuolloin tarkoituksenmukaista. Kaupunginhallitus edellytti, että sosiaali- ja terveyslautakunta selvittää asiakaspalautteet yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa.

Myös Etelä-Savon Matkapalvelukeskuksen toiminta lakasi 31.7.2009. Mikkelin kaupunki ilmoitti järjestävänsä vammaispalvelu- ja sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetukset uuden sopimuksen saamiseen asti siten, että asiakas tilasi itse taksin suoraan taksiautoilijalta ja maksoi matkan kaupunkikortilla. Mikkelin kaupungin ilmoituksen mukaan kuljetusjärjestelyissä oltiin nyt menossa juuri siihen suuntaan, mitä vammaisneuvosto ja asiakkaat olivat halunneet. OA ei katsonut aiheelliseksi puuttua myöskään Mikkelin kaupungin kuljetuspalvelujärjestelyihin (2603/4/08).

Vanhustenhuolto

Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta sekä yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta ja lupamenettely kuului 31.12.2009 asti lääninhallituksille. Vuoden 2010 alusta lääninhallituksille kuuluneet sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatehtävät sekä yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien lupa- ja valvontatehtävät siirtyivät uudelle uudelle aluehallintovirastolle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valvoo terveydenhuollon ammatinharjoittajia ja tämän valvonnan yhteydessä myös terveydenhuollon toimintayksiköitä. Valviran tehtäviin kuuluu 1.1.2010 lukien myös sosiaalihuollon toimintayksiköiden valtakunnallinen ohjaus ja valvonta. Lääninhallitukset olivat (1.1.2010 lukien alue-

hallintovirastot) avainasemassa ympärivuorokautisessa hoidossa (terveyskeskusten vuodeosastoilla, vanhainkodeissa ja palveluasumisessa) olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Kokonaisvaltaista tietoa siitä, millä tavoin vanhusten ympärivuorokautisen hoidon valvonta on käytännössä toteutunut, ei kuitenkaan ole ollut saatavilla. Tämän johdosta OA otti vanhusten ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa koskevan valvonnan omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

OA pyysi lääninhallituksilta selvitystä niiden toimialueen ympärivuorokautista hoitoa vanhuksille tarjoavien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden määrittä ja lääninhallituksen tarkastustoiminnan laajuudesta. OA pyysi myös lääninhallitusten mahdollisia havaintoja henkilöstömitoituksesta, vanhusten hoidosta, hoivasta ja kohtelusta (ruokailusta, hygieniasta, ulkoilumahdollisuuksista, lääkkehoidosta, lääkäripalveluista, oman kielen ja kulttuurin huomioon ottamisesta, palvelu-/hoitosuunnitelmista, saattohoidosta, pakotteiden ja rajoitteiden käytöstä hoidossa). Edelleen OA pyysi selvitystä lääninhallitusten toimenpiteistä havaitsemiensa puutteiden ja epäkohtien korjaamiseksi sekä lääninhallitusten omaa arviota valvontaedellytyksistään vanhusten hoitopaikkojen riittävään valvontaan.

Lääninhallitusten elokuun 2009 lopussa antamat selvitykset aiheuttivat syksyllä 2009 vilkkaan keskustelun tiedotusvälineissä ja syyskuussa 2009 myös välilikysmyksen eduskunnassa. STM antoi vanhusten hoitoa koskeneen välilikysmyseskustelun jälkeen aiemmin keväällä asetetulle sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmälle marraskuussa 2009 lisätoimeksiannon valmistella ehdotus laiksi vanhusten huollon sääntelystä. STM:ssä on myös käynnistetty laaja sosiaali- ja terveydenhuollon rajoitustoimenpiteitä koskeva lainsäädäntöhanke, jossa on tarkoitus koota yhteen itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevat säännökset mielen-terveyspotilaiden, päihteiden käyttäjien, kehitysvammaisten henkilöiden ja dementoituvien ja muiden neurologisista oireista kärsivien palveluissa.

OA:n lopullinen päätös lääninhallitusten antamien selvitysten johdosta siirtyi helmikuulle 2010 (213/2/09).

Omaishoidon tuki

Erään kantelun tutkinnan yhteydessä ilmeni, että kunnan alaisilleen viranhaltijoille laatimat ohjeet omaishoidon tuen myöntämisperusteista eivät olleet omaishoidon tuesta annetun lain mukaiset. Kun OA piti lisäksi tarkastuksilla ja muissa yhteyksissä tekemiensä havaintojen perusteella mahdollisena, että kuntien ohjeet eivät yleisemminkään ole kaikilta osin omaishoitolain mukaiset, hän päätti selvittää omaishoidon tuen myöntämishajojen lainmukaisuutta omana aloitteena. Hän pyysi tammikuussa 2009 lääninhallituksia hankkimaan toimialueensa kuntien omaishoidon tuen myöntämishajojet ja arvioimaan hajojen ja noudatetun käytännön lainmukaisuutta. Päätös lääninhallitusten antamisen selvitysten johdosta siirtyi vuodelle 2010 (184/2/09).

Omaishoidon tukea koskevia kanteluja oli kertomusvuonna kymmenkunta, joista mainittakoon seuraavat hyvää hallintoa koskevat ratkaisut.

Kantelijan ja hänen asiamiehensä lukuisiin soittopyyntöihin tai sähköpostiviesteihin ei ollut vastattu. Viranhaltijat eivät olleet myöskään neuvoneet kantelijaa kääntymään hoitotarvikkeiden ja -välineiden jakeluasiassa terveyskeskuksen puoleen. OA katsoi, että kantelijan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja hyvän hallinnon vaatimuksia noudattaen ei toteutunut Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa (386/4/07).

Salon kaupungin viranhaltijan tekemän omaishoidontukipäätöksen tiedoksiannossa ei menetelty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla, kun päätöstä ei annettu kantelijalle viipymättä tiedoksi sosiaalihoitolaisa edellytetyllä tavalla (594/4/08).

Omaishoitajalle maksettua hoitopalkkiota oli kuitattu seuraavan kuukauden hoitopalkkiosta ilman suostumusta. Omaishoidon tuesta annettuun lakiin ei sisälly säännöksiä takaisinperinnästä eikä mahdollisuudesta kuitata maksettua omaishoitopalkkiota myöhemmin maksettavasta hoitopalkkiosta. OA katsoi, että Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ei olisi lainsäädännön puuttuessa saanut ilman asianomaisen suostumusta tehdä mainittua kuitausta, vaan sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut saattaa asia julkisoikeudellisen

saatavan kuitaamista koskevana hallintoriitana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi (3886/4/07).

Päivähoito

Päivähoitoa koskevia kanteluja ratkaistiin kertomusvuonna noin kymmenen. Ne koskivat mm. viikonloppu- ja vuorohoidon järjestämistä. Yksi kantelu koski oikeutta ruotsinkieliseen päivähoitoon kaksikielisessä kunnassa. Tätä ratkaisua on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa s. 255.

Kantelija oli hakenut äidinkieleltään ruotsinkielisille lapsilleen ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa Ulvilan kaupungista, joka oli yksikielinen suomenkielinen kunta. Kantelija ei ollut saanut pyynnöstään huolimatta valituskelpoista päätöstä asiassa, vaan ainoastaan sähköpostiviestin, ettei ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa pystytty järjestämään. Päivähoitolaissa on säädetty valituskielto päivähoitoon ottamista koskevaan toimielimen päätökseen. Poikkeuksena on päätös, joka koskee ns. subjektiivisen päivähoito-oikeuden piiriin kuuluvaa lapsen päivähoitoon ottamista. Valituskiellon ulottuvuudesta on hallinto-oikeuksissa toistiaan poikkeavia ratkaisuja.

OA totesi, että päivähoitolaissa säädetty valituskielto koskee vain toimielimen tekemää päätöstä. Valituskielto toimielimen päätöksestä ei vielä sellaisenaan merkitse sitä, etteikö asiassa tulisi tehdä viranhaltijan päätöstä, joka voidaan saattaa toimielimen käsiteltäväksi. Ratkaisevaa ensiasteen päätöksentekovelvollisuuden arvioinnissa on OA:n mukaan se, onko kysymys henkilön etua tai oikeutta koskevasta asiaratkaisusta. OA katsoi, että päätöksenteossa kunnan viranomaisessa oli perustuslaista ilmenevien oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti meneteltävä niin, että huoltajilla on mahdollisuus saada toimielimen ratkaisutavaksi kysymys päivähoitojärjestämisestä lapsen äidinkielellä. Hallinto-oikeus ratkaisee sitten sen, onko toimielimen päätöksestä valitusoikeus hallinto-oikeuteen (3346/4/07*).

Kantelija arvosteli sitä, että Vantaan kaupungin päiväkodeissa ei tarjota maitoa korvaavia tuotteita maitoal-

lergiaa sairastaville 2–6-vuotiaille lapsille. Päivähoitolain mukaan kunnan on järjestettävä lapselle päivähoitossa tarpeellinen ravinto. Tarpeellisen ravinnon sisältöä ei ole määritelty tarkemmin. Vantaan kaupungin selvityksen mukaan monipuolisesti muita ruoka-aineita kuin maitovalmisteita sietävän lapsen ruokavalio voidaan koostaa ravitsemuksellisesti riittäväksi ilman maitoa korvaavia juomia. OA ei pitänytkaan Vantaan kaupungin menettelyä olla tarjoamatta maitoallergisille päiväkodissa oleville lapsille maitoa korvaavaa tuotetta päivähoitolain vastaisena. OA:n mukaan tosiasialista tasa-arvoa edistäisi kuitenkin se, että maitoallergisille lapsille tarjottaisiin maitoa korvaava tuote ruokajuomaksi. Tällöin maitoa korvaavan tuotteen tarjoaminen veden ohella maitoallergisille lapsille antaisi myös näille lapsille mahdollisuuden valita ruokajuomansa samalla tavalla kuin muut lapset. OA:n mielestä tällainen menettely turvaisi lasten tosiasiallista yhdenvertaisuutta päiväkotien ruokailuissa tapahtunutta paremmin (3722/4/07).

Päihdehuolto

Kantelija pyysi OA:ta tutkimaan, oliko Helsingin kaupungin sosiaalivirasto järjestänyt vieroitusoireisten alkoholinkäyttäjien katkaisuhuoltoon pääsyn päihdehuoltolain edellyttämällä tavalla, kun laitostarkaisuhuoltoon olisi päässyt vasta neljän päivän kuluttua.

Saadun selvityksen mukaan asiakkaan pääsy juomiskierteen katkaisuhuoltoon avo- tai laitoshoidossa oli turvattu Helsingin kaupungissa arkinen, iltainen ja viikonloppuisin yleensä tarvetta vastaavasti. Katkaisuhoidon kysynnässä oli kuitenkin kausittaista vaihtelua, jolloin laitostarkaisuhuoltoon pääsyä voi yksittäisissä tilanteissa joutua odottamaan 2–3 vuorokautta. Terveyskeskus järjesti kiireellisen sairaalahoidon sekä päihtyneen lyhytaikaisen hoidon selviämishoitoasemalla. OA totesi, että päihdehuoltolaista ei ilmene, edellyttääkö se sellaista palvelujärjestelmää, että avohoidon palveluiden ja kiireellisen sairaanhoidon lisäksi kunnassa on aina välittömästi saatavissa myös laitostarkaisuhuolto. OA katsoi, ettei hänellä laillisuusvalvojana ollut aiheutta puuttua katkaisuhoidon järjestämiseen Helsingin kaupungissa (451/4/07).

Kehitysvammahuolto

Kehitysvammaisten henkilöiden palveluista ja heidän kohtelustaan oli aikaisempien vuosien tapaan vain muutama kantelu. Nämä kantelut koskivat mm. riittävien palvelujen järjestämistä ja asiaskasmaksuja.

Pakon käyttö ja siitä tehdyt merkinnät

Pakkotoimia käytetään kehitysvammahuollossa sekä laitos- että avohoidossa ja niitä kohdistetaan myös henkilöihin, joita ei ole määrätty erityishuoltoon vastoin tahtoaan. Pakon käytöstä ja muista itsemääräämisoikeuden rajoituksista kehitysvammaisten erityishuollossa ei ole säädetty laissa täsmällisesti. Myöskään pakon käytön kirjaamisesta ei ole säädetty.

Nykyisessä lainsäädännöllisesti epätydyttävässä tilanteessa erityishuoltoa antavien laitosten tulee omilla ohjeillaan ja työkäytännöillään huolehtia kehitysvammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Puutteellisten merkintöjen johdosta pakon käytön seuranta ja valvonta vaikeutuu tai se ei ole mahdollista. Asianmukainen pakon käytön kirjaaminen on edellytys sille, että mm. laitoksissa asuvien perusoikeuksien turvaamisesta voidaan jälkikäteen varmistua. Myös henkilöstön oikeusturva edellyttää tätä. Kirjaaminen tukee omalta osaltaan myös työyhteisössä tapahtuvaa pakkotoimenpiteiden vähentämiseksi tehtävää työtä. Kirjausten tulee olla myös eri yksiköiden kesken vertailukelpoisia. Kehitysvammahuollon toimintayksiköiden tarkastuksilla valvotaankin aina myös yksikön pakon käytöstä ja kirjaamisesta annettujen ohjeiden asianmukaisuutta.

OA otti vuonna 2007 Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymän ylläpitämän Eskoon sosiaalipalvelukeskuksen ja Kymenlaakson erityishuollon kuntayhtymän ylläpitämän Kuusaan kuntoutuskeskuksen tarkastusten jälkeen näiden laitosten pakon käytöstä tehtyjen merkintöjen asianmukaisuuden tutkittavaksi erikseen omana aloitteenaan.

OA totesi, että Eskoon sosiaalipalvelukeskuksessa oli ollut epätarkkuuksia pakon käytön kirjaamisessa. Osa

lomakkeista oli ollut puutteellisesti täytetty, ja kirjauskäytännöt olivat olleet erilaisia eri osastoilla (1047/2/07).

Myös Kuusaa kuntoutuskeskuksessa pakkotoimenpiteen (huolto- tai turvatoimenpiteen) suorittamisesta täytetyt lomakkeet olivat usein puutteellisesti täytettyjä. OA totesi, että lääkärin ennakoon antamasta luvasta huolimatta on tärkeää, että kuntayhtymän palvelukodeissa tai kuntoutuskeskuksessa asiakkaisiin kohdistuista pakon käytöstä laaditaan yksityiskohtaiset merkinnät, joista tulee käydä ilmi toimenpide, sen tosiasiallinen peruste, kesto, toimenpiteen suorittaja ja vaikutus. Kirjaamisessa on perusteltua käyttää aina erillisiä lomakkeita, jotta kirjausten vertailu on mahdollista (3813/2/07).

Vuonna 1995 voimaan tulleesta perusoikeusuudistuksesta lukien kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoitusten määrittely laintasolla on ollut puutteellista. Kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitusten olennainen sisältö, rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset eivät edelleenkään ilmene laintasoisesti kuten perusoikeusuudistuksessa edellytettiin. Kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevien säännösten valmistelun aloittaminen on kestänyt kohtuuttoman kauan. OA kiirehti STM:lle tekemässään esityksessä säädösvalmistelun mahdollisimman ripeää toteuttamista (3381/2/09*).

Erityishuoltoa vai päivähoitoa?

Lahden kaupungin sosiaali- ja terveystoimen johtavat viranhaltijat arvostelivat Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston tekemää kahta päätöstä, joissa lääninhallitus oli määrännyt sosiaalijohtajan hyväksymät lasten erityishuolto-ohjelmat oikaistaviksi siten, että niihin sisällytettiin päivähoito, joka tuli päätöksen mukaan toteuttaa kehitysvammalain mukaisena erityishuoltona ja täten maksuttomana. Kantelijoiden mielestä lääninhallituksen päätöksissä oli omaksumu virheellinen ja aikaisemmasta poikkeava tulkinna kehitysvammalaista ja sen suhteesta muiden lakien nojalla saataviin palveluihin.

OA totesi, että hallituksen esityksen valossa kehitysvammalaki on toissijainen suhteessa esimerkiksi päi-

vähoitolakiin. Siten kehitysvammalain alkuperäisen tarkoituksen mukaan sellaista toimintaa, jota voidaan järjestää yleisten sosiaalipalveluiden, kuten päivähoitolain nojalla, ei ole pidettävä erityishuoltona. Kehitysvammalaki on vuodelta 1977. Lakia säädettäessä kehitysvammaisten erityishuolto järjestettiin pääosin erityishuoltopiirien kuntainliittojen (kuntayhtymien) avul-la. Kunnan itsensä järjestämää erityishuoltoa järjestettiin hallituksen esityksen valossa lähinnä kehitysvammaisten erityishuollon alalla toimivissa kunnan toimintayksiköissä. Kehitysvammaisten erityishuolto olikin lakia säädettäessä nykyistä selkeämmin määriteltävissä oleva erityispalvelu.

Lain säätämisen jälkeen palvelurakenne on muuttunut siten, että kunnat järjestävät itse yhä enemmän erityishuoltoa. Myös tulkinta erityishuollon sisällöstä näyttää sekä erityishuolto-ohjelmia vahvistettaessa että asiakasmaksuista hallinto-oikeuksissa päätettäessä muuttuneen siitä, mitä lakia säädettäessä oli alun perin tarkoitettu. Tämä laintulkinnan muuttuminen lienee johtunut erityishuollon palvelurakenteessa tapahtuneiden muutosten lisäksi sosiaalisten oikeuksien korostumisesta perusoikeusuudistuksen jälkeen sekä myös perheiden aktiivisuudesta saada palvelut järjestettyä erityishuoltona niiden maksuttomuuden vuoksi.

OA katsoi Etelä-Suomen lääninhallituksen menetelleen asiassa harkintavaltansa puitteissa. Hän totesi kuitenkin, että kuntien ja hallinto-oikeuksien erilaiset linjaukset erityishuolto-ohjelmissa ja asiakasmaksupäätöksissä voivat vaarantaa kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ja oikeusturvaa. Kehitysvammalain sekä päivähoitolain ja muiden yleisten sosiaalipalvelulakien suhdetta palvelujen järjestämisessä olisi syytä täsmentää. OA lähetti päätöksensä tiedoksi STM:lle otettavaksi tarvittaessa huomioon lainvalmistelutyössä (2810/4/07*).

Kantelussa tarkoitetuissa lääninhallituksen päätöksissä todettiin, että niihin ei kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 82 §:n mukaan saanut hakea muutosta valittamalla. Lääninhallitus oli siis katsonut kysymyksessä olleen kehitysvammalain 36 §:ssä tarkoitettua tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, josta ei saa valittaa.

OA totesi, että rajanveto siitä, milloin kysymys on oikeusharkinnasta ja milloin tarkoituksenmukaisuushar-

kinnasta, on tulkinnanvarainen, ja hän katsoikin lääninhallituksen menetelleen asiassa harkintavaltansa puitteissa. OA:n mukaan kuitenkin myös sellainen tulkinta olisi ollut perusteltu, että kysymys oli oikeusharkinnasta ja siten valituskelpoisesta päätöksestä. Vaikka nyt kysymyksessä olevissa tapauksissa ei asianomaisilla vammaisten lasten huoltajilla ollutkaan oikeussuojan tarvetta, kun lääninhallitus hyväksyi heidän vaatimuksensa, olisi kunnalla tämä tarve ollut. Vaikka erityishuolto-ohjelma laaditaan kunkin vammaisen yksilöllisten tarpeiden perusteella, voivat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut yhdenmukaistaa erityishuolto-ohjelmien laatimisessa noudatettavia periaatteita ja siten edistää kehitysvammaisten yhdenvertaista kohtelua. Tästä syystä valitusoikeus silloinkin, kun sitä käyttää kunta, voi edistää myös kehitysvammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia (2810/4/07*).

5.9.3 MUITA RATKAISUJA

Julkisuuslain määräaikojen noudattaminen

Julkisuuslain mukaan tieto asiakirjasta on annettava viimeistään kahden viikon kuluessa tai erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän vaatimissa tapauksissa viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöstä. Köyliön kunnassa kantelijalle oli vastattu asiakirjapyyntöön lain edellyttämässä korkeintaan kuukauden kuluessa, että asiakirjojen kopiointi jatkuu resurssien mukaan ja että osa asiakirjoista oli jo lähetetty hänelle. OA katsoi, että asiakirjojen toimitamisessa kantelijalle oli tapahtunut viivytystä. Erityisenä syynä kunta toi esiin asiakirjojen suuren määrän ja sen, että kunnassa oli vain yksi sosiaalityöntekijä. Edellä mainitut seikat vaikuttivat asiakirjojen toimittamiseen, mutta niitä ei OA:n mukaan voitu pitää hyväksyttävänä syynä tapahtuneelle viivästykselle (1576/4/08).

Kantelija oli pyytänyt Helsingin sosiaalivirastosta kirjallisesti julkisia asiakirjoja. Kopiot asiakirjoista oli tarkoitettu luovuttaa hänelle ennen asiakirjapyyntöä sovitun tapaamisen yhteydessä sosiaalivirastossa. Kantelija ei kuitenkaan saapunut tapaamiseen. Pyydetty kopiot asiakirjoista postitettiin kantelijalle noin kolmen viikon kuluttua sovitusta tapaamisajankohdasta. OA katsoi

asiassa menetellyn julkisuuslain vastaisesti, kun pyydettyjen asiakirjojen kopioita ei lähetetty viipymättä sen jälkeen, kun suunniteltu tapaaminen sosiaalivirastossa oli jäänyt toteutumatta. Selvityksen perusteella kopiot asiakirjoista olisivat olleet tuolloin välittömästi lähetettävissä eikä tapahtuneelle viivästykselle esitetty hyväksyttävää syytä (2561/4/07).

Huolellisuus salassa pidettävien asiapapereiden käsittelyssä

Tuusulan sosiaalilautakunnan jäsenille etukäteen jaettuun lautakunnan kokouksen julkisen esityslistan joukkoon oli joutunut kantelijaa ja hänen lastaan koskevia salassa pidettäviä asiakirjoja. Kantelija pyysi OA:ta tutkimaan, syyllistykö sosiaalitoimenjohtaja salassapitovelvoitteen laiminlyöntiin tai muuhun rikokseen.

Tapahtumista ei saatu täyttä selvyyttä eikä virheen tekijää pystytty osoittamaan. Selvyyttä ei saatu edes siitä, tapahtuiko virhe sosiaalijohtajan alaisessa sosiaalitoimessa vai kunnan muun hallinnon alaisuudessa toimineessa kunnantalon monistamossa. Sosiaalitoimenjohtaja oli kuitenkin saatuaan tiedon tapahtuneesta ryhtynyt välittömästi toimenpiteisiin salassa pidettävien tietojen leviämisen estämiseksi. Tältäkökin osin näyttöä sosiaalijohtajan tehtävien laiminlyönnistä ei ollut. Riidatonta kuitenkin oli siis se, että kantelijan ja hänen lapsensa salassa pidettäviä asiakirjoja joutui sivullisten tietoon ja että heidän yksityiselämän suojansa loukattiin.

OA totesi, että kunnan sosiaalihuollosta vastaavien viranomaisten on huolehdittava siitä, että sosiaalihuollon asiakirjoja käsitellään hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti. Tämä edellyttää, että asiakirjojen käsittely järjestetään siten, että salassapitovelvoitteet pystytään turvaamaan. Hän kiinnitti tapahtuman johdosta Tuusulan kunnan sosiaali- ja terveystoimen ja konsernipalveluiden huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä ja salassapitosäännösten noudattamisessa (2459/4/08).

Asiakirjojen antamista ja salassapitoa lastensuojeluasioissa koskevia ratkaisuja on selostettu jäljempänä lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 217.

Sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen loma-aikana

Vehmaan kunnan sosiaalivirasto oli ollut suljettuna heinäkuun 2007. Selvityksen mukaan poikkeavasta aukioloajasta tiedotettiin kuntalaisille hyvissä ajoin jokaiseen kotiin jaetussa kuntatiedotteessa. Lisäksi kunnan puhelinvaihteessa oli asiasta kertova nauhoite, jossa pikaista apua tarvitsevat neuvottiin ottamaan yhteyttä viereiseen kunnan palvelutaloon. Sen henkilökunta oli aikaisemminkin kyennyt tavoittamaan vuosilomalla olleet kunnan viranhaltijat hädän ja tarpeen näin vaatiessa. Erikseen oli hankittu lastensuojelun päivitys sosiaalipalveluja tarjoavalta yhtiöltä. Yhtiön sosiaalityöntekijällä oli arkipäivisin puhelinpäivystysvalmius kello 10.00–11.00, jolloin palvelutalon henkilökunta voi tarvittaessa olla yhteydessä sosiaalityöntekijään. Selvityksen mukaan useimmat toimeentulotuen asiakkaat hakivat heinäkuun toimeentulotukensa etukäteen ja myös joitakin kuukautta pitempiä päätöksiä tehtiin.

OA totesi, että kunnissa noudatettavasta virka-ajasta ei ole kuntalaissa säännöksiä, joten siitä päättäminen on kunnan harkinnassa. Sosiaalitoimiston ollessa kesällä suljettuna normaalitoiminnan korvaavien järjestelyjen tulee kuitenkin täyttää lain vaatimukset. Kunnan lakisääteiset tehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, tulee hoitaa virkasuhteessa. OA katsoi, että julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien hoitoa ei ollut järjestetty asianmukaisesti. Esimerkiksi yksilöhuollon päätöksenteko ja kiireellisten sosiaalihuollon tehtävien hoito ei voi olla sen varassa, että kunnan palvelutalon henkilökunta tavoittaa vuosilomalla olevan toimivaltaisen viranhaltijan. Myös sosiaalihuollon asiakkaan tietosuoja voi tällaisen menettelyn yhteydessä vaarantua (2507/4/07*).

OA pyysi Vehmaan kuntaa toimittamaan 15.6.2009 mennessä selvityksen siitä, miten sosiaalihuollon tehtävien hoito ja sosiaalipäivitys oli tarkoitus järjestää heinäkuussa 2009.

Vehmaan kunnan selvityksen mukaan sosiaalijohtaja oli työssä sosiaalitoimistossa kunnanviraston ollessa suljettuna 6.–31.7.2009. Kiireellisissä lastensuojelutapauksissa yhteys otettiin hätäkeskuksen välityksellä. Sosiaalipäivitys toimi samoin kuin ympäri vuoden eli

ostopalveluna sosiaalipalveluja myyvältä yhtiöltä, joka päivysti viikonloppuisin sekä arkipäivinä. Puhelut ohjautuivat sosiaalipäivitykseen ainoastaan aluehälytyskeskuksen, poliisin, sairaaloiden tai pelastuslaitosten kautta. Sosiaalipäivitys oli yhteinen muiden Vakka-Suomen kuntien kanssa.

5.9.4 TARKASTUKSET

OA tarkasti Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän ylläpitämän Honkalampi-keskuksen, joka tuottaa palveluja kehitysvammaisille henkilöille ja heidän perheilleen. OA totesi erään osaston eristämishuoneen liian pieneksi ja suositti sen poistamista käytöstä. Tarkastus ei antanut aiheutta muihin OA:n toimenpiteisiin.

OA määräsi kaksi oikeusasiamiehensihteeriä tekemään tarkastuksen ennalta ilmoittamatta Helsingissä sijaitseviin Laajasalon palveluasuntoihin, joihin Suomen CP-liitto ry tuottaa asukkaiden tarvitsemat palvelut. Yllätystarkastuksen syynä oli oikeusasiamiehen kansliaan tullut sähköpostiviesti, jonka mukaan hoito palveluasunnoissa oli ala-arvoista, vammaisten avustajiksi palkattiin henkilöitä vailla minkäänlaista koulutusta, avustajille ei annettu ohjausta työtehtäviinsä eikä asukkaiden hygieniasta huolehdittu lainkaan viikonloppuisin. Kantelun mukaan asukkaat eivät uskalla puhua asiasta, koska pelkäävät kohtaamaan tämän jälkeen.

Yhdistyksen tarjoama vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen oli tarkoitettu vaikeavammaisille henkilöille, jotka tarvitsivat runsaasti fyysistä apua arjessa selviytymisessä. Tarkastuksessa tutustuttiin asuntoihin ja niiden kutsu- ja hälytysjärjestelmiin, selvitettiin vammaisavustajien määrä, koulutus ja työhön perehdyttäminen sekä asukkaiden avustajajärjestelmästä antamien palautteiden huomioon ottaminen. Tarkastuksen suorittaneet oikeusasiamiehensihteerit tapasivat useita palveluasuntojen asiakkaita, joilla ei ollut avustajatoiminnasta huomautettavaa. Tarkastus ei antanut OA:lle aiheutta toimenpiteisiin.

Lastensuojelulaitosten tarkastuksia on selostettu jäljempänä lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 221.

5.10 TERVEYDENHUOLTO

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu ennen kaikkea perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoido on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Riitta-Leena Paunio*n tehtäviin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

5.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat hoitotakuun asettamien veloitteiden noudattamista, potilaan oikeutta hyvään hoitoon, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaanti-oikeuttaan, potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen luovuttamista sekä potilastietojen salassapitovelvollisuutta ja potilaiden yksityiselämän suojaa. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asioiden asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoittoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira, 31.12.2008 saakka Terveydenhuollon oikeusturvakeskus TEO).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 775 ja 10 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen (huomautus, käsitys, esitys) osuus asiaryhmän kanteluista oli 11 %. Jäljempänä kuvataan pääosin näitä toimenpideratkaisuja.

Saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800, kun saapuneiden kanteluiden määrä vuonna 2008 oli

389. Kasvu selittyy suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaarella tuotti kesä-heinäkuussa 345 kantelua. OA ei ryhtynyt tutkimaan näitä kanteluita, koska HUS:n ilmoituksen mukaan osastojen sulkemista selvittämään oli asetettu työryhmä, jonka työ oli tuolloin vielä kesken. OA ei vakiintuneen tavan mukaan ota tutkittavakseen vireillä olevia asioita. OA korosti, että koska HUS:iin kuuluu kaksikielisiä kuntia, se on erikoissairaanhoitolain mukaan velvollinen järjestämään sairaanhoidon kuntayhtymän molemmilla kieleillä. Monissa kanteluissa esitettiin huoli siitä, että seurauksena sairaanhoitopalvelujen keskittämisestä pääkaupunkiseudulle Länsi-Uudenmaan ruotsinkielinen väestö ei enää saisi hoitoa omalla äidinkielellään. Hän totesi, että jos hoidon uudelleen järjestäminen johtaa siihen, että nämä kielelliset oikeudet eivät toteudu, asia voidaan ottaa myöhemmin tutkittavaksi.

5.10.2 ESITYKSET

OA teki useita esityksiä sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) lainsäädännön täsmentämistarpeesta. Hän pyysi myös STM:ltä lausuntoa ja selvitystä ns. keikkalääkäreiden oikeudellisesta asemasta. Näitä esityksiä sekä lausunto- ja selvityspyyntöä selostetaan seuraavassa.

Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen somaattisessa terveydenhuollossa

Somaattisen terveydenhuollon toimintayksikössä ovat yleisiä tilanteet, joissa rauhaton, sekava tai väkivaltainen potilas aiheuttaa häiriötä. Toimintayksikön henkilökunta on tällöin joutunut turvautumaan joko potilaan oman terveyden tai turvallisuuden taikka toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden takaamiseksi esimerkiksi potilaan eristämiseen, hänen omaisuutensa haltuun ottamiseen, hänen sitomiseensa tai hänen lääkittämiseensä vastoin hänen tahtoaan. Tällaisiin potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittaviin toimenpiteisiin sillä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta. Rajoitustoimenpiteiden oikeutusta perustellaan viittaamalla esimerkiksi

pakkotilaa tai hätävarjelua koskeviin rikoslain säännöksiin.

OA:n mukaan on erittäin ongelmallista, että potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen joudutaan tällaisissa tilanteissa asianmukaisen lainsäädännön puuttuessa soveltamaan rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa koskevia säännöksiä. Tämä on sekä potilaan että henkilökunnan oikeusturvan kannalta riittämätöntä. Rauhattomaan, sekavaan tai väkivaltaiseen potilaaseen kohdistettavat rajoitustoimenpiteet merkitsevät voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki) säännökset eivät täytä tältä osin niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka perustuslaissa asetetaan henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta rajoittavalle lainsäädännölle. OA esitti STM:lle tämän lainsäädännössä olevan puutteen poistamista (1073/2/07*, ks. myös jäljempänä ratkaisua 1227/4/08 s. 211).

Hoidon rajaamispäätökset

OA:n käsiteltävänä on toistuvasti ollut kanteluita, jotka ovat koskeneet elvyttämättä jättämistä koskevien päätösten (DNR-päätösten) tekemistä terveydenhuollon toimintayksiköissä. Elvytyskiellon tulkintaa ja sen käytäntöjä on pidetty ristiriitaisina, epäselvinä ja vaikeasti hahmotettavina. Tilanteen on katsottu vaarantavan erityisesti heikossa asemassa olevien potilaiden ja heidän omaistensa oikeusturvaa. OA on jo aikaisemmin esittänyt STM:lle, että potilaslain 6 §:ää on tarpeen tämentää sen suhteen, miten sitä (erityisesti sen 3 momenttia) sovelletaan elvyttämättä jättämistä koskevien päätösten tekemiseen silloin, kun täysi-ikäinen potilas ei ole kykenevä päättämään hoidostaan. Nykyistä lainsäädännöllistä tilannetta ei voida pitää potilaiden, heidän edustajiensa eikä myöskään terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta asianmukaisena (ks. kertomus vuodelta 2007 s. 172–173). Kertomusvuonna OA katsoi lainsäädännön täsmäntämissen tarpeelliseksi myös silloin, kun on kyse alaikäisen potilaan hoidon rajaamispäätöksistä (818/2/09, ks. myös jäljempänä ratkaisua 3624/4/07* s. 210).

Nuorten mielenterveyspalvelut

OA:n mukaan säännöksiä nuorten mielenterveyspalveluiden saatavuudesta on välttämätöntä tämentää kiireellisesti, jotta nuoret eri puolella Suomea pääsevät psykiatriseen hoitoon yhdenmukaisin perustein. Tällä hetkellä nuoret ovat eriarvoisessa asemassa eri puolilla Suomea, sillä nuoruuden ikäraja on erilainen eri sairaanhoitopiireissä. Sairaanhoitopiirien ylilääkärit suosittelevat, että alle 23-vuotiaiden tulisi päästä psykiatriseen erikoissairaanhoitoon kolmen kuukauden kuluessa riippumatta asuinpaikastaan. Mm. vasta aikuistumassa olevat 18–22-vuotiaat nuoret saatetaan kuitenkin lukea aikuispsykiatrian piiriin, jolloin hoitoon on päästävä hoitotakuun mukaan kuudessa kuukaudessa. OA ilmoitti STM:lle käsityksensä nuorten mielenterveyspalveluiden saatavuutta tämentävien säännösten tarpeellisuudesta (4008/4/07*).

Lääkärinlausunnon lähettäminen Kelalle

Eräässä kanteluasiassa oli kyse siitä, oliko terveyskeskus menetellyt asianmukaisesti lähettäessään potilaan etuushakemuksiin liittyviä lääkärinlausuntoja Kansaneläkelaitokselle (Kela) potilaan suullisen suostumuksen perusteella. Lääkärinlausunto kuuluu potilasasiakirjoihin. Lisäksi lääkärinlausunto sisältää usein muista potilasasiakirjoista, kuten potilaskertomuksesta saatua tietoa.

Potilaslain 13 §:n 2 momentin mukaan potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja ei saa antaa sivulliselle ilman potilaan kirjallista suostumusta. Tästä pääsäännöstä on eräitä poikkeuksia, mm. 3 momentin 2 kohta: ”Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, saadaan antaa: potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi tarpeellisia tietoja toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle sekä yhteenvedo annetusta hoidosta potilaan hoitoon lähettäneelle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle ja potilaan hoidosta vastaavaksi lääkäriksi mahdollisesti nimetylle lääkärille potilaan tai hänen laillisen edustajansa suullisen

suostumuksen tai asiayhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti”.

Tämän säännöksen mukaan potilaan suullinen tai asiayhteydestä ilmenevä suostumus on riittävä säännöksessä mainituissa tilanteissa. Säännöstä ei kuitenkaan voida soveltaa lääkärintlausunnon lähettämiseen terveydenhuollon toimintayksiköstä Kelalle. Potilaslain 13 §:n sanamuodon mukaan lääkärintlausunnon luovuttaminen terveysasemalta Kelalle näyttäisi siis edellyttävän potilaan kirjallista suostumusta. Toisaalta tilanne rinnastuu OA:n mielestä monelta osin potilaslain 13 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin tapauksiin. OA pitikin epätydyttävänä, että potilaan antaman suostumuksen muotoa koskevissa potilaslain säännöksissä ei oteta huomioon tilannetta, jossa lääkärintlausunto annetaan terveydenhuollon toimintayksiköstä suoraan potilaan asiaa käsittelevälle viranomaiselle tai vakuutuslaitokselle. Koska kyse on henkilön terveydentilaa koskevien tietojen käsittelystä, asiaa koskevan lainsäädännön on oltava täsmällistä. OA esitti STM:lle harkittavaksi, olisiko lainsäädäntöä syytä tarkistaa tältä osin (550/2/09).

Hoitotarvikejakelu

Terveyskeskusten hoitotarvikejakelusta ei ole lainsäädäntöä. STM on laatimallaan suosituksella pyrkinyt varmistamaan jakelun toteutumisen ja yhdenmukaistamaan kuntien jakelukäytäntöä. Suositus ei kuitenkaan sido kuntia. Koska jakelukäytäntö perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen, hoitotarvikkeita tarvitsevat potilaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. Lääninhallitusten selvitysten mukaan terveyskeskusten käytännöissä esiintyy esimerkiksi seuraavia eroavaisuuksia: joissakin kunnissa annetaan tarvikkeita, jotka eivät yleensä kuulu jakelun piiriin; joissakin potilaan pitää hankkia tarvikke itse, vaikka se yleensä kuuluu jakelun piiriin; joissakin potilas joutuu maksamaan tarvikkeiden kotinkuljetuksen ja joissakin kunnissa päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen johtavalle lääkärille tai lautakunnalle.

STM:n suositus ja kuntien omat ohjeet eivät kuitenkaan turvaa riittävästi kansalaisten yhdenvertaisuutta tässä asiassa. OA esitti STM:lle lainsäädännön täsmentämis-

tä, koska lainsäädäntö olisi omiaan turvaamaan hoitotarvikkeiden yhdenvertaista saatavuutta (1860/2/07*).

STM ilmoitti 13.1.2010, että se on päättänyt samaan käsitykseen kuin OA. Sen mukaan kuntien hoitotarvikkeiden ja -välineiden luovuttamisvelvoite ei ole yksiselitteisen selvä kansanterveyslain mukaan. STM totesi, että vaikka sen suositusta noudatetaan yleisesti, hoitotarvikejakelun turvaamiseksi tarvitaan informaatio-ohjauksen sijasta lainsäädäntöä. Se onkin uuden terveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä päättänyt esittää kuntia velvoittavia säännöksiä terveydenhuoltolakiesitykseen myös hoitotarvikejakelusta.

Aivovamman saaneiden lasten lääkinnällinen kuntoutus

Asiantuntijalausunnossaan aivovamman saaneiden lasten lääkinnällistä kuntoutusta koskevaan kanteluun TEO totesi, että lasten pitkäaikaistakkaan laitoshoidoa ei tule järjestää kehitysvammalaitoksessa ilman todettua kehitysvammaa. TEO:n mukaan kattavaa selvitystä aivovamman saaneiden lasten lääkinnällisestä kuntoutuksesta ei ole valtakunnallisesti tehty. TEO piti mahdollisena, että aivovamman saaneiden lasten lääkinnällisessä kuntoutuksessa on alueellisia eroja. Se piti tärkeänä, että kuntoutuksen järjestämistä ohjattaisiin valtakunnallisesti yhtenäisin periaattein. TEO:n mukaan olisi perusteltua laatia valtakunnallinen malli aivovamman saaneen lapsen kuntoutuskokonaisuudesta. Yhtenäiset kriteerit olisi asianmukaista laatia koskemaan alkuvaiheen kuntoutusta, avo- ja laitospotoutusta sekä seurantaa.

Aivovamman saaneiden lasten lääkinnällistä kuntoutusta koskevilla yhtenäisillä kriteereillä voidaan OA:n mukaan osaltaan turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien ja yhdenvertaisten terveyspalvelujen toteutumista. OA saattoi TEO:n asiantuntijalausunnossaan esittämät käsitykset STM:n tietoon ja huomioon otettaviksi (3888/4/07*).

STM totesi 30.12.2009 lausunnossaan mm. seuraavaa. Ensisijainen vastuu kuntoutuksen järjestämisestä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan julkisella terveydenhuollolla. Kelan korvaama kuntoutus täydentää

kunnille kuuluvaa lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta. Kelan kustantamassa kuntoutuksessa olevien potilaiden kuntoutussuunnitelmien laatimisesta vastaa julkinen terveydenhuolto.

Terveydenhuollon kuntoutussuunnitelmien laatimisessa on todettu puutteita (mm. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomus 193/2009 lääkinnällisestä kuntoutuksesta). Terveydenhuoltolaissa on tarkoitus säätää lääkinnällisestä kuntoutuksesta lain tasolla. Säädöksissä tarkennetaan myös kuntoutussuunnitelman ohjausvelvoitetta ja terveydenhuollon ohjausta muuhun kuntoutukseen.

STM pitää tarpeellisena, että aivovammapotilaille tehdään akuuttihoiton päättyessä erikoissairaanhoidossa kuntoutussuunnitelma yhdessä hänen ja tarvittaessa hänen läheistensä kanssa. Ministeriö viittaa syksyllä 2008 laadiintuun suositukseen äkillisten aivovaurioiden kuntoutuksen kehittämiseksi ja toteaa, että mm aivovammojen diagnostiikan selkeyttämiseksi, vammojen jälkeisen kuntoutustarpeen arvioimiseksi ja kuntoutuksen järjestämiseksi kaikkiin yliopistosairaaloihin olisi perusteltua perustaa aivovammapoliklinikat.

STM toteaa, että aivovamman saaneiden lasten lääkinnällistä kuntoutusta koskevat yhtenäiset kriteerit ja yleisesti ottaen lasten lääkinnällisen kuntoutuksen ohjaaminen valtakunnallisesti yhtenäisin periaattein epäilemättä turvaisivat perustuslaissa tarkoitettujen riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen toteutumista. Ministeriön mukaan koko maassa pitää päästä hoitoon ja kuntoutukseen yhtenäisin perustein.

Keikkalääkärit

OA oli ottanut omana aloitteenaan tutkittavakseen poliisiaseman säilössä tapahtuneeseen päihtyneen henkilön kuolemaan liittyneet olosuhteet (ks. kertomus vuodelta 2008 s. 173–174). Tässä yhteydessä hän oli arvioinut terveyskeskuslääkärinä toimineen lääketieteen opiskelijan menettelyä. Lääketieteen opiskelija oli työskennellyt terveydenhuollon henkilöstön vuokrausta harjoittavan yrityksen palveluksessa työsopimussuhteessa sijoituspaikkanaan terveyskeskus. Hän ei siis ollut virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa

julkisyhteisöön, minkä vuoksi häntä ei ollut pidettävä virkamiehenä eikä hänen mahdollista virkavastuutaan voinut perustaa hänen palvelussuhteensa laatuun.

Tapauksessa oli olennaista sen arvioiminen, oliko lääketieteen opiskelija terveyskeskuslääkärin tehtävässään käyttänyt julkista valtaa silloin, kun hän oli arvioinut, oliko henkilö hoidon tarpeessa ja otettiin hän hoitoon. Asiantuntijalausunnon ja viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella OA päätyi siihen, että lääketieteen opiskelija ei käyttänyt julkista valtaa arvioidessaan sitä, oliko päihtynyt hoidon tarpeessa vai ei. Siten lääketieteen opiskelijan toimintaan ei voitu tältä osin soveltaa rikoslain virkarikossäännöksiä.

Vallitseva tilanne on OA:n mukaan epätydyttävä, koska silloin, kun kunta hankkii terveydenhuollon palveluita yksityiseltä palvelun tuottajalta, tehtävää suorittavan vastuu on erilainen kuin silloin, kun tehtävää suorittava on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa suoraan kuntaan. Potilasnäkökulmasta tarkasteltuna myös potilaat ovat erilaisessa asemassa siitä riippuen, hoitako heitä keikkalääkäri vai virkalääkäri. Toisin kuin keikkalääkäri, virkalääkäri toimii virkavastuulla, joka vastuu ei ole riippuvainen tehtävien tosiasiallisesta luonteesta. Epätydyttävää on myös se, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei ole selvää, mitkä ovat ne tehtävät, joissa terveyskeskuslääkäri tai sairaalalääkäri käyttää julkista valtaa tai mahdollisesti merkittävää julkista valtaa.

OA pitää tätä oikeusturvan kannalta erittäin ongelmallisena. Asian selvittämiseksi hän pyysi, että STM hankkii asiassa Valviran selvityksen ja antaa sen johdosta oman lausuntonsa. Lausunnossa ja selvityksessä hän pyysi vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: Mitkä ovat ministeriön käsityksen mukaan julkisen vallan käyttöä sisältävät lääkärin tehtävät julkisessa terveydenhuollossa? Millaisissa tehtävissä keikkalääkärit toimivat julkisessa terveydenhuollossa ja miten heidät on ohjeistettu toimimaan tehtävissään? Onko ja, jos on, niillä perusteilla, hyväksyttävää, että julkisessa terveydenhuollossa samaa työtä tekeillä lääkäreillä on erilainen vastuu tehtävistään? OA pyysi arvioimaan asiaa myös potilasnäkökulmasta (711/2/09).

STM toimitti Valviran selvityksen ja antoi pyydetyn lausunnon 29.12.2009. Asian käsittely on kesken.

5.10.3 TARKASTUKSET

Psykiatrista sairaalahoitoa antavat toimintayksiköt

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiansa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan sekä miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on saada selvitystä hoitotakuun toteutumisesta. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan sekä potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Kertomusvuonna OA tarkasti Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Pitkänien sairaalan, joka on osa Tampereen yliopistollista sairaalaa sekä HUS:n Kellokosken sairaalan, joka muodostaa sairaanhoitopiirin Hyvinkään sairaanhoitoalueen psykiatrian tulosyksikön.

Pitkänien sairaala

Pitkänien sairaalan rajoituksia koskevissa ohjeissa potilaan lääkitsemisestä hänen tahdostaan riippumatta oli OA:n havaintojen mukaan selostettu puutteellisesti mielenterveyslain asianomaista säännöstä (22 b §). OA katsoi, että ohjeissa tulisi mainita ainakin säännöksessä oleva tahdosta riippumattoman lääkityksen lisäedellytys ("joiden suorittamatta jättäminen vakavasti vaarantaa hänen tai muiden terveyttä tai turvallisuutta"). Hän pyysi sairaalaa täydentämään ohjeitaan tältä osin.

Ohjeissa ei mainittu myöskään mielenterveyslain säännöstä (22 e §:n 2 mom.), jonka mukaan eristetyille potilaalle on annettava soveltuva vaatetus. OA ei pitänyt mielenterveyslain mukaisena sairaalassa noudatettua käytäntöä eristää potilas pääsääntöisesti alusvaatteissaan. Potilaalle on annettava soveltuva, tavanomaisista vaatetusta vastaava vaatetus, jolle yksittäistapauksessa ole tarvetta käyttää muuta vaatetusta, esimer-

kiksi potilaan itsetuhoisuuden vuoksi. OA pyysi sairaalaa täydentämään ohjeitaan ja muuttamaan käytäntöään tältä osin.

OA:lta tiedusteltiin, onko neuro- ja vanhuspsykiatriassa käytettäviä rajoituksia pidettävä mielenterveyslain mukaisina rajoituksina. Näihin rajoituksiin kuuluvat potilaan sitominen sänkyyn magneettivöllä tai muulla tavoin ja sitominen geriatriseen tuoliin tai sänkyyn. Sairaalaan kerrottiin, että kyse on yleensä lyhytaikaisesta sitomisesta sen estämiseksi, että potilas loukkaa itsensä kaatumalla tai putoamalla tuolista tai sängystä. OA totesi, että mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä, jotka suoraan soveltuisivat edellä mainittuihin toimenpiteisiin. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan mielenterveyslaissa sitomisella tarkoitetaan pelkästään ns. lepositeihin asettamista.

Tarkastuksen jälkeen saadun tiedon mukaan edellä mainittujen rajoitusten valvontaa tulleen käsittelemään Valviran mielenterveys- ja päihdepalvelujen asioita käsittelevässä työryhmässä (MIEPÄ). Tämän vuoksi OA katsoi, että hänellä ei ole ainakaan toistaiseksi aihetta puuttua asiaan. Hän päätti kuitenkin lähettää jäljennöksen tarkastuksesta laaditusta pöytäkirjasta STM:lle huomioon otettavaksi lainsäädäntöä uudistettaessa.

Sairaalan oikeuspsykiatrian osastojen hoidossa sovellettiin ns. vaihekuntoutus- tai vastuutasomallia. Osaston verkkosivuilla olevan esitteen mukaan säännöillä ja vastuutasomallilla pyritään luomaan potilaille selkeä, johdonmukainen ja turvallinen hoito- ja kuntoutumisympäristö, jossa potilaan oikeudet lisääntyvät hänen vointinsa edistymisen mukaisesti. OA totesi, että hän oli Harjavallan sairaalaan vuonna 2008 suorittamansa tarkastuksen jälkeen ottanut erikseen selvitettyväkseen siellä esille tulleen vaihekuntoutushoidon asianmukaisuuden potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevien mielenterveyslain säännösten kannalta (ks. kertomus vuodelta 2008 s. 168–169).

OA kiinnitti vielä sairaalan huomiota Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) potilasinformaatiota koskevaan suositukseen. Vuonna 2008 Suomeen tekemällään tarkastuksella komitea totesi, että sen suositusta ei ollut toimeenpantua. Suosituksen mukaan kaikille uusille sairaalaan otetuille potilaille ja heidän omaisilleen tulee antaa esite, jossa on ymmär-

rettävällä tavalla esitetty kaikki potilaiden oikeudet mukaan lukien oikeus valittaa asianmukaisille ulkopuolisille elimille. OA suositti CPT:n tarkoittaman esitteen valmistamista potilaille ja heidän omaisilleen. Hän piti myös perusteltuna, että maahanmuuttajille tarkoitettula sairaalan osastolla laadittu esite käännetään englannin lisäksi tarvittaessa myös muille kielille.

Pitkäniemen sairaalan potilasasiamiehen toimipiste oli Tampereen yliopistollisessa keskussairaalassa Tampereella. Hän kävi Pitkäniemen sairaalassa vain tarvittaessa. Otaen huomioon potilasasiamiehen palveluiden tärkeyden etenkin tahdosta riippumattomassa hoidossa oleville potilaille OA päätti erikseen selvittää, millä tavalla osastoilla tiedotetaan potilasasiamiehen palveluista, millä tavalla potilaat tavoittavat potilasasiamiehen ja mikä on potilasasiamiehen ja sairaalan sosiaalityöntekijöiden työnjako potilaan oikeusturvaan liittyvissä asioissa.

Kellokosken sairaala

Kellokosken sairaalan rajoituksia koskevissa ohjeissa käsiteltiin potilaan kiinnipitämistä. OA totesi, että ohjeissa tulisi selkeästi erottaa toisistaan fyysinen ja hoidollinen kiinnipitäminen. Näin tulee menetellä myös nuorisopsykiatrian osastoilla noudatettavien ohjeiden kohdalla. Ohjeiden mukaan lyhytaikaisia, kevyitä kiinnipitämisiä, jotka kestävät alle tunnin, ei tarvinnut kirjata pakkotoimiksi. OA totesi, että mielenterveyslaista ei saa tukea tällaiselle käytännölle.

Sairaalan joillakin osastoilla oli käytäntönä potilaan eristäminen pyjamaassa. OA ei pitänyt tällaista kaava- maista käytäntöä mielenterveyslain mukaisena. Hän pyysi sairaalaa muuttamaan käytäntöään.

Tarkastuksella tuli tietoon, että sairaalassa oli hoidettu joitakin alaikäisiä potilaita aikuispsykiatrian osastoilla. Näin oli tapahtunut ennen vuotta 2009, jolloin voimassa olleen päivistysohjeen mukaan virka-ajan ulkopuolella päivistyspotilaana hoitoon tuleva alaikäinen oli ensin otettu aikuispsykiatrian vastaanotto-osastolle. Sittemmin yksi neljästä nuorisopsykiatrian osastosta oli vuoden 2009 alusta organisoitu uudelleen nuorten kriisi- ja vastaanotto-osastoksi. Tämä merkitsee sitä, että akuuttihoitoa tarvitsevat nuoret tulevat suoraan tälle

osastolle. Näin toimitaan myös virka-ajan ulkopuolella. OA totesi nykyisen käytännön vastaavan mielenterveyslain asiaa koskevaa. säännöstä.

Sairaalassa oli erillinen toimintaohje potilaiden tiedonsaannista psykiatrisessa tulosyksikössä. Ohjeessa todettiin, että jos nuori ehdottomasti kieltää lähettämästä loppulausuntoa huoltajilleen/huoltajalleen, toimitaan nuoren edun mukaisesti. Ohjeessa todettiin myös, että jos alaikäisen huoltaja(t) pyytää/pyytävät asiakirjakopioita eikä pyynnöstä ilmene nuoren omaa mielipidettä asiasta, asiakirjakopioita ei saa luovuttaa. OA totesi, että ohjeet eivät ole näiltä osin sopusoinnussa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (7 §:n ja 9 §:n 2 mom.) kanssa. Lain mukaan alaikäisellä potilaalla on oikeus kieltää hänen terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen luovuttaminen huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle, jos hän ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden kykenee päättämään hoidostaan. OA:n mukaan ohjeita tuli tämentää näiltä osin.

OA kiinnitti myös Kellokosken sairaalan huomiota CPT:n potilasinformaatiota koskevaan suositukseen.

Päivistysyksiköt

Tarkastuksella Helsingin terveyskeskuksen Malmin sairaalaan OA tutustui sairaalan päivistystoimintoihin ja sai tietoa päivistyksen toimivuudesta kuten henkilöstömitoituksesta, odotusajoista, vuokratyövoiman käytämisestä, jatkohoidon järjestämisestä sekä potilaan kielen ja kulttuurin huomioon ottamisesta. Lisäksi hän selvitti sairaalan käytäntöjä potilastietojen käsittelyssä ja luovuttamisessa sekä päivistyksen turvallisuutta.

Helsingin kaupungin Haartmanin sairaalan ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin Kanta-Hämeen keskussairaan päivistyspoliklinikoihin tehtyjen tarkastusten tarkoituksena oli tutustua niiden tiloihin ja selvittää erityisesti sitä, miten potilaiden yksityisyyden suoja ja salassapitovelvollisuuden säilyminen on käytännössä otettu huomioon. Kanta-Hämeen keskussairaan päivistyspoliklinikkaan tehty tarkastus liittyi vireillä olleen kantelun (ks. ratkaisua jäljempänä s. 214) selvittämiseen.

5.10.4 RATKAISUJA

Riittävät terveyspalvelut

Kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa säädetty hoitotakuuvelvoitteet täsmentävät riittäviä terveyspalveluja, koska ne määrittelevät hoitoon pääsyn enimmäisajat.

OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa mm. seuraavissa ratkaisuissa.

Kolmessa ratkaisussa oli kysymys liian pitkistä jonotusajoista kiireettömään suun terveydenhuoltoon Tampereella. Kaksi kantelijaa oli ollut jonossa yli vuoden, kun he kääntyivät oikeusasiamiehen puoleen, ja kolmas reilut seitsemän kuukautta. OA totesi, että kaupunki oli toiminut lain vastaisesti ja jättänyt täyttämättä lakisääteiset velvollisuutensa, kun se ei ole järjestänyt potilaille kiireetöntä suun terveydenhuoltoa kansanterveyslaissa säädettyssä enimmäisajassa. Kaupunki ei myöskään ollut järjestänyt potilaille viivytyksettä tai enimmäisaikojen puitteissa hoitoa yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa tai hankkinut sitä muilta palveluntuottajilta, niin kuin sen olisi lain mukaan pitänyt tehdä, vaikka se tiesi, ettei se voinut itse antaa hoitoa säädettyssä ajassa (557, 1061 ja 1071/4/08). Myöskään Kirkkonummi, Mäntsälä, Oulu ja Kuopio eivät olleet täyttäneet hoitotakuuvelvoitteitaan kiireettömässä suun terveydenhuollossa (271, 323, 2608, 2976* ja 3121/4/08*).

HUS toimi lainvastaisesti ja laiminlöi lakisääteisen velvollisuutensa, kun syömishäiriöstä kärsivä potilas joutui odottamaan hoitoon pääsyä yli aikuisten hoitotakuun salliman kuuden kuukauden ajan. Tutkittavana oli kantelu, jossa 20-vuotias nuori joutui odottamaan pääsyä HUS:n syömishäiriöyksikköön seitsemän kuukautta (4008/4/07*). OA oli jo syksyllä 2007 ottanut erään toisen kantelun johdosta kantaa liian pitkään jonotusaikaan syömishäiriöyksikköön ja antanut HUS:lle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Hän korosti silloin, että hoitotakuun tulee toteutua myös psykiatrian erikoisalalla, ja edellytti, että HUS ryhtyy toimenpiteisiin lainvastaisen tilanteen korjaamiseksi.

Helsingin kaupunki laiminlöi lakisääteisen velvollisuutensa järjestää yli kuusi kuukautta korvaushoitoa odottaneille opioidiriippuvaisille potilaille hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tarpeelliseksi todetun hoidon säädettyssä enimmäisajassa (3846/4/07).

Vantaan kaupunki menetteli lainvastaisesti siinä, että kantelijalle ei ilmoitettu suun terveydenhuollossa hoitoon pääsyn ajankohtaa niin kuin potilaslaki edellyttää. Lain mukaan potilaan pitää saada tietää, milloin hän pääsee hoitoon eikä häntä enää voida laittaa odottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Kun hoitoon pääsyn ajankohta ilmoitetaan, saadaan myös selville, täytyykö potilaalle mahdollisesti hankkia hoitoa muilta palveluntuottajilta (2850/4/07*, myös 962/4/08).

Eräässä kantelussa arvosteltiin sitä, että lapsi ei ollut saanut hänelle tarpeelliseksi arvioitua yksilöpsykoterapiaa hoitotakuun edellyttämässä enimmäisajassa HUS:n tai Espoon kaupungin järjestämänä. OA:n ratkaisua ja asiaan liittyvää omaa aloitetta selostetaan jäljempänä jaksossa Lapsen oikeudet s. 220.

Lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista oli kysymys seuraavassa ratkaisussa.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin Turun yliopistollisessa keskussairaalassa oli ollut käytäntönä, ettei uniapnean hoidossa käytettäviä lämminvesikostuttimia luovutettu potilaalle yhteiskunnan varoin, vaan potilas joutui itse maksamaan kostuttimen laitteen koekäytön jälkeen. OA:n mukaan sairaalan käytäntö oli ristiriidassa lainsäädännön kanssa. OA totesi, että lainsäädäntö ei edellytä, että lämminvesikostuttimia luovutetaan ruutiinomaisesti uniapneapotilaille, vaan että tällainen laite luovutetaan kustannuksilta potilaalle, jolla todetaan lääketieteelliset perusteet laitteen käyttöön. Tällaisten potilaiden hoitoon tulee varata riittävät määrärahat (102/4/08*).

Oikeus hyvään hoitoon

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein esillä kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

HUS:n johtajaylilääkäri oli antanut ohjeen hoidon rajaamisesta ja elämän loppuvaiheen hoidosta sairaalassa. Ohjeessa todettiin, että ”Esimerkiksi vaikeasti kehitysvammaiset eivät yleensä kuulu tehohoidon piiriin”. OA:n mukaan yleiset ohjeet hoidon järjestämisestä ovat lähtökohtaisesti perusteltuja ja tarpeellisia, koska niillä voidaan yhtenäistää hoitokäytäntöä ja niillä on siten tärkeä yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Ohjeet voivat kuitenkin olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois lainsäädännössä turvattuja oikeuksia. Siltä osin kuin ohjeet eivät jätä tilaa potilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ne ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ohjeet, joilla suljetaan palvelujen ulkopuolelle esimerkiksi vammaisia tai tiettyjä sairauksia sairastavia potilasryhmiä taikka määrättyjä lääketieteellisiä toimenpiteitä, ovat lainvastaisia.

Syrjinnän kielto on hoitoratkaisuissa keskeisen tärkeä perusoikeuksien toteutumiseen liittyvä terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys. Vammaisilla on yhtäläinen oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuin muillakin ihmisillä. Vammaisuus itsessään ei ole peruste pidättäytyä elvytyksestä tai tehohoidosta. Ohje oli OA:n mukaan tältä osin perustuslain 6 §:n ja potilaslain 3 §:n vastainen (3624/4/07*).

HUS:n johtajaylilääkäri ilmoitti 26.3.2009, että ohjeesta on poistettu kyseinen kohta.

Päijät-Hämeen keskussairaalan lastenpsykiatrisen osastotutkimusjakson loppuyhteenvedossa lapsen katsottiin tarvitsevan psykoterapeuttista hoitoa. Sitä ei kuitenkaan katsottu voitavan aloittaa hänen tuolloin vallinneessa epävarmassa elämäntilanteessaan. Tämän vuoksi lapsen hoitosuhde keskussairaalan lastenpsykiatrian yksikköön päätettiin ja jätettiin uuden lähteen varaan. OA:n käsitys oli, että lastenpsykiatrian yksikössä olisi ollut perusteltua laatia lapsen osastotutkimusjakson lopussa jatkohoitosuunnitelma, jossa olisi selvitetty myös perheneuvolan mahdollisuudet lapsen

avohoidon toteuttamiseksi. Jatkohoitosuunnitelman laatiminen olisi OA:n mukaan ollut omiaan turvaamaan perustuslaissa säädettyjen riittävien terveyspalvelujen toteutumista. Jatkohoitosuunnitelman laatiminen olisi kuulunut myös laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon (840/4/08).

Potilas hakeutui Espoon terveyskeskukseen päivystysvastaanotolle silmäoireiden vuoksi. Terveyskeskuslääkäri ei tutkimuksessaan todennut akuuttia sairautta, joka olisi edellyttänyt erikoislääkärin tutkimusta tai päivystyslähetystä. Lääkäri määräsi hoidoksi allergisen sidekalvotulehduksen hoitoon käytettävät silmätipat ja hän kirjasi potilasasiakirjoihin lisäksi seuraavaa: ”Jos ei parane, neuvottu käymään silmälääkärillä”. Potilas hakeutui sittemmin oireilun jatkuessa ja pahentuessa yksityisen silmälääkärin vastaanotolle, josta hänelle aiheutui 200 euron kustannukset.

OA:n mukaan terveyskeskuslääkärin olisi tullut ohjata potilas varaamaan vastaanottoaika terveyskeskuslääkäriltä tilanteen uudelleen arviointiin, jos päivystyksessä määrätty hoito ei olisi parantanut tämän oireita. Terveyskeskuslääkärin olisi tullut myös selkeästi todeta, kuinka pian potilaan olisi ollut syytä ottaa yhteyttä lääkäriin, jos oireet eivät olisi helpottuneet hänen määrämällään lääkityksellä. OA korosti, että, toisin kuin terveyskeskuslääkäri oli selvityksessään esittänyt, potilaan ohjaamista hoitoon omalla kustannuksellaan yksityissektorille ei voinut perustella jonotilanteella erikoissairaanhoitoon (1767/4/08).

Kantelija arvosteli Vaasan terveyskeskuksen menettelyä mm. lapsen kuulovamman toteamisessa. OA:n mukaan terveyskeskuksessa olisi tullut tapahtunutta aikaisemmassa vaiheessa ryhtyä aktiivisemmin selvittämään neuvolassa tehtyjen kuulon tutkimusten epävarmoja tuloksia, vanhempien epäilyä lapsen kuulon heikkenemisestä sekä lapsen puheenkehityksen ongelmia. Lapsen kuulovamma olisi ollut siten mahdollista todeta aikaisemmin ja sillä olisi voinut olla merkitystä myös hänen puheenkehitykseensä. Tältä osin lapsen hoito ei ollut laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa, johon jokaisella potilaalla on oikeus. Potilasvakuutuskeskuksesta (PVK) oli jo maksettu korvausta siitä, että lapsen kuulovamman diagnosointi ja hoito oli viivästynyt tarpeettomasti ainakin kahdella vuodella (1966/4/08).

TEO:n ja sen pysyvän asiantuntijan lausuntojen mukaan laajalle levinnyttä eturauhassyöpää sairastanut potilas kärsi vieroitusoireista, jotka aiheutuivat todennäköisesti oopiumin sukuisten kipulääkkeiden nopean kokonaisannoksen äkillisestä laskusta. Potilaan lisääntyvä sekavuus tulkittiin Harjavallan terveyskeskuksessa väärin opioidista eikä sen puutteesta johtuvaksi. Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen perusteella OA:n käsitys oli, että potilaan oikeus saada hänen terveydentilansa edellyttämää laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa ei toteutunut kivunhoidossa (2923/4/08*).

Kantelija arvosteli sitä, että hänen poikansa turvallisuudesta ei huolehdittu eikä häntä valvottu Helsingin terveyskeskuksen Auroran sairaalassa olon aikana. Tämän vuoksi hänen poikansa pääsi hyppäämään sairaalan viidennen kerroksen parvekkeelta ja sai vaikeat monivammat. Sairaalan suljetulla osastolla 15-3C oli muodostunut käytäntö pitää parvekkeen ovi lukitsemattomana luottaen siihen, että parvekkeen lasitus oli riittävän vahvasti kiinnitetty ja lukittu, jotta se estää potilaan karkaamisen. OA:n mukaan potilaan oikeus turvallisuuteen korostuu psykiatrisessa sairaalahoidossa, johon tämä on määrätty vastoin tahtoaan. Potilaslain 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Tätä säännöstä on sovellettava myös tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa. Perustuslain 7 §:n ja potilaslain 3 §:n säännökset huomioon ottaen OA:n käsitys oli, että Auroran sairaalan suljetulla osastolla olisi tullut tiedostaa, että parvekkeen lukitsematon ovi voi kyseisessä tilanteessa mahdollistaa potilaan ulospääsyn (1234/4/08).

Kantelija arvosteli poikansa puolison synnytyksen hoitamista ja tämän saamaa hoitoa HUS:n HYKS Naistenklinikalla. Kantelijan käsityksen mukaan synnytyksen seuranta oli puutteellista, sikiön sydämen sykekäyrää ei tulkittu asianmukaisesti eikä otettu kapillaariverinäytteitä. Keisarileikkaus viivästyi useita tunteja. Asianmukaisella toiminnalla sikiön hapenpuute olisi jäänyt vähäisemmäksi tai se olisi voitu välttää kokonaan.

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen perusteella sikiön vointia olisi tullut seurata erittäin huolellisesti, koska kysymyksessä oli kiistaton risksynnytyks. TEO katsoi myös, että keisarileikkauspäätös olisi ollut perus-

teltua tehdä noin 10 minuuttia tapahtunutta aikaisemmin. Potilasvahinkolautakunnan mukaan hätäkeisarileikkauspäätös viivästyi noin 10 minuuttia ja myös lapsen syntymä keisarileikkauspäätöksestä viivästyi noin neljä minuuttia, koska hätäkeisarileikkauksessa lapsen olisi synnyttävä yliopistosairaalassa 10 minuutin kuluessa leikkauspäätöksestä. OA totesi, että lapsi syntyi vasta 37 minuutin kuluttua siitä, kun hänen sydämensä syke oli laskenut. OA:n käsitys oli, että hätäkeisarileikkauspäätös ja hätäkeisarileikkaus olisi synnyttäjän kiistaton risksynnytyks huomioon ottaen tullut tehdä tapahtunutta aikaisemmin (2575/4/07).

Kantelija arvosteli Jyväskylän Seudun Päihdepalvelusäätiön menettelyä opioidiriippuvaisten potilaiden hoidossa, koska se käytti korvaushoidossa lääkevalmisteen ainoastaan metadonia. Koska Jyväskylän Seudun Päihdepalvelusäätiö hoiti julkista tehtävää huolehtiesaan Jyväskylän kaupungin päihdehuollon palveluista, säätiö ja sen työntekijät kuuluivat oikeusasiamiehen valvontaan. Päihdepalvelusäätiö oli toteuttanut opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoitoa ainoastaan metadonilla. OA totesi, että tällainen korvaushoidon järjestämistapa ei jätä tilaa potilaan yksilöllisen hoidon tarpeen huomioon ottamiselle. Siitä huolimatta, että korvaushoitoa antava toimintayksikkö pitää korvaushoidon antamista metadonia sisältävällä lääkevalmistella ensisijaisena hoitovaihtoehtona, potilaan korvaushoidon tulee OA:n mukaan olla mahdollista molemmilla sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa tarkoitetuilla lääkevalmisteilla, metadonilla ja buprenorfiinilla. Se, kumpi lääkevalmiste tulee kunkin potilaan kohdalla kysymykseen, määräytyy hänen lääketieteellisesti arvioitun yksilöllisen hoidon tarpeensa perusteella (715/4/08*).

Mielenterveyskuntoutuja (potilas) oli saanut kaupungilta vuokralle huoneen ja yhteiset tilat soluasunnosta Helsingin terveyskeskuksen asianomaisesta kuntoutuskodit-yksiköstä. Potilaalle oli huomautettu kuntoutus-kodin soluasunnon kosteus- ja homevauriosta jo tämän muuttaessa asuntoon, mutta kaupunki ryhtyi korjaustoimenpiteisiin vasta vuoden kuluttua, kun selviä homealtistuksen oireita oli havaittavissa. Potilas oli altistunut tekijöille ja olosuhteille, joista oli aiheutunut hänelle terveydensuojelulaissa tarkoitettua terveyshaittaa.

OA korosti, että terveyshaittana ei pidetä vain todettua sairautta tai terveydenhäiriötä vaan myös jollaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää elinympäristön terveellisyttä. Lisäksi hoitohenkilökunnan määrässä oli ollut huomattavaa vajeusta henkilökunnan oireilun ja sairauslomien vuoksi. Ylilääkärin mukaan henkilökunnan sairauslomien suuri lisääntyminen oli aiheuttanut suuria ongelmia hyvän kuntoutustoiminnan ylläpidossa. Näistä molemmista syistä kuntoutujan oikeus saada laadultaan hyvää terveyden- ja sairaudenhoitoa ei voinut OA:n mukaan näissä olosuhteissa täysimääräisesti toteutua. OA totesi, että kokonaisuutena ottaen terveyskeskuksen ja yleensä kaupungin toimenpiteitä voitiin pitää riittämättöminä. Kaupungin määrätietoisempi toiminta sisäilmaongelmien kokonaisvaltaiseksi poistamiseksi ja korjaamiseksi jo kuntoutujan muuttaessa kuntoutuskotiin olisi paremmin vastannut julkiselle vallalle perustuslaissa asetettua velvoitetta edistää väestön terveyttä ja potilaslain tavoitteita (904/4/07).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan niin kuin potilaslaissa säädetään.

Tavallista elämäänsä eläville vammaisille lapsille oli kantelun mukaan HUS:n HYKS Lasten ja nuorten sairaalassa vastoin vanhempien tahtoa tehty DNR-päätöksiä. Lisäksi lapsia oli rajattu sellaisten hoitojen ulkopuolelle, jotka johtajaylilääkärin ohje rajasi saattohoidossa olevilta potilailta ”elämää ylläpitävinä hoitoina”. Potilasasiakirjoihin oli kirjattu esimerkiksi sellaisia rajoituksia kuin ”infektioita ei hoideta”, ”ei iv-nesteitä”, ”ei iv-antibiootteja”, ”ei monitorointia”, ”ei lisähappea”.

OA totesi, että vammaisten lasten vanhempien kertomusten ja lasten hoitoa koskevien potilasasiakirjamerkintöjen perusteella näytti siltä, että vanhemmat eivät kaikissa tapauksissa olleet saaneet potilaslain 5 §:ssä edellytettyä riittävää selvitystä niistä seikoista, joilla oli merkitystä päätettäessä heidän lapsensa hoidon ra-

jaamisesta; epäselviksi olivat jääneet hoidon rajaamisen sisältö, laajuus ja kesto. Päätös lapsen hoidon rajaamisesta oli myös joissakin tapauksissa tehty vanhempien tietämättä. Riittävää ei ollut, että tehdystä päätöksestä vain kerrottiin vanhemmille jälkikäteen. Näiltä osin ei ollut menetelty lainmukaisesti.

OA totesi, että DNR-päätöstä tehtäessä korostuu potilaan tai hänen edustajansa tiedonsaantioikeuden merkitys. Tällöin on OA:n mukaan erityisen tärkeää huolehtia siitä, että annettava informaatio on selkeää ja ymmärrettävää. Informaation antamisesta on myös tehtävä merkinnät potilasasiakirjoihin. Riittävää ei ole, että potilasasiakirjoihin merkitään vain tieto siitä, että informaatio on annettu. Myös informaation sisältö tulee kirjata potilasasiakirjoihin. DNR-päätös tulee tehdä yhteisymmärryksessä potilaan tai hänen edustajansa kanssa. Tehdyn päätöksen perusteet ja päätöksen sisältö, laajuus ja kesto tulee merkitä potilasasiakirjoihin. Jos potilaan terveydentilassa tapahtuu muutos, päätöstä tulee voida muuttaa tai se tulee voida peruuttaa.

Esille tulleet ongelmat osoittivat OA:n mukaan selvästi, että lainsäädännön täsmentäminen on tarpeen myös alaikäisen potilaan hoidon rajaamispäätösten kyseessä ollen. Nykyinen lainsäädännöllinen tilanne ei ole tyydyttävä. OA:n huomio kiinnittyi tässä yhteydessä siihen, että potilaslain 7 §:ssä ei yleensääkään säädetä siitä tilanteesta, että alaikäisen potilaan huoltajan kanssa ei saavuteta yhteisymmärrystä siitä, miten alaikäistä hoidetaan (3624/4/07).

Opioidiriippuvaisen potilaan korvaushoito oli lopetettu sen vuoksi, että hän oli pahoinpidellyt toisen korvaushoitopotilaan yleisellä paikalla. Jyväskylän seudun päihdepalvelusäätien mukaan pahoinpitely merkitsi hoitosopimuksen rikkomista ja säätien henkilökunnan ja muiden potilaiden turvallisuuden vaarantumista. Hoidon lopettamisesta ilmoitettiin vankilan lääkärille potilaan ollessa vangittuna väkivallanteon perusteella. OA:n mukaan hoidon lopettamista ei voitu perustella pelkästään hoitosopimuksen rikkomisella. Hoidon lopettaminen ei ollut perusteltua tilanteessa, jossa potilas oli vangittuna eikä muodostanut konkreettista uhkaa päihdepalvelusäätien henkilökunnalle tai muille potilaille eikä ollut selvitetty muita mahdollisuuksia jatkaa hänen hoitoaan hänen kotipaikkansa kustantamana vankilasta vapautumisen jälkeen. Hoidon lopetta-

misesta päätettäessä häntä ei myöskään kuultu potilaslain edellyttämällä tavalla (4314/4/06*).

Kantelija arvosteli Koillis-Savon kansanterveystyön kuntayhtymän menettelyä puolisonsa kuntoutuksen järjestämisessä. OA totesi, että selvitysten perusteella kantelijaa ja hänen puolisoaan ei kyetty auttamaan kantelijaa tyydyttävällä tavalla. Toimintaterapian ja lääkkehoidon keinoja ei pystytty käyttämään, ja päivittäiseen selviytymiseen tarvittava apu jäi liian vähälle huomiolle. Kuntoutus ei myöskään muodostanut selkeää ja suunnitelmallista kokonaisuutta perheen kannalta. Itä-Suomen lääninhallituksen näkemyksen mukaan osasyynä tilanteeseen saattoi olla se, että tieto eri kuntoutus- ja hoitomuodoista ei välittynyt kantelijalle riittävän selkeästi. Tähän liittyen OA totesi käsityksensä, että potilaan ja hänen omaistensa informointi kuntoutustoimenpiteitä suunniteltaessa ja toteutettaessa on erityisen tärkeää. Potilaslain mukaan potilaalle ja/tai hänen lähiomaiselleen on annettava selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista. Terveyskeskuksen ammattihenkilöstön on annettava selvitys siten, että potilas riittävästi ymmärtää sen sisällön (1001/4/08).

Eräässä kantelussa arvosteltiin Tampereen kaupungin terveyskeskuslääkärin menettelyä, kun hän toimitti 92-vuotiaan, somaattisesti sairaan vanhuksen vastoin tämän ja tämän lähiomaisensa tahtoa sairaalaan tutkitavaksi ja hoidettavaksi.

Arvioitaessa sitä, voitiinko sairaalaan toimittamista pitää oikeutettuna, oli OA:n mukaan keskeistä pohtia, oliko tilanteessa käytettävissä sellaisia lainmukaisia menettelytapoja, joilla mahdollinen hoidon laiminlyönti ja tästä terveydelle aiheutuva vaara olisi voitu välttää. Koska vaaran epäiltiin olleen vanhuksen kotihoidossa ja koska hän vastusti sairaalaan toimittamista, vaihtoehtoisia toimintatapoja ei OA:n mukaan ollut. Tämän vuoksi lääkärin päätöstä tehdä virka-apupyyntö sairaalaan toimittamista varten voitiin pitää perusteltuna ja lääketieteellisesti asianmukaisena. Lääkärin katsottiin toimineen pakkotilassa.

OA totesi vielä pitävänsä erittäin ongelmallisena, että potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen joutu-

taan asianmukaisen lainsäädännön puuttuessa soveltamaan rikoslain pakkotilaa koskevia säännöksiä. OA ilmoittikin ottaneensa asian tutkittavakseen yleisemmin omana aloitteenaan ja sen yhteydessä esittäneensä STM:lle tämän lainsäädännössä olevan puutteen poistamista (1227/4/08).

Potilasasiakirjat

Potilasasiakirjojen laatiminen ja potilaan esittämät pyynnöt saada tietoja potilasasiakirjoistaan olivat kanteluissa edelleen erittäin paljon esillä. Muutamat kantelut koskivat myös potilasasiakirjamerkintöjen korjaamista.

Turun kaupungin terveystoimessa ei ollut varauduttu sähköisen potilastietojärjestelmän käyttökäyttöön asianmukaisesti, kun siellä ei ollut toimintaohjeita järjestelmän toimimattomuuden varalta. OA:n mukaan sähköisten potilastietojärjestelmien käyttökäytön varalta toimintayksikössä tulee olla etukäteen laaditut, perusteelliset ja riittävän yksityiskohtaiset toimintaohjeet kliinistä toimintaa, ajanvarausta ja laboratoriovastausten saamista varten. Poikkeuksellisia tilanteita, kuten sähköisen potilasasiakirjajärjestelmän käyttökäytöstä, varten laadittujen ohjeiden tulee lisäksi olla etukäteen henkilökunnan tiedossa ja helposti saatavissa. Asianmukaisella ohjeistuksella turvataan perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveystalvetojen toteutumista. Käyttökäytön aikaiset ensimmäiset potilastyötä koskevat ohjeet annettiin, kun järjestelmä oli ollut kokonaan toimimatta noin puolitoista tuntia. OA:n mukaan ohjeet olisi tullut antaa jo huomattavasti aikaisemmin (3256/4/07*).

Oulun kaupungin terveyskeskuslääkärin tekemä potilasasiakirjamerkintä hänen suorittamastaan potilaan luomirakkulan poistotoimenpiteestä on neljän sanan mittainen: ”Puudutuksessa poistetaan chalazionin ongelmitt.” Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen mukaan merkintä oli liian suppea sen arvioimiseksi, oliko rakkulan avaus ollut riittävän laaja tai oliko toimenpide muutoin tehty asianmukaisesti. OA piti vakavana puutteena sitä, että terveyskeskuslääkärin tekemä potilasasiakirjamerkintä oli niin puutteellinen, että

Valvira ja sen silmätautien alan pysyvä asiantuntija eivät ole voineet asiantuntijalausunnoissaan arvioida merkinnän perusteella, suorittiko terveyskeskuslääkäri luomirakkulan poistotoimenpiteen asianmukaisesti. Tämän vuoksi OA ei voinut myöskään arvioida sitä, saiko potilas tältä osin laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa ja toimiko terveyskeskuslääkäri ammatitoiminnassaan asianmukaisesti (3807/4/08*, myös 362/4/07*).

Kantelijä oli soittanut poikansa edunvalvojana Helsingin terveyskeskuksen 09-10023 terveysneuvontapalvelun puhelinpäivystykseen. Hän pyysi lääkäriä kotikäynnille poikansa tilanteen arvioimiseksi ja esitti, että tämä toimitettaisiin tahdosta riippumattomaan päihdehoitoon.

Helsingin kaupunki osti 09-10023 terveysneuvontapalvelun MediNeuvo Oy:ltä. Sopimuksen mukaan MediNeuvon terveydenhuollon ammattihenkilöt antoivat mm. terveyspalvelujen neuvontaa, yleistä terveyden- ja sairaanhoidon neuvontaa, yksilöllistä terveyden- ja sairaanhoidon neuvontaa sekä hoidon tarpeen arviointia ja lääkäreiden kotikäyntiväilytystä.

Puheluun vastannut sairaanhoitaja totesi kartoittaneensa potilaan psyykkistä ja fyysistä tilaa. Hän ei kuitenkaan tehnyt psyykkistä ja fyysistä tilaa kuvaavia merkintöjä potilasasiakirjoihin niin kuin hänen olisi tullut tehdä. Potilasasiakirjoista puuttuivat myös merkinnät MedOne Oy:n vastuulääkärin konsultoinnista. OA totesi sairaanhoitajan laiminlyöneen tältä osin lakisääteisen velvollisuutensa asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen. Koska kyseiset yhtiöt hoitivat julkista tehtävää huolehtiessaan Helsingin kaupungin kansanterveystyöhön kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä, ne ja niiden työntekijät kuuluivat näissä tehtävissään OA:n valvontaan (1387/4/08).

Kellokosken sairaala menetteli lainvastaisesti siinä, että potilaalle osoitetun kirjeen sisältö merkittiin potilaskertomukseen ja kirjeestä otettiin kopio kertomuksen liitteeksi. OA ilmoitti sairaalalle, että sen tulisi huolehtia siitä, että sairaala tai mahdollinen muu rekisterinpitäjä ryhtyy henkilötietolaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin kirjeen sisältöä koskevien merkintöjen poistamiseksi potilaskertomuksesta (2795/4/07*).

HUS Hyvinkään sairaanhoitoalueen psykiatrian tulosyksikkö ilmoitti 15.5.2009, että kyseiset tiedot on poistettu potilaskertomuksesta. Kopio kirjeestä ei ole ollut vastoin potilasasiakirjamerkintää liitettyä potilaskertomukseen, vaan osastonsihteerin oli osaston käytännön mukaisesti poistanut kopion sairauskertomuksia niputtaessaan.

Kellokosken sairaala epäsi potilaalta hänen sairautensa akuutissa vaiheessa pyytämänsä tiedot hoitoaan koskevista asiakirjoista, koska sairaalassa noudatetun käytännön mukaan sairauden akuutissa vaiheessa tällaisia tietoja ei anneta potilaille. OA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että psykiatrisen sairaalan potilaalta evättään rutiininomaisesti sairaalan käytäntöön perustuen hänen hoitoaan koskevia tietoja sairauden akuutin vaiheen aikana. OA:n mielestä jokaisen potilaan esittämään tiedonsaantipyyntöön on otettava yksilöllisesti kantaa henkilötietolain mukaan.

Sairaala ei antanut kantelijalle myöskään kirjallista kieltäytymistodistusta. Rekisterinpitäjän on henkilötietolain mukaan aina oma-aloitteisesti annettava rekisteröidylle kirjallinen kieltäytymistodistus perusteluineen, jos rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja. Hallintolaissa säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää, että pyynnön epäämisen yhteydessä kieltäytymistodistuksessa mainitaan myös rekisteröidyn oikeudesta saattaa asia halutessaan ilman määräaikaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Potilaslain mukaan potilaan oikeudesta tarkastaa hänen itseään koskevat potilasasiakirjoissa olevat tiedot on voimassa, mitä henkilötietolain 26–28 §:ssä säädetään. Potilaan oikeudesta tietojen saantiin on lisäksi voimassa, mitä siitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 11 ja 12 §:ssä. Käytännössä voi olla epäselvää, mitä mainituista oikeuksista tietoja pyytävä tarkoittaa. Tietoja tarvitseva voi saada tietoja tilanteesta riippuen erilaisin oikeudellisin perustein rekisteröidyn tarkastusoikeuden nojalla, asianosaisena tai pelkästään sillä perusteella, että viranomaisen hallussa oleva tiedot koskevat häntä. Hallintolaissa säädetystä viranomaisen neuvontavelvollisuudesta johtuu, että rekisterinpitäjän tulee tarvittaessa neuvoa ja ohjata tietoja pyytävää mm. kertomalla mainittujen tiedonsaantivaihtoehtojen eroista ja

yhtäläisyyksistä. Esimerkiksi henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden ja julkisuuslain mukaisten tiedonsaantioikeuksien epäämistilanteissa menettelysäännökset ja valitustiet ovat erilaiset (2489/4/08*).

HUS ilmoitti 18.1.2010 niistä korjaavista toimenpiteistä, joihin asiassa oli ryhdytty. Hyvinkään sairaanhoitoalueen psykiatrian tulosyksikön huomiota oli kiinnitetty seuraaviin seikkoihin: Tulosyksikön tulee noudattaa asiakirjakäytännössään HUS:n potilasrekisterin tietosuojaoheen 4 luvussa kuvattua menettelyä asiakirjapyyntöjen osalta. Tulosyksikkö ei saa antaa omia, HUS:n pysyväsohjeen kanssa ristiriitaisia ohjeita asiakirjojen luovuttamisesta potilaalle. Jos psykiatriseen sairaalaan hoitoon otetulle potilaalle ei voida antaa terveydellisten syiden takia tietoa hänen potilasasiakirjoistaan, arvion lääketieteelliset perusteet tulee kirjata potilasasiakirjoihin. Jos pyydettyä tietoa potilasasiakirjoista ei anneta, asiasta tulee tehdä julkisuuslain mukainen valituskelpoinen päätös. Vastaavasti jos henkilötietolain mukainen tarkastusoikeus evätään, potilaalle tulee antaa lain mukainen kieltäytymistodistus.

Kantelija arvosteli Oulun yliopistollisen sairaalan menettelyä potilasasiakirjojensa tarkastusoikeuden toteuttamisessa. Kantelun mukaan sairaalasta annettiin erisältöistä tietoa mm. siitä, kenelle tarkastuspyyntö tulee esittää ja kuka asiasta päättää. OA katsoi, että sairaalassa ei menetelty hallintolain neuvontavelvollisuuden mukaisesti asiakirjapyyntöä käsittelyssä. Kantelijan oikeus saada asiansa käsiteltyksi perustuslaissa edellytetyin tavoin asianmukaisesti ja hyvän hallinnon vaatimuksia noudattaen ei tältä osin toteutunut.

Terveystieteiden tutkimuskeskityksen vastaavan johtajan tulee huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen käsittelyssä. Riittävällä asiantuntemuksella tarkoitetaan mm. tarpeellisen lainsäädännön, ohjeistuksen ja menettelyjen tuntemusta. Asiassa saadusta selvityksestä kävi ilmi, että asianmukaiset menettelytavat asiakirjojen luovuttamisessa eivät olleet kaikilta osin henkilökunnan tiedossa. OA saattoi käsityksensä Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän johtajaylilääkärin tietoon ja kiinnitti hänen huomiotaan laissa säädettyyn velvollisuuteen huolehtia potilasasiakirjoja käsittelevän henkilökunnan riittävästä osaamisesta, kuten tarpeellisen

lainsäädännön, ohjeistuksen ja menettelyjen tuntemuksesta asiakastietojen käsittelyssä (3447/4/07*).

Sairaanhoitopiiri ilmoitti 17.8.2009, että tietosuojakäsikirjan uusiminen aloitetaan elokuussa 2009. Tavoitteena on saada henkilökunnan käyttöön entistä tiiviimpi ja helppokäyttöisempi ohjeistus potilastietojen luovuttamistilanteisiin sekä tarkastusoikeuden toteuttamiseen. Tietosuojakäsikirjan lisäksi järjestetään säännöllisesti koulutusta potilasasiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä sekä potilastietojen luovuttamisesta. Tämän lisäksi käytössä on NAVISEC-TIETUS-tietosuojan ja tietoturvan koulutusympäristö.

Kantelija pyysi jäljennöksiä edesmenneen äitinsä potilasasiakirjoista perustellen pyyntöä epäilyllä hoitovirheestä. Varkauden terveyskeskuksen johtava lääkäri vastasi pyyntöön kieltäytyen lähettämästä asiakirjoja. Samalla hän ilmoitti kantelijalle, että hoitovirhettä koskevan asian voi laittaa vireille myös ilman potilasasiakirjoja, ja ohjasi kantelijan ottamaan yhteyttä potilasasiamieheen. Johtava lääkäri ei kieltäytyessään tietojen antamisesta tiedustellut kantelijalta julkisuuslain mukaisesti, halusiko hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi saadakseen asiassaan valituskelpoisen päätöksen.

OA katsoi, että johtava lääkäri ei menetellyt julkisuuslain mukaisesti, kun hän ei kieltäytyessään antamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä tietoa huolehtinut siitä, että kantelija saa valituskelpoisen päätöksen. Kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyssä ei tältä osin toteutunut hänen perustuslaissa turvattu oikeutensa saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti. Hän totesi vielä, että julkisuuslain mukainen tietopyyntö ja hallintokantelun vireillepano ovat toisistaan riippumattomia toimia. Viranomainen ei voi kieltäytyä toimittamasta pyydettyä tietoa sillä perusteella, että tietoa pyytäneellä on mahdollisuus tehdä menettelystä hallintokantelu ja saada sitä kautta selvitystä asiassa. Tämän tyyppinen ohjaus on hyvän hallinnon vastaista.

OA pyysi tapahtuneen johdosta Varkauden kaupungin terveystoimelta ilmoitusta kantelijan tietopyyntöä käsittelemisestä julkisuuslain mukaisesti. Vielä hän pyysi terveystoimea selvittämään, miten on varmistuttu siitä, että asiakirjojen luovuttamisesta päättävä henkilö tun-

tee luovuttamiseen liittyvän lainmukaisen menettelyn, jotta tässä päätöksessä kuvatun kaltainen virheellinen menettely ei toistuisi (3009/4/07*).

Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja

Kertomusvuonna oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat väitteitä laiminlyönnistä pitää salassa potilaan terveydentilaa koskevat tiedot.

Pitkäniemen sairaalassa hoidettavana ollut potilas oli osan aikaa osastolla ja osan aikaa uloskirjoitettuna. Tällöin potilaan omaiset olivat jatkuvasti huolissaan hänestä. Sairaalan sairaanhoitaja oli lähettänyt sairaalassa hoidettavana olleen potilaan lähiomaisille tekstiviestin, jossa hän antoi heille tietoja potilaasta.

OA katsoi sairaanhoitajan rikkoneen salassapitovelvollisuutensa. Tieto siitä, että potilas on sairaalassa hoidettavana, on salassa pidettävä. Potilaslain mukaan tietojen antamisen on perustuttava potilaan kirjalliseen suostumukseen. Potilas ei ollut antanut tällaista suostumusta. Potilaslain mukaan lähiomaisille voidaan antaa tietoja potilaan henkilöstä ja terveydentilasta, jos potilas on hoidettavana tajuttomuuden tai muun siihen verrattavan synn vuoksi, jollei ole syytä olettaa, että potilas kieltäisi näin menettelemästä. Tässä tapauksessa potilas oli kuitenkin kieltänyt tietojen antamisen, joten niitä ei voitu antaa viimeksi mainitun säännöksenkin nojalla (2627/4/07).

OA katsoi, että edesmenneen potilaan elinikaisten terveystietojen luovuttamisessa Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän peruspalvelukeskuksen dementiayksikössä meneteltiin lainvastaisesti seuraavin tavoin. Kuolleen henkilön elinikana annettua terveyden- ja sairaanhoitoa koskevia tietoja saadaan potilaslain mukaan antaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta sille, joka täyttää asianomaisessa lainkohdassa säädetyt edellytykset. Potilaan elinikana annettua terveyden- ja sairaanhoitoa koskevia tietoja annettiin potilaan tyttärelle tämän suullisen pyynnön perusteella. Potilaan tyttärelle annettussa todistuksessa todettiin, että potilas oli dementiayksikössä ollessaan ollut vahvasti muistamaton. Dementiayksikön hoitohen-

kilöstö ei olisi saanut antaa todistusta potilaan voinnista, vaikkakin kyseisessä yksikössä hoidettiin vain dementoituneita ikäihmisiä. Todistus sisälsi potilaan taudinmäärittelyä, josta päättäminen kuuluu lain mukaan laillistetulle lääkärille (507/4/08).

Kotirauhan kunnioittamiseen oli julkista tehtävää suoritettaessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Noutaessaan psykiatrista potilasta terveyskeskukseen tutkittavaksi, sairaankuljettajien olisi ollut perusteltua odottaa, että potilaan puoliso olisi avannut heille oven sen sijaan, että he menivät ovikelloa soitetuun sisään asuntoon, jonka ovi oli auki (3536/4/07*).

Kantelijat arvostelivat Kanta-Hämeen keskussairaalan päivystyksen uusia tiloja siitä, että niitä suunniteltaessa ja hyväksyttäessä ei ollut otettu riittävästi huomioon potilastietojen salassapitoon sekä potilaiden yksityisyyden ja intimitietin suojaan liittyviä näkökohtia. Kantelijat arvostelivat myös sitä, että sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri vastasi heidän asiaa koskevaan kirjeeseensä yli puolen vuoden kuluttua sen jälkeen kun kantelijat olivat kyselleet vastausta.

OA:n mukaan laadukkaaseen hoitoon kuuluu myös potilaan yksityisyyden kunnioittaminen ja suojaaminen. Toisaalta oli ymmärrettävää myös se, että päivystykselliset hoitotilanteet edellyttävät tiloilta esteettömyyttä. OA piti kuitenkin huolestuttavana kehityksenä, jos uusien tilojen suunnittelussa potilaiden yksityisyys ja salassapitovelvollisuuden säilyminen jätetään huomioimatta. Näin ei hänen käsityksensä mukaan tarvinnut olla. Esimerkiksi Helsingin kaupungin äskettäin käyttöön otetulla Haartmanin sairaalan päivystyspoliklinikalla on jo suunnitteluvaiheessa pyritty huomioimaan potilaiden yksityisyyden suoja ja potilastietojen salassapito. Poliklinikalla sijaitsevassa terveyskeskuksen yhteispäivystyksessä ollaan ottamassa käyttöön potilaiden nimien sijasta tunnusnumerot. Myös päivystyspoliklinikan seurantaliloiden suunnittelu turvannee aiempaa paremmin potilaiden yksityisyyden, kun tilat on jaettu pieniin, kolmen hengen osastoihin, jotka on erotettu toisistaan lasiseinillä ja -ovilla. Tämän lisäksi sisäntuloaulan ilmoittautumispisteet, jotka on erotettu tuloaulasta lasiseinillä ja -ovilla, mahdollistavat päivystykseen saapuvalla mahdollisuuden asioida siten, ettei keskustelu kantaudu ulkopuolisille (960/4/08).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Menettelyn asianmukaisuus

Lain mukaan lääkärin tulee todeta kuolema. Jos kuolema tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksessa, lääkärin tulee todeta kuolema mahdollisimman pian, viimeistään seuraavana arkipäivänä. Tampereen kaupungin Hatanpään sairaalan psykogeriatrian exitus-ohjeiden mukaan lääkärin ohella myös osaston sairaanhoitaja, päivystävä tai yösairaanhoitaja oli oikeutettu toteamaan kuoleman. OA totesi, että tältä osin ohjeet olivat lainvastaisia.

Vanhuspotilaan kuoleman toteamisessa meneteltiin Hatanpään sairaalassa näiden lainvastaisten ohjeiden mukaisesti. Hänen kuolemaansa ei todennut lääkäri, vaan lähihoitaja. Tämä merkitsi potilasasiakirjoihin vanhuspotilaan kuolinajan, mutta ei havaintoja, joihin kuoleman toteaminen perustui ja jotka kävivät ilmi lähihoitajan oikeusasiamiehelle antamasta selvityksestä. Tällaisten potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen eivät sairaalan ohjeet myöskään velvoittaneet. OA:n mukaan ohjeet olivat tältäkin osin siten lainvastaiset (1846/4/08).

Vehmassalon kuntayhtymässä myönnettiin vapautuksia terveydenhuollon asiakasmaksuista eräille jäsenkunnan veteraaniryhmille ja heidän puolisoilleen. Kantelun mukaan maksuista vapautettuja ei ollut määritetty yksiselitteisesti: Kunnanvaltuusto oli päättänyt vapauttaa veteraanit vain terveyskeskusmaksuista. Kuntayhtymässä heidät oli vapautettu myös tilapäisen kotisairaanhoidon maksuista. Kantelun mukaan jäsenkunnilla ei ollut toimivaltaa tehdä maksuvapautuspäätöstä, koska kunnat olivat antaneet kansanterveyslakiin kuuluvat tehtävänsä kuntayhtymän hoidettaviksi. Maksuvapautukset loukkasivat kantelun mukaan kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Maksuvapautus koski myös veteraanien puolisoita, mutta ei sotaleskiä tai sotaorpoja.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kunta voi korvata syöpäsairaiden kuntalaistensa hoitopäivämaksut. OA totesi, että nyt oli kyse samankaltaisesta tilanteesta: Kunta oli päättänyt korvata tiettyjen veteraaniryhmien asiakasmaksut. Asia ei muuttunut muuksi sen vuoksi, että kuntayhtymä ei laskuttanut etuuden saajia vaan

suoraan kuntaa. Kunnan päätös korvata veteraanien asiakasmaksut vastaa valtakunnallisessa lainsäädännössä valittuja ratkaisuja. Myös veteraanien puolisoiden maksujen korvaamiskäytäntö näyttää tukevan lainsäädännöstä ilmenevää veteraanien kuntouttamistavoitetta. Valtuuston päätöksen tulkinnanvaraisuus vaikeutti kuitenkin sen arvioimista, olivatko kunnan eri viranomaiset käyttäneet harkintavaltansa lainmukaisesti. Oli otettava huomioon, että päätös korvata tiettyjen ryhmien terveydenhuollon maksut merkitsee puutumista kuntalaisten yhdenvertaisuuteen. Päätöksestä olisi sen vuoksi tullut yksiselitteisesti käydä ilmi, mitä ryhmiä ja mitä maksuja päätös koski. Tämän vuoksi kunnanvaltuuston päätöksen muotoilu oli hyvän hallinnon vastainen (263/4/08).

Muistutusmenettelyä arvosteltiin monissa kanteluissa

Erään kantelukirjoituksen liitteenä oli potilaan omaisten Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän johtavalle ylilääkärille osoittama kirje, joka on otsikoitu selvityspyyntöksi. OA:n mukaan kirje oli tulkittavissa potilaslaissa tarkoitetuksi muistutukseksi. Kirje oli osoitettu terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Kirjeessä oli esitetty tyytymättömyys potilaan kivunhoitoon. OA totesi, että toisin kuin kuntayhtymässä ajateltiin, terveydenhuollon toimintayksikköön lähetetyn asiakirjan otsikointi ei voinut määritellä sitä tapaa, jolla toimintayksikkö käsittelee asian. Asian käsittelytavan ratkaisee asiakirjan sisältö. Johtavan ylilääkärin selityksestä ilmeni, että omaisten selvityspyyntöön, joka oli tulkittava muistutukseksi, ei annettu ratkaisua potilaslaissa edellytetyllä tavalla eikä selvityspyyntöön muutoinkaan näytetty vastatun. Menettely ei ollut lainmukaista eikä turvannut perusoikeutta hyvään hallintoon (2923/4/08*).

Pitkät käsittelyajat

Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämisen kesti OA:n mukaan Päijät-Hämeen keskussairaalassa kohtuuttoman kauan. Sairaala vastasi poliisin asiaa koskevaan virka-apupyyntöön vasta yhdeksän kuukauden kuluttua. Lapsella on oikeus siihen, että epäily hänen seksuaalisesta hyväksikäytöstään selvitte-

tään asiantuntevasti ja että tätä koskevat tutkimukset suoritetaan kiireellisesti (1700/4/08*).

Kantelija arvosteli sitä, että terveyskeskuslääkäri viivyteli noin neljä kuukautta lääkärintausunnon kirjoittamisessa. OA katsoi, että terveyskeskuslääkäri oli laiminlyönyt velvollisuutensa, kun hän ei ollut ilman aiheutonta viivytystä kirjoittanut potilaalle tämän pyytämää lääkärintausuntoa (3003/4/08).

Kantelija arvosteli sitä, että Etelä-Suomen lääninhallitus ei ollut hänen kantelunsa johdosta puuttunut siihen, että HUS:n laboratorioyksikkö ei ollut toimittanut hänelle hänen pyytimiään lokitietoja. Selvityksen mukaan laboratorioyksikkö ei ollut ilmoittanut kantelijalle, että lokitietoja ei ollut kerätty kantelijan hoitojakson ajalta. HUS:n ohjeen mukaan sairaanhoitopiirissä noudatetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain lokitietojen tarkastamista koskevia periaatteita, vaikka lain ko. säännös ei ole vielä tullut voimaan. Lain mukaan tieto on annettava potilaalle ”viivytystä”. Hallintolain mukaan viranomaiselle esitetyt tiedustelut on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Vastaamisvelvollisuus koskee myös sitä, että viranomaisella ei ole pyydettyä tietoa tai asiakirjaa. Lääninhallituksen olisi siten tullut puuttua siihen, että laboratorioyksikkö ei ollut vastannut kantelijan esittämään tarkastuspyyntöön ilman aiheutonta viivytystä (2488/4/08).

Kantelijan korvausasian käsittely kesti PVK:ssa kohutuuttoman kauan. Vahinkoilmoituksesta korvauspäätöksen tekemiseen kului yhteensä lähes 18 kuukautta (763/4/08*).

Kantelun käsittely Etelä-Suomen lääninhallituksessa kesti kaksi vuotta kuusi kuukautta. Tulossopimuksessa asetettu 6–8 kuukauden käsittelyaika vuosille 2005 ja 2006 oli ylittynyt selkeästi. OA katsoi lääninhallituksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että kantelua ei käsitellyt ilman aiheutonta viivytystä, vaan sen käsittely oli kestänyt liian kauan. Käsittelyn viivästyminen johtui osaltaan lääninlääkärin työmenetelmistä ja osaltaan lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston henkilöstövoimavarojen riittämättömyydestä suhteessa käsiteltävänä olevien asioiden suureen määrään. OA totesi, että sisäasiainministeriön ja STM:n tuli huolehtia siitä, että lääninhallituksille annetaan riittävät voimavarat kanteluiden käsittelylle tulossopimuksissa asetetuissa aikarajoissa (1437/4/07).

Kantelun käsittely Itä-Suomen lääninhallituksessa kesti lähes vuoden ja kahdeksan kuukautta. Viivytys johtui siitä, että kanteluiden valmisteluun ei ollut käytettävissä riittävästi henkilökuntaa. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei voida lähtökohtaisesti perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 § edellyttää (2208/4/07).

5.11 LAPSEN OIKEUDET

Lapsen oikeuksia koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen tehtävien painopistealueisiin ja OA *Riitta-Leena Paunio*lle. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

Vuosi 2009 oli YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen juhlavuosi, sillä sopimuksen hyväksymisestä tuli kuluneeksi 20 vuotta. Juhlavuoden kunniaksi järjestettiin Suomessa useita tapahtumia, joiden teemoissa painottui lasten oikeus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. OA Paunio piti esitelmän Lastensuojelun Keskusliiton, ulkoasiainministeriön ja lapsiasiavaltuutetun järjestämässä seminaarissa *Lasten osallisuus varhaiskasvatuksessa* Helsingin Säätytalolla 5.3.2009. Hän esitti havaintoja lapsen osallistumisoikeuden toteutumisesta ja kiinnitti huomiota mm. siihen, että vaikeassa tilanteessa olevien lasten osallistumisoikeuden toteutuminen voi olla vakava haaste viranomaisille. Esitelmä on julkaistu Lastensuojelun Keskusliiton verkkosivuilla (www.lskl.fi).

Tasavallan Presidentin *X Presidenttifoorumissa Laillista menoa - perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomessa* 12.5.2009 OA Paunio otti alustuspuheenvuorossaan esille mm. lapset, jotka eivät saa omassa perheessään turvaa. Heidän kannaltaan ei ollut lohdullista, että lääninhallitusten mukaan lastensuojelulain mukaisten velvoitteiden täyttämässä oli kuntien sosiaalitoimissa puutteita. Puutetta oli myös pätevistä sosiaalityöntekijöistä, ja työntekijöiden vaihtuvuus oli suurta. OA kertoi itsekin tavanneensa tarkastuksellaan pojan, joka kertoi sosiaalityöntekijän hänen kohdallaan vaihtuneen seitsemän kertaa muutaman vuoden aikana. Puheenvuoro on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

Lapsiasiavaltuutetun johtama neuvottelukunta oli kutsunut OA:n kertomaan työstään lapsen oikeuksien valvojana 17.9.2009. OA kertoi lapsia koskevista kanteluasioista ja tarkastuksista sekä omista aloitteistaan, jotka ovat koskeneet vaikeassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumista. Vierailua on selostettu tarkemmin lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla (www.lapsiasia.fi).

5.11.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Lapsen oikeuksia koskevien laillisuusvalvonta-asioiden toimintaympäristössä ei tapahtunut suuria muutoksia vuoden 2009 aikana. Uusi elatustukilaki (580/2008) tuli voimaan 1.4.2009 alkaen. Elatustukien maksaminen siirtyi tuolloin kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Siirtymävaiheen menettelystä tehtiin OA:lle joitakin yksittäisiä kanteluita.

Eduskunta hyväksyi vielä 8.12.2009 lait lastensuojelulain sekä vankeuslain muuttamisesta, jotka tulevat voimaan 1.3.2010 (HE 225/2009 vp). Voimaantumisen jälkeen päätöksenteko lasten sijoittamisesta vanhempiensa mukana vankilaan siirtyy vankeinhoidon viranomaisilta lastensuojeluviranomaisille. Vankilaan sijoitettu lapsi ja hänen vanhempansa tulevat lastensuojelun avohuollon asiakkaiksi. Lastensuojeluviranomaiset tukevat tämän jälkeen jokaisen vankilaan sijoitetun lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yksilötasolla yhteistyössä vanhemman ja vankilaviranomaisen kanssa. Lainsäädäntöuudistuksen taustalla vaikuttivat mm. OA:n tarkastukset ja niiden pohjalta tehdyt ratkaisut (vuoden 2008 kertomus s. 121–122, OA:n päätökset 21.11.2008, 2758 ja 2765/2/07).

5.11.2 LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä yli 150 lapsen oikeutta koskenutta asiaa. Toimenpiteitä sisältyi noin 22 %:iin näistä ratkaisuista. Ratkaisujen määrä kasvoi edellisvuoden noin 120:stä. Lapsen oikeuksia koskevista ratkaisuista on arvioitu useiden eri viranomaisien menettelyä. Tästä syystä nämä ratkaisut eivät näy kertomuksen tilastoissa omana ryhmänään. Ratkaisuista kuitenkin suurin osa, noin kaksi kolmasosaa, koski kuntien sosiaalihuollon viranomaisia.

Lastensuojelu

Asiakkuuden aloittaminen

Hieman yli puolet kaikista ratkaisuksista liittyi lastensuojeluun. Näiden asioiden osuus kaikista lapsen oikeuksia koskeneista ratkaisuksista kasvoi jo vuonna 2008 ja kertomusvuonna niiden lukumäärä ja suhteellinen osuus kasvoivat edelleen.

Kantelut liittyivät useisiin eri vaiheisiin lastensuojelun asiakkuudessa. Imatran sosiaalitoimessa oli laiminlyöty lastensuojeluilmoituksen toimittaminen eteenpäin lastensuojeluyksikön käsiteltäväksi. OA katsoi sosiaalitoimen menetelleen tällöin lainvastaisesti (3729/4/07). Espoon sosiaalitoimessa lastensuojelun tarpeen selvittäminen oli viipynyt. Lasten auttamista ei kuitenkaan ollut laiminlyöty. Ilmoitus oli tehty vuoden 2007 puolella, ja asian selvittämiseen sovellettiin aiempaa lakia, jonka mukaan selvittämiseksi ei ollut tarkkaa määräaikaa. OA tyytyi kiinnittämään huomiota lastensuojeluasioiden joutuisaan käsittelyyn silloinkin, kun tarkkaa määräaikaa ei ole (3908/4/08).

Lastensuojelutoimenpiteiden suunnitelmallisuus

Eräiden kantelijoiden kohdalla oli tapahtunut laiminlyöntejä lastensuojelulain mukaisten suunnitelmien tekemisessä.

Toisessa tapauksessa Helsingin sosiaalitoimessa ei vuosina 2004–2007 jatkuneen avohuollon asiakkuuden aikana ollut tehty yhtään huoltosuunnitelmaa vaikeasti pitkäaikaissairaana kotihoitossa olevan pojan ja hänen käytöshäiriöön oireilevan sisarensa avohuollosta. Tänä aikana perhe oli muuttanut kaupunginosasta toiseen ja heidän asioitaan hoitavat sosiaalityöntekijät olivat myös muista syistä vaihtuneet tiheään. Pyydettyjä tukitoimia ei ollut pystytty toteuttamaan. Huoltosuunnitelmat olisivat OA:n mukaan näissä olosuhteissa olleet erityisen tärkeitä. Hän katsoi, että asiassa oli menetetty lainvastaisesti (3352/4/07).

Toisessa tapauksessa arvosteltiin Kangasalan sosiaalitoimintaa. Kantelijan perheen lapsille lokakuussa 2007 tehtyä lastensuojelun jälkihuoltoa koskevaa suunnitelmaa ei ollut tarkistettu eikä perheeseen ollut edes otettu yhteyttä. Perheessä oli useita lapsia, joista nuorimman jälkihuolto päättyi vasta vuonna 2010. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleen lastensuojelulain mukaan asiakassuunnitelmaa tulee tarkistaa tarvittaessa, kuten asiakasperheen tilanteen olennaisesti muuttuessa, ja muutoinkin vähintään kerran vuodessa. OA piti Kangasalan sosiaalitoimen menettelyä lainvastaisena (4043/4/08).

OA kiinnitti myös Kuopion lastensuojeluviranomaisen huomiota siihen, että huoltaja tulee kutsua huoltosuunnitelmanneuvotteluihin. Lapsen ja huoltajan välinen välitkohtaus ei ollut sellainen syy, jonka vuoksi kutsu olisi voitu jättää lähettämättä (3413/4/07).

Lapsen olosuhteet sijaishuollossa

Useissa kanteluissa arvosteltiin lasten huostaanottoa tai vanhempien tekemän, huostassa pidon lopettamista koskevan hakemuksen hylkäämistä. Nämä asiat oli kuitenkin lähes poikkeuksetta jo ratkaistu hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai asian käsittely tuomioistuimessa saattoi olla vielä kesken eikä OA:lla ollut aihetta puuttua niihin. Sitä vastoin kantelut, jotka koskivat lapsen olosuhteita sijaishuollon aikana, johtivat useammin toimenpiteisiin. Näitä kysymyksiä koski noin kolmasosa kaikista lastensuojelun ratkaisuksista.

Tuusulan sosiaalitoimi oli sijoittanut lapsen kiireellisesti vastoin huoltajan tahtoa perhetukikeskukseen ns. yli-paikalle. Lapsi asui lähes kuukauden ajan perhetukikeskuksen yleisissä neuvottelutiloissa esimerkiksi ilman omaa sänkyä. OA:n mukaan menettely ei vastannut perustuslaista johdettavaa julkisen vallan velvollisuutta turvata lapsen hyvinvointi sijoituksen aikana ja se oli myös lastensuojelulain vastaista. Hän korosti myös, että huoltajalle on annettava lapsen kiireellistä sijoitusta koskeva kirjallinen päätös perusteluineen ja valitusosoituksineen välittömästi sijoituksen yhteydessä tai hetken tapahduttua. Päätös oli lähetetty huoltajille vasta kahdeksan päivän kuluttua sijoituksesta (1127/4/08).

OA otti tapauksen vuoksi omasta aloitteestaan tutkitavaksi perhetukikeskuksen tilojen asianmukaisuuden yleisemminkin (4109/2/09).

Päätös sijoittamisesta oli jäänyt tekemättä Espoon kaupungin sosiaalitoimessa, kun kantelijan alaikäinen tytär oli sijoitettu ensikotiin, jonne sijoitettiin myös tyttären vastasyntynyt lapsi. Tytärtä ja hänen huoltajiaan ei ollut myöskään kuultu sijoituksen vuoksi. OA piti lainvastaisena sitä, että tyttären sijoituksesta ei ollut tehty päätöstä. Sosiaalitoimi selitti virheen tapahtumista työntekijän pitkään jatkuneella sairauslomalla. Vastasyntyneen sijoituksesta oli tehty päätös asianmukaisesti. OA:n mukaan sairausloma ei kuitenkaan oikeutanut tapahtunutta laiminlyöntiä (3896/4/07).

Lapsen sijaishuoltoon liittyvät myös kantelut lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpidon ongelmista. OA kiinnitti Vantaan sosiaalitoimen huomiota valituskelpoisen päätöksen tekemiseen yhteydenpidon rajoittamisesta, jos asianomainen asiakas on yhteydenpidosta vähänkään erimielinen. Päätös tulee siis lähtökohtaisesti tehdä silloinkin, kun vanhempi muuttaa jälkikäteen mielensä ja ilmaisee selvästi, ettei hän enää tyydykään sovitettuun yhteydenpitoon (2131/4/07). OA kiinnitti myös Euran sosiaalitoimen huomiota sen selvittämiseen, että vanhemmat ovat todella hyväksyneet asiakassuunnitelmaan kirjatun yhteydenpidon, sekä annetun hyväksymisen kirjaamiseen (3590/4/07). OA:n ratkaisu ja lapsen kiinnipidosta perhekodissa (236/4/08) sekä suostumukseen perustuvasta huumetestauksesta lastensuojelulaitoksessa (1528/4/09*) selostetaan jäljempänä tarkemmin.

Tietopyynnöt ja salassapito

Ratkaisujen joukossa oli myös lastensuojelun tietojen pyytämiseen ja antamiseen sekä tietojen salaamiseen liittyneitä tapauksia.

OA katsoi, että Mäntsälän kunnan sosiaalityöntekijä oli menettänyt lainvastaisesti lastensuojeluilmoituksen salassapitoa koskevassa asiassa. Työntekijä oli luvannut lastensuojeluilmoituksen tekijälle, että tietoa tämän henkilöllisyydestä ei anneta ilmoituksen kohteena ol-

leelle perheelle. Nimi oli kuitenkin jäänyt heitä koskevaan asiakaskertomukseen, joka oli annettu asianosaisille, vaikka se oli ollut tarkoitus poistaa. Syyksi ilmoitettiin työntekijän vaihtuminen ja työkiireet. OA katsoi, että työntekijä oli menetellyt virheellisesti luvattaan pitää lastensuojeluilmoituksen tekijän nimen salaisena. Tällainen ratkaisu ei kuulu sosiaalityöntekijän päätösvaltaan. Työntekijän menettelyyn vaikuttivat osaltaan kunnan menettelyohjeet, jotka OA:n mukaan eivät olleet riittävän selkeät (2002/4/07).

Lapsen huolto ja tapaamisoikeus

Noin kolmasosa kaikista lapsen oikeuksia koskevista ratkaisuista liittyi lapsen huolto- tai tapaamisoikeusasioihin. Näistä suurin osa koski sosiaalitoimen menettelyä.

Eräissä ratkaisussa OA katsoi Oulun sosiaali- ja terveystoimen menetelleen virheellisesti sen vuoksi, että tuomioistuimen pyynnöstä lapsen olosuhteista tehdyn selvityksen valmistelu oli kestänyt siellä noin kymmenen kuukautta. Viipyminen ei johtunut kenenkään yksittäisen työntekijän virheestä vaan siitä, että Oulun sosiaali- ja terveystoimessa ei ollut suunnattu tähän tehtävään riittävästi voimavaroja. Perustuslaki velvoittaa viranomaiset asioiden joutuisaan käsittelyyn, ja sitä edellyttää myös lapsen edun huomioon ottaminen lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti. OA totei, ettei kunta voi vedota resurssien puutteeseen, jos perusoikeuksia turvaavien tehtävien suorittaminen viivästyy, sillä julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain mukaan. Taloudelliset voimavarat on kohdennettava oikein ja työntekijöiden määrän on vastattava lakimääräisiä tehtäviä (4040/4/08).

Kantelun kohteena olivat myös lastenvalvojat, perheneuvolan sovittelumenettely ja täytäntöönpanosovittelun ratkaisut, jotka koskivat tuomioistuimen menettelyä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa riidassa tai täytäntöönpanoasiassa, ratkaisi useimmiten AOA Jämskeläinen. Tuomioistuinasioita koskevassa jaksossa on selostettu lyhyesti erästä tähän liittyvää ratkaisua (1472/4/08).

Lapsen terveydenhuolto, kuntoutus ja lääkinällinen tutkimus

OA antoi huomautuksen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle (HUS) sen vuoksi, että kantelijan lapselle ei ollut järjestetty tarpeelliseksi arvioitua yksilöpsykoterapiaa mielenterveyslain mukaisen hoitotakuun edellyttämässä enimmäisajassa. OA katsoi myös, että psykoterapian viivästyessä hoitosuunnitelmassa olisi tullut ottaa huomioon muutkin mahdolliset tukitoimet. Näin ei kuitenkaan ollut tehty. OA:n mukaan lapsen ja hänen vanhempiensa oikeus perustuslailla turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei ollut toteutunut (251/4/08*).

OA otti tämän asian yhteydessä omasta aloitteestaan tutkittavaksi HUS:n ja Espoon kaupungin menettelyn lasten psykoterapiapalveluiden järjestämisessä. Hän arvioi saamansa selvityksen perusteella, että HUS:n ja Espoon kaupungin välinen työnjako lasten psykoterapiapalveluiden järjestämisessä ei ollut selkeä. Tämän vuoksi terapiapalvelut eivät muodostaneet mielen-terveyslaissa tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta. Lain mukaan kuntayhtymän ja sen alueen kuntien tuli sopia työnjaosta ja sen toteuttamisesta. OA pyysi HUS:ia ja Espoon kaupunkia ilmoittamaan 30.10.2009 mennessä niistä toimenpiteistä, joilla turvataan hoitotakuun toteutuminen lasten psykoterapiapalveluissa (1437/2/09*).

HUS antoi 27.10.2009 selvityksensä tehdyistä toimenpiteistä, joilla ja parannetaan lasten psykoterapiapalveluja ja turvataan hoitotakuuvelvoitteiden täyttäminen. Sen mukaan mm. lasten psykoterapioiden indikaatioita ja hoitoonohjausta sekä kohdentamista on tarkennettu ja, ja Helsingin yliopistollisen keskussairaalan alueella lasten psykoterapeuttien hakeminen on keskitetty vuoden 2010 alusta alkaen. Espoon kaupunki antoi vastaavan selvityksen 29.10.2009, jota se vielä täydensi 24.11.2009. Epäselvää työnjakoa Espoon kaupungin ja HUS:n välillä on korjattu mm. lisäämällä ja tiivistämällä yhteistyötä sekä kehittämällä lähetehajausta ja järjeistämällä hoidon porrastusta. Kummankin osapuolen omin sekä yhteisin toimenpitein parannettu edellytyksiä turvata lasten psykoterapiapalveluihin riittävät resurssit.

Päijät-Hämeen keskussairaala oli menetellyt lainvastaisesti sen vuoksi, että lapsen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn selvittämistä koskeva tutkimus oli kestänyt yli yhdeksän kuukautta. Selvittämistä koskevan oppaan (Stakes 55/2003) mukaan tutkimukseen käytettävä aika ei saisi olla kolmea kuukautta pidempi. OA katsoi, että käytetty aika ei turvannut riittävästi kantelijan ja hänen lapsensa perustuslaissa turvattua oikeutta asian viivytyksettömyyden käsittelyyn (1700/4/08*).

OA ohjasi Vaasan terveyskeskusta selvittämään varhaisessa vaiheessa lapsen kuulon tutkimuksen epävarmat tulokset, näin lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan ja sairauksien hoitoon olisi voinut toteutua tapahtunutta paremmin. Tapauksessa lapsen kuulovamma oli ehtinyt haitata lapsen puheen kehitystä ennen kuin se todettiin (1966/4/08).

Aivovamman saaneiden lasten kuntoutukseen liittyvää OA:n esitystä on selostettu tarkemmin kertomuksen terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa (3888/4/07*) s. 203.

Kansanterveyslaitos ja Tampereen yliopisto olivat menetelleet lainvastaisesti lasten rokotetutkimuksen toteutuksessa. Suostumuksen antajia ei ollut informoitu riittävästi tutkimuksen tarkoituksesta, ja suostumus oli pyydetty vain tutkittavan lapsen toiselta vanhemmalta. AOA Lindstedtin mukaan suostumuksen johdosta olisi tullut kuulla myös lasta itseään hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti (2983/4/07*).

Lapsen elatus, päivähoito ja edunvalvonta

Oikeusministeriö (OM) antoi vuonna 2007 sosiaalitoimille tarkoitetun ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi (OM:n julkaisu 2007:2). Se on oletettavasti ohjannut elatusapujen määräytymistä entistä yhteneväisemmäksi. Jotkut elatusvelvolliset ovat myös arvostelleet sen perusteella esimerkiksi heille vahvistetun elatusavun määrää tai lastenvalvojan menettelyä. Lapsen elatukseen liittyviä ratkaisuja onkin kertomusvuonna tehty aiempaa enemmän, vaikka kyse on edelleen pienestä määrästä.

Eräässä ratkaisussaan OA ohjeisti Tampereen kaupungin lastenvalvojaa elatusavun määrän arvioimisessa OM:n ohjeen mukaisesti. Hän ei pitänyt lastenvalvojan menettelyä lainvastaisena, sillä kysymys oli ohjeen mukaisesta lain tulkinnasta. OA piti tämän ohjeen noudattamista kuitenkin tärkeänä lasten ja vanhempien yhdenvertaisen kohtelun kannalta (1722/4/07). Muut OM:n ohjeen soveltamista koskevat OA:n ratkaisut eivät sisältäneet toimenpiteitä.

Kertomusvuonna ratkaistiin myös muutama päivähoitoon liittyvä kantelu. Ratkaisua, joka koski ruotsinkielisen päivähoitopaikan myöntämisestä kaksikielisessä kunnassa päivähoitolain edellyttämässä ajassa, selostetaan kieliasioita koskevassa jaksossa (2525/4/07) s. 255.

AOA Jääskeläinen ratkaisi tapauksen, joka koski mahdollisuutta poistaa alaikäisen edunvalvonta holhousasioiden rekisteristä (478/4/08*). Sitä selostetaan edunvalvontaa koskevassa jaksossa s. 227.

Poliisi

AOA Lindstedt ja AOA Pajuoja ratkaisivat joitakin poliisin toiminnasta tehtyjä kanteluita, jotka koskivat myös lapsen asemaa ja oikeuksia. AOA Pajuojan ratkaisua tapauksessa, jossa poliisi mm. oli antanut virka-apua yksityisen perhekodin johtajalle, on selostettu tarkemmin jäljempänä (701/4/08*) s. 222. Eräässä ratkaisussa AOA Lindstedt moitti Helsingin poliisia sen vuoksi, että kolme noin 10-vuotiaasta poikaa oli viety poliisiasemalle näpistyksen selvittämiseksi. Hän katsoi, että kyseessä oli alle 15-vuotiaan epäillyn kohdalla niin ankara pakkokeino, että sen käyttöön tuli suhtautua pidättyvästi (986/4/07*). AOA Lindstedt arvosteli myös liikkuvan poliisin konstaapelien. Moottoritien vierellä oli tavattu 9-vuotias lapsi yksin kävelemässä. Poliisi oli antanut lapsen jatkaa matkaansa lyhyen puhuttelun jälkeen. Lapsen turvallisuus olisi tullut varmistaa aktiivisin toimenpitein (1324/4/08*). AOA Lindstedt antoi vielä huomautuksen Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemmalle konstaapelille, koska tämä oli kuulustellut rikoksesta epäiltyä 17-vuotiaasta ilman todistajaa, vanhempaa, huoltajaa tai sosiaalilautakunnan edustajaa (3676/4/07*).

5.11.3 TARKASTUKSET

OA jatkoi kertomusvuonna lastensuojelulaitosten tarkastuksia. Niiden tarkoituksena oli erityisesti tutustua loppuvuonna 2006 voimaan tulleiden uusien säännösten mukaisten rajoitustoimenpiteiden soveltamiskäytäntöön. Hän tarkasti valtion ylläpitämän Sippolan koulukodin 15.4.2009 (1091/3/09) ja tarkastuksen yhteydessä hän tutustui mm. Sippolan koulukodin erityisen huolenpidon yksikköön ja sen toimintaan. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi OA tarkasti 16.4.2009 Pro Manors Oy:n ylläpitämän yksityisen lastensuojelulaitoksen, Loikalan kartanon (1092/3/09). Hän otti tarkastuksen perusteella omasta aloitteestaan tutkittavaksi Loikalan kartanossa käytössä olevan ns. pysäyttämismenettelyn lainmukaisuuden sekä lasten olosuhteiden lainmukaisuuden pysäyttämisen aikana. Pysäyttämismenettelyssä, joka ei laitoksen mukaan ole lastensuojelulaissa tarkoitettua erityistä huolenpitoa, lapsi sijoitetaan joksikin aikaa ns. turvahuoneeseen ja hänen liikkumisvapautaan sekä yhteydenpitoaan läheisiin voidaan rajoittaa (4138/2/09).

5.11.4 RATKAISUJA

Lapsen kiinnipitäminen perhekodissa

Lapsen vanhemmat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan perhekodin isän, peruspalvelukeskuksen lastensuojeluyksikön ja sosiaalityöntekijän menettelyä huostaan otetun ja sijoitetun poikansa kohtelussa. Vanhemmat kertoivat, että perhekodin isä oli useampaan otteeseen kietonut heidän poikansa mattoon, jotta lapsi rauhoittuisi. Mattoon kietomiseen turvaututtiin ns. jumi-ilanteissa, lapsen saadessa kohtauksia, joiden aikana häneen ei saatu kontaktia.

Perhekodin vanhemmat kertoivat, että lapsen sijoitusta oli edeltänyt keskussairaalan lastenpsykiatrian osastolla toteutettu kriisijakso, jonka päätteeksi lapsen omille vanhemmille oli annettu hoidollista kiinnipitämistä kos-

keva esite. Heidän mielestään lapsen hoidollinen kiinnittäminen ei ollut lastensuojelulain tarkoittama rajoittamistoimenpide. Hoidolliseen kiinnittämiseen turvaututtiin vain tilanteissa, joissa lapsella oli niin paha olla, ettei hän hallinnut tunteitaan eikä reaktioitaan ja saattoi siksi satuttaa itseään tai muita. Kiinnittämistilanteissa matto kiedottiin lapsen ympärille kapalomaisesti, jolloin se loi turvaa paniikissa olevalle lapselle ja suojaasi häntä vahingoittumiselta. Perhekodissa lapsi oli kiedottu räsymattoon neljäksi. Tilanteet olivat kestäneet noin puolesta tunnista tuntiin.

Peruspalvelukeskus totesi, että kyse oli ollut lastensuojelulain tarkoittamasta kiinnittämisestä. Perhekoti ei kuitenkaan ole lastensuojelulaitos, jossa voitaisiin toteuttaa lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä. Peruspalvelukeskuksen mukaan perhekodin tuli noudattaa lastensuojelulakia. Perhekodin vanhempien ammatillinen pätevyys, muiden tahojen antamat ohjeet, huoltajan lupa tai hänen läsnäolonsa eivät oikeutta neet perhekodin vanhempia toimimaan muulla tavoin.

Myös lääninhallituksen mukaan lapsen mattoon käärimisessä oli ollut kysymys lastensuojelulaissa tarkoitusta kiinnittämistä. Lastensuojelulaki mahdollistaa lapsen kiinnittämisen hoidollisin perustein lastensuojelulaitoksessa. Perhekoti oli kuitenkin saanut luvan toimia yksityisenä perhekotina, ei lastensuojelulaitoksena.

OA yhtyi lääninhallituksen ja peruspalvelukeskuksen käsitykseen siitä, että perhekodin henkilökunnalla ei ole ollut oikeutta lastensuojelulain mukaiseen kiinnittämiseen edes huoltajan luvalla tai läsnä ollessa. Perhekodin vanhemmat olivat siksi menettelleet lainvastaisesti kääriessään lapsen mattoon hoidollisen kiinnittämisen tarkoituksin. OA saattoi tämän käsityksensä heidän tietoonsa.

Hän totesi vielä, että lapsen asioista vastaavan sosiaaliviranomaisen tulee havaitessaan, että sijoitettu lapsi on liian haasteellinen kasvatettavaksi perhekodissa, huolehtia siitä, että lapsi sijoitetaan ensi tilassa hänelle sopivaan sijaishuoltoyksikköön.

OA Paunion päätös 6.10.2009,
dnro 236/4/08, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Poliisin virka-apu perhekodille

Poliisi oli myös antanut kahdesti virka-apua perhekodin vanhemmille edellä mainitun huostaanotetun lapsen toimittamiseksi perhekotiin. Tältä osin asian ratkaisu AOA Pajuoja. Saadun selvityksen mukaan virka-aputilanteet ovat usein hankalia poliisitoiminnan kannalta. Tehtävälle mentäessä ei välttämättä vielä tiedetä, onko kyseessä aito virka-aputilanne vai esimerkiksi poliisille suoraan lain nojalla kuuluva tehtävä. Tehtäväpaikalla poliisin on ratkaistava virka-avun antamisen oikeudelliset edellytykset ja tehtävän suorittaminen siitä riippumatta, onko tehtävään esimerkiksi saatu kirjallista virka-apupyynnöä tai onko asianomaiseen sosiaaliviranomaiseen saatu edes puhelinyhteyttä.

AOA totesi, että virka-avun tarpeellisuuden arvioi lähikohtaisesti virka-apua pyytävä viranomainen. Poliisi voi siksi kieltäytyä virka-avun antamisesta ainoastaan, jos virka-avun pyytäjällä ei ole toimivaltaa pyynnön tekemiseen tai jos kysymys on muulla tavoin selkeästi lainvastaisesta pyynnöstä. Sosiaalihuollon virka-apupyynnöt ovat yleensä kiireellisiä, minkä vuoksi tarkkaan yksilöityä kirjallista virka-apupyynnöä ei aina voida edellyttää.

AOA katsoi, että näissä tapauksissa virka-apupyynnön oli tehnyt yksityisen perhekodin työntekijä. Koska kysymyksessä näin ollen oli poliisilain 40 §:n mukainen yksityiselle annettava virka-apu, virka-apua voitiin antaa vain ilmeisiin oikeudenloukkauksiin. AOA pitikin parempana, että virka-apupyynnön olisi tehnyt sosiaalihuollon viranomainen ennen virka-avun antamista.

Toisessa tapauksessa vaikutti siltä, että asianomainen sosiaaliviranomainen esitti virka-apupyynnön vasta sen jälkeen, kun virka-apua oli jo annettu. AOA kiinnitti Päijät-Hämeen poliisilaitoksen huomiota virka-avun antamisen edellytysten riittävään selvittämiseen. Selvityksen valossa päätöstä virka-avun antamisesta ei toisella kerralla ollut tehnyt päällystöön kuuluva poliisimies. Menettely oli AOA:n mukaan tältä osin virheellistä. Hän saattoi tämän käsityksensä Päijät-Hämeen poliisilaitoksen ja asianomaisen ylikonstaapelin tietoon.

AOA Pajuojan päätös 28.10.2009,
dnro 701/4/08*, esittelijä Kristian Holman

Huume-testaus lastensuojelulaitoksessa ei voi perustua suostumukseen

OA tarkasti vuonna 2008 Vuorelan koulukodin. Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että koulukodissa tehtiin huume-testaukset lasten ja vanhempien suostumuksen perusteella. OA otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen käytännön lainmukaisuuden.

Huume-testien tekeminen suostumuksen perusteella oli yleinen käytäntö valtion koulukodeissa ja muissa lastensuojelulaitoksissa ennen lastensuojelulain uudistusta vuonna 2006. Tällöin lastensuojelulakiin otettiin henkilönkatsastusta koskeva säännös, joka mahdollistaa huume-testauksen, kun on perusteltua syytä epäillä huumeiden käyttöä.

Vuorelan koulukodin antaman selvityksen mukaan siellä oli lain voimaantultua otettu käyttöön uusien säännösten mukainen menettely. Vanhaan käytäntöön kuitenkin palattiin, koska lasten päihitteettömyyttä ei selvityksen mukaan voitu taata sillä, että testauksia tehtiin vain, jos oli perusteltua syytä epäillä huumeiden käyttöä, kuten laki edellyttää. Päihitteettömyyteen päästiin koulukodin mukaan vain tekemällä ennalta arvaamattomia pistokokeita. Testaamisesta pistokokein sovittiin kirjallisesti lasten ja heidän vanhempiensa kanssa aiemman käytännön tapaan.

OA korosti ratkaisussaan, että lasten kasvattaminen päihitteettömyyteen on tärkeä tavoite. Tämän tulee tapahtua lainmukaisia keinoja käyttäen. OA:n tehtävänä on arvioida, onko käytössä oleva menettely lainmukainen ja turvaako se lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

OA totesi, että huume-testaus merkitsee aina puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, joka on turvattu perustuslaissa. Puuttumisen lapsen koskemattomuuteen tulee siksi tapahtua vain lain sallimin perustein ja siinä säädetyllä tavalla. OA katsoi, että pelkkä lapsen ja vanhemman antama suostumus huume-testaukseen ei turvaa riittävällä tavalla lapsen oikeuksien toteutumista. Koska laki ei mahdollista testausta pistokokein, siitä tulee OA:n mukaan luopua, ellei asiaa voida ratkaista lainsäädäntöä uudistamalla.

OA Paunion päätös 31.12.2009,
dnro 1528/2/09*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

5.12 EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimilain ja -asetuksen mukaisia tehtäviään. Yleisillä edunvalvojilla tarkoitetaan holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisia edunvalvojia. Edunvalvontaa koskevat kantelut kuuluivat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Eriksen määrättäessä edunvalvoja edustaa päämiestään myös tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Vaikka edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni, se on laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Edunvalvonta koskettaa monia. Noin 50 000 täysi-ikäisellä on edunvalvoja ja näistä 60 %:lla yleinen edunvalvoja. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

5.12.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Kertomusvuoden alussa tuli voimaan uusi laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä, jolla edunvalvontatehtävät siirtyivät kunnilta valtiolle (oikeusaputoimistoille). Edunvalvontapalveluiden järjestämisen yleinen johto, ohjaus ja valvonta siirtyivät samalla oikeusministeriölle (OM). Myös holhoustoimilakia ja lakia valtion oikeusaputoimistoista muutettiin. Kunnat jakautuvat oikeusaputoimistoittain edunvalvonta-alueisiin asetuksella säädetyllä tavalla. Holhoustoimilain muutoksen myötä edunvalvojan määräämisestä on tullut entistä selkeämmin viimesijainen toimenpide, jos henkilön asiat eivät tule asianmukaisesti hoidetuiksi muulla tavoin, kuten edunvalvontavaluutuksella tai omaisten avustuksella.

OM asetti syksyllä 2009 hallitusohjelman mukaisesti työryhmän valmistelemaan ehdotusta holhous- ja edunvalvonta-asioiden kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli mm. selvittää, onko holhoustoimilain viimeaikaisessa soveltamiskäytännössä ilmennyt lainmuutoksia edellyttäviä ongelmia. Työryhmä arvioi tilintarkastuksen lisäksi myös eräitä sellaisia kysymyksiä, jotka on nostettu esiin AOA:n laillisuusvalvonnassa (edunvalvojan toimet edunvalvonnan päättyessä päämiehen kuolemaan, edunvalvonnan tarpeellisuuden nelivuotis seuranta ja alaikäisten edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä). Työryhmän mietintö (Edunvalvojien valvonnan ajanmukaistaminen, Mietintöjä ja lausuntoja 4/2010) julkaistiin vuoden 2010 alussa.

5.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita ratkaistiin 44, ja toimenpiteisiin niistä johti viisi. Yksi näistä antoi aiheen huomautuksen antamiseen maistraatin lainvastaisesta menettelystä. Edunvalvontakanteluissa on yleisimmin kyse päämiehelle annettavien käyttövarojen määrästä, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, päämiehen ja omaisten tiedonsaantioikeudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen, päämiehen omaisuu-

den myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta (mm. neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä). Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

Erityisesti nousivat esiin edunvalvojan esteellisyys, edunvalvontailmoitusten tekeminen, edunvalvonnasta ilmoittaminen, lahjoituskielto ja alaikäisen henkilön edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä (ks. 4.12.3). Edunvalvonta voi tulla esiin myös muissa asiaryhmissä. Yhdessä poliisikantelussa arvioitiin päämiehen puhevallan käyttöä esitutkinnassa (2634/4/07).

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi eräitä kysymyksiä, jotka koskevat maistraattien velvollisuutta selvittää viran puolesta toimialueensa päämiesten edunvalvonnan tarpeellisuus neljän vuoden välein. Selvitykset ovat merkityksellisiä, koska ketään ei saa aiheetta pitää edunvalvonnassa. Viime vuosina holhoustoimen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin välittynyt kuva siitä, että näitä selvityksiä tehdään maistraateissa vaihtelevasti. Asia on edelleen vireillä (1166/2/09).

AOA tarkasti Helsingin oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan. Tarkastuksella perehdyttiin yleisen edunvalvonnan valtiollistamisen vaikutuksiin ja siihen, miten yleisen edunvalvonnan tilanne oli muuttunut AOA:n vuonna 2005 antaman päätöksen (1200/4/04*) jälkeen. Tuolloin AOA katsoi, että Helsingin edunvalvontapalvelut eivät olleet laissa tarkoitettulla tavalla riittäviä. Tarkastuksella havaittiin, että tilanne oli olennaisesti parantunut niin päämiesten edun kuin henkilöstönkin näkökulmasta, kun suuri osa AOA:n päätöksessä esiin nostetuista epäkohdista oli saatu korjatuiksi ja päämiesten määrä yleistä edunvalvojaa kohden oli kohutuullinen. Myöskään valtiollistamisen osalta tarkastuksella ei ilmennyt sellaista, joka olisi edellyttänyt AOA:n jatkotoimia (4534/3/09).

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen alueellisilla holhoustoimen koulutuspäivillä oikeusasiamiehen edunvalvontaa koskevasta ratkaisukäytännöstä.

5.12.3 RATKAISUJA

Maistraatti laiminlöi edunvalvojan esteellisuuden valvonnan

AOA antoi maistraatin henkikirjoittajalle huomautuksen, kun tämä oli myöntänyt luvan asunto-osakkeiden kauppaan tilanteessa, jossa luvan hakijana oli ollut edunvalvoja, joka oli ostamassa päämiehensä asuntoa itselleen. Myymisen tarpeellisuuden arvioiminen ja lupahakemuksen tekeminen olisi kuulunut edunvalvojan sijaiselle. Lisäksi AOA katsoi, että maistraatti ei ollut valvonut asianmukaisesti tilintarkastuksen yhteydessä edunvalvojan esteellisyyttä päämiehen asunnon vuokraamisessa. Edunvalvoja oli ilman sijaisen määräystä vuokrannut päämiehensä asunnon omalle pojalleen, mikä olisi ollut havaittavissa vuokrasopimuksesta. Edunvalvojan menettelyyn AOA ei voinut suoraan puuttua, koska kyseessä ei ollut yleinen edunvalvoja.

Lupahakemuksen käsittelystä AOA totesi mm. seuraavaa. Edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään oikeustoimessa, jonka toinen osapuoli hän on. Koska luvan saaminen on pätevän oikeustoimen ehdoton edellytys, lupamenettelyllä ei ole asiakokonaisuudessa sellaista itsenäistä roolia, että edunvalvojan esteellisyyttä voitaisiin tässä vaiheessa – ainakaan luontevasti – arvioida toisin kuin hänen esteellisyyttään edustaa päämiestään varsinaisessa kaupantekoa koskevassa oikeustoimessa. Jos edunvalvoja, joka on oikeissa ostaa päämiehensä asunnon, itse hankkii arvion asunnon arvosta, laatii tai laadittua kauppakirjaluonnoksen ja hyväksyy sen omalta osaltaan sekä tämän aineiston perusteella vielä itse hakee lupaa oikeustoimeen, menettely ei ulkopuolisin silmin herätä luottamusta, vaikkei prosessi tosiasiallisesti lähemmässä tarkastelussa olisikaan taloudelliselta lopputulokseltaan päämiehen edun vastainen.

Asian arvioinnissa oli AOA:n mukaan lähdettävä siten siitä, että jos edunvalvoja on esteellinen edustamaan päämiestään oikeustoimessa, hän on jo varsinaista oikeustointa edeltävässä lupaprosessissa esteellinen. Ja vastaavasti, kun edunvalvojan sijaisen tehtävä on edustaa päämiestään oikeustoimessa, tähän kuuluu siten tarvittaessa myös lupahakemuksen tekeminen.

Jos edunvalvoja haluaa ryhtyä päämiehensä kanssa oikeustoimiin, hänen toimintansa tulisi luottamusta ylläpitävällä tavalla irtautua prosessista niin, että se rajoittuisi edunvalvojan sijaisen hakemiseen. Vasta tämän jälkeen olisi sijaisen tehtävä arvioida, mihin toimenpiteisiin esimerkiksi päämiehen asunnon myymisen suhteen olisi ylipäättään aiheellista ryhtyä. AOA katsoi maistraatin laiminlyöneen velvollisuutensa kiinnittää asianmukaista huomiota edunvalvojan esteellisyyteen lupamenettelyssä ja antoi asian ratkaiselle henkikirjoittajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Aihetta arvosteluun antoi myös se, että edunvalvojan esteellisyyttä ei ollut havaittu tilintarkastuksen yhteydessä, vaikka siihen olisi ollut vahvat edellytykset. Maistraatin käytössä oli jo vuokrasuhteen voimassa ollessa todennäköisesti ollut – tai ainakin sillä olisi pitänyt olla – jäljennös edunvalvojan päämiehen ja edunvalvojan pojan välisestä vuokrasopimuksesta. Koska vuokralaisen ja edunvalvojan sukunimi oli ollut sama, edunvalvojan mahdollisen esteellisyyden lähemmälle selvittämiseksi ja havaitsemiseksi olisi ollut edellytykset. AOA katsoi maistraatin laiminlyöneen edunvalvojan asianmukaisen valvonnan ja päämiehen edun täysimääräisen turvaamisen (2247/4/08*).

Sosiaalihuollon yksikön tulee tehdä edunvalvontailmoitus

AOA otti maistraattiin tehdyn tarkastuksen johdosta omana aloitteena tutkittavaksi sairaalan sosiaalihuollon yksikön menettelyn edunvalvontailmoitusten tekemisessä. Asiassa oli aihetta epäillä sairaalan painostaneen potilaiden omaisia tekemään edunvalvontailmoituksia ja paljastaneen heille tässä yhteydessä potilaiden salassa pidettäviä tietoja. Selvitysten mukaan sairaala ei ollut tehnyt edunvalvontailmoituksia itse, koska menettelystä oli valitettu. Omaisille oli kerrottu potilaan asioiden olleen hoitamatta. Heille ei ollut annettu muuta tietoa kuin se, mitä ilmoituslomakkeessa oli pyydetty ja mitä potilas oli mahdollisesti itse halunnut tuoda esiin. Menettely oli perustunut sairaalan sisäiseen ohjeeseen.

AOA:n mukaan sairaala näytti nähneen osin kovastiikin vaivaa sukulaisten selvittämiseksi edunvalvonta-asioiden vireille saamiseksi. Osin ilmoittajiksi oli etsitty omaisia, joilla ei ollut lainkaan kontaktia potilaaseen. AOA katsoi, että sairaalan ohje edunvalvontailmoitusten tekemisestä oli sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain vastainen. Mainitun lain mukaan sosiaalihuollon toimielimen tulee tehdä ilmoitus maistraattiin, jos jonkun arvioidaan olevan ilmeisen edunvalvonnan tarpeessa. Nyt sairaala oli siirtänyt laissa säädetyn veloitteensa omaisten hoidettavaksi, joskin hyvin pitkälle heitä asiassa avustaan ja neuvoen.

Ohje oli ongelmallinen myös potilaan yksityisyyden näkökulmasta. Käytettävissä olleesta aineistosta ei kaikissa tapauksissa voitu yksiselitteisesti päätellä, oliko potilaan suostumus salassa pidettävien tietojen antamiseen ilmoituksen siittemmin tehneelle henkilölle ollut olemassa. Se, missä määrin kyse oli potilasasiakirjamerkintöjen epätäsmällisyydestä tai aidosti siitä, että suostumusta ei ollut, jäi kuitenkin epäselväksi. Joka tapauksessa menettely avasi vakavasti otettavan mahdollisuuden sille, että salassa pidettäviä tietoja ilmaistiin tahoille, joilla ei ollut niihin oikeutta. Sairaalan ohje voi kaavamaisuudessaan myös kääntyä alkuperäistä tarkoitustaan vastaan, jos omainen, joka ei ole ollut potilaan kanssa missään tekemisissä eikä tiedä mitään tämän asioista, kokee sairaalan painostavan ilmoituksen tekemiseen. Tällaisesta oli viitteitä ainakin yhdestä tutkituista tapauksista.

Edellä todetuilta ongelmilta ja tulkinnanvaraisuuksilta vältytään, kun sosiaalihuollon yksikkö itse tekee edunvalvontailmoituksen maistraattiin sen mukaan kuin sillä on siihen suoraan lain nojalla velvollisuus. Niitä omaistahoja, joilla on selkeä oikeus saada tietoja potilaan asioista, voidaan informoida ilmoituksen tekemisestä. AOA saattoi sairaalan ohjeesta ja yksittäisistä tapauksista esittämänsä käsitykset sairaalan tietoon (406/2/08*).

Tavanomaiset lahjoitukset päämiehen varoista

Kantelija oli äitinsä edunvalvojana tehnyt merkkipäivien johdosta pieniä rahalahjoituksia mm. omille lapsilleen eli päämiehensä lastenlapsille. Tämä ei kuitenkaan sittemmin ollut enää mahdollista maistraatin katsottua kantelijan lahjoittaneen päämiehensä varoja ja kehoitettua häntä palauttamaan päämiehen tilille tietyn summan. Kantelijan mukaan päämiehen lahjoitustahdosta ei ollut epäselvyyttä, ja hän ymmärsi antamiensa lahjojen merkityksen. Tämän vuoksi kantelija katsoi maistraatin tulkinnan loukanneen päämiehensä itsemääräämisoikeutta. Maistraatti puolestaan ei käytettävissään olleiden asiakirjojen ja päämiehen henkilökohtaisen kuulemisen perusteella ollut voinut vakuuttaa siitä, että päämies olisi tehnyt lahjoitukset itse tai että ne olisi tehty hänen aloitteestaan.

AOA totesi lähtökohdan olevan, että edunvalvoja ei voi lahjoittaa päämiehensä omaisuutta. Toisaalta edunvalvojan tulee myötävaikuttaa päämiehen lahjoitustahdon toteutumiseen. Puheena olevassa asiassa oli ollut keskeistä se, oliko päämies ymmärtänyt asian merkityksen. Päämiestä ei ollut julistettu vajaavaltaiseksi eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ollut rajoitettu. Hän kuitenkin sairasti Alzheimerin tautia.

Päämiehen ymmärryskyvystä esitettiin asiassa vastakaiset näkemykset. AOA:lla ei ollut kirjallisessa kantelumenettelyssä edellytyksiä kyseenalaistaa niistä kumpaakaan eikä ottaa asiaan tästä näkökulmasta enemmälti kantaa. Yleisellä tasolla AOA totesi, että lahjoituskiellon laaja ja tiukka tulkinta sekä päämiehen ymmärryskyvystä varmistuminen kaikissa olosuhteissa voidaan sinänsä nähdä päämiehen suojaamisesta lähtevän edunvalvonnan ilmentymänä. Asiaa voidaan toisaalta lähestyä myös etenkin omaisedunvalvonnan erityispiirteiden ja siitä näkökulmasta, että edunvalvonnan tulisi ylipäätään vaikuttaa mahdollisimman vähän päämiehen ja hänen edunvalvojanaan toimivan omaisen perhe-elämään ja siihen erityiseen suojaan, jota se nauttii.

Tavanomaiseen perhe-elämään useimmiten kuuluva läheisten tai muidenkin tärkeiden tahojen muistaminen ilman odotuksia vastavuoroisuudesta on voinut olla päämiehen identiteetin kannalta niin tärkeää, että hänen voidaan olettaa haluavan jatkaa siitä jopa silloin, kun hän ei enää välttämättä ulkopuolisten silmin näyttäisi tuntevan lahjoittamisen iloa tai ei voisi selkeästi ja jälkikäteen todennettavasti ilmaista asiaan kantaansa. Edellä kuvattu päämiehen suojaamista korostava tulkinta voi kuitenkin johtaa tämän yhteyden katkeamiseen, jos maistraatti ei katso saavansa varmuutta päämiehen ymmärryskyvystä valvontatehtäväänsä hoitaessaan. AOA:lla ei kuitenkaan ollut oikeudellisia edellytyksiä katsoa maistraatin menetelleen valvontatehtävässään lainvastaisesti tai käyttäneen harkintavaltansa väärin (3202/4/08*).

Edunvalvonnan poistaminen holhousasioiden rekisteristä

Kantelija oli tyytymätön siihen, että alaikäisen edunvalvontaa ei voitu poistaa holhousasioiden rekisteristä omaisuuden arvon laskettua alle rekisteriin merkitsemisen alarajan (15 000 euroa).

AOA totesi mm., että alaikäisten edunvalvonnan rekisteriin merkitsemisen tarkoituksena on mahdollistaa edunvalvojan toiminnan viranomaisvalvonta. Olosuhteet ja sitä myötä omaisuuden määrä voivat kuitenkin muuttua olennaisestikin siitä, mikä tilanne oli edunvalvontaa rekisteröitäessä. Pääsäännön mukaan alaikäisen edunvalvonta lakkaa hänen täytettyään 18 vuotta. Tilanteessa, jossa rekisteriin merkitsemisen peruste on ensi vaiheessa laskennallinen (esimerkiksi osuus kuolinpesästä) mutta alaikäiselle (esimerkiksi perinnönjaossa) tulevan omaisuuden arvo jääkin lopulta pysyvästi ja huomattavasti rekisteriin merkitsemisen kynnystä alhaisemmaksi, kysymys rekisteristä poistamisesta voi AOA:n mukaan olla perusteltu – etenkin, jos alaikäinen on hyvin nuori edunvalvonnan tullessa merkityksi rekisteriin. Tällöin voidaan kysyä, onko alaikäistä ja hänen edunvalvontaansa perusteltua pitää rekisterissä jopa 18 vuotta, vaikei hoidettavaa omaisuutta tosiasiallisesti olisikaan.

Asiaa arvioitaessa tuli ottaa huomioon henkilötietolain säännökset rekisteröityjen henkilötietojen tarpeellisuudesta ja virheettömyydestä. Holhousasioiden rekisteriin tehty merkintä alaikäisen edunvalvonnasta ei AOA:n mukaan sinänsä ole virheellinen, puutteellinen tai vanhentunut pelkästään sen vuoksi, että omaisuuden arvo on vähentynyt alle rekisteriin merkitsemisen edellytyksenä olevan euromäärän. Sen sijaan kyse oli ennen muuta siitä, voisiko kyseessä olla rekisteröinnin näkökulmasta tarpeeton tieto. Edunvalvonnan rekisteröiminen on valvonnan väline. Jos hoidettavia varoja tai asioita ei tosiasiallisesti ole olemassa, edunvalvonnan rekisterissä pitäminen ei tällöin ole valvonnan näkökulmasta lähtökohtaisesti tarpeellista.

Sikäli kuin henkilötietolain sääntely on riittävä ja toimiva ratkaisu kunkin yksittäisen alaikäisen henkilön edunvalvonnan rekisteröimisen jatkamisen tarpeellisuuden arvioimiseksi, holhoustoimilain muuttamiselle tältä osin ei ollut erikseen tarvetta. AOA saattoi tämän käsityksensä OM:n tietoon tulevassa lainvalmistelussa huomioon otettavaksi (478/4/08*).

5.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Kysymys on perustuslaissa säädetyn perustoimeentulon turvaamisesta näissä riskitilanteissa. Työttömyysturvaa käsitellään kuitenkin työvoimahallintoa koskevasa jaksossa s. 238. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat ratkaisi OA Riitta-Leena Paunio ja pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Lea Haapkylä.

5.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sata-komitea

Kertomusvuonna työtään jatkoi sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmisteleva Sata-komitea. Sen tavoitteena oli työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen ja riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi arvioitiin komiteassa myös verotuksen, perusturvan sekä työttömyysturvan uudistamista sosiaaliturvassa. Tavoitteena oli, että tukien saajan asemaa parannetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä järjestelmää.

Sata-komitean loppumietintö valmistui joulukuussa 2009. Komitea esitti jo alkuvuonna 2009 peruslinjauksissaan mm. takuueläkettä, joka nostaa täyttä kansaneläkettä saavan eläkettä. Se esitti myös perusturvan indeksisuojan laajennusta, joka turvaa perusturvaetuuk-sien reaaliarvon tulevaisuudessa sekä kunnallisverotuk-sen perusvähennyksen korottamista, joka puolestaan parantaa nettomääräisen perusturvan tasoa. Sata-komitean loppumietinnössä ehdotukset liittyvät perusturvan ja ansioturvan parantamiseen, työllisyyden edistämiseen, sosiaaliturvan selkeyttämiseen ja byrokratia-loukkujen vähentämiseen. Sosiaaliturvan parantamiseksi komitea ehdotti mm. omaishoidon tuen siirtämistä Kansaneläkelaitokselle (Kela), työmarkkinatuen har-kinnanvaraisuuden poistamista ja yleisen asumistuen yksinkertaistamista. Perusturvan parantamista koske-

vien ehdotusten lisäksi mietinnössä on toimeentulo-turvaa ja työllistämismahdollisuuksia lisääviä esityksiä. Komitea käynnistäisi vielä sosiaaliturvalainsäädännön selkeyttämiseksi kehittämissohjelman lainsäädännön kokoamiseksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Mie-tinnössä esitetyistä sosiaaliturvan parannus- ja edistä-misehdotuksista sekä epäkohtien poistamisesityksistä osa on toteutettu ja osassa on jatkokäsittely kesken.

Muutoksenhaku sosiaaliturva-asioissa

OA on useana vuonna kiinnittänyt vastauksissaan ja muissakin kannanotoissaan huomiota sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus oikeuden pit-kiin käsittelyaikoihin ja todennut, että asian tilaa on pi-dettävä suurena oikeusturvaongelmana. Hän toi asian esiin myös keväällä 2009 pidetyssä Presidentti-fooru-missa, jossa hän käsitteli pyydytyssä puheenvuoros-saan mm. sosiaaliturvaan liittyviä epäkohtia ja haas-teita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin (EIT) on useissa vuonna 2009 antamissaan tuomioissa pitänyt tiettyjä Suomen sosiaaliturvajärjestelmän käsittelyai-koja kohtuuttoman pitkinä. EIT:n tuomioita käsitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa s. 43.

Keskimääräinen käsittelyaika sosiaaliturvan muutok-senhakulautakunnassa vuonna 2009 oli 17 kuukautta, mikä on OA:n mielestä ehdottomasti liian pitkä. OA:n ja apulaisoikeuskanslerin välillä tehdyn sopimuksen mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen seuranta ja valvonta on keskitetty tässä vaiheessa apulaisoikeuskanslerille. OA seuraa kuiten-kin omalta osaltaan lautakunnan käsittelyaikojen kehit-tymistä ja toimia niiden lyhentämiseksi.

Vakuutus oikeuden keskimääräinen käsittelyaika vuon-na 2009 oli 10,9 kuukautta. Käsittelyajat ovat edellisiin vuosiin verrattuna lyhentyneet, mutta niitä on vieläkin pidettävä liian pitkinä. Vakuutus oikeudessa käsiteltä-vissä asioissa on kysymys henkilön perustoimeentu-lon kannalta keskeisistä etuuksista, minkä vuoksi asiat olisi käsiteltävä erityisen kiireellisesti. Tämä tavoite ei ole viime vuosina toteutunut vakuutus oikeudessa riit-tävän hyvin.

Myös vakuutusoikeuden lääkärijäsenjärjestelmää on arvosteltu. Näistä syistä oikeusministeriö (OM) asetti huhtikuussa 2008 työryhmän vakuutusoikeuden toiminnan kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää edelleen vakuutusoikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusoikeuden muita menettelytapoja toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi. Työryhmä antoi mietintönsä kesäkuussa 2009.

OA totesi työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa mm., että vakuutusoikeuden toimintaa kehitettäessä on otettava huomioon sen asema sosiaaliturvajärjestelmämme ylimpänä muutoksenhakuasteena toimivana tuomioistuimena. Tavoitteena tulee olla valitusten viivytyksettömän käsittelyn lisäksi se, että ne käsitellään tuomioistuimelle tyypillisiä menettelytapoja noudattaen avoimesti, puolueettomasti ja asiantuntevassa kokoonpanossa, jossa päätökset syntyvät monipuolisen ajatuksenvaihdon jälkeen.

Lääkietieteellisen asiantuntemuksen tarve ja merkitys vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa on niin suuri, että nykyisen kaltaisen järjestelmän säilyttäminen on OA:n mukaan perusteltua. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että nykyisen järjestelmän haitta- puolista merkittävin on sitä kohtaan tunnettu epäluottamus. Muutoksenhakijoiden on vaikea ymmärtää sitä, että heidän terveydentilaansa papereiden perusteella arvioiva lääkäri päätyy arvioissaan toiseen lopputulokseen kuin hoitava lääkäri. Epäluottamusta lisää se, että muutoksenhakijalla ei ole mahdollisuutta saada lääkärijäsenen kannanottoa nähtäväkseen. OA:n mukaan ratkaisujen lääketieteellisten perustelujen kehittäminen olisi tehokas keino lisätä luottamusta.

Ongelmakokonaisuuteen liittyvät OA:n mukaan kiinteästi myös hoitavat lääkärit ja heidän kirjoittamansa lausunnot. Työkyvyn ja vammojen perusteellinen selvittäminen tulisikin painottua nykyistä enemmän jo hakemusvaiheeseen. OA on eri yhteyksissä korostanut, että esimerkiksi työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely voisi olla nykyistä keskustelelevampaa ja avoimempaa. Myös nimitysmenettelyn muuttaminen siten, että valtioneuvosto nimittäisi lääkärijäsenet OM:n esityksestä avoimella hakumenettelyllä, on OA:n mielestä kannatettavaa.

Vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenistä OA katsoi, että nykyisenkaltaisesta työmarkkinajärjestöjen esityksiin pohjautuvasta asiantuntijajäsenten nimitysmenettelystä tulisi vakuutusoikeudessa luopua. Niin kauan, kun asiantuntijajäsenet nimitetään työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta, heidän toiminnassaan säilyy OA:n mukaan vahva intressijäsenen leima. Nimitysmenettelyn tulisi myös perustua avoimeen hakumenettelyyn. Sivutoimisista asiantuntijajäsenistä OA totesi lisäksi, että tulisi avoimesti pohtia sitä, olisiko asiantuntemus hankittavissa muulla tavoin kuin nykyisin on asianlaita.

Muodollisista istunnoista luopuminen merkitsisi OA:n mielestä vakuutusoikeuden tuomioistuinaseman muuttamista pois päin esimerkiksi muista ylimmistä muutoksenhakuasteista. Tätä kehitystä hän ei pitänyt toivottavana eikä se myöskään lisäisi vakuutusoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta.

5.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalivakuutuksen kantelut koskivat pääosin sairausvakuutuskorvauksia, asumistukia, vanhempien etuuksia, lääkekulukorvauksia, työkyvyttömyyseläkeitä, tapaturmakorvauksia, kuntoutusta ja rikosvahinkoja. Samoin kanneltiin myös opintotuesta ja sotilasavustusasioista sekä ulkomailla oleskelevan ja Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymiseen liittyvistä kysymyksistä.

Aikaisempien vuosien tapaan arvostelun kohteena oli usein se, että päätöksentekijät olivat kantelijan mielestä menelleet virheellisesti hylätessään etuushakemuksen tai valituksen. Kanteluissa tuli ilmi myös tyytymättömyys siihen, että hoitava lääkäri oli arvioinut etuuden hakijan työkyvyttömäksi, mutta vakuutuslaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa asiantuntijalääkäri oli katsonut, ettei hakija ollutkaan oikeutettu etuuteen. OA ei voi yleensä puuttua etuusratkaisun sisältöön. Tämän vuoksi hän joutui vastauksissaan toteamaan, että viranomainen oli ratkaissut asian sille kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään muutoksenhakekeinoja.

Kanteluissa oli kysymys kuitenkin myös viranomaisten menettelystä. Niissä arvosteltiin etenkin käsittelyn hitautta, palveluperiaatteen noudattamatta jättämistä

sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä. Päätöksen perusteluja koskevia kanteluita tuli edellisiä vuosia vähemmän. OA:n havaintojen mukaan päätösten perustelut ovatkin viime vuosina kehittyneet, vaikkakin parantamisen varaa on edelleenkin. Mm. Kela totesi helmikuussa 2009 eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan selvityksessä, että päätösten asianmukaiset ja riittävät perustelut ovat varsinkin harkinnanvaraisissa etuuksissa tärkeitä. Päätös on vastaus siihen, mitä asiakas on hakenut. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeissä on ratkaisutyön tueksi Kelassa laadittu päätökselle mallirunko, johon hakemuksesta saatavat tiedot sekä hylkäävän ratkaisun perustelut suhteessa lain sisältämiin myöntämisedellytyksiin esitetään osin valmiina, osin yksilöllisiä päätöstekstejä käyttäen.

Pitkät käsittelyajat edelleen ongelma

Hyvään hallintoon ja lainkäyttöön kuuluu, että asiat käsitellään asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa minkä lisäksi perustuslakimme turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämä on tärkeää siitä syystä, että kysymys on perustoimeentuloa turvaavista etuuksista. Käsittelyaikoja tarkasteltaessa tulee OA:n mukaan ottaa huomioon etuuden hakijan näkökulma ja arvioida asian kokonaiskäsittelyaikaa. Tällä hetkellä lopullisen ratkaisun saaminen tietyissä etuuksissa saattaa kestää hakemuksen jättämisestä vakuutusoiden päätökseen lähes kolme vuotta.

OA:n havaintojen mukaan Kelan etuuspäätösten käsittelyajat ovat viime vuosina olleet yleisesti ottaen kohtuullisia ja ratkaisu on annettu Kelan asettamien läpimenoaikojen rajoissa. Kansainväliset eläkehakemukset on kuitenkin yksittäinen etuusryhmä, joissa käsittelyajat ovat OA:n mukaan liian pitkät. Kelan vuosittain antamien etuuspäätösten määrä on suuri (lähes 14 miljoonaa). Suuret määrät selittävät myös sen, että Kelan antamien päätösten käsittelyajoista kanneltiin eniten.

Ratkaisuja pitkistä käsittelyajoista

Vakuutusoiden postitti tapaturmakorvauspäätöksen valittajalle vasta kolme kuukautta ratkaisun tekemisen jälkeen. OA katsoi, että kolmen kuukauden jälkityöaika oli liian pitkä. Keskimääräinen jälkityöaika oli kyseisenä ajankohtana 34 päivää. Eräänä syynä asian viivymiselle oli se, että kysymyksessä oli kesäaika, ja se, että asian esittelijän kesäloman jälkeen alkoi välittömästi hänen lähes kaksi kuukautta kestänyt virkavapautensa. OA katsoi, että esittelijän kesäloma ja virkavapaus olisi edellyttänyt, että päätettyjen juttujen jälkityöt tehdään ennen hänen lomansa ja virkavapautensa alkamista tai huolehditaan asian etenemisestä muutoin (3908/4/07*).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta oli postittanut päätöksen kantelijalle vasta kuuden kuukauden kulluttua ratkaisupäivästä. Syyksi lautakunta ilmoitti valituskäsittelyn ruuhkautumisen. OA katsoi, että lautakunta ei ollut käsitellyt asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Lautakunta kertoi selvityksessään muuttaneensa toimintatapojaan päätöksen postittamisessa ja saaneensa postitukseen kuluvan ajan lyhennettyä 2–4 viikkoon (1526/4/09*).

Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevan hakemuksen käsittely kesti Kelan Turun vakuutuspiirissä 11 kuukautta. Kela myönsi viivästyksen ja katsoi, että asia olisi tullut ratkaista runsas kuukausi hakemuksen saapumisesta.

Helsingin vakuutuspiirissä kesti sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevan hakemuksen käsittely puolestaan kolme kuukautta. Kantelija ei ollut saanut myöskään toimenpideohjetta hakemuskäsittelyn ajalle. OA:n mukaan hakemusten käsittely ei ollut sujunut ilman aiheetonta viivytystä, minkä lisäksi hän kehotti Helsingin toimistoa tarkastelemaan palveluprosessiaan (3641/4/08 ja 3236/4/08*).

Kelan Kainuun ja Pohjois-Karjalan vakuutuspiireissä kesti kahden asumistukihakemuksen käsittely noin neljä kuukautta, Vantaan ja Raaseporin vakuutuspiireissä puolestaan noin kolme kuukautta. Hakemusten käsittelyä viivästytti mm. tulonselvitysten hankkiminen, muiden etuuspäätösten odottaminen sekä tarpeettomien lisäselvitysten pyytäminen. OA katsoi, ettei hakemus-

ten käsittely ollut sujunut ilman aiheetonta viivästystä ja korosti sitä, että asumistuen saaminen on sidoksissa ruokakunnan tuloihin, joten kyse on henkilöistä, joiden taloudellinen tilanne on heikko. Hän totesi myös, että tarvittavat selvitykset on pyydettävä mahdollisimman pian ja ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä (3841/4/07*, 3295/4/08*, 3432/4/07 ja 73/4/09).

Hakijalla ei ollut mahdollisuutta hakea muutosta työeläkkeen määrään, ennen kuin Ruotsin eläkelaitos ja Kela olivat antaneet omat päätöksensä ja hän oli saanut Eläketurvakeskukselta EU:n sosiaaliturvasäännösten mukaisen päätösten yhteenvedon. Kela antoi oman ratkaisunsa vasta vuoden kuluttua siitä, kun Ruotsin eläkelaitoksen päätös oli saapunut Kelaan. Viivästyminen johtui Kelan mukaan mm. työruuhkasta. OA:n mukaan työkyvyttömyyseläkeasian käsittely viivästyi Kelassa. Hän korosti, että viranomaisen on organisoitava toimintansa perusoikeudet turvaavalla tavalla (52/4/08*).

Kantelija haki Kelalta sekä vanhuus- että työkyvyttömyyseläketä. Kela katsoi, että työkyvyttömyyseläkeasia on ratkaistava ensin, mutta lukuisten lisäselvityspyyntöjen johdosta asiassa annettiin työkyvyttömyyseläkepätös vasta 2,5 vuoden kuluttua siitä, kun hakemus oli saapunut Kelaan. OA:n mielestä vanhuuseläkeasia olisi voitu ratkaista väliaikaisella päätöksellä odottamatta työkyvyttömyyseläkeratkaisua. Käsittelyaika ei ollut OA:n mielestä vanhuuseläkeasiassa kohtuullinen eikä hyvän hallintotavan mukainen. OA piti myös työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyaikaa liian pitkänä. Asiasa olisi pitänyt kiirehtiä aktiivisesti kaikkien asiaan vaikuttavien selvitysten hankkimista ja niiden saavuttua antaa heti päätös (1400/4/08).

Kelan Vantaan vakuutuspiirissä harkinnanvaraisen kuntoutusasian käsittely kesti yli kaksi kuukautta. Kuntoutusasioiden läpimenoaika oli kyseisenä ajankohtana alle kuukauden. OA totesi, että hakemuksen käsittelyaika oli kaksi kertaa pitempi ja saattoi käsityksensä viivästymisestä Vantaan vakuutuspiiriin tietoon. Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että päätöksen perusteluissa oli harhaanjohtavasti viitattu kyseisenä vuonna käytettävissä olevaan rahamäärään (3078/4/07*). Kelan Turun vakuutuspiirissä kuntoutushakemuksen käsittely puolestaan kesti 81 päivää, mikä oli kaksi kertaa pi-

tempi kuin sanottujen hakemusten keskimääräinen käsittelyaika kyseisenä ajanjaksona. Viivästyksen syynä oli se, että toimisto oli pyytänyt hakijaa toimittamaan kuntoutussuunnitelman alkuperäisenä. OA:n mukaan Kelan olisi tullut arvioida, voitiinko asia ratkaista jäljennöksen perusteella eikä odottaa puoltatoista kuukautta, jolloin hakija toimitti sen Kelalle. OA katsoi, ettei päätöstä ollut annettu ilman aiheetonta viivästystä (2687/4/08*).

Kelan Helsingin vakuutuspiiri ei noudattanut lapsilaislaissa valituksen siirrolle määrättyä määräaikaa kantelijan valitusta käsitellessään. OA piti tärkeänä, että Kela noudattaa tarkasti laissa säädettyjä määräaikoja ja saattoi näkemyksensä Helsingin vakuutuspiiriin tietoon (3968/4/07).

Keskinäinen Vakuutusyhtiö Tapiola antoi tapaturmakorvauspäätöksen sinänsä lain edellyttämän kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun kaikki tarvittavat selvitykset olivat saapuneet yhtiöön. OA kiinnitti kuitenkin huomiota hakemuksen pitkään kokonaiskäsittelyaikaan. Hakemus saapui marraskuussa 2007, mutta yhtiö antoi ensimmäisen myönteisen korvauspäätöksen vasta tammikuussa 2009. OA:n mukaan yhtiön olisi tullut heti korvaushakemuksen saavuttua kartoittaa lisäselvitysten kokonaistarve ja sen jälkeen huolehtia siitä, että kaikki asiaan vaikuttavat selvitykset saapuvat riittävän nopeasti yhtiöön ja niiden saavuttua antaa heti päätös (1134/4/08 ja 2122/4/09).

Kantelija haki Pohjola Vakuutus Oy:ltä maksusitoumusta ajoneuvon käsihallintalaitteisiin. Yhtiö antoi asiassa päätöksen noin kuusi kuukautta myöhemmin, vaikka kantelija oli kiirehtinyt asian käsittelyä useita kertoja. Yhtiö myönsi, että kuuden kuukauden käsittelyajasta ainoastaan 16 päivää oli sellaisia, jotka olivat riippuvaisia kantelijasta itsestään. OA kiinnitti yhtiön huomiota siihen, että liikennevakuutuslainsäädäntöön perustuva asia tulee käsitellä joutuisasti sen kaikissa vaiheissa (2680/4/07*). Pohjola Vakuutus Oy ei ollut käsitellyt myös toisen kantelijan liikennevakuutusasiaa viivyttelemättä. Yhtiö totesi viivytyksen johtuneen mm. esittelijöiden vaihtumisesta ja työruuhkasta. OA katsoi, ettei viivästymistä voida selittää näillä syillä (1911/4/09).

Keskinäisessä Vakuutusyhtiössä Tapiolassa oli liikennevahinkoasian käsittely kestänyt viisi kuukautta. OA:n mukaan yhtiö ei ollut tehnyt päätöstä lisäselvitysten hankkimisesta riittävän ripeästi ja katsoi asiassa olleen aiheellonta viivytystä (2746/4/08).

OA kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön (STM) huomiota siihen, että 2,5 vuotta kestänyt maatalouslomituksen sijaisapumaksuja koskeneen kanteluasian käsittely oli kohtuuttoman pitkä. Hän totesi myös, että hyvän hallinnon mukainen menettely edellyttää, että kirjallisesti vireille tulleeeseen asiaan annetaan kirjallinen vastaus. STM:n olisi OA:n mielestä tullut vastata kantelijalle kirjallisesti ja viivytyksettä (1868/4/08).

Asianmukainen käsittely, palveluperiaate ja neuvonta

Käsittelyn joutuisuuden ohella on tärkeätä, että asiat käsitellään huolellisesti, päätökset perustellaan asianmukaisesti ja että etuuden hakijoita ohjataan ja neuvotaan riittävästi. Asioinnin ja asian käsittelyn järjestämisessä ja viranomaisten antamassa neuvonnassa ja opastamisessa todettiin useissa kanteluissa puutteita.

Valtiokonttori ei perustellut kuntoutustukipäätöstä OA:n mielestä riittävästi. Siinä ei tuotu esiin sovellettuja säännöksiä eikä myöskään perusteluja sille, miksi kuntoutustuesta oli vähennetty sotilasvammalain mukainen korvaus. OA esitti käsityksensä päätöksen riittämättömistä perusteluista Valtiokonttorin tietoon (3739/4/07).

Valtiokonttori ja Kela eivät ottaneet eläkepäätöksiä antaessaan huomioon Petrean kantelijasta tekemää kuntoutuskartoitusta, vaikka laitokset olivat tietoisia selvityksestä. Kuntoutustutkimuskartoitus toimitettiin Kelan Turun toimistoon ja siirrettiin asianmukaisesti sairauspäiväraha-asian käsittelemistä varten Kelan Martinlaakson toimistoon. Sitä ei kuitenkaan toimitettu työkyvyttömyyseläkehakemuksen liitteeksi eikä myöskään Valtiokonttoriin, jossa oli vireillä kantelijan työeläkelakien mukainen hakemus. OA katsoi, että perustuslakiin ja hallintolakiin kirjatut hyvän hallinnon periaatteet eivät toteutuneet (1527/4/08).

Kelan opintotukikeskus, Akaan toimisto ja Kangasalan toimisto antoivat virheellistä tietoa kantelijalle tämän alle 17-vuotiaan tyttären oikeudesta saada opintotukea. Etuudenmenetystä ei kuitenkaan tapahtunut, koska kantelija selvitti oikeuttaan etuuteen Kelan internet-sivuilta. Kantelijan oikeus perustuslain mukaiseen hyvään hallintoon (neuvonta) toteutui siten vain osittain, Kelan ylläpitämien internet-sivujen avulla. OA saattoi käsityksensä Kelan tietoon (3073/4/07).

Kela kehotti yhteyskeskusta kiinnittämään henkilökunnan huomiota puhelimitse annettavan neuvonnan oikeellisuuteen. Puhelinkeskustelun sisällöstä ei ollut saatavissa enää selvitystä, minkä lisäksi kantelija oli saanut nopeasti asiaansa riittävää ja asianmukaista informaatiota. Tämän vuoksi asia ei antanut OA:lle aihetta enempään (2580/4/08).

AOA Pajuoja saattoi Kelan tietoon käsityksen, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa riittävästi sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin asianmukaisesti. AOA:n mukaan Kela ei selvittänyt vahingonkorvausasian kohtuullistamista koskevaa asiaa kantelijalle tyhjentävästi. Toimiston olisi tullut informoida kantelijaa paremmin heti ensimmäisen yhteydenoton jälkeen ja varmistaa, että hän on ymmärtänyt asian (994/4/08).

Kelan Loimaan toimisto antoi kantelijalle hänen edesmenneen isänsä asumistuen liikamaksusta virheellisiä tietoja. Toimisto lähetti ensin väärän lomakkeen, josta sai sen käsityksen, että edesmenneellä isällä olisi saatavia Kelalta, vaikka hänelle oli maksettu liikaa etuutta. Lisäksi tarkistuspäätös ja takaisinperintäpäätös oli ot-sikoitu vanhuuseläkepäätökseksi ja takaisinperinnän merkittiin koskevan eläkettä, vaikka kysymys oli eläkkeensaajan asumistuesta. OA:n mielestä asian asianmukaiseen käsittelyyn olennaisena osana kuuluva huolellisuus sekä tietojen oikea, täsmällinen ja ajantasainen antaminen ei toteutunut Kelan Loimaan toimistossa asiaa käsiteltäessä. OA katsoi myös, että Kelan antaman asumistuen tarkistuspäätöksen käsittely kesti liian kauan. Hän korosti, että etuusasiat tulee käsitellä huolellisesti ja viivytyksettä, minkä lisäksi omaisille tulee antaa oikeaa ja täsmällistä tietoa heti kulloisenkin prosessin alkuvaiheessa (3668/4/07*).

Kantelija oli toimittanut asumistuen välitarkistushakemuksen Kelalle ajankohtana, jolloin oli vielä voimassa säännönmukainen valitusaika hänen edelliseen asumistukupäätökseensä. Kelan olisi tuossa yhteydessä tullut tarkistaa, oliko asiassa edellytyksiä oikeasta aiempaa päätöstä. OA kiinnitti ohjaavassa mielessä Kelan huomiota huolellisuuteen asumistukiasioiden käsittelyssä (211/4/08).

Kantelijan kuntoutusasian käsittelyn kesto sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa vaaransi kuntoutuksen oikea-aikaisuuden toteutumisen. Lautakunnan olisi tullut päätöksen perusteluissaan ottaa OA:n mielestä huomioon jo kulunut aika ja pidättäytyä määräämästä Kelaa järjestämään kuntoutus, jota ei ollut ajan kulumisen vuoksi mahdollista enää järjestää. OA korosti Kelan velvollisuutta informoida aktiivisesti kuntoutuksen hakijaa hänen käytettävissään olevista keinoista ja siitä, mitä kuntoutusasian muutoksenhakuprosessi ja sen kesto merkitsivät. OA painotti myös Kelan ja julkisen sektorin yhteistyön merkitystä kuntoutusasiassa (2891/4/07 ja 1280/4/08*).

If Vahinkovakuutusyhtiö Oy antoi kolmen kuukauden kuluttua tapaturmailmoituksen jättämisestä hylkäävän päätöksen. Sittemmin yhtiö antoi uuden ratkaisun, jossa se totesi, että kantelija olikin oikeutettu korvaukseen. Asiassa ei kuitenkaan ollut esitetty tosiasiallisesti uutta selvitystä. OA:n mielestä korvausasian käsittely oli kantelijan kannalta katsottuna hämmäntävä, ja hän kiinnitti huomiota siihen, että hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. OA:n mukaan yhtiö ei käsitellyt korvausasiaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, minkä seurauksena korvausasian käsittely viivästyi (1695/4/08).

Kantelijan äidin kuolinpesä oli myynyt kuolinpesän auton. Tieto omistajan vaihdoksesta ei kulkeutunut asianmukaisesti Keskinäiseen Vakuutusyhtiöön Fenniaan. Samanaikaisesti kantelija oli ollut puhelimitse yhteydessä Fenniaan aikomuksenaan muuttaa kuolinpesän vakuutusasioiden postiosoite. Yhtiön virkailija oli kuitenkin muuttanut virheellisesti kantelijan vakuutusentottajaksi. Ajoneuvon vakuutusmaksut olivat tällä välin erääntyneet ja yhtiö ehti siirtää asian perintäyhtiölle ennen kuin tieto omistajan vaihdoksesta tuli yhtiölle.

Fennia käytti kantelijalle lähettämissään kirjeissä lisäksi ruotsia, joka oli kantelijan äidin äidinkieli, vaikka kantelija itse oli suomenkielinen. OA katsoi, että Fennia ei ollut käsitellyt asiaa asianmukaisesti ja riittävän huolellisesti. Hän korosti huolellisuutta erityisesti puhelinasioinnissa (2634/4/08*).

5.13.3 TARKASTUKSET

OA on viime vuosina tehnyt tarkastuksia vakuutusoi-keuteen, lakisääteisen sosiaalivakuutuksen muutoksenhakulautakuntiin ja ensimmäisen asteen työeläkelaitoksiin sekä Kelan toimistoihin, vakuutuspiireihin ja yhteyskeskukseen. Vuonna 2009 OA teki tarkastuksen Kelan keskushallintoon, jossa erityisteemoina oli kansainväliseen sosiaaliturvaan liittyvät asiat ja kuntoutusasiat.

Kansainväliset asiat

OA on laillisuusvalvontatyössään havainnut mm., että kansainvälisten eläkehakemusten käsittelyajat ovat usein pitkiä ja että kansainvälisissä etuusasioissa on viivästytty. Mm. tästä syystä OA tutustui tarkastusellaan Kelan hallinnoimien kansainvälisten etuusasioiden käsittelyyn.

Kelassa on pyritty siihen, että kaikkien toimistojen ja yhteyskeskusten toimihenkilöt ovat perillä kansainvälisistä asioista, jotta asiakkaiden neuvonta olisi kokonaisvaltaista. Tärkeänä erityishaasteena on pidetty kulttuurierojen tunnistamista asiakaspalvelutilanteessa. EU-lainsäädännön monimutkaisuus ja järjestelmien erilaisuus eri maissa tekee kansainvälisistä asioista haasteellisia. Uudet EU:n koordinaatioasetukset tulevat sovellettaviksi 1.5.2010. Sähköiseen tiedonvaihtoon siirtymään kaikkien maiden kesken siirtymäajan kuluessa. Keskeinen muutos uudessa toimeenpanoasetuksessa on se, että siinä määritellään, minkä valtion lainsäädäntöä sovelletaan väliaikaisesti silloin, kun ei ole selvää, mikä valtio on toimivaltainen.

Vakuuttamisasioissa havaittiin ongelmaksi se, että eri maiden eläkelaitosten välinen yhteistyö ei toimi kaikissa tilanteissa ja että asiakas saa joko lähtö- tai tulomaan viranomaisilta jossain määrin väärää tietoa. Lähes puolessa hakemuksista on lisäselvityksen tarvetta, jolloin lähtömaasta on pyydettävä selvitystä mm. työssäoloehdon täyttymisestä.

Kela tekee vakuuttamisratkaisuja vuosittain yli 100 000. Hakemuksista 30 % sisältää myös etuushakemuksen. ETA-eläkkeiden ratkaisutoiminta on Kelassa keskitetty EU-eläkeyksiköihin ja ulkomaanysikköön. Kansainvälisten eläkehakemusten pitkiin käsittelyaikoihin vaikuttaa mm. se, että Kela antaa päätöksen viimeisenä. Laitos joutuu odottamaan sekä ulkomaisten että kotimaisten työeläkelaitosten päätöksiä ja Eläketurvakeskuksen (ETK) yhteenvetopäätöstä ennen kuin voi antaa oman ratkaisunsa. EU:n ulkopuolisista ulkomaisista eläkkeistä ei aina saada viranomaisilta suoraan tietoja, vaan selvityksiä joudutaan pyytämään myös asiakkailta itseltään.

Kela pyrkii lyhentämään kansainvälisten eläkehakemusten käsittelyaikoja tehostamalla yhteistyötä ulkomaisten laitosten, etenkin Ruotsin eläkelaitosten, kanssa ja lyhentämällä prosessia ETK:n kanssa. Sisäistä organisoitua on tarkoitus myös parantaa ja lisätä resursseja kansainvälisten eläkehakemusten käsittelyssä. Kela ilmoitti myös reagoivansa vastaisuudessa useammin kiirehtimiskirjeillä, jos ulkomaan laitos ei ole toimittanut pyydettyä selvitystä riittävän nopeasti.

Kuntoutusasiat

OA on kanteluita käsitellessään myös havainnut, että kuntoutusjärjestelmä on hajanainen ja että kuntoutuksen alueella on paljon toimijoita. Koska kuntoutus on sosiaaliturvan tärkeä osa-alue, OA halusi tutustua siihen liittyvien etuuksien käsittelyyn ja järjestelmän toimivuuteen Kelassa.

Kuntoutusasioista tarkastuksella olivat esillä Kelan ja työeläkelaitosten työnjako ammatillisessa kuntoutuksessa, kuntoutustarpeen selvittäminen sairauspäivärahakaudella, kuntoutuksen oikea-aikaisuus, laitospun-

toutuksen laadun valvonta sekä Kelan ja julkisen terveydenhuollon työnjako vaikeavammaisten kuntoutuksessa.

Kela toi tarkastuksella esiin havaintoja, joiden taustalla oli sen näkemyksen mukaan pääasiassa jonkin muun viranomaisen tai muun yhteistyökumppanin menettely. Esimerkiksi julkinen terveydenhuolto ei Kelan mukaan aina toteuta kuntoutusta antamiensa suositusten mukaisesti silloin kun Kela ei ole sitä järjestänyt. Myöskään työterveyshuolto ei ole Kelan mukaan onnistunut asiakkaidensa ohjaamisessa oikean kuntoutusta järjestävän toimijan puoleen, vaan usein asiakkaita ohjataan Kelaan, vaikka vastuu kuntoutuksen järjestämisestä olisi työeläkelaitoksella. Lisäksi käytännön tasolla työnjako Kelan ja työeläkelaitosten välillä ammatillisessa kuntoutuksessa ei ole riittävän selkeä.

Kela ilmoitti pyrkineensä mm. asiakkaille annettavan neuvonnan kautta vähentämään esiintyviä ongelmia. OA piti neuvonnan ja ohjauksen lisäämistä tärkeänä, jotta kuntoutusta tarvitsevat osaisivat hakeutua oikea-aikaisesti oikean toimijan puoleen. Hänen mukaansa tarkastuksella saatu selvitys osoitti, että kuntoutusasioiden hoitamisessa oli käytännön tasolla ongelmia, jotka vaarantavat kuntoutuksen tavoitteiden asianmukaista toteutumista. OA korosti, että yhteistyön eri toimijoiden kesken on oltava mahdollisimman sujuvaa, koska kuntoutusasioissa oikea-aikaisuus on keskeistä. OA:n mukaan on kohtuutonta, jos kuntoutusasiakkaat joutuvat vaikeassa tilanteessaan kärsimään siitä, että viranomaistalolla yhteistyö ei toimi asianmukaisesti. Tämän vuoksi hän pyysikin tarkastuksen jälkeen Kelalta mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten lisäselvitystä tarkastuksella esillä olleista ongelmista.

Kela antoi pyydetyn selvityksensä 20.11.2009. Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen osalta Kela korosti, että Suomessa kunnilla on ensisijaisesti vastuu huolehtia lääkinnällisen kuntoutuksen palveluiden järjestämisestä. Kelan mukaan ongelmia ilmenee yleensä silloin, kun Kelalla ei ole kuntoutuksen järjestämisvelvollisuutta ja se hylkää kuntoutushakemuksen. Kuntoutusvastuu kuuluisi tällöin terveydenhuollolle, jossa myös kuntoutussuunnitelma on laadittu. Kela ilmoitti pyrkivänsä omalta osaltaan huolehtimaan siitä, että kuntoutusaloitteen tekijä saa tiedon kuntoutusvastuus-

*taan. Lisäksi se ohjaa hakijoita henkilökohtaisesti ha-
keutumaan terveydenhuollon palveluiden piiriin.*

*Ammatillisen kuntoutuksen yhteistyön suurimpana
haasteena on Kelan mukaan kentän monitahoisuus.
Käytännön tasolla pelkkä ohjaaminen oikean toimijan
puoleen ei riitä ja lakisääteisten asiakasyhteistyöryh-
mien nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen voisi olla
paikallaan kuntoutujien ohjaamisessa. Kelan mukaan
työterveyshuollon tärkeä rooli asiakkaiden ohjaamises-
sa oikean järjestäjätahon puoleen ei toimi kaikilta osin.
Epäkohtia pyritään ratkaisemaan tiedottamisen lisäk-
si sidosryhmäyhteistyöllä.*

*Kuntoutuksen oikea-aikaisuuden osalta ongelmana on
Kelan mukaan muutoksenhaun pitkittyminen, johon
onkin aiheellisesti kiinnitetty huomiota. Kuntoutuspal-
velut ovat niin kalliita, että vain harvat asiakkaat voi-
vat ottaa riskin ja maksaa itse kuntoutuskustannukset.
Muutoksenhakuprosessin pitäisi nopeutua eikä se Ke-
lan mukaan onnistu yksin sen toimin.*

*Kela korosti selvityksessään tiedon lisäämistä kuntou-
tusasioista ja alan toimijoista. Se viittasi omiin panos-
tuksiinsa ja ilmoitti toivomuksenaan, että myös tervey-
denhuollon ammattihenkilöt saisivat omassa koulutuk-
sessaan laajemmin opetusta kuntoutuksesta. Kelan
mukaan myös SATA-komiteassa käsiteltiin kuntoutus-
asioita. Merkittävänä ehdotuksena Kela pitää vaikea-
vammaisten kuntoutuksen osalta vammaiseturuskylä-
sen poistamista. Muutos mahdollistaisi kuntoutuksen
tarvearvion tekemisen itsenäisesti. Lisäksi ammatillisen
kuntoutuksen järjestelmää pyritään kehittämään toi-
mivammaksi asiakkaan näkökulmasta. Kuntoutuksen
toimijat veloitettaisiin selvittämään, käynnistämään
ja toteuttamaan kuntoutusprosessi silloin, kun siihen
asiakkaan näkökulmasta olisi tarvetta.*

*Kelan näkemyksen mukaan myös valmisteilla oleva
terveydenhuoltolaki näyttäisi tuovan selkeyttä kuntou-
tusasiakkaiden tilanteeseen ja korostavan terveyden-
huollon vastuuta suunnittelemansa kuntoutuksen jär-
jestämiseen.*

5.13.4 RATKAISUJA

Sosiaaliturvan muutoksenhaku- lautakunta käsitteli tietyt valitukset lainvastaisesti

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta oli asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi omaksunut poikkeusmenet- telyn, jonka mukaan istutuksi voitiin merkitä sellaiset jaoston jäsenten etukäteen katsomat jutut, joista kaikki olivat olleet samaa mieltä, vaikka jaoston istunto jäi to- siasiallisesti pitämättä.

Laissa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta to- detaan, että jaosto on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä edel- lyttäen, että jaoston jäsenet, jotka eivät ole paikalla, ovat kirjallisesti ennen kokousta ilmoittaneet yhtyvän- sä esittelijän esitykseen ja tällä kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet.

OA ymmärsi sinänsä lautakunnan yrityksiä löytää vai- keassa juttutilanteessa ratkaisuja, joilla valituskäsittelyä voidaan nopeuttaa. Hänen mukaansa ratkaisua ei saa kuitenkaan hakea menettelyistä, joille ei löydy tu- kea lainsäädännöstä. Kysymys kokoonpanon päätös- valtaisuudesta kuuluu viime kädessä ylimpänä muutok- senhakuasteena toimivalle vakuutusosikeudelle. OA:n mukaan muutoksenhakijoilla ei kuitenkaan ole käytän- nössä mahdollisuutta saada tietoa siitä, että asia on ratkaistu poikkeuksellisesti ilman istuntoa. Myöskään vakuutusosikeudella ei ole pääsääntöisesti käytettävis- sään tietoa, josta voisi päätellä istunnon jääneen pitä- mättä. OA piti asiaa tärkeänä muutoksenhakijoiden oi- keusturvan kannalta. Laista tai sen esitöistä ei löydy OA:n mukaan tukea lautakunnan menettelylle. Hänen tiedossaan ei myöskään ollut, että muissa muutoksen- hakuasteissa olisi menetelty samoin. OA piti menette- lyä lainvastaisena ja saattoi käsityksensä sosiaalitur- van muutoksenhakulautakunnan tietoon.

OA Paunion päätös 29.1.2009,
dnro 1490/4/07*, esittelijä Juha Niemelä

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ilmoitti 23.2.2009 päivätyssä kirjeessään luopuneena sädösten vastaisena pidettävästä menettelystä ja tulevansa lisäksi jatkossa päiväämään kaikki päätöksensä tosiasialliselle kokouspäivälle.

Käsittelikö vakuutus oikeus asian puolueettomassa kokoonpanossa?

Vakuutus oikeuden antamaan ratkaisuun osallistui mm. sivutoiminen asiantuntijajäsen, jonka päätöksi oli erään liiton lakimiehen tehtävä. Kantelija, joka oli kyseisen liiton jäsen, pyysi korvausasiassaan oikeusapua liitosta. Asiaa käsitteli ja valmisti liiton toinen lakimies, joka toimi myös kantelijan oikeudenkäyntiasiamiehenä vakuutus oikeudessa korvausasiaa käsiteltäessä. Vakuutus oikeudelle toimitetun valituskirjelmän oli allekirjoittanut oikeusavustajana toiminut liiton lakimies. Koska jutun asiakirjat toimitettiin tuolloin myös sivutoimisille asiantuntijajäsenille, oli liiton toisen lakimiehen toimiminen kantelijan asiamiehenä havaittavissa jutun asiakirjoista.

Korvausasiaa käsiteltäessä ei tehty esteellisyysvähitettä ennen asian ratkaisua. Tällaisessa tilanteessa tuomari arvioi lähtökohtaisesti itse esteellisyytensä ja tarvittaessa jättävä itsensä asian käsittelystä. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimien voi myös omasta aloitteestaan ottaa ratkaistavakseen kysymyksen esteellisyydestä. Vakuutus oikeus toteasi lausunnossaan, että ratkaisukokoonpano ei välttämättä tiedä, onko yksityisenä asianosaisena oleva muutoksenhakija sen järjestön jäsen, jossa vakuutus-oikeuteen nimitetty sivutoiminen asiantuntijajäsen työskentelee päätömisestä. Vakuutus oikeus ei nostanut viran puolesta esille kysymystä mahdollisesta sivutoimisen jäsenen esteellisyydestä. Koska asiakirjoista oli havaittavissa, että asiamies toimi muutoksenhakijan asiamiehenä, olisi ratkaisukokoonpanon tullut OA:n mukaan nostaa esille kysymys siitä, voiko saman liiton päätömisena lakimiehenä toiminut vakuutus oikeuden asiantuntijajäsen toimia kyseisessä asiassa vakuutus-oikeuden jäsenenä.

OA:n mukaan tilannetta, jossa käsiteltävässä asiassa sekä asiamies että tuomioistuimen jäsen toimivat samanaikaisesti päätömisestä samassa jäsenistön etuja valvovassa organisaatiossa, ei voida pitää puolueettomuutta objektiiviselta kannalta arvioitaessa tyydyttävänä. Vakuutus oikeuden tulisi OA:n mukaan kiinnittää toiminnassaan huomiota siihen, että tällaisia tilanteita mahdollisuuksien mukaan vältettäisiin.

Asiantuntijajäsenen olisi OA:n mielestä tullut omasta aloitteestaan kiinnittää asiaan huomiota ja arvioida ratkaisukokoonpanon kanssa sitä, miltä asia näyttäisi ulospäin eli olisiko osapuolilla perusteltua aihetta ulkoisten seikkojen perusteella epäillä tuomarin puolueettomuutta.

OA oli samaa mieltä vakuutus oikeuden kanssa siitä, että tämänkaltainen esteellisyysarviointi tulisi ratkaista lainkäyttömenettelyssä. Tässä tarkoituksessa OA esitti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n nojalla, että vakuutus oikeus arvioisi, onko sen antama päätös ratkaistu kokoonpanossa, jota voidaan pitää objektiiviselta kannalta katsottuna puolueettomana.

OA Paunio pöytäkirja 31.12.2009,
dnro 1398/4/08, esittelijä Lea Haapkylä

5.14

TYÖVOIMA JA
TYÖTTÖMYYSTURVA

Asiaryhmään kuuluu työhallintoa, työttömyysturvaa, työsuojelua ja siviilipalvelusta koskevia asioita. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittua perustoimentulonturvaa. Siinä on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Se on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 229.

Ratkaisijoina asiaryhmässä toimivat AOA *Jukka Lindstedt* ja 1.10.2009 alkaen AOA *Jussi Pajujoja*. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Niemelä*.

5.14.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA
LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Vuonna 2008 alkanut taloudellinen taantuma jatkui koko kertomusvuoden ajan. Työttömien ja lomautettujen määrä kasvoi voimakkaasti, mikä lisäsi työttömyysturvahakemusten määrää erityisesti työttömyyskassoissa. Tämä johti hakemuskäsittelyn ruuhkautumiseen ja hakemusten käsittelyaikojen pidentymiseen, mistä aiheutui työttömille taloudellisia vaikeuksia päätöksiä odotettaessa.

Työttömyysturvalakiin säädettiin 1.7.2009 alkaen muutos, joka mahdollisti ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan maksamisen enakkona enintään kahden kuukauden ajalta. Irtisanottavien ja lomautettujen asemaa pyrittiin parantamaan laajentamalla mm. määräaikaissa työsuhteessa olevien muutosturvaa. Muutosturvan tavoitteena on nopeuttaa ja helpottaa irtisanotun pääsyä uuteen työhön. Turva sisältää irtisanotun palkallisen vapaan uuden työn etsimistä varten, työnantajan tehostunutta tiedotusta, henkilöstön kanssa tehtävän toimintasuunnitelman sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa laadittavat työllistymisohjelmat.

Työnhakijoiden yhdenvertaisuutta lisäsi puolestaan työttömyysturvalain muutos. Siinä säädettiin oikeus työttömyysetuuteen tilanteissa, joissa työntekijän työntekovelvollisuus ja työnantajan palkanmaksuvelvollisuus keskeytyvät työsuhteen ehtojen pysyessä muutoin ennallaan. Muutoksen myötä esimerkiksi koulun-

käyntiavustajat ja tuntiopettajat tulivat oikeutetuiksi työttömyysetuuksiin, jos heidän kanssaan on toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen alkaessa sovittu palkanmaksun keskeytyksestä.

Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistelevalle SATA-komitealle jatkoi työtään ja julkaisi mietintönsä joulukuun lopussa. Komitea esitti työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopumista. Se teki myös esityksen toimeentuloturvan kannustavuuden lisäämiseksi työllistämisetelikokeilulla ja yksinkertaistamalla työttömyysturvan sovittelua. Työllistymismahdollisuuksien parantamiseen liittyviä ehdotuksia ovat puolestaan aktivointisuunnitelman aikaistaminen ja sen seurannan tehostaminen sekä oikea-aikaisen ja viivyttyksettömän kuntoutuksen toteuttaminen.

Jo työnsä aikaisemmassa vaiheessa komitea esitti yli kymmenen vuotta määräaikaisena voimassa olleen vuorotteluvapaajärjestelmän vakinaistamista. Marraskuussa 2009 eduskunta säätikin vuorotteluvapaalain pysyväksi vuoden 2010 alusta.

Valtion aluehallintoa uudistettiin merkittävästi 1.1.2010 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Jatkossa valtion aluehallinnon tehtäviä hoitavat kaksi uutta monialaista virastoa. Aluehallintovirastojen (AVI) toimialaan kuuluu mm. työsuojelun valvonta ja kehittäminen. Työmarkkinoiden toiminnan alueellinen edistäminen on jatkossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) toimialaa. Keskukset myös ohjaavat ja valvovat paikallistaloudella toimivia työ- ja elinkeinotoimistoja.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa oli käsiteltävänä työttömyysturva-asian käsittelyn kesto työttömyyskassassa koskeva asia. Käsittely päättyi, kun Suomen hallitus tarjoutui maksamaan hakijalle 4 500 euron korvaukset. Asia oli aikanaan myös AOA Lindstedtin arvioitavana ja sitä on selostettu vuoden 2006 kertomuksessa (1714/4/04*).

5.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Taloudellinen laskusuhdanne näkyi myös asiaryhmän kanteluissa. Vuoden aikana tuli vireille 236 työalan kantelua, mikä luku on selvästi edellisvuotta (148)

suurempi. Asiaryhmään luokiteltuja kanteluita ratkaistiin 221, mikä sekin on selvästi edellisvuotta (140) enemmän.

Kantelumäärän lisäyksestä yli puolet johtui työttömyyskassojen käsittelyajoja koskevista kanteluista. Asioiden käsittelyn kesto oli arvioitavana työttömyyskassojen lisäksi mm. Kansaneläkelaitoksessa (Kela) ja työvoima-toimikunnissa. Käsittelyaikatarkaisuja esitellään tarkemmin jäljempänä.

Saapuneissa kanteluissa oli nähtävissä myös lisääntyneet asiointi työ- ja elinkeinotoimistoissa. Aiempia vuosia enemmän kanteluissa esitettiin esimerkiksi tyytymättömyyttä toimistossa saatuun palveluun tai neuvontaan.

Ratkaistuista asioista johti toimenpiteeseen 70 eli noin 30 %. Niissä viranomaisen tietoon saatettiin joko ohjaava tai moittiva käsitys havaitusta virheellisestä menettelystä. Lukuun sisältyy huomattava määrä työttömyyskassojen käsittelyajoja koskevia ratkaisuja. Yksi kantelu johti huomautuksen antamiseen.

Kantelun kohteena oli usein etuuspäätöksen sisältö eli tyytymättömyys annettuun ratkaisuun. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua viranomaisen harkintavallan puitteissa tehtyihin ratkaisuihin eikä muuttaa tai kumota päätöksiä. Kanteluista osa jäi tutkimatta sen vuoksi, että asia oli vireillä muussa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Sekä vireilläolo- että päätökseen tyytymättömien kanteluita oli noin 30, mikä vastaa edellisvuoden määriä.

5.14.3 RATKAISUJA

Hakemusten käsittelyajat työttömyyskassoissa pidentyivät

Oikeusasiamiehelle saapui noin 60 kantelua etuushakemusten pitkistä käsittelyajoista työttömyyskassoissa. Eniten kanteluita saapui IAET-kassan ja Metallityövän Työttömyyskassan käsittelyajoista, yli 20 kummastakin. AOA Pajuoja otti näiden työttömyyskassojen, kuten myös Toimihenkilöiden Työttömyyskassan ja Rakennusalan Työttömyyskassan käsittelytilanteet omana aloitteenaan seurantaansa.

Työttömyyskassojen antamista selvityksistä ilmeni, että irtisanomisten ja lomautusten voimakkaan kasvun myötä etuushakemusten käsittely kassoissa ruuhkautui. Lisäksi esimerkiksi IAET-kassassa käsittelyn ruuhkautumiseen vaikutti etuusmaksujärjestelmän samanaikainen uusiminen.

Työttömyyskassat olivat vastanneet hakemusmäärän kasvuun palkkaamalla lisää etuuskäsittelijöitä. Tästä huolimatta hakemusten keskimääräiset käsittelyajat ehtivät pidentyä vuoden 2009 kesään mennessä pahimmillaan 3–4 kuukauteen, kun tavoitteena on normaalioloissa ollut ratkaista hakemukset kahden viikon kuluessa. Loppuvuotta kohden käsittelyaika-tilanteet kääntyivät parempaan suuntaan.

AOA katsoi ratkaisuissaan, että työttömyyskassojen menettelyä ei voitu sinänsä pitää moitittavana, kun otettiin huomioon niiden jäsenistön työttömyyden ennakoidut nopea kasvu, muut käsittelyajojen pidentymiseen johtaneet syyt ja käsittelyajojen lyhentämiseksi tehdyt toimenpiteet.

AOA korosti työttömyysturva-asioiden viivytyksettömän käsittelyn merkitystä. Hän piti tärkeänä, että työttömyyskassat saavat lyhennettyä hakemusten käsittelyajan kohtuulliseksi. Seuranta varten hän pyysi IAET -kassaa sekä Metallityövän ja Toimihenkilöiden Työttömyyskassoja ilmoittamaan 15.1.2010 mennessä, miten pitkiä etuushakemusten käsittelyajat olivat vuodenvaihteessa 2009–2010. Rakennusalan työttömyyskassan seuranta ulottuu maaliskuun loppuun 2010 ja kassalle asetettu määräpäivä on 15.4.2010.

AOA Pajuojaan päätökset 13.10.2009, dnro 3890/2/09*, 14.10.2009, dnro 3885/2/09, 29.10.2009, dnro 3999/2/09 ja 16.12.2009, dnro 4685/2/09, esittelijä Kari Muukkonen

IAET-kassa ilmoitti työttömyysturvan ensihakemusten käsittelyajaksi vuodenvaihteessa 2009–2010 alle kolme viikkoa. Käsittelyajan lyhentymiseen olivat kassan mukaan vaikuttaneet aiemmin palkatun lisätyövoiman harjaantuminen työtehtäviinsä, kassassa toteutetut työjärjestelyt sekä ensihakemusten määrän merkittävä väheneminen. Kassa arvioi pystyvänsä pitämään käsittelyajan alle kuukaudessa, vaikka hakemusten määrä kasvaisi huomattavastikin.

Metallityöväen Työttömyyskassa ilmoitti 4.1.2010 antamassaan selvityksessä käsittelevänsä parhaillaan alle kaksi viikkoa vanhoja hakemuksia.

Toimihenkilöiden työttömyyskassa ilmoitti 14.1.2010, että ensihakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli ollut joulukuussa 2009 noin kolme viikkoa.

Hakemusmäärät kasvoivat myös Kelassa

Myös Kelan käsiteltäväksi tulevien työttömyysturvahakemusten määrä lisääntyi vuoden 2009 aikana verrattuna edelliseen vuoteen. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan vakuutuspiirissä työmarkkinatukiasian käsittely kesti 2,5 kuukautta. Kelan asettama valtakunnallinen käsittelyaikatavoite on seitsemän päivää.

Kelan hallitus teki maaliskuussa 2009 päätöksen rekrytoida lisää henkilökuntaa vastatakseen hakemusmäärien kasvuun. Toisaalta vakuutuspiirien välinen työntasausta on keino estää käsittelyaikojen pidentymistä. AOA Pajuoja totesi Kelan pystyneen toistaiseksi hallitsemaan hakemusmäärän kasvun. AOA piti kuitenkin tärkeänä, että Kela pystyy jatkossakin käsittelemään työttömyysturvahakemukset viivyttyksellä. Tämän vuoksi hän pyysi Kela toimittamaan 29.1.2010 mennessä tiedot vuoden 2009 hakemusmääristä ja käsittelyajoista.

AOA Pajuojan päätös 3.11.2009, dnro 878/4/09*, esittelijä Juha Niemelä

Kelan toimittamasta selvityksestä ilmeni, että työttömyysturvaetuuksien keskimääräinen käsittelyaika oli ollut pisimmillään heinäkuussa (11 päivää). Loppuvuotta kohden käsittelyaika lyheni ja joulukuussa Kela oli päässyt tavoittelemaansa yhden viikon käsittelyaikaan.

Valitusten käsittelyaikaa seurattiin

AOA Pajuoja otti lisäksi omana aloitteenaan (4032/2/09) tutkittavaksi valitusten käsittelyaikatilanteen työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa, koska lautakuntaan saapuvien valitusten määrä on ollut kasvussa loppuvuodesta 2008 alkaen. Keskimääräinen käsittelyaika oli lokakuussa 2009 noin seitsemän kuukautta, mikä oli AOA:n mukaan vielä kohtuullinen.

Keskimääräinen käsittelyaika ei kuitenkaan saisi pidentyä ja luonnollisesti olisi parempi, että lautakunta saisi sitä lyhennettyä. AOA piti todennäköisenä, että lautakuntaan saapuvien valitusten määrä kasvaa vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa. Hän pyysikin lautakuntaa ilmoittamaan 29.1.2010 mennessä tiedot valitusten määristä ja käsittelyajoista sekä selvityksen toimenpiteistä, joilla lautakunta pyrkii vastaamaan valitusmäärän kasvuun.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ilmoitti selvityksessään saapuvien valitusten määrän lisääntyneen loppuvuodesta 2009. Lisärekrytointien ja sisäisten työjärjestelyiden, mm. ylitöiden avulla lautakunta onnistui pitämään valitusten keskimääräisen käsittelyajan edellisvuoden tasossa eli vajaassa seitsemässä kuukaudessa. Päätösten postittamisprosessin tehostamisen myötä käsittelyaika oli joulukuussa kuukauden lyhyempi kuin alkuvuodesta.

Lautakunta arvioi pystyvänsä käsittelemään jatkossakin sille saapuneet valitukset ilman käsittelyajan määrittävää pidentymistä, jos valitusten kasvu pysyy maltillisena ja lautakunnan kaavailemat lisärekrytoinnit TE-toimiston kautta toteutuvat. Jos valitusten määrä ylittää säännöllisesti 1 000 kappaleen kuukausimäärän, niiden keskimääräisen käsittelyajan pidentymistä on lautakunnan mukaan erittäin vaikea estää sen nykyisillä resursseilla.

Lisäselvitys tammi–toukokuun 2010 kehityksestä on pyydetty 7.6.2010 mennessä.

Keski-Suomen työsuojelupiirille moitteet työsuojeluasioiden käsittelyn viipymisestä

AOA Pajuoja antoi samanaikaisesti ratkaisun kahteen Keski-Suomen työsuojelupiiriin menettelyä koskevaan kanteluun, joista toisessa hän arvosteli myös poliisin menettelyä.

Ensimmäisessä tapauksessa poliisi oli lähettänyt helmikuussa 2007 esitutkinta-aineiston työsuojelupiiriin lausuntoa varten. Piirin lakimies antoi lausuntonsa maaliskuussa 2008, kun syyteoikeuden vanhentuminen oli jo käsillä. Poliisi kiirehti lausuntoa neljä kertaa sähköpostitse ja puhelimitse. Lakimies antoi lausunnon vasta, kun johtava kihlakunnansyyttäjä asetti hänelle määräajan. Myös kantelija oli useasti yhteydessä lakimieheen kiirehtien asiaa.

AOA totesi ratkaisussaan, että työsuojelurikosten tutkinta on syyteoikeuden nopean, kahden vuoden vanhentumisaajan vuoksi tehtävä kiireellisesti. Kiireellisyysvaatimusta korostaa hänen mukaansa se, että tutkinta ja kautuu kahdelle eri viranomaiselle, poliisille ja työsuojelupiirille. Lisäksi on varattava aikaa yleiselle syyttäjälle mahdollisen syyteharkinnan tekemiseen.

AOA:n mukaan poliisi on vastuussa esitutkinnan loppuun saattamisesta. Piirin lakimies oli kuitenkin omalla menettelyllään aiheuttanut esitutkinnan viiveen. Lakimies ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä käsittelyn kestolle.

AOA katsoi työsuojelupiirin viivyttelleen lausunnon antamisessa poliisille työsuojeluasiassa. Hän moitti myös poliisin tutkinnanjohtajaa esitutkinnan viipymisestä. Tutkinnanjohtaja oli yhteydessä syyttäjään vasta, kun syyteoikeus oli vanhenemassa. Tutkinnanjohtajan mukaan syynä viipymiseen oli suuri työmäärä. Hän ei katsonut voivansa priorisoida työrikoksia vakavien henkeen ja terveyteen kohdistuvien, välittömiä toimia edellyttävien rikosten kustannuksella.

Apulaisvaltakunnansyyttäjä oli jo aiemmin arvostellut syyttäjän yhteydenpitoa samassa asiassa.

Toisessa tapauksessa työsuojeluasia oli saapunut Keski-Suomen työsuojelupiiriin käsiteltäväksi neljä kuukautta ennen syyteoikeuden vanhenemista. Lakimies arvioi ensin, ettei asiaa saateta poliisitutkintaan. Myöhemmin hän kuitenkin toimitti asian tutkittavaksi syyteoikeuden jo vanhentunutta. AOA arvosteli lakimiehen menettelyä myös tässä asiassa.

AOA korosti ratkaisuisista antamassaan tiedotteesta 3.12.2009 viranomaisten yhteistyön merkitystä. AOA:n mukaan olisi perusteltua, että Keski-Suomen poliisi, työsuojelupiiri ja syyttäjä kehittäisivät yhteistyötään työsuojelurikosepäilyissä ja niiden tutkinnassa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi niin, että työrikoksissa poliisin olisi toimitettava syyttäjälle kirjallinen tutkintasuunnitelma aikatauluineen. Syyteoikeuden lyhyen vanhentumisaajan takia yhteistyöllä on poikkeuksellisen suuri merkitys työrikosten seuraamusjärjestelmässä. Sillä on myös ennalta ehkäisevää vaikutusta työturvallisuuden laiminlyöntien torjunnassa.

Työrikosten vanhentumista käsitellään myös syyttäjäsasioiden jaksossa s. 118.

AOA Pajuojan päätökset 1.12.2009, dnrot 460/4/08* ja 1753/4/08*, esittelijä Astrid Geisor-Goman ja 2497/4/08*, esittelijä Juha Niemelä

Kelan tietojensaantioikeutta syytä täsmentää

Soveltaessaan työtömyysturvalain tiedoksisaantisäännöstä Kela rinnastaa työnantajaan myös toimeksiantajat. Säännöksessä on kuitenkin tyhjentävästi lueteltu tahot, jotka ovat velvollisia luovuttamaan Kelalle tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä.

AOA Pajuojan mukaan työ- ja toimeksiantosopimuksen välinen ero perustuu lainsäädäntöön, jolloin myös työn ja toimeksiantajan välinen ero on johdettavissa laista. Lainsäädäntö tuntee erilaisia ansaintamuotoja, joissa kaikissa ei ole kyse työnantajan ja työntekijän välisestä vakiintunein kriteerein määritellystä suhteesta.

Etuuden hakijaa koskevien tietojen hankkiminen yksityiseltä toimeksiantajalta merkitsee puuttumista hakijan yksityiselämään. Työttömyysturvalaissa ei ole selkeää säännöstä, joka oikeuttaisi Kelan vaatimaan tietoa toimeksiantajilta, joihin etuuden hakija ei ole työsuopimuslaissa määritellyssä työsuhteessa vaan kauppa-kaaren tarkoittamassa toimeksiantosuhteessa.

AOA:n mukaan työsuopimuslain mukainen työsuhteen määritelmä kuvaa työnantajan määritelmän olennaiset ja vakiintuneet kriteerit. Hän piti Kelan omaksumaa työnantajan ja toimeksiantajan rinnastamista eli työnantajan käsitteen laajentavaa tulkintaa ongelmallisena perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden suojan näkökulmasta. AOA:n mukaan työttömyysturvalain säännöstä tietojen hankkimisesta tulisi yksityisyyden suojan näkökulmasta tulkita tyhjentyvästi ja suppeasti, eikä työnantajan käsitettä tulisi ilman lain selkeää tukea laajentaa koskemaan toimeksiantajia tai muitakaan tahoja, joihin nähden työsuhteen vakiintunut määritelmä ei täyty.

Koska perusoikeuksiin puuttuvalta lainsäädännöltä edellytetään tarkkarajaisuutta, AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriön (STM) harkittavaksi, tulisiko sääntelyä täsmentää. Tällöin kysymys on tietojen hankkimisesta myös muilta kuin vakiintuneen tulkinnan mukaisilta työnantajilta, sikäli kuin tietojen hankkimista näiltä tahoilta pidetään työttömyysetuuksia koskevan päätöksenteon kannalta tarpeellisenä. Samassa yhteydessä voitaisiin arvioida uudelleen muut etuuksia koskevat säännökset, joissa julkisyhteisön tietojensaantioikeus on vastaavalla tavalla kytketty työnantajan käsitteeseen. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 31.3.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys antaa aiheita.

AOA Pajuoja esitys ja päätös 2.12.2009,
dnrot 3795/2/09* ja 980/4/09*, esittelijä Mikko Sarja

STM ilmoitti, että työttömyysturvalakiin on suunniteltu tehtäväksi muutoksia vuoden 2010 aikana. Tässä yhteydessä lain 13 luvun 1 §:n 3 kohtaa on mahdollista muuttaa siten, että tietojenantovelvollisia olisivat myös muut työn teettäjät ja suorituksen maksajat. Samalla ministeriö ilmoitti, että muiden etuuslakien vastaavien

tietojensaantisäännösten täsmentämistä voidaan arvioida arvioitaessa yleisemmin näiden lakien muutostarpeita.

Muita ratkaisuja

AOA Lindstedt teki lukuisia päätöksiä työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle säädetyn 30 päivän määräajan ylittymisestä (mm. 3339/4/08 ja 3627/4/07). Suurin osa tapauksista koski Helsingin työvoimatoimikuntaa, joka sittemmin on saanut pahoin ruuhkautuneen lausuntokäsittelynsä normalisoitua. AOA kehotti päätöksissään työvoimatoimikuntaa varmistamaan, että se pystyy myös jatkossa noudattamaan laissa säädettyä määräaikaa.

Työsuojelupiirien toiminnasta olivat AOA Lindstedtin arvioitavana lisäksi mm. kuulemisen laiminlyönti (3379/4/07*) ja tietojen merkitseminen diaariin (1285/4/07*). Kelan menettelystä esillä olivat esimerkiksi nimettömän ilmiannon käsittely (2180/4/07*) ja huolellisuus (3643/4/07).

AOA Lindstedt kiinnitti myös työhallinnon huomiota asianmukaiseen käsittelyyn ja huolellisuuteen. Hän arvosteli työ- ja elinkeinotoimistoja mm. kuulemisen laiminlyönnistä starttiraha-asiaassa (3212/4/07*), työoikeusasian puutteellisesta selvittämisestä (3953/4/07), puutteellisesta neuvonnasta työmarkkinatukiasiassa (877/4/07*) ja työvoimapoliittisen lausunnon perusteluiden puutteista (361/4/07*) sekä työ- ja elinkeinokeskusta nimitysmuistion puutteellisuudesta (818/4/08).

5.15 YLEISET KUNNALLISASIAT

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksentekoa ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

5.15.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, joka on koko hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Kunta-asioita hoitaa valtion keskushallinnossa usea ministeriö. Vuoden 2008 alusta kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä

valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta on huolehtinut valtiovarainministeriö (VM). Ministeriö vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä. Oikeusministeriö (OM) vastaa kunnallista vaali- ja kansanäänestysmenettelyä koskevan lainsäädännön kehittämisestä sekä valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö huolehtivat kuntien infrastruktuuritehtävien ja niitä koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja täytäntöönpanosta. Kunnallisten peruspalvelujen sekä niitä koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja palveluihin liittyvistä valtionosuuksista huolehtivat opetusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö.

Kuntien hallinnolliset rajat muodostavat maamme alueellisen perusjaotuksen. Kuntajako muodostaa useimpien valtion hallintoviranomaisten, tuomioistuinten ja vaalipiirien määrityksen perustan. Vuoden 2010 alussa tuli voimaan uusi kuntajakolaki (1698/2009). Lakia on ajanmukaistettu vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muutuneita olosuhteita. Lain tarkoituksena on edistää kuntarakenteen uudistumista. Painopiste kuntajaon muuttamisen valmistelussa siirtyy aiempaa vahvemmin kunnille. Kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on kuntien valtuustojen yhteinen yhdistymisesitys.

5.15.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvallta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Valtion ja kunnan

suhdetta koskevan sääntelyn mukaan VM seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevassa lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallitus voi puolestaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminnut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallinnon uudistamista koskevat lait tulivat voimaan 1.1.2010 ja samalla myös uudet aluehallintovirastot aloittivat toimintansa. Lainsäädännön voimaantulon jälkeen annetun lain nojalla muualla laissa muun ohella lääninhallituksen tehtäväksi säädettyjä tehtäviä hoitaa alueellisesti toimivaltainen aluehallintovirasto.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuojajärjestelmää. Useissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuusyhteyden nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, miten kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa.

Lukuisissa kanteluissa toivottiin oikeusasiamiehen puuttuvan kuntien menettelyyn asukasvalinnoissa. AOA:n vastauksissa selostettiin asukasvalintanormistoa ja kunnan viranomaisten selvityksiä, joissa usein todettiin, että asuntohakijoiden suuren määrän ja asuntohakemusten rajausten vuoksi kantelijoille ei ollut vielä voitu tarjota heidän hakehtonsa mukaista asuntoa.

Erään kantelun johdosta AOA otti hallintolain näkökulmasta kantaa kaupungin asuntoasiasosaston menettelyyn asuntotarjouksesta ilmoittamisessa. Asuntoasiasosasto ilmoitti tarjolla olevasta asunnosta hakijalle puhelimitse. Tässä yhteydessä hakijaa pyydettiin toimittamaan erikseen ilmoitetut liitteet. Mikäli niitä ei toimitettu määräaikaan mennessä, tarjous peruutettiin.

AOA:n mukaan oikeusturvaan sekä palveluperiaatteen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen kaupungin tulisi tapauskohtaisesti sopivalla tavalla yhdistää kirjallisen tiedoksiannon oikeusturvaedut ja puhelimitse tapahtuvan ilmoittamisen tehokkuus. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että puhelimitse tehtävän tarjouksen yhteydessä hakijalta ky-

syttäisiin, haluaako hän tarjouksen myös kirjallisessa muodossa. Tällöin olisi mahdollista pyrkiä sopimaan jonkin nopean sähköisen menetelmän – kuten sähköpostin, faksin tai tekstiviestin – käytöstä. AOA saattoi käsityksensä tästä perusoikeusmyönteisestä menettelytavasta asuntoasiasosaston tietoon (130/4/08*).

Myös kuntien pysäköintivirhemaksuista kanneltiin usein. Vastauksissa niihin selostettiin pysäköintivirhemaksusta annetun lain oikeusohjeita ja kehoitettiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. Eräessä ratkaisussa AOA totesi, että myös pysäköintivirhemaksua koskeva maksukehoitus tulisi allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan. Tämä tarkoitti AOA:n mielestä sitä, että allekirjoituksesta tulee olla todettavissa virhemaksun määränneen pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen henkilöllisyys. Useimmissa tapauksissa allekirjoitus on henkilöllisyyden tunnistettavuuden vuoksi täydennettävä myös nimenselvennyksellä (1777/4/08*).

AOA teki tarkastuskäynnin Helsingin Sataman Vuosaaren satamakeskukseen. Hän kiinnitti Helsingin Sataman huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muutoksen 495/2005. Sen mukaan maksuja koskevat muutokset on saatettava tämän lain mukaisiksi vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Helsingin Sataman työohje vuodelta 2002 asiakirjojen ja maksujen perusteista tulisi tarkastaa vastaamaan julkisuuslaissa säädettyjä perusteita. Sittenmin Helsingin Satama ilmoitti, että työohje on tarkistettu vastaamaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n mukaista maksuja koskevaa määräystä.

5.15.3 RATKAISUJA

Kunnallista pysäköinninvalvontaa voi hoitaa vain kunnan viranhaltija

AOA arvosteli Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan menettelyä, kun tämä oli määrännyt muita kuin kunnallisia valvonta-apulaisia suorittamaan pysäköinninvalvontaa. Helsingin Satamassa määräykset oli annettu liikennevalvojille, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) alueilla turvallisuusvalvojille ja Koskelan sairaalan alueella yksityisen varuintihtiön työntekijöille.

AOA korosti, että valvonta-apulaisen tehtäviä voidaan määrätä vain pysäköinninvalvontaoikeuden saaneelle kunnan viranhaltijalle, joka kuuluu kunnalliseen valvontahenkilökuntaan. Tehtäviä ei voi antaa kunnallisen valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle.

Lain mukaan kunnan tulee asettaa kunnallinen pysäköinninvalvoja ja tarpeellinen määrä pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisia. Vain he voivat hoitaa kunnallista pysäköinninvalvontaa.

AOA totesi, että kunnallisen pysäköinninvalvojan valvonta-apulaisen tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslain mukaan tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Pysäköintivirhemaksulaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi pysäköinninvalvontatehtävän antamisen kunnallisen valvontahenkilöstön ulkopuoliselle taholle. Kuntalain mukaan tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Siksi pysäköinninvalvontaa hoitaville on perustettava virat, jotta he ovat virkasuhteessa kuntaan.

Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan menettelyn lainvastaisuus oli tullut todetuksi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksillä vuoden 2007 syksyllä. AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen pysäköinninvalvojan menettelyn ja sen, mihin toimenpiteisiin pysäköinninvalvoja oli hallinto-oikeuden päätösten johdosta ryhtynyt. AOA:n saaman selvityksen mukaan pysäköinninvalvoja oli hallinto-oikeuden päätösten johdosta luopunut pysäköinninvalvontatehtävien määräämisestä kunnallisen valvontahenkilökunnan ulkopuolelle.

AOA kiinnitti Helsingin kaupungin kunnallisen pysäköinninvalvojan huomiota vastaisen varalle esittämiinsä käsityksiin valvonta-apulaisen tehtävien antamisesta vain kunnan viranhaltijalle. AOA saattoi käsityksensä myös Helsingin poliisilaitoksen ja sisäasiainministeriön tietoon. Hän pyysi ministeriötä huolehtimaan siitä, että vastaavia lainvastaisia pysäköinninvalvontatehtävien määräyksiä ei ole muuallakaan Suomessa. Lisäksi hän lähetti päätöksensä Helsingin kaupunginhallitukselle ja Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.

AOA:n mukaan kysymys siitä, olisiko tarpeen ja voitaisiinko pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa säätää kunnallisen pysäköinninvalvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, kuuluu yhteiskunta-

poliittisen päätöksenteon piiriin. Hän ei siksi laillisuusvalvojana katsonut aiheelliseksi tehdä tästä esitystä. Hän lähetti kuitenkin ratkaisunsa tiedoksi OM:lle.

AOA Jääskeläisen päätös 3.3.2009,
dnro 3082/2/07*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Sananvapautta rajoitettiin yleisellä torialueella

AOA katsoi, että Kuopion kaupunginhallitus ei ollut esittänyt lainmukaista perustetta kantelijan sananvapauden rajoittamiselle Kuopion kauppatorilla. Perustuslaissa turvattua sananvapauden harjoittamista, jota kantelija toteutti vaalimainosten jakamisella ja mielenosoittamisella kaupungin yleisellä torialueella, ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta rajoittaa vaatimalla tämän perusoikeuden käyttäjältä torimaksua. Menettely oli siten ollut lainvastainen ja sillä oli loukattu sananvapauden ydinaluetta, joka suojaa ennen muuta poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja tiedonvälitystä.

Kaupunginhallituksen mukaan sen menettely perustui korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2005:62. Tämä KHO:n ratkaisu koski kunnan menettelyä, kun se oli päättänyt omistamillaan alueilla keskitetystä vaalimainonnasta. Tähän liittyen se peri eri puolueilta ja valitsijayhdistyksiltä korvauksen vaaliteli-neiden pystyttämisestä ja hoitamisesta aiheutuneista kustannuksista. Tehtävän hoidosta aiheutuneiden kustannusten perimisen ei katsottu rajoittavan sananvapautta sitä koskevien säännösten ja määräysten vastaisella tavalla.

AOA:n mukaan tätä KHO:n ratkaisua ei voitu rinnastaa yleisellä torialueella tapahtuneeseen kantelijan harjoittamaan vaalimainosten jakamiseen ja mielenosoittamiseen. Kuopion kaupungin torin palveluhinnaston 2008 mukaan kaupunki perii markkina- ja myyntipaikoista sekä välineistä erisuuruisia korvauksia. Kantelija ei kuitenkaan ollut käyttämässä tai hyödyntämässä mitään kaupungin tarjoamaa palvelua. Hän ei ollut varannut eikä hänen tarkoituksenaan ollut varata myyntipaikkaa Kuopion kauppatorilta. Hänellä oli mukanaan vain vähäinen määrä varusteita ja hän oli valmis siirtymään varatuilta toripaikoilta. Hän ei siten ollut myöskään varusteillaan pitänyt toripaikkaa varattuna siten,

että hän olisi estänyt sen käytön myyntipaikkana. Kantelija harjoitti molemmilla kerroilla perustuslaissa turvattua sananvapauttaan jakaessaan vaalimainoksia ja osoittaessaan mieltään.

AOA:n toteama menettely oli konkretisoitunut torivalvojen toiminnassa, joka oli ollut kaupunginhallituksen hyväksymää. AOA saattoi Kuopion kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä kantelijan sananvapautta loukanneesta lainvastaisesta menettelystä.

AOA Jämskäläisen päätös 16.4.2009, dnrot 830* ja 3262/4/07*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Vanhainkodin asukas ei päässyt käyttämään äänioikeuttaan

Vaalitoimikunnan tehtävänä on varmistua siitä, että laitoksien asukkaat voivat käyttää äänioikeuttaan. AOA:n mukaan eräässä Porin kaupungin vanhainkodissa laitosaänestykseen oli asukkaiden lukumäärään nähden varattu lyhyehkö aika. Lisäksi äänestys ajoittui sellaiseen ajankohtaan, jossa kantelijan äidin osastolla hoitohenkilökunnalla oli kiirettä asukkaiden ruokailun ja muiden hoitotoimenpiteiden vuoksi. AOA:n mukaan selvityksen valossa vanhainkodin laitosaänestyksen toimeenpano kantelijan äidin osastolla ei tapahtunut laitoksen varsinaisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla eikä myöskään asukkaiden äänioikeuden käyttömahdollisuutta riittävästi turvaavalla tavalla. Näistä syistä kantelijan äiti ei päässyt osallistumaan äänestykseen.

AOA totesi myös, että tässä tilanteessa, jossa osittain vanhainkodin henkilökunnan kiireestä johtuneen epähuomion vuoksi kantelijan äiti ei päässyt osallistumaan laitosaänestykseen, vanhainkodin henkilökunnan olisi kuitenkin ollut syytä varmistua siitä, että kantelijan äiti oli tietoinen mahdollisuudesta osallistua yleiseen ennakkoäänestykseen. Jos hän ei tästä mahdollisuudesta tiennyt, hän ei ymmärrettävästi esittänyt sitä koskevaa pyyntöäkään.

AOA Jämskäläisen päätös 22.9.2009, dnro 3734/4/08, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kaupungin johto menetteli lainvastaisesti

Porvoon kaupungin entisen kaupunginjohtajan päätökset, joilla kaupungin ylimmille viranhaltijoille oli maksettu palkan erillisisiä, oli tehty virheellisessä järjestyksessä. Päätöksiin ei ollut liitetty muutoksenhakuohjausta, eikä niitä ollut saatettu kaupunginhallituksen arvioitavaksi otto-oikeuden käyttämistä varten eikä myöskään merkitty päätösluetteloon. AOA antoi entiselle kaupunginjohtajalle huomautuksen hänen kuntalain ja kaupungin hallintosäännön vastaisesta menettelystään asiassa.

Kaupunginhallitus ei AOA:lle antamien selvitysten valossa näyttänyt pyrkineen selvittämään kaupunginjohtajan päätöksenteon perusteita eikä hänen menettelynsä lainmukaisuutta omaa valvontaansa varten eikä myöskään oikeusasiamiehelle nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta. Tämän vuoksi AOA antoi kaupunginhallitukselle huomautuksen sen velvollisuuden laiminlyönnistä.

Kaupungin hallintojohtaja ei vastannut asianmukaisesti kantelijan yksilöityihin kysymyksiin kaupungin viranhaltijoiden päätösten lainmukaisuudesta. AOA kiinnitti hallintojohtajan huomiota siihen, että hyvään hallintoon ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuteen kuuluu, että heidän yksilöityihin tiedusteluihinsa vastataan asianmukaisesti ja täsmällisesti.

Apulaiskaupunginjohtaja puolestaan menetteli lainvastaisesti päättäessään kaupungin puolesta yhtiön tarjouksen hyväksymisestä huolimatta siitä, että hän oli yhtiön hallituksen jäsen ja siten esteellinen. Hän korjasi myös itse asiassa tapahtuneen menettelyvirheen noudattamatta hallintolain asiavirheen korjaamista koskevia säännöksiä. AOA antoi apulaiskaupunginjohtajalle huomautuksen tästä lainvastaisesta menettelystä.

AOA Jämskäläisen päätös 23.4.2009, dnro 1905/4/07*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kunta kuittasi lainvastaisesti liikaa palkasta

Kantelijan palkasta oli peritty liikaa maksettu lomarahaa. Työsopimuslaissa säädettyjen ehdottomien rajoitusten vastainen kuittausmenettely oli ollut lainvastainen.

AOA totesi, että työntekijän työtulo on hänen keskeisin taloudellinen turvansa. Tämän vuoksi työnantajan oikeutta kuitata ja periä takaisin saataviaan työntekijän tai viranhaltijan palkasta on rajoitettu. Työsopimuslaisa säädetty työnantajan kuittausoikeuden rajoitukset ovat pakottavaa oikeutta eikä niistä voida poiketa työntekijän vahingoksi. Hallintolain hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu luottamuksensuojaa. Se käsittää vaatimuksen siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksilön tulee voida luottaa viranomaisen toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

AOA:n mukaan kantelijan yhteydenottojen perusteella kunnan velvollisuutena olisi ollut selvittää asia ja varmistaa, oliko aiottu menettely lainmukainen. Kun kunta laiminlöi sille asiassa kuuluneen selvittämisvelvollisuuden, kantelijan palkasta kuitattiin lainvastaisesti liian suuri määrä. AOA antoi kunnalle huomautuksen sen laiminlyönnistä.

AOA Jääskeläisen päätös 23.4.2009,
dnro 817/4/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kunta menetteli lainvastaisesti pienhankintaa koskevassa muutoksenhaussa

Kesälahden kunnan tekninen lautakunta jätti kunnan pienhankintaa koskevan kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelemättä sillä perusteella, että hänellä ei katsottu kuntalain mukaan olleen oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Vaikka voimassa olevaa hankintalakia ei sovelleta kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin, niissä tulee kuitenkin noudattaa muun lainsäädännön velvoitteita ja hyvän hallinnon yleisiä periaatteita.

Kantelija oli selkeästi osoittanut halukkuutensa osallistua hankintamenettelyyn. Koska kunnaninsinööri päätti tarjota hankkeen suoraan toisen yrittäjän tehtäväksi, kantelija ei osoittamastaan kiinnostuksesta huolimatta päässyt osallistumaan hankkeeseen. Kantelijalla oli siten oikeudellinen intressi saada kunnaninsinöörin päätös kumotuksi. Kantelija oli ollut asiassa asianosainen eikä teknisellä lautakunnalla ollut oikeutta jättää oikaisuvaatimusta käsittelemättä.

Kunnan teknisellä lautakunnalla ja myös kunnanhallituksella oli ollut väärä käsitys asianosaisten piiristä hankinta-asioissa. Kun kantelijan oikaisuvaatimus tuli vireille lautakuntaan, sillä olisi ollut velvollisuus selvittää tämä asian ratkaisemisen kannalta keskeinen seikka. Kun lautakunta laiminlöi tämän selvittämisvelvollisuutensa, kantelija ei saanut oikaisuvaatimuksessaan esittämiinsä perusteisiin asianmutkaista perusteltua päätöstä. Tämän lisäksi lautakunnan päätöspöytäkirjan ote jätettiin epähuomioissa toimittamatta kantelijalle. Hän ei tämän virheen johdosta voinut saattaa lautakunnan päätöstä hallinto-oikeuden arvioitavaksi ennen urakan valmistumista.

AOA:n mukaan edellä todetulla lainvastaisella menettelyllä Kesälahden kunta loukkasi kantelijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä teknisessä lautakunnassa ja oikeutta saattaa teknisen lautakunnan päätös hallinto-oikeuden tutkittavaksi. AOA saattoi käsityksensä kunnan tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 4.6.2009,
dnro 755/4/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kunnan asiakirjataksaan sisältyi virheellisiä määräyksiä arvonlisäveron perimisestä

AOA oli Sipoon kunnan taksaa koskevassa päätöksessään 8.6.2007 todennut, että kunta oli menetellyt virheellisesti, kun se oli perinyt arvonlisäveroa kunnan asiakirjojen antamisesta kopioiden tilaajalta. AOA oli viitannut laillisuusvalvonnassa ja hallintolainkäytössä annettuihin ratkaisuihin, joiden mukaan viranomaisten omien asiakirjojen antamisesta perityistä maksuista ei ollut suoritettava arvonlisäveroa. AOA oli katsonut päätöksessään, että julkisuuslain mukaisessa tietopyynnössä, joka koskee viranomaisen asiakirjaa, kysymys ei ole liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavarantai palvelun myynnistä.

Sipoon kunnanhallitus päätti 27.11.2007 uudesta taksasta, jossa vahvistettiin asiakirjoista ja toimenpiteistä perittävät maksut. AOA joutui toteamaan, ettei taksassa ilmoitettujen maksujen arvonlisäverollisuuden tosiasiallista määräytymistä voinut vieläkään todeta. Lisäselvityksessään kunnanhallitus ilmoitti, että se päätti 30.9.2008 uudesta taksasta.

Kuitenkin tämän uuden korjatun taksan mukaan, ellei asiakirjan antamisvuotta ilmoiteta asiakirjaa tilattaessa ja kunta joutuu selvittämään antamisvuoden, peritään jokaiselta tarkastettavalta vuodelta 2 euroa kuitenkin enintään 10 euroa sekä arvonlisävero. Niin ikään taksan mukaan, kun asiakirjoja lähetetään tai palautetaan hallintolaissa säädetyllä tavalla, peritään jokaisesta lähetyksestä lähetysmaksu sekä arvonlisävero, mikäli lähetettävä asiakirja on verollinen. Samoin jos asiakirja tai muu materiaali lähetetään postiennakkona, peritään lähetyksestä myös postimaksu sekä arvonlisävero, mikäli asiakirja on verollinen.

AOA:n mukaan Sipoon kunnanhallituksen vahvistama taksa ei vieläkään ollut näiltä osin lainmukainen. Asiakirjan antamisvuoden selvittäminen on tiedon esille hakemista. Julkisuuslaki velvoittaa viranomaista edistämään hyvää tiedonhallintatapaa, johon kuuluu asiakirjojen asianmukainen saatavuus. Lain esitöiden mukaan tiedon esille hakemisesta aiheutuvien kustannusten perimisessä samoin kuin koko asiakirjahallinnossa lähtökohtana on julkisuusperiaatteen ja hyvän hallin-

non toteutuminen. Taksan määräys, että tästä selvittämistyöstä peritään arvonlisävero, oli AOA:n mukaan selkeästi julkisuuslain tarkoituksen ja maksujen määrittämistä koskevien periaatteiden vastainen.

AOA piti epäselvänä myös taksan määräyksiä lähetys- ja postimaksuista perittävästä verosta. Julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja ei voida miltään osin pitää verollisina asiakirjoina. AOA:n saamasta selvityksestä ei ilmennyt, mitä olisivat ne taksassa tarkoitettut asiakirjat, joiden lähettämisestä kunta voisi periä arvonlisäveroa.

Julkisuuslain maksuja koskevien määräysten nimenomaisena tarkoituksena on perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien, julkisuusperiaatteen ja oikeusturvan, toteuttaminen. Perustuslain 22 §:n nojalla myös julkinen valta on velvollinen turvaamaan perusoikeuksien toteutumista. Näistä kuntaa velvoittavista keskeisistä oikeusohjeista ja AOA:n vuonna 2007 antamasta päätöksestä huolimatta Sipoon kunnan asiakirjataka ei AOA:n mukaan ollut vieläkään lainmukainen.

AOA saattoi Sipoon kunnanhallituksen tietoon käsityksensä siitä, että kunnan asiakirjataka oli edelleen lainvastainen siltä osin kuin julkisuuslain mukaisen tietopyynnön toteuttamisesta peritään arvonlisäveroa. Hän pyysi kunnanhallitusta ilmoittamaan 31.3.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätöksen johdosta ryhtynyt.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2009,
dnro 949/2/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Sipoon kunnanhallitus ilmoitti 29.3.2010, että se oli 16.3.2010 tekemällään päätöksellä oikaissut maksutaksapäätöstä 30.9.2009 siten, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitusta tietopyynnön toteuttamisesta ei peritä arvonlisäveroa.

5.16 OPETUS

Opetuslalle kuuluvat opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Opetusalan laillisuusvalvonnasta vastasivat AOA *Jukka Lindstedt* ja 1.10.2009 lukien AOA *Jussi Pajujoja*. OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat yksittäisiä opetusalan kanteluita. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* toimi asiaryhmän pääesittelijänä ja opetusalan kolmijäsenisen tiimin vetäjänä.

5.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Valtion tuottavuusohjelman toteuttamiseksi opetushallintoa on uudistettu ja tehostettu. Tämä on tuonut suuria muutoksia opetusalan toimintakenttään ja sen valvontaan. Vuonna 2009 jatkettiin opetusministeriön (OPM) valvonnassa Opetushallituksen (OPH) tehtävien ja roolin selkeyttämistä. Myös OPH:n asemaa opetuksen arvioinnissa on selkiytetty sekä yleensäkin OPM:n toteuttamaa ohjausta ja tulosseurantaa kehitetty.

Läänejä koskeva aluehallinnon uudistamishanke käynnistettiin kesällä 2007. Tavoitteena oli selkeyttää valtion aluehallinnon viranomaisten rooleja, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoa. Uudessa aluehallinnossa opetusalan peruspalvelujen ja oikeusturvan tulosalue – noin 200 henkilötyövuotta – jakaantui niin, että noin 2/3 henkilöstöstä siirtyi uuteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY) ja 1/3 aluehallintovirastoon (AVI). Henkilöstön sijoittelu eri yksiköihin toteutui 1.1.2010 lukien. Aluehallintoviraston tehtävänä on edistää mm. perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista.

Verotulojen vähentymisen takia kaikkien kuntien on ollut pakko karsia menojaan vuonna 2009. Kuntatalouden tiukkuus on näkynyt monin tavoin perusopetuksen palveluissa, kuten kouluruokailussa (mm. Varkaus ja Vantaa) ja yleistyneissä opettajien lomautuksissa. Opettajien lomautuksia toteutettiin 17 kunnassa. Kuntatalouden niukkuus ilmeni myös peruskoulun suuriina opetusryhminä, vaikeina kouluverkko päätöksinä ja pienten kyläkoulujen lakkauttamisina. Eräiden peruskoulujen tiloissa esiintyi pitkään jatkuneita kosteus- ja

homeongelmia, jotka häiritsivät koulutytöitä ja antoivat aiheen oppilaiden, heidän vanhempiensa ja opettajien mielenilmauksiin. Perusopetuksen järjestäjän tulee kaikesta huolimatta huolehtia terveellisestä ja turvallisesta opetusympäristöstä.

Jokelan ja Kauhajoen ampumistapaukset vuosina 2007 ja 2008 huolestuttivat edelleen opetusalaan. Vuoden 2009 kestäneellä Kiva koulu -ohjelmalla pyrittiin vähentämään koulukiusaamista kaikilla perusopetuksen tasoilla, kaikkiaan 300 000 oppilaan keskuudessa. Ohjelmassa eivät kuitenkaan ole olleet mukana kaikki koulut. Yksittäisiä, aina oppilaan pahoinpitelyyn ja uhriksi joutuneen oppilaan koulunvaihtoon saakka johtaneita koulukiusaamistapauksia tuli ilmi kertomusvuoden aikana (vrt. KK 1052/2009 vp.).

Vuoden 2009 lainuudistuksista opetuslalla olivat merkittävimpiä yliopistolain kokonaisuudistus, ammattikorkeakoululain muutos, esitys laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, uusi laki Suomen Akatemista sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttaminen. Merkittävä muutos on se, kun yliopistojen siirryttyä 1.1.2010 valtiosta erillisiksi oikeushenkilöiksi henkilöstön palvelussuhde muutettiin virkasuhteesta työsuhteeksi. Sen sijaan uudessa yliopistolaissa jäivät opiskelijavalintoja koskeneet säännökset ennalleen, vaikka niiden muuttaminen on ollut eri tavoin esillä myös oikeusasiamiehen ratkaisuissa (vrt. 348/4/05 ja 2629/5/08). Varsinkin Aalto-yliopiston hallintoa, resursointia ja toimielinten valintaa on kertomusvuoden aikana arvosteltu julkisuudessa ja joissakin kanteluissa.

Kunnallisten ammattikorkeakoulujen rahoituksen ja valtionosuuksien jakamisessa esiintyi edelleen käytännön ongelmia. Vuonna 2009 merkittäviä olivat myös immateriaalioikeudellisten säädösten muutokset ja keskustelu tekijänoikeuslain muuttamisesta.

5.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eniten kanteluita kohdistui edellisvuosien tapaan perusopetuksen käytännön järjestelyihin, koulukiusaamiseen ja lomautuksiin, sekä yliopistojen tenttiarvosteluihin ja virantäyttöihin.

Ratkaisujen määrä (147) oli merkittävästi suurempi kuin edellisvuonna (105). Ratkaistuista kanteluista 54 koski perusopetusta, 48 yliopistoja ja muita korkeakouluja, 2 ammattikorkeakouluja, 11 OPM:ää, 4 ylioppilastutkintoa ja loput 28 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Toimenpiteisiin johti yhteensä 29 asiaa. Lisäksi tutkittiin kolmea oma-aloitteisesti vireille pantua opetusalan asiaa.

5.16.3 TARKASTUKSET

Opetusalalla tehtiin vuonna 2009 yksi tarkastus. OA Paunion tarkastuskohteena oli 15.4.2009 Sippolan koulukoti, jonka yhteydessä toimii Sippolan Hovin koulu. Tällaisessa peruskoulussa oppimisvaikeudet ovat keskeinen ongelma ja johtavat usein opetuksen mukauttamiseen.

Ylioppilastutkintolautakunnan tarkastuksessa vuonna 2006 AOA Lindstedt havaitsi puutteita asiakirjahallinnossa ja ryhtyi tutkimaan asiaa omana aloitteenaan (4129/2/06). Ylioppilastutkintolautakunnalta vuonna 2009 saadun tiedon mukaan asiakirjahallintoa on uudistettu yhteistyössä Arkistolaitoksen kanssa ja arkistonmuodostussuunnitelma ajantasaistettu.

5.16.4 RATKAISUJA

Varkauden peruskoulun kouluruokailu oli alimitoitettu

Itä-Suomen lääninhallitus oli arvostellut oppilaiden kouluruokailun puutteita Varkauden kaupungissa. Lääninhallitus lähetti päätöksensä eduskunnan oikeusasiamiehelle tiedoksi. AOA Lindstedt selvitti asiaa omana aloitteenaan.

Varkauden peruskoulun 6-luokkalaisten energian saannin toteuma 433 kilokaloria (kcal) oli keväällä 2008 alittanut valtion ravitsemusneuvottelukunnan ravitsemussuosituksen alarajan 693 kcal n. 260 kcal:lla eli oli vain n. 62 % ravitsemussuosituksen alarajasta (alaraja 12-vuotiaalle tytölle).

Kaupungin mukaan oppilasruokailun valvontaan kiinnitettiin huomiota syksystä 2007 lähtien, jolloin jokaiselle oppilasruokailuun osallistuvalla oppilasryhmällä nimettiin oppilasruokailua valvova opettaja tai kouluavustaja. Oppilasaterioihin käytettävää elintarvikemäärärahaa ei ollut lisätty, mikä oli perustunut perusopetuksen ruokalistojen vertailuun eri kaupungeissa. Näitä olivat Varkauden lisäksi Savonlinna, Raahen, Kemi, Kuusankoski, Iisalmi, Kuopio ja Mikkeli. Elintarvikkeiden osuus oppilasaterian hinnasta vaihteli vertailuissa kaupungeissa 0,54 eurosta 0,74 euroon. Varkauden kaupungin kohdalla aterian hinta oli 0,70 euroa.

Syksyllä 2008 Varkauden kaupunki ryhtyi toimiin perusopetuksen oppilasaterioiden saattamiseksi ravitsemussuosituksen viitearvon mukaiseksi. Varkaus korotti 15.9.2008 alkaen oppilasaterioihin varattua elintarvikemäärärahaa 0,34 eurolla/ateria, jolloin elintarvikkeiden osuudeksi oppilasaterioiden hinnassa tuli 1,04 euroa aterian kohden. Myös perusopetuksen kuuden viikon ruokalistaa tarkistettiin siten, että syksyn 2008 ruokalistalla kouluaterian ravintosisältö oli keskimäärin 684 kcal, jolloin 650 kcal:n mukainen suositus täyttyi.

AOA:n mukaan kunnan ylläpitämän peruskoulun oppilaalle kuuluu lain mukaan oikeus maksuttomaan kouluruokailuun. Jokainen kunta voi koulutuksen järjestäjänä päättää itsenäisesti, mitä ruoka-aineita käyttäen se järjestää perusopetuslain edellyttämän maksuttoman kouluruokailun. Täysin vapaata ei kunnan harkinta tällöinkään ole, vaan siinä on noudatettava hyvän hallinnon ja lapsen oikeuksien vaatimuksia.

AOA piti ongelmallisena sitä, ettei Varkauden kouluruokailuasiana saatu hyvän hallinnon mukaisesti kohtuulliseen kuntoon kuin vasta monien opetus- ja valvontaviranomaisten puututtua asiaan. Kouluruokailun osuus kuntataloudessa oli merkittävä, mutta koulujen henkilöstön palkkaukseen ja muihin kuluihin nähden vaatimaton. Varkauden kunnallisessa päätöksenteossa oli kuntatalouden niukkuudesta huolimatta jäänyt riittävästi huomioon ottamatta kouluruokailun olennainen kasvatuksellinen ja ehkäisevän terveydenhuollon merkitys sekä eri-ikäisten oppilaiden yksilölliset ravintotarpeet ja lapsen etu.

AOA saattoi käsityksensä Varkauden kaupungin sivistötoimen menettelystä Varkauden kaupunginhallituk-

sen tietoon. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös OPH:lle ja OPM:lle sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka omalta osaltaan selvitti peruskoulujen oppilashuollon kehittämistä.

AOA Lindstedtin päätös 24.9.2009,
dnro 2527/2/08, esittelijä Jorma Kuopus

Opettaja menetteli virheellisesti oppilaan kurinpidossa

Kantelija arvosteli peruskoulun rehtoria siitä, että ongelmallinen oppilas oli poistettu luokasta ja hänet oli suljettu arkistokaappiin rauhoittumaan.

AOA Lindstedt totesi, että rehtorilla oli säännösten mukaan toimivalta poistaa oppilas luokasta, mutta oppilaan sulkeminen arkistokaappiin oli rangaistusluonteisuutensa vuoksi harkitsematonta ja virheellistä. Oppilaan sulkemista tällaiseen tilaan ei voida missään olosuhteissa pitää perusopetuslain sallimana voimakeinona, kurinpitotoimenpiteenä tai oppilasta ohjaavana toimenä. Rehtori ei myöskään ollut antanut kirjallista selvitystä opetuksen järjestäjälle, vaikkakin rehtori oli ollut tapahtumapäivänä yhteydessä oppilaan huoltajaan.

Samassa asiassa oli kysymys myös kunnan sosiaalityöntekijöiden menettelystä, jota AOA arvosteli, koska he eivät olleet auttaneet silloisen lastensuojelulain edellyttämällä tavalla oikeudenkäynnissä.

AOA Lindstedtin päätös 27.4.2009,
dnro 1788/4/07, esittelijä Jorma Kuopus

Opetusjärjestely loukkasi lapsen yhdenvertaisuutta

Kantelijan ja hänen poikansa opettajan välisten yhteistyöongelmien vuoksi oli ajauduttu tilanteeseen, jossa kantelijan pojan opetus oli lukukauden lopulla järjestetty runsaan kuukauden ajan pienryhmätilassa erillään muusta luokasta. Muun opetuksen, josta kyseinen opettaja ei vastannut, kantelijan poika sai oman luokansa kanssa. Syynä järjestelylle oli se, että opettaja oli kokenut kantelijan toiminnan häirinnäksi eikä tervey-

dellisistä syistä katsonut enää voivansa opettaa luokkaa, jossa kantelijan poika opiskeli.

AOA Pajuojan mukaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että oppilailla tulee lähtökohtaisesti olla oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta vuorovaikutuksessa vertaisryhmänsä kanssa. Erilaiseen asemaan asettaminen on sallittua vain perusopetusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä syystä. Kantelijan pojan opettamiselle nyt toteutetulla tavalla ei ollut osoitettavissa selkeää oppilaasta itsestään johtuvaa erityistä syytä. Sen sijaan opetusjärjestelyyn olivat perimmältään johtaneet opettajan ja oppilaan vanhemman välisen yhteistyön ongelmat. Kyse oli viime kädessä oppilaan erilaisesta kohtelusta hänen perhesuhteidensa eli hänen henkilönsä liittyvän syyn vuoksi.

Lapsen oikeus perusopetukseen on perusoikeus. Opettajan ja oppilaan vanhemman vuorovaikutuksen toimimattomuus ei ole perusoikeusjärjestelmän tarkoittama hyväksyttävä peruste oppilaan erilaiselle kohtelulle vertaisryhmänsä nähden. Tämän vuoksi AOA katsoi menettelyn loukanneen kantelijan pojan yhdenvertaisuutta siltä osin kuin kyse oli hänen oikeudestaan saada opetusta täysimääräisesti vuorovaikutuksessa vertaisryhmänsä kanssa. Mitä tuli oikeuteen saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja oppilaanohjausta sekä olla vuorovaikutuksessa opetushenkilöstön kanssa, asiassa ei ilmennyt sellaista, johon olisi ollut perusteita puuttua. Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA otti huomioon järjestelyyn johtaneet poikkeukselliset olosuhteet sekä järjestelyn tilapäiseksi tarkoitettun luonteen ja verraten lyhyen keston.

AOA Pajuojan päätös 3.12.2009,
dnro 3166/4/08*, esittelijä Mikko Sarja

Huomautuksen antamisessa toimittiin sekavasti

Kantelijan esimies antoi hänelle kirjallisen huomautuksen, koska kantelija oli esimiehen mukaan maksanut Helsingin yliopiston tutkimusprojektin tililtä palkkion ilman asianmukaisia maksuperusteita ja ilman projektin johtajan suostumusta. Kantelijan mukaan huomautus oli perusteeton. Lisäksi hän katsoi, että esimies oli ollut asiassa esteellinen.

Esteellisyyden osalta AOA Jääskeläinen katsoi, että esimies ei ollut hallintolain tarkoittamalla tavalla asianosainen. Myöskään luottamus hänen puolueettomuuteensa ei objektiivisesti arvioiden ollut vaarantunut muusta erityisestä syystä, vaikka hän olikin liittynyt käsiteltävänä olleeseen asiaan monin eri tavoin. Se, että esimies on huomautuksen antamiseen johtavissa tilanteissa asiaan osallinen esimerkiksi roolinsa, toimintansa ja aiempien kannanottojensa vuoksi, ei vielä riitä yleislausekkeen mukaiseksi esteellisyyssperusteeksi.

Toimenpiteen työnjohdollinen luonne ja työnantajan harkintavalta huomioon ottaen AOA:lla ei ollut perusteita puuttua huomautuksen antamiseen sinänsä. Sen sijaan hän katsoi, että asian käsittely oli ollut eräiltä osin epämääräistä, mikä ilmeni seuraavasti.

Kuulemismenettely oli käynnistetty kahdesti, ilman että syytä siihen olisi missään asiakirjassa erikseen tuotu esiin. Tämä saattoi synnyttää kantelijassa aiheettoman epäilyn esimiehen esteellisyydestä. Epäselvyyttä oli myös siitä, mikä merkitys ensimmäisestä kuulemistilaisuudesta laaditulle pöytäkirjalle ja pöytäkirjojen hyväksymiselle oli annettava. Huomautus annettiin, vaikka pöytäkirjoja ei ollut vielä allekirjoitettu. Kantelijan edustajan pöytäkirjaan esittämät korjaukset puolestaan ilmensivät sitä, että epäselvyyttä oli siinäkin, mitä kuulemistilaisuudessa oli kerrottu. Epätarkkuutta oli myös kirjallisen huomautuksen perusteluissa, koska niissä viitattiin kuulemistilaisuuteen, jota ei peruuttamisen vuoksi koskaan järjestetty. Perustelut eivät myöskään työnjohdollisen ohjausvaikutuksen näkökulmasta olleet täsmälliset, koska niistä ei selkeästi ilmennyt, millä tavoin maksatus oli tehty ilman asianmukaisia maksuperusteita.

Kantelijan oikeusturvan ei kuitenkaan kokonaisuutena katsottu vaarantuneen, koska kantelijalle oli varattu tilaisuus tulla kuulluksi, asiassa oli hankittu selvitystä kuulemalla myös muita asiaan liittyneitä tahoja, kantelijalla oli ollut oikeus saada luottamusmies kuulemistilaisuuteen ja seuraamus oli ollut vakavuudeltaan lopulta sama kuin laitoksen johtajan. AOA saattoi kuitenkin edellä esitetyt näkökohdat tiedekunnan toiminnan asianmukaisuudesta vastuullisen dekaanin tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 26.6.2009, dnro 1398/4/07*, esittelijä Mikko Sarja

Professorit nimitettiin virheellisesti ilman hakumenettelyä

Kantelijat arvostelivat Kuopion yliopiston virkamiesten menettelyä, kun kolme kaksivuotista professuuria täytettiin ilman hakumenettelyä syksyllä 2007. Kantelijat puuttuivat myös yhden professoriksi nimitetyn esteellisyteen sekä Itä-Suomen yliopiston perustamiseen.

AOA Pajuoja totesi, että yliopiston rehtorin 5.12.2007 tekemiä kolmea professorin nimityspäätöstä voitiin pitää virheellisinä tavanomaisen viranhakumenettelyn puuttumisen, perustellun nimitysmuistion laatimatta jättämisen ja nimityspäätöksen niukkojen perustelujen vuoksi. Itä-Suomen yliopiston perustamiseen liittynyt kauppatieteiden alan kiireellinen nimitysmenettely oli rikkonut hyvässä hallinnossa keskeistä julkisuusperiaatetta ja valtiovirainministeriön suositusta hakumenettelystä.

Erään nimitetyksi tulleen professorin virkasuhteen täytön poikkeuksellinen kiire ja menettelytapa olivat ongelmallisia. Nimitetty professori oli osallistunut valmisteluvaiheessa tehtävälöjen määrittelyyn ja resursointiin. Asia saattoi näyttää ulkopuolisen silmin puolueettomuutta ja hyvää hallintoa vaarantavalta.

AOA Pajuojan päätös 18.12.2009, dnro 3315/4/08, esittelijä Jorma Kuopus

Muita ratkaisuja

Toimenpiteisiin johtaneet kanteluasiat koskivat mm. audiovisuaalisen viestinnän tutkintotoimikunnan hyvän hallinnon vastaista menettelyä (444/4/07), professorin asiantuntijana antamia lausuntoja homevauriota koskeneessa riita-asiassa (1812/4/07), ammattikorkeakoulun opettajan esteellisyyttä hänen oman poikansa tenttiarvioinnissa (2730/4/07*), yliopistollisen väitöskirjan nähtävillä pidon liian lyhyttä aikaa ennen väitöstilaisuutta (3934/4/07*), ammattikorkeakoulun lehtorin kelpoisuutta (2680/4/08), atk:n avulla tulostetuissa lainauskuiteissa käytettyä pelkkää englannin kieltä (2847/4/08*) sekä asiakkaalle määrättyä kirjaston käyttökieltoa (3321/4/08*).

5.17 KIELIASIAT

Kieliasiat koskevat perustuslaissa turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuutta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamista. Näiden oikeuksien toteuttamista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa.

Kieliasiat kuuluivat 30.9.2009 asti AOA *Jukka Lindstedtin* ja tämän jälkeen AOA *Jussi Pajuojan* vastuualueelle. Myös OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat eräitä kielikanteluja. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Oikeusministeriön (OM) demokratia- ja kieliasioiden yksikkö seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasian neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Vuonna 2009 annettiin järjestyksessä toinen kertomus.

5.17.1 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa kertomusvuoden ratkaisuista koski jälleen ruotsin asemaa. Useimmin on kyse ruotsinkielisen asiakaspalvelun väitetyistä puutteista ja oikeudesta käyttää ruotsia, kun asiaa käsitellään viranomaisessa. Asiakaspalvelukantelut liittyvät esimerkiksi tiedusteluihin vastaamiseen, lomakkeisiin ja muuhun informaatioon, kuten ilmoituksiin, esitteisiin, ohjeisiin ja nettisivuihin. Lisäksi kanteluja tehdään esitutkinnasta, haasteen ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta, oikeudenkäynnistä, liikennevalvonnasta, ruotsinkielisten asioiden käsittelyajoista ja viranomaisten välisen kirjeenvaihdon kielestä. Myös yliopistojen kielikiintiöistä ruotsinkielisille kannellaan lähes vuosittain.

Määrällisesti vuosi oli poikkeuksellinen. Asioita, joissa sivuttiin kielellisiä oikeuksia, ratkaistiin yhteensä 369. Oikeusasiamiehelle tuli 345 kantelua, jotka koskivat Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin suunnitelmia sulkea Länsi-Uudenmaan sairaala Tammisaaressa ja erityisesti ruotsinkielisten palvelujen turvaamista. Viimeksi mainittua käsiteltiin 331 kantelussa. Asiaa esitellään tarkemmin terveydenhuoltojaksossa s. 201. Muita kieliasioita ratkaistiin 38, ja toimenpiteisiin niistä johti yhdeksän.

Suomen kielen asemaa koski neljä ratkaisua. Niissä oli kyse oikeudesta saada asiakirja suomeksi. Saamen kielen asemaa käsitteleviä kanteluja ei kertomusvuonna ratkaistu.

Englannin kieli nousi esiin neljässä ratkaisussa. Esimerkiksi Suomen Akatemian huomiota kiinnitettiin siihen, että apurahojen hakuilmoituksessa olisi tullut tuoda selkeästi ilmi, että hakemuksen voi englannin ohella laatia myös kansalliskielillä (1240/4/07*).

Vuoden aikana kieliasioissa ei tehty erikseen tarkastuksia. Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitettiin kuitenkin huomiota asiakkaan oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellään. Todettakoon vielä, että kieliasiat painottuvat oikeusasiamiehen toiminnassa vuonna 2010, kun perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteemana ovat kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Tampereen poliisiammattikorkeakoulun järjestämässä seminaarissa poliisia koskevista kielikanteluista.

5.17.2 RATKAISUJA

TEM loukkasi kielellistä yhdenvertaisuutta

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) loukkasi EU-tukien hakijoiden kielellistä yhdenvertaisuutta, kun rakennerahastotukien hakemiseksi internetiin kehitetty EURA 2007 -sivusto oli yli puolitoista vuotta käytettävissä vain suomenkielisenä versiona. AOA:n mukaan hakijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti myös kielellisesti riippumatta siitä, onko kyse sähköisestä vai perinteis-

semmästä hallintomenettelystä. Toisaalta AOA otti huomioon, että tietojärjestelmä ei ollut ainoa tapa saada hakemus tehdyksi. Tukia oli mahdollista hakea myös perinteistä lomaketta käyttäen. Nämä lomakkeet samoin kuin hakuohjeet olivat saatavilla myös ruotsiksi. Palvelu oli kuitenkin eri kansalliskielillä tarjolla eri muodoissa.

Kielellisistä syistä erilaisen palvelumuodon käyttäminen voi vaikuttaa tosiasiallisesti myös palvelun sisältöön, vaikka sen laatu ei saisi heiketä yksilön kielivälinnan johdosta. Vaikka perinteiset hakemuslomakkeet olivat saatavilla myös ruotsiksi, äidinkieleltään ruotsinkielinen hakija ei kuitenkaan saanut omalla äidinkielellään hyväkseen internet-pohjaisen järjestelmän etuja eli menettelyn joustavuutta hakemuksen täytössä ja käsittelyssä. Hän joutui lupomaan oikeudestaan käyttää äidinkieltään, jotta saisi hakemuksensa tietojärjestelmää hyväksi käyttäen käsiteltyksi joustavammin ja ehkä nopeamminkin verrattuna perinteisen hakemuksen tekemiseen. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yksityishenkilö voi tosiasiallisesti valita käyttämänsä kielen ja ettei hän luovu tästä oikeudestaan muutoin kuin vapaasta tahdostaan.

EU-rakennerahastotukien hakumenettely ei kohdellut äidinkieleltään suomen- ja ruotsinkielisiä hakijoita perustuslain ja yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti. Erilaiselle kohtelulle ei ollut osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä. TEM oli järjestelmän ylläpidosta vastuullisena tahona menetellyt syrjintäkiellon vastaisesti. AOA saattoi käsityksensä ministeriön tietoon.

AOA Lindstedtin päätös 10.9.2009,
dnro 212/4/08*, esittelijä Mikko Sarja

SM rikkoi kielilakia häätätiedottamisessa

Sisäasiainministeriö (SM) rikkoi kielilakia Abloyn Joensuu lakkotehtaan suurpaloa koskeneessa häätätiedottamisessa.

AOA painotti sitä, että pelastustyöhön liittyy kiinteästi tapahtumista tiedottaminen. Vakavissa ja kiireellisissä pelastustoimissa tulee ottaa huomioon säännökset vi-

ranomaistiedottamisen kielestä. Nyt kyse ei ollut yleisölle suunnatusta tavanomaisesta tiedottamisesta, jossa kieli voi määräytyä alueen kielellisten olosuhteiden mukaisesti, vaan tiedottamisen tarkoituksena oli antaa yksilön hengen, terveyden, omaisuuden ja turvallisuuden kannalta oleellista tietoa. Tiedotteet oli vastoin kielilain nimenomaista säännöstä annettu vain suomeksi. Koska perusoikeuksien kannalta olennaisen tiedon antamisessa huolehtimisvelvoite on yksittäisen viranomaisen sijasta ministeriöllä, AOA kohdisti arvostelunsa SM:n pelastusosastoon.

SM:n asia on huolehtia siitä, että pelastuslaitokset kääntyvät tällaisissa tilanteissa riittävän ajoissa ministeriön puoleen, jotta se osaltaan voisi täyttää velvoitteensa. Kääntämisvastuu on tärkeää selvittää ennakoon. Vielä AOA korosti, että perusoikeudet kuuluvat Suomessa myös muille kuin äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisille. Tämän vuoksi ja kun kielilaki mahdollistaa kansalliskielten ohella myös muiden kielten käyttämisen viranomaisten toiminnassa, tähän mahdollisuuteen voi erityisesti häätätiedottamisessa olla perusteltua turvautua nykyistä useammin.

AOA Lindstedtin päätös 30.9.2009,
dnro 361/2/09*, esittelijä Mikko Sarja

AOA:n päätöksen johdosta SM asetti tammikuussa 2010 työryhmän selvittämään viranomaistiedotteiden antamista. Työryhmän tehtävänä on laatia viranomaistiedotteita koskeva selvitys, jossa arvioidaan lainsäädännön ja ohjeiden mahdolliset muutostarpeet. Työryhmän määräaika on 31.8.2010.

Käräjäoikeuden täydennyskehoitus oli kielilain vastainen

Suomenkielinen käräjäoikeus kehotti hakemuksensa ruotsiksi jättäneitä hakijaa toimittamaan hakemuksensa virallisen suomenkielisen käännöksen. AOA totesi, että kantelijalla oli oikeus käyttää valintansa mukaan joko suomea tai ruotsia. Kielilain mukaan riita- ja hakemusasiassa asiakirjan käännöksestä huolehtiminen jää pääsääntöisesti sen osapuolen huolehdittavaksi, joka käännöksen haluaa. Suomenkielisen käännöksen edellyttäminen ei ollut kielilain mukaista. Kantelija ei toimittanut käräjäoikeuteen suomenkielisiä käännök-

siä, eikä asiakirjojen ruotsinkielisyys estänyt asian käsittelyä käräjäoikeudessa. Tähän nähden AOA katsoi riittäväksi saattaa käräjäoikeuden tietoon hakijan kielellisistä oikeuksista esittämänsä käsityksen.

AOA Jääskeläisen päätös 27.11.2009,
dnro 2096/4/08, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Kunnan on järjestettävä päivähoito lapsen äidinkielellä

Lapselle oli kaksikielisessä kunnassa tarjottu päivähoitopaikka suomenkielisestä päivähoidosta, koska ruotsinkielistä päivähoitopaikkaa ei ollut vapaana.

Päivähoitolain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa voidaan antaa lapsen äidinkielenä olevalla suomen-, ruotsin- tai saamenkielellä. Päivähoitolaissa on erikseen säädetty lapsen vanhemmille tai muille huoltajille ns. subjektiivinen oikeus saada lapselleen kunnan järjestämä päivähoitopaikka asetuksessa säädettyssä määräajassa. Tämän oikeuden sisältöä ei ole erikseen arvioitu lakia säädettyessä. Kaksikielisen kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalihuollon palveluja molemmilla kielillä säädetään puolestaan sosiaalihuoltolaissa. Siinä ei ole erikseen otettu kantaa siihen, mitä säännös merkitsee päivähoitovelvoitteen kielellisen ulottuvuuden kannalta.

OA katsoi, että kielellisten perusoikeuksien kunnalle asettamat velvoitteet on otettava huomioon tulkittaessa velvollisuutta järjestää sosiaalipalvelut. Tästä seuraa, että kaksikielisen kunnan tulee säädettyssä neljän kuukauden määräajassa järjestää päivähoitopaikka äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisille lapsille heidän omalla kielellään samoin perustein. Nyt suomenkielistä päivähoitopaikkaa tarjottiin määräajassa ja ruotsinkielistä paikkaa kymmenen päivää myöhemmin. OA:n mukaan ruotsinkielinen päivähoitopaikka olisi tullut järjestää saman määräajan kuluessa.

OA Paunion päätös 4.6.2009,
dnro 2525/4/07, esittelijä Aila Linnakangas

Muita ratkaisuja

Kielellinen näkökulma oli Länsi-Uudenmaan sairaalan sulkemisasian ohella esillä myös eräissä muissa hallinnon uudistuksia koskeneissa kanteluissa. Kanteluita aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU-hanke) ei tutkittu, koska asia oli tulossa eduskunnan arvioitavaksi. Kantelussa, joka koski valtioneuvoston menettelyä käräjäoikeusverkoston uudistamisessa, oli puolestaan esillä tuomiopiirin kielen vaikutus tuomarin virkakelpoisuuteen (428/4/09*). Kantelu ei tältä osin johtanut toimenpiteisiin. Ratkaisua selostetaan laajemmin tuomioistuinten valvontaa koskevassa jaksossa s. 108. Valtiovarainministeriö (VM) sen sijaan menetteli kielilain vastaisesti lähettäessään eräiden maistraattien toimialuemuutoksia koskeneen lausuntopyyntönsä suomeksi myös enemmistökieleltään ruotsinkielisille kunnille. VM oikaisi virheen viipymättä saatuaan OA:n selvitystä lausuntopyynnön tiedoksi (1833/4/08).

AOA otti omasta aloitteestaan uudelleen kantaa vuonna 2008 ratkaistun asiaan (3232/4/06*), jossa on kyse hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten julkaisemisesta molemmilla kansalliskielillä. Oikeusturvaongelma on siinä, että mainittuja suosituksia ei ole saatavilla ruotsiksi, vaikka niillä on keskeinen merkitys tulkittaessa tilintarkastajia velvoittavan hyvän tilintarkastustavan sisältöä. AOA esitti TEM:n harkittavaksi toimenpiteitä oikeusturvaongelman poistamiseksi jo ennen kansainvälisten tilintarkastusstandardien hyväksymistä EU:ssa (2825/2/08). TEM kuitenkin ilmoitti, että esitys ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Ilmoituksen riittävyys on vielä AOA:n erikseen harkittavana.

Ulosottoviraston huomiota kiinnitettiin yleisellä tasolla asiakkaan kielellisiin oikeuksiin tapauksessa, jossa ulosottomiehen väitettiin ilmoittaneen kantelijalle, ettei hän vastaa muihin kuin suomenkielisiin tiedusteluihin. AOA totesi, että henkilöllä on oikeus hyvään hallintoon kielestä riippumatta, joten kantelijalla oli oikeus käyttää ulosottovirastolle lähettämässään tiedusteluissa valintansa mukaan joko suomea tai ruotsia. Se, kummalla kielellä tiedusteluihin vastataan, määräytyy kielilain mukaan (3198/4/08).

Tullilaitoksen virkojen kelpoisuusehtoja koskeneen kantelun tutkinta puolestaan johti siihen, että virkojen kielitaitovaatimuksista on nyttemmin säädetty laissa asetettujen vaatimusten mukaisesti. Kielitaitovaatimuksista on säädetty, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä (2807/4/07*).

Maanmittaustoimitusta koskeneessa asiassa AOA toteasi, että asianosaisen oikeutta saada pyynnöstä maksuton virallinen käännös maanmittauksen toimituspöytäkirjasta ei voida rajoittaa sillä perusteella, että asian käsittelykielillä laadittu pöytäkirja on toimitettu samassa taloudessa asuvalle kiinteistön toiselle osaomistajalle, jonka käyttämä kieli on sama kuin toimituksen käsittelykieli. Toimituspöytäkirjan tulkkausta ei voida jättää toisen erikielisen asianosaisen varaan, vaan asianosaiselle on annettava virallinen käännös pöytäkirjasta kielilaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (240/4/07*).

OA arvioi vuonna 2008 antamassaan päätöksessä (3433/2/06*) kielellisestä näkökulmasta mm. Ahvenanmaan maakunnan mahdollisuuksia osallistua kansallisisella tasolla EU-asioiden valmisteluun. OA korosti, että Ahvenanmaata koskeviin EU-asioihin liittyvät valmisteluasiakirjat on laadittava ruotsiksi maakunnan viranomaisille, jotta ne voivat osallistua täysipainoisesti ja yhdenvertaisesti asioiden valmisteluun (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008). OM ilmoitti alkuvuodesta 2010, että EU-ministerivaliokunta on hyväksynyt ohjeet ministeriöiden valmistelijoille Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa. Niissä on pyritty ottamaan huomioon OA:n päätöksessä esitetyt näkökohdat.

5.18 VEROTUS

Asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin maahantuonnin yhteydessä kantama autoverotus on tilastoitu tullin asiaryhmään. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

5.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Verotusta varten on valtiovarainministeriön (VM) alainen Verohallinto. Vuonna 2008 voimaan tulleella lailla Verohallinnosta verohallinnon organisaatiota uudistettiin siten, että Verohallituksesta ja yhdeksästä verovirastosta muodostettiin Verohallinto-viranomainen, jonka toimialueena on koko maa.

Verohallinnon uudistamishanketta on tarkoitus jatkaa vuonna 2010 toteutettavalla muutoksella, jonka myötä Verohallinto olisi kaikessa verotuksessa toimivaltainen viranomainen. Verohallinnon sisällä tehtävät jaettaisiin yksiköiden kesken ja kaikissa säännöksissä esiintyisi vain Verohallinto-viranomainen. Yritysverotuksen toimittaminen on tarkoitus keskittää Verohallinnon Yritysverotus-yksikköön, johon kuuluisivat Konserniverokeskus ja yritysverotoimistot. Uudistus merkitsisi Verohallituksen lakkauttamista. Jo viime vuosikymmenellä aloitettujen muutosten viimeisenä vaiheena ja tavoitteena olisi valtakunnallisen Verohallinnon verotuksen oikaisulautakunnan aloittaminen mahdollisesti 2013 alussa. Tässä yhteydessä myös verovirastot poistuisivat ja luonnollisten henkilöiden verotuksen toimittaisi Verohallinnon Henkilöverotus-yksikkö.

VM asetti 18.9.2008 verotuksen kehittämistyöryhmän toimikaudelle 1.10.2008–31.12.2010. Työryhmän työohjelmaan kuuluu muun ohella veropolitiikan yleislinjan sekä globalisaation aiheuttaman toimintaympäristön ja tuotantorakenteiden muutosten arviointi. Työryhmä on käsitellyt muun ohella tuloverotuksen rakennetta ja tulonjakoa, yritys- ja pääomatuloverotusta sekä sen kansainvälistä vertailua, välillistä verotusta ja sen

tulonjakovaikutuksia, arvonlisäveron veropohjaa ja tasoa sekä kuntien ja valtion verotussuhteita.

Ajoneuvoveron veronkantoviranomaisena toimi kertomusvuonna Ajoneuvohallintokeskus (AKE). Lailla Liikenteen turvallisuusvirastosta 863/2009, joka tuli voimaan 1.1.2010, AKE lakkautettiin. Se yhdistyi Liikenteen turvallisuusvirastoksi (TraFi) yhdessä Ilmailuhallinnon, Merenkululaitoksen meriturvallisuuden ja Rautatieviraston kanssa. Uuden viraston päätehtävä on vastata liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, kehittää aktiivisesti liikennejärjestelmän turvallisuutta ja edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä. Virasto osallistuu kotimaiseen ja kansainväliseen normivalmisteluun, antaa määräyksiä ja lupia, kerää veroja ja maksuja, pitää yllä rekistereitä, kerää tilastoja ja tarjoaa tietopalveluja.

5.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ratkaistiin vajaat 100, joista toimenpiteisiin johti kuusi kantelua. Kantelujen määrään vaikuttaa verolainsäädännön vaikeaselkaisuus ja verotuksen massaluonne, jossa suuri määrä veroasioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa. Toisaalta verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi toimenpideratkaisujen määrä ei ole perinteisesti ollut kovin suuri.

Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Ne kohdistuivat usein veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden päätöksiin ja niiden perusteluihin. Monissa kanteluissa eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan toimitettua verotusta tai muutoksenhakuviranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona eikä sitä täydentävänä muutoksenhakukeinoina. Kanteluvastauksissa selvitettiin oikeusasiamiehen toimivaltaa sekä selostettiin verotus- ja oikeuskäytäntöä. Joskus kantelut kohdistuivat verolain säännöksiin. Tällöin kantelijoille pyrittiin selvittämään lakien esitöiden perusteella niiden taustalla olevia näkökohtia ja erityisesti eduskunnan valtiovarainvaliokunnan arvioita.

Ruotsista maksettujen eläkkeiden verotuksesta tehtiin myös kertomusvuonna useita kanteluja. Kantelijat epäilivät edelleen, että heitä verotetaan Ruotsista maksettavasta eläkkeestä kahteen kertaan. Kantelijoille selostettiin sovellettavia oikeusohjeita ja Pohjoismaisen verosopimuksen (SopS 26/1997) muuttamista, joka toteutettiin 31.12.2008 voimaan tulleeella lailla 762/2008. Tällä muutoksella hyvitysmenettelmä sisällytettiin myös pohjoismaiseen verosopimukseen. Hyvitysmenettelmässä toisessa valtiossa maksettu vero otetaan huomioon suoraan. Tämä vero siis hyvitetään sellaisenaan. Hyvitys ei voi kuitenkaan olla suurempi kuin ulkomaantulosta Suomessa suoritettavien verojen määrä. Kanteluvastauksissa selostettiin eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 18/2008 vp) esitettyjä kannanottoja. Valiokunnan mukaan muutos selkiinnyttää nykytilaa siinä mielessä, että väite eläketulon kaksinkertaisesta verotuksesta voidaan nykyistä konkreettisemmin esittää virheelliseksi, kun toiseen valtioon maksettu vero hyvitetään sellaisenaan enimmäismäärää koskein rajoituksin.

Useissa kanteluissa arvosteltiin tuloverotuksen kotitalous-, työmatka- ja työasuntovähennyksiä, koska niiden katsottiin suosivan perheellisiä verovelvollisia. Joissakin kanteluissa arvosteltiin eläkkeiden ja työmarkkinatuen verotusta ansiotulojen verotukseen nähden. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Vastauksissa kanteluihin pyrittiin selostamaan tuloverolain säännöksiä ja niiden esitöistä ilmeneviä perusteita erilaiselle verokohtelulle sekä oikeuskäytännön kannanottoja.

Myös kiinteistöverotusta arvosteltiin monessa kantelussa. Vastauksissa kantelijoita ohjattiin muutoksen saamiseksi toimitettuihin verotuksiin käyttämään kiinteistöverolaissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

Ajoneuvoverotusta koskevissa kantelussa arvosteltiin erityisesti veronmaksun laiminlyönnistä seuraavaa käyttökierroa. AOA selosti vastauksissaan ajoneuvoverolain säännöksiä sekä päätöstään vuodelta 2006 ja siinä esitettyjä kannanottoja (1511/4/04*) sekä päätöksen johdosta AKE:n ja VM:n antamia ilmoituksia. Muutamassa kantelussa arvosteltiin ajoneuvoverolain

1.1.2010 voimaan tulleita muutoksia, joilla ajoneuvoista kannettava ajoneuvoveron perusvero muutettiin auton ominaishiilidioksidipäästöön perustuvaksi. Vastauksissa kanteluihin selostettiin lainmuutosten esitöitä ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan mietinnöissä (VaVM 24/2007 vp ja VaVM 21/2009 vp) esitettyjä näkemyksiä.

5.18.3 RATKAISUJA

Turvakieltoasiakkaiden kotikuntatieto paljastuu

Yhteystietojen luovuttamisen rajoittamisesta eli ns. turvakiellosta säädetään julkisuuslaissa ja väestötietolaissa (1.3.2010 lähtien väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettu laki 661/2009). Niiden mukaan henkilö voi perustellusta syystä, jos hänellä on syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi, pyytää salassa pidettäväksi muun ohella tiedon hänen kotikunnastaan ja siellä olevasta asuinpaikastaan samoin kuin muista yhteystiedoistaan. Väestötietolain mukaisia turvakieltoja oli vuoden 2009 syyskuussa 8 322 henkilöllä.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan vuosittain toimitetussa tuloverotuksessa julkisia verotustietoja ovat verovelvollisen nimi, syntymävuosi ja kotikunta, jollei julkisuuslaista ja väestötietolaista muuta johdu. Julkisuuslain tai väestötietolain nojalla turvakiellon saaneen verovelvollisen kotikunta ei siten myöskään verotustietojen julkisuudesta annetun lain nojalla ole julkinen tieto eikä sitä saa ilmoittaa vuosittain julkaistavien julkisten verotustietojen luettelossa.

Verotusmenettelystä annetun lain mukaan luonnollisen henkilön verotuskunta määräytyy hänen verovuotista edeltäneen vuoden viimeisen päivän tilanteen mukaan. Verotuskunta on käytännössä myös henkilön kotikunta, ellei hän ole verovuoden aikana muuttanut. Verotuksen toimittaa se verovirasto, jonka alueella asianomaisen henkilön kotikunta on. Veroviraston katsotaan käsittävän myös toimialueensa verotoimistot ja muut toimipisteet.

Voimassa olevassa tuloverotuksen julkisia tietoja ja verotuksen toimittamista koskevassa lainsäädännössä ei säädetä siitä, miten verotuksen julkisten tietojen luettelot tulee laatia. Verohallitus oli kuitenkin tulkinnut lainsäädäntöä siten, ettei verotuksen julkisten tietojen luetteloita voida laatia valtakunnalliseksi luetteloksi taikka laajemmiksi alueelliseksi luetteloiksi. Tämä vaarantaisi eduskunnan edellyttämää tuloverotustietojen julkisuutta. Myöskään erillisten luetteloiden laatimista turvakielon asiakkaita valtakunnallisesti tai alueellisesti ei ole pidetty mahdollisena. Verohallitus perusteli näkemystään sillä, että tällaiset luettelot paljastaisivat turvakielon saaneet henkilöt. Vaikka tieto siitä, että henkilölle on myönnetty turvakielto, ei julkisuuslain nojalla ole salassa pidettävä, Verohallituksen näkemyksen mukaan tällainen tieto voisi kuitenkin olla verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 ja 4 §:n nojalla tulkittava salassa pidettäväksi. Lisäksi tällaiset luettelot saattaisivat olla henkilötietolain henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaisia.

AOA totesi, että Verohallinnon on tullut huolehtia siitä, että turvakielon alaisten henkilöiden salassa pidettävää kotikuntatietoa ei paljasteta vuosittain verotuksen julkisten tietojen luetteloilla. Tieto henkilön verotuskunnasta paljastuu luetteloista välillisesti, koska tuloverotuksen julkisten tietojen luettelot laaditaan Verohallinnossa kuntakohtaisesti. Verohallitus oli katsonut, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:n sääntely turvakielon alaisista tiedoista on ongelmallinen. Tämän vuoksi se oli tehnyt VM:lle jo 31.10.2003 aloitteen asiantilan korjaamiseksi. Se oli uudistanut esityksensä 19.11.2004 ja 10.11.2005. Lisäksi Verohallituksen pääjohtaja oli asettanut työryhmän selvittämään lainsäädäntöä. Työryhmän määräaika päättyi 30.6.2007. Verohallituksen tekemät aloitteet eivät kuitenkaan ole johtaneet lainsäädäntömuutoksiin. AOA:n mukaan Verohallituksen menettelyä asiaa ei voitu pitää moitittavana.

Myös eduskunnan oikeusasiamies oli kanteluiden perusteella tutkinut turvakielon saaneiden henkilöiden tietojen julkaisemista julkisten verotustietojen luetteloissa. Vuosina 2004 ja 2006 annetut vastaukset eivät johtaneet toimenpiteisiin, koska Verohallituksen VM:lle tekemien aloitteiden ja Verohallituksen pääjohtajan asian selvittämiseksi asettaman työryhmän johdosta turvakieltoja koskevien ongelmien katsottiin olleen jo

tiedossa. Niiden oletettiin johtavan lainmuutosehdotusten valmisteluun VM:ssä.

Koska nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan olleet johtaneet lainsäädäntömuutoksiin, AOA pyysi vuonna 2008 turvakieltoaasiakkaiden kotikuntatiedon julkaisemista koskevan kantelun johdosta VM:n lausuntoa. AOA viittasi aikaisempiin ratkaisuihinsa ja Verohallitukselta saamiinsa selvityksiin aloitteista, joita se oli tehnyt VM:lle. AOA pyysi erityisesti kiinnittämään huomiota lainsäädäntömuutoksen tarpeellisuuteen. Hän totesi, että turvakielon tavoitteena on suojella henkilöitä, joilla on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden ja turvallisuuden tulevan uhatuksi.

VM totesi AOA:lle lausunnossaan marraskuussa 2008, että se pitää perusteltuna, että turvakieltoihin liittyvät lainsäädäntöongelmat selvitetään ja pyritään saamaan pikaisesti ratkaistuksi. VM:stä syksyllä 2009 saadun tiedon mukaan lainsäädäntömuutosta valmistellaan parhaillaan ministeriössä. Ehdotus saataneen hallituksen esityksen muotoon ja eduskuntakäsittelyyn vuoden 2010 kevään aikana. Lainmuutos voisi toteutua aikaisintaan siten, että sitä voitaisiin soveltaa verovuoden 2009 verotukseen, joka valmistuu vuoden 2010 loppuun mennessä.

VM toimii asiantuntijana Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmistelusta sekä osallistuu Verohallinnon ja tullilaitoksen kehittämiseen. Huolimatta Verohallituksen sille jo vuoden 2003 lokakuussa tekemästä aloitteesta verotustietojen julkisuutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sekä Verohallituksen tätä samaa asiaa koskevista kirjeistä vuosina 2004 ja 2005 VM ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi. Myöskään Verohallituksen pääjohtajan asettaman työryhmän vuonna 2007 päättynyt työ ei ole johtanut asiantilan korjaamiseen. Vasta tämän kantelun johdosta antamassaan lausunnossa ministeriö ilmoitti, että lainsäädäntöongelmat selvitetään ja pyritään saamaan pikaisesti ratkaistuksi. Syyskuussa 2009 saadun tiedon mukaan asia oli edelleen vasta valmisteilla.

AOA:n mielestä VM:n olisi tullut nyt tapahtunutta ripeämmin ryhtyä selvittämään turvakielolla suojeltavien verovelvollisten kotikuntatietojen salassa pysymisen edellyttämiä lainsäädännön muutostarpeita. AOA

piti tärkeänä, että verovuoden 2009 verotuksen valmistuessa turvakieltoasiakkaiden salaisia kotikuntatietoja ei enää paljastu. Hän saattoi tämän käsityksensä VM:n tietoon ja pyysi VM:ää ilmoittamaan hänelle 31.3.2010 mennessä, kuinka asian valmistelu on edistynyt.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2009,
dnro 2945/4/08, esittelijä Ulla-Maija Lindström

VM ilmoitti 30.3.2010 OA:lle, että se on yhteistyössä Verohallinnon kanssa valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:n muuttamiseksi. Lähtökohtana esityksessä on, että kakkien verovelvollisten kohdalla vastaisuudessa julkinen verotieto olisi kotikunnan sijasta tieto siitä maakunnasta, jonka alueella verovelvollisen kotikunta sijaitsee. Esitys annetaan eduskunnalle huhtikuussa.

Veronpalautusten kuittauksen oikeustila osin epätydyttävä

AOA totesi kantelun johdosta, että veronpalautusten yksityisoikeudellista kuittausta koskeva oikeustila on edelleen epätydyttävä. AOA:n vuosina 2002 ja 2006 antamien kannanottojen jälkeen yksityisoikeudellisesta kuittauksesta oli annettu Verohallinnon sisäiset tarkemmat ja yksityiskohtaisemmat ohjeet. Yksityisoikeudellisesta kuittauksesta ei kuitenkaan ole varsinaisia säädöksiä, vaan veronpalautusten kuittausmenettely perustuu edelleen Verohallinnon sisäiseen ohjeistukseen. Oikeusturvakeinona hallinnon asiakkaalla on käytettävissään alioikeudessa nostettava kanne kuittauksen suorittanutta viranomaista vastaan.

AOA:n mukaan oikeustila ei kuitenkaan edelleenkään täyttänyt hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Myöskään perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva ja yksilön menettelylliset oikeusturvatakeet eivät perustu laintasoiseen sääntelyyn.

AOA saattoi käsityksensä siviilioikeudellista kuittausta koskevan oikeustilan epätydyttävyydestä oikeusministeriön (OM) tietoon ja kiirehti vireillä olevan julkisoikeudellista saamista koskevan lainsäädäntöhankkeen jatkovalmistelua. AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan hänelle 1.9.2010 mennessä, kuinka lainsäädäntöhanke mahdollisesti on edennyt (4157/4/08).

Jälkiverotusten toimittaminen ja oikaisuvaatimusten käsittely viivästyivät

Kantelijan liiketoiminnan verotarkastuskertomus verovuosilta 2000–2003 saapui veroviraston verotusyksikköön 19.11.2004. Verotarkastuskertomuksessa oli katsoffu kantelijan toimineen työsuhteessa osakeyhtiöön, minkä seurauksena kaikkina tarkastettuina verovuosina esitettiin jälkiverotettavaksi myyntitulojen salaus, perusteettomat päivärahat ja kilometrikorvaukset sekä vähennyskelvottomat elantomenot.

Kaikille tarkastetuille vuosille ehdotetut verotustoi-
menpiteet olivat perusratkaisuiltaan yhdenmukaiset. Tällaisessa tilanteessa olisi AOA:n mukaan ollut asian
asianmukaista käsittelyä, että jälkiverotukset olisi toimitettu kaikilta näiltä vuosilta mahdollisimman samanaikaisesti.

Kantelijan liiketoiminnan verotarkastuskertomukseen perustuvien verotusesitysten käsittelyssä verovirastossa oli merkittäviä puutteellisuuksia ja viivästystä. Verotusyksikköön 19.11.2004 saapuneeseen verotarkastukseen perustuvat verovuosien 2000–2003 perusteiltaan samantaiset veroesitykset käsiteltiin ja jälkiverotukset toimitettiin 29.12.2006, 31.12.2007 ja 23.12.2008. Perustetta verotusten toimittamiseen erikseen ei esitetty. Menettely johti kantelijan kohdalla jälkiverotusten toimittamiseen pääosin viimeisenä mahdollisena ajan-
kohtajana ja kohtuuttomaan jopa neljän vuoden käsitte-
lyaikaan verovirastossa. Tosin tämä kohtuuton viivästys otettiin jälkiverotusten toimittamisessa huomioon siten, että veronlisäykset laskettiin vain 31.12.2005 asti.

Myös kantelijan verovuosien 2000 ja 2001 oikaisuvaatimusten käsittely viivästyi eikä kantelijan kiirehtimis-

pyyntöihin tai tiedusteluihin vastattu asianmukaisesti. Kantelijan 19.2.2007 ja 8.2.2008 päivätyjä, verovuot-
sia 2000 ja 2001 koskevia oikaisuvaatimuksia ei ollut
kirjattu muutosverotussovellukseen eikä niitä ollut rat-
kaistu vuoden 2009 tammikuuhun mennessä. Vuoden
2001 oikaisuvaatimusta ja vaatimusta verotuksen lop-
puun suorittamisesta ei löytynyt verotusyksiköstä.

Verovirastosta saadun lisäselvityksen mukaan verovuot-
ta 2000 koskeva päätösesitys lähetettiin verotuksen
oikaisulautakunnalle 19.2.2009. Oikaisulautakunnan
päätös annettiin 19.3.2009. Myös verovuot-
sia 2001, 2002 ja 2003 koskevat päätösesitykset lähetettiin ve-
rotuksen oikaisulautakunnalle 19.2.2009, mutta oikai-
sulautakunta lykkäsi niiden käsittelyä. Se pyysi vielä
veroviraston tarkastusyksikön lausuntoa toimitetuista
verotuksista. Verotuksen oikaisulautakunta ratkaisi oi-
kaisuvaatimukset 3.6.2009.

Saadun selvityksen perusteella veroviraston verotusyk-
sikön työt ruuhkautuivat organisaatiomuutoksen vuok-
si jopa niin, että toiminta muuttui selviytymiskamppai-
luksi ja vain kaikkein kiireellisimmät asiat pystyttiin
hoitamaan. AOA:n mukaan kantelijan kohdalla tapah-
tunutta verotuksen toimittamisen ja oikaisuvaatimus-
ten käsittelyn viivästymistä sekä tiedusteluihin vastaa-
misen laiminlyöntiä ei tämän yksikön töiden yleisen ja
merkittävän ruuhkautumisen sekä virkamiesten suu-
ren työmäärän vuoksi voitu osoittaa yksittäisen virka-
miehen syyksi.

Sen sijaan verovirasto oli verotuksen toimittavana viran-
omaisena ollut vastuussa siitä, että asiointia ja asioi-
den käsittelyä verotusyksikössä ei ollut järjestetty asian-
mukaisella tavalla. Verovirasto oli siten tässä organi-
saatiomuutoksessa laiminlyönyt velvollisuutensa huo-
lehtia ja valvoa, että verotusyksikössä olisi voitu käsi-
tellä verotusasiat asianmukaisesti ja ilman aiheutonta
viivytystä sekä että myös hallinnon asiakkaat olisivat
saaneet neuvonta- ja muita palveluja asianmukaisesti.
AOA huomautti vastaisen varalle verovirastoa sen lai-
minlyönnistä johtuneesta kantelijan vero-asioiden kä-
sittelyn puutteellisuudesta ja viivästyksestä. Hän saat-
toi päätöksensä myös Vero-hallituksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2009,
dnro 3550/4/08, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Verohallitus täytti puutteellisesti selvittämisvelvollisuutensa

A oli säästövakuutuksessaan määrännyt kuolintapaus-
summan edunsaajaksi Helsingin kaupungin verotoi-
miston. Kun A kuoli, vakuutusyhtiö pyysi kuolintapaus-
summan maksamiseksi edunsaajaa täyttämään kor-
vaushakemuksen ja palauttamaan sen vakuutusyhtiöön.

Helsingin verotoimisto ja Vantaan verotoimisto oli
1.1.2006 alkaen yhdistetty Pääkaupunkiseudun ve-
rotoimistoksi. Verotoimisto ja Uudenmaan verovirasto
pyysivät Verohallitukselta vastausta siihen, voiko vero-
toimisto ottaa korvaussumman vastaan. Verohallituk-
sesta ilmoitettiin, että Valtiokonttorista oli saatu tieto,
jonka mukaan se hoitaa vain suoraan sille testamentat-
tuja tai ilman perillistä kuolleiden varoja. Jos korvaus-
hakemusta ei tehdä, varat menevät kuolinpesälle. Ve-
rohallituksen taloussäännön mukaan Verohallitus ei
ota vastaan lahjoituksia. Alkuperältään tuntemattomat
tulot tuloutetaan valtion sekalaisiin tuloihin.

Myöhemmin Verohallituksesta ilmoitettiin, että sen
johtoryhmä oli keskustellut asiasta ja päättänyt, että
kysymyksessä ei ollut lahjoitus. Verohallinto voi ottaa
rahat vastaan. Pääkaupunkiseudun verotoimisto pa-
lautti kuolintapaussummaa koskevan hakemuksen va-
kuutusyhtiölle, joka maksoi korvaussumman veroviras-
ton tilille. Verohallitus kuitenkin nosti korvaussumman
seuravana päivänä tililtä ja tuloutti sen valtion seka-
laisiin tuloihin.

AOA oli pyytänyt Verohallitukselta selvitystä muun ohel-
la siitä, millä perusteella se katsoi voivansa määrätä
varojen käytöstä ja tilittää ne eteenpäin. Hän kysyi
myös, miten Verohallitus oli varmistanut sen, että A:n
nimenomainen tarkoitus toteutui. AOA viittasi vakuu-
tusoppimustensa esitöihin ja edunsaajamääräyksen tul-
kinnassa noudatettaviin ohjeisiin. Niiden mukaan edun-
saajamääräys on vakuutuksenottajan yksipuolinen tah-
donilmaisu, mistä syystä sitä on esisijaisesti tulkittava
sitä, että lopputuloksen voidaan olettaa vastaavan
määräyksen antajan tahtoa. Tulkinnassa noudatetaan
samoja periaatteita kuin testamentin tulkinnassa pe-
rintökaaren mukaan. Lopuksi hän kysyi, että kun Vero-
hallitus katsoi, ettei verotoimisto eikä mikään Verohal-

linnon yksikkö voinut ottaa korvaussummaa vastaan, olisiko se tullut palauttaa vakuutusyhtiölle (ja edelleen A:n kuolinpesään).

Edellä esitettyihin kysymyksiin AOA ei saanut Verohallitukselta vastauksia. AOA:n mielestä tämä tukee sitä, että Verohallituksen menettely asiassa ei ole perustunut asian riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen. Verohallituksen olisi tullut ensisijaisesti pyrkiä selvittämään A:n poikkeuksellisen edunsaajamääräyksen tarkoitus. Vasta sen jälkeen, kun Verohallitus olisi edunsaajamääräystä koskevalla kokonaistulkinnalla varmistunut tästä tarkoituksesta, sen olisi tullut arvioida, voiko Verohallinto ottaa korvaussumman A:n tarkoittamalla tavalla vastaan. Mikäli näin ei olisi ollut, sen olisi tullut ilmoittaa verotoimistolle, että korvausta ei voida hakea, jolloin se olisi palautunut A:n kuolinpesään.

Käytettävissä olevan selvityksen nojalla AOA:lla ei ollut mahdollisuutta arvioida A:n edunsaajamääräyksen tarkoitusta. AOA piti epätydyttävänä sitä, että asiassa jää epäselväksi, onko A:n tarkoitus ja tahto asiassa toteutunut. AOA saattoi Verohallituksen tietoon edellä toteutmansa käsityksen A:n edunsaajamääräyksen tarkoituksen puutteellisesta selvittämisestä. Hän pyysi Verohallitusta ilmoittamaan hänelle 30.4.2010 mennessä, aikooko se mahdollisesti vielä ryhtyä joihinkin toimenpiteisiin asian johdosta.

AOA Jääskeläisen päätös 21.12.2009,
dnro 1019/4/08, esittelijä Ulla-Maija Lindström

5.19 YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva. Ympäristöasiat kuuluivat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin ja pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensih-teeri *Erkki Hännikäinen*.

5.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Tasavallan presidentti vahvisti 20.11.2009 valtion aluehallinnon uudistusta koskevan lainsäädännön, jonka myötä alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot päätettiin lakkauttaa vuoden 2010 alusta lukien. Tällöin aloittivat toimintansa kuusi aluehallintovirastoa ja 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Uudistuksen myötä ympäristölupavirastojen tehtävät siirtyivät neljän aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueelle ja alueellisten ympäristökeskusten tehtävät siirtyivät ympäristölupa-asioita lukuun ottamatta 13 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle. Vastuualueiden toiminnallinen ohjaus säilyy ympäristöministeriöllä. Aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten työ- ja elinkeinoministeriö.

5.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä (YM) sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppisiä eli OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Se ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan. Monesti OA:lta haettiin apua

sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakeinot oli jo käytetty loppuun.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Kantelut liittyvät kuitenkin usein vielä vireillä olevaan asiaan, jossa asianomaisella on käytettävissään lain tarjoamat muistutuskenteko- ja valitusmahdollisuudet. OA ei voi siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäaikaan usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia viranomaiskäsittelyjä. Tarkastelu ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Mm. nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita. Pieniä virheitä havaitaan silloinkin kun varsinaisia laittomuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole. Joka neljäs kantelu antoi aiheutta OA:n toimenpiteisiin. Valtaosa OA:n toimenpiteistä on ollut huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Rakennuslupa- ja ympäristölupa-asiat, rakennus- ja ympäristövalvonta-asiat ja kaavoitusasiat sekä jätehuoltoon ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät asiat olivat yleisimpiä kanteluiden kohteita. Niiden osuus oli noin kolmannes ratkaisuksista.

Useassa kantelussa oli muun ohella kysymys asianosaisten kuulemisesta. AOA kiinnitti huomiota asianosaisten kuulemiseen laadittaessa kallioalueinventointeja, jotka liittyivät luonnon- ja vesiensuojelun sekä maa-ainestenoton yhteensovittamiseen. Vaikka inventoinneilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia maanomistajien oikeuksiin, niillä oli tosiasiallista vaikutusta maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää alueita erityisesti maa-ainesten ottoon. Kuulemista voitiin pitää perustuslaissa tarkoitettuun hyvään hallintoon kuuluvana periaatteena, jonka toteutumista viranomaisen oli perusteltua mahdollisuuksien mukaan edistää (2646, 2681 ja 3950/4/07).

Kanteluasiassa, joka koski arkkitehtuurikilpailun järjestämistä laadittavan asemakaavan pohjaksi, oli myös

kysymys kilpailun tosiasiallisista vaikutuksista asema-kaavaan osallisten asemaan. Perustuslaissa perusoikeutena turvatun mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta oli jossain määrin ongelmallista, jos arkkitehtuurikilpailu järjestettiin ennen kuin asianomainen kaava oli ollut edes luonnoksena julkisesti nähtävillä (2173/4/09).

AOA antoi rakennustarkastajalle huomautuksen, koska tämä oli myöntänyt rakennusluvan konehallin rakentamiseen ranta-alueelle varaamatta naapurille tilaisuutta tulla kuulluksi ja ilman alueellisen ympäristökeskuksen myöntämää poikkeuslupaa (1076/4/07). Niin ikään asukkaalle olisi tullut AOA:n mukaan varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen kuin ympäristölautakunta taloyhtiön oikaisuvaatimuksen johdosta kumosi asuntoa koskevan asumiskiellon, jonka kunnan eläinlääkäri oli määrännyt (2549/4/07*).

Esteellisyyskysymykset tulivat esiin useassa kantelussa. Kaupungin rakennusmestari oli esteellinen osallistumaan vesistön ruoppaushanketta koskevaan kaupungin päätöksentekoon, kun hän omisti kiinteistön ranta-alueella ja kun ruoppauksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kyseisen kiinteistön käytön ja arvon kannalta (3985/4/07). Kunnaninsinööri oli esteellinen suorittamaan viranomaisvalvontaan liittyvän rakennuksen loppukatselmuksen, koska hän oli toiminut hankkeessa rakennuttajan puolesta valvojana (ks. jäljempänä selostettu asia 978 ja 1237/4/07, s. 268). Ympäristölautakunnan puheenjohtajan olisi ollut perusteltua pidahtytyä urakoitsijan valintaa koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelystä, kun hän tuli toimimaan aliurakoitsijana kyseisellä työmaalla (522/4/07*).

Jätteenkuljetuksesta (3847/4/08 sekä 569, 944 ja 3633/4/09) ja kunnan jätemaksuista (mm. asiat 24/4/08 ja 798/4/09) oli jälleen lukuisia kanteluita. Myös yksityisen osakeyhtiön menettelyn tutkiminen kuului OA:n toimivaltaan siltä osin kuin se laskutti jätemaksuja kunnan lukuun (971/4/07).

5.19.3 RATKAISUJA

Ympäristölupahakemuksen käsittelyn viivästyminen

Kantelija arvosteli Länsi-Suomen ympäristölupavirastoa Loviisan ydinvoimalaitoksen ympäristölupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä. Hakemus oli pantu vireille tammikuussa 2003. Ympäristölupavirasto oli pitänyt hakemusasikirjat nähtävillä keuhällä 2004, jolloin kantelija asiakumppaneineen oli tehnyt muistutuksen hakemuksen johdosta. Kantelun saapussa OA:lle tästä oli kulunut jo yli kolme vuotta. Samalla muistutuksessa esitetyt ympäristöhaitat olivat kantelijan mukaan lisääntyneet ja niiden korjaaminen oli viivästynyt. Niin ikään muistutuksessa esitettyjen korvausvaatimusten käsittely oli viivästynyt.

AOA korosti, että ympäristölupa on yksi keskeisimmistä keinoista ympäristöön vaikuttavien toimintojen sääntelyssä ja valvonnassa. Senkin vuoksi myös olemassa olevalta toiminnalta edellytettävää ympäristölupaa koskevan hakemuksen käsittely tulee suorittaa ilman aiheutonta viivytystä.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto oli AOA:n mukaan esittänyt selvityksessään ympäristölupahakemuksen käsittelyn viivästymisen syyksi eräitä sinänsä ymmärrettäviä näkökohtia, jotka liittyivät mm. asioiden priorisointiin. Viime kädessä käsittelyajat kytkeytyivät käytettävissä oleviin voimavaroihin. Voimavarojen puuttumisella ei kuitenkaan voitu hyväksyttävästi perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta.

AOA katsoi, että ympäristölupavirasto ei ollut käsitellyt kyseistä ympäristölupahakemusta ilman aiheutonta viivytystä, kun ympäristölupahakemus oli ratkaistu vasta huhtikuussa 2009, jolloin hakemuksen käsittely oli keuhänyt yli 6 vuotta. Tällöin myös mahdollisuus käyttää oikeutta saattaa päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi oli vastaavasti viivästynyt. Jos valitusoikeutta käytettäisiin, asian kokonaiskäsittelyaika muodostuisi vielä kohtuuttomammaksi.

Tämän vuoksi AOA antoi Länsi-Suomen ympäristölupavirastolle huomautuksen aiheettomasta viivästyksestä

Loviisan ydinvoimalaitoksen ympäristölupahakemuksen käsittelyssä.

AOA Jääskeläisen päätös 29.4.2009,
dnro 1940/4/07*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Kiinteistöjen massaluovutus

Kaupanhavvistajan menettely ja kiinteistönluovutusilmoituksen sisältö

OA:lle kanneltiin Helsingin maistraatin kaupanvahvistajan menettelystä kiinteistökaupassa, jossa Kapiteeli Oy oli myynyt yhdellä kaupalla 478 eri puolilla maata sijaitsevaa kiinteistöä ruotsalaiselle kiinteistösijoitusyhtiölle. Kiinteistöt oli myyty yhteisestä noin 49.057.800 euron kauppahinnasta erittelemättä yksittäisten kiinteistöjen kauppahintoja. Kaupanvahvistaja-asetuksen mukaan kaupanvahvistajan tuli lähettää kiinteistönluovutusilmoitus muun ohella sille kunnalle ja sille maanmittaustoimistolle, joiden alueella myyty kiinteistö sijaitsi. Kiinteistönluovutusilmoituksesta tuli ilmetä noin 20 eri tietoa myydystä kiinteistöstä, kuten kauppahinta, sillä olevat rakennukset, kiinteistön käyttötarkoitus ja kaavoitustilanne.

Kaupanhavvistajan ohjeen ja kiinteistönluovutusilmoituksen täyttöohjeen mukaan kiinteistönluovutusilmoitukseen tuli liittää joko jäljennös kauppakirjasta tai luettelo mydyistä kiinteistöistä, jos kaupan osapuolia tai luovutettavia kohteita oli niin monta, etteivät tiedot mahtuneet lomakkeelle. Luettelon tietosisällöstä ei ollut mitään määräyksiä tai ohjeita. Tässä tapauksessa kaupanvahvistajan lähettämään kiinteistönluovutusilmoitukseen oli liitetty vain englanninkielinen printtauslista mydyistä kiinteistöistä satunnaisessa järjestyksessä ilman kiinteistönluovutusilmoituksen normaalia tietosisältöä kiinteistöistä. Tässä muodossaan kiinteistönluovutusilmoitus ei tarjonnut kunnille riittäviä tietoja mydyistä kiinteistöistä eikä myöskään maanmittauslaitokselle riittäviä tietoja valtakunnallisen kiinteistöjen kauppahintarekisterin luotettavaa ylläpitoa varten.

AOA katsoi, että kaupanvahvistaja ei ollut selvittänyt kyseistä lukuisia kiinteistöjä koskevaa kauppaa ja sen tietoja riittävän yksityiskohtaisesti ja että hän oli siten rik-

konut annettujen ohjeiden tulkinnanvaraisuudesta huolimatta kaupanvahvistajalle kuuluvia velvollisuuksia. AOA kiinnitti Maanmittauslaitoksen (MML) ja oikeusministeriön (OM) huomiota siihen, että kaupanvahvistajille annetut ohjeet sekä kiinteistönluovutusilmoitusta koskevat lomakkeet ja niiden täyttöohjeet eivät olleet yksiselitteisiä niissä tapauksissa, joissa samalla kauppakirjalla myydään useita kiinteistöjä. Kaupanvahvistajan ohjeita, luovutusilmoituslomakkeita ja niiden täyttöohjeita oli tämän vuoksi AOA:n mukaan syytä kehittää. AOA pyysi MML:ää ja OM:ää ilmoittamaan 29.10.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne olivat asiassa ryhtyneet.

AOA Lindstedtin päätös 28.4.2009,
dnro 2298/4/07*, esittelijä Jorma Kuopus

OM ilmoitti 20.10.2009, että 1.1.2010 tulee voimaan laki kaupanvahvistajista, jolla kumotaan aikaisempi kaupanvahvistaja-asetus ja siirretään toimivalta kaupanvahvistusmenettelyä koskeissa asioissa pois OM:ltä ja sen hallinnonalalta. Kiinteistönluovutusilmoituksen liitteenä käytettävää kiinteistöluetteloa koskeva ohje sopi luontevimmin MML:n laatimaan ja julkaisemaan uuteen kaupanvahvistajan ohjeeseen.

MML on 18.12.2009 julkaissut uuden kaupanvahvistajan ohjeen. Tässä yhteydessä on jossain määrin korjattu kantelun yhteydessä esiin tulleita ongelmia, jotka liittyivät useamman eri kunnissa sijaitsevan kiinteistön luovuttamiseen samalla kauppakirjalla. Kiinteistönluovutusilmoitus ja sen täyttöohje ovat säilyneet entisellään.

Etuostolain tulkinnanvaraisuus kiinteistöjen massaluovutuksiin

Etuostolain 3 §:ssä on säädetty, että milloin samalla luovutuskirjalla on myyty kahden tai useamman kunnan alueella sijaitsevia kiinteistöjä, etuosto-oikeus on vain sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta. Kunta voi etuostolain mukaan etukäteen ilmoittaa, ettei se tule käyttämään etuosto-oikeuttaan. Edellä mainitussa kiinteistöjen massaluovutusta koskevassa asiassa Kapiteeli Oy:n puolelta oli etukäteen tiedusteltu Utsjoen kunnalta, jonka alueella suurin osa kiinteistöjen pintalasta

(n. 172 ha) sijaitisi, tulisiko se käyttämään etuosto-oikeuttaan. Utsjoen kunta oli ilmoittanut, ettei se käyttäisi etuosto-oikeuttaan. Kantelijan mukaan muilta kunnilta oli viety etuosto-oikeus ”paketoimalla monta kiinteistökauppaa samaan kauppakirjaan” ja kun Utsjoen kunta oli lausunut kaikkien muidenkin kuntien puolesta, ettei etuosto-oikeutta käytettäisi.

MML ja OM katsoivat kaupanvahvistajan menettelyä koskevan kantelun johdosta antamissaan selvityksissään, että ongelmana kaiken taustalla olivat etuostolain 3 §:n säännökset, joiden johdosta useat kunnat olivat menettäneet etuosto-oikeutensa, ja että etuostolaki saattaisi kaivata tältä osin tarkistamista. Mahdollisten muutosten valmistelu oli kuitenkin YM:n asiana, jonka hallinnonalalle etuostolaki kuului. YM:n mukaan etuostolain järjestelmä ei soveltunut puuttumiseen kiinteistöjen massaluovutuksiin. Ministeriön mukaan sen sijaan maakaarta voitaisiin tarvittaessa muuttaa siten, että yhdellä kauppakirjalla saataisiin myydä vain yhden kunnan alueella sijaitsevia kiinteistöjä.

AOA teki YM:lle ja OM:lle omana aloitteenaan erillisen esityksen siitä, että ministeriöt arvioisivat yhdessä asiaa ja sääddösmuutosten mahdollisuuksia sekä ilmoittaisivat oikeusasiamiehelle 31.12.2009 mennessä mahdollisista toimenpiteistään.

AOA Lindstedtin esitys 28.4.2009,
dnro 1358/2/09, esittelijä Jorma Kuopus

OM ja YM ilmoittivat kuitenkin 3.12.2009 yhteisessä selvityksessään siitä tarkemmin ilmenevin perustein, etteivät ne pitäneet tarpeellisena ryhtyä tarkistamaan etuostoa tai kiinteistökauppaa koskevaa säätelyä.

Terveyshaitta kuntoutuskodissa

Kaupungin terveyskeskuksen mielenterveyskuntoutujien kuntoutuskodissa oli vuosien ajan esiintynyt kosteus- ja niihin liittyviä home- ja muita mikrobivaurioita. Kosteusongelmien oli todettu olevan jatkuvia. Korjauksia oli suoritettu vuosittaisen kunnossapitomäärärahojen turvin mutta ne olivat kuitenkin olleet riittämättömiä. Tilanne oli lopulta kärjistynyt, kun homealtistuksen oireet henkilökunnalla ja potilailla lisääntyivät syksyllä

2006. Ensivaiheessa eniten oireilevia potilaita ja työntekijöitä oli siirretty muihin tiloihin tai terveyskeskuksen toisiin toimipisteisiin. Lopulta rakennus päätettiin peruskorjata ja etsiä potilaille sopivat väistötilat.

Työturvallisuuslain mukaan yleisesti vaikuttavat työsuojelutoimenpiteet tulee toteuttaa ennen yksilöllisiä toimenpiteitä. OA:n mielestä yksittäisten kohteiden korjaaminen tai eniten oireilevien työntekijöiden siirtäminen toisiin tiloihin oli sinänsä tärkeää. Työturvallislaki edellyttää kuitenkin, että työnantajan oli ensisijaisesti pyrittävä kokonaisvaltaisesti poistamaan kosteus- ja homevaurioiden aiheuttajat sekä korjaamaan vauriot, jolloin tehtävillä toimenpiteillä vaikutetaan koko työympäristöön.

Potilaslain mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon, mihin sisältyy myös, että potilasta ei aseteta alttiiksi sellaisille tekijöille tai olosuhteille, joista aiheutuu hänelle terveyshaittaa. Tässä tapauksessa potilaita oli joutunut olemaan ympäri vuorokauden alttiina tällaisille tekijöille ja olosuhteille, mitä oli jatkunut eriasteisena jo vuosia. Lisäksi hoitohenkilökunnan määrässä oli ollut huomattavaa vajausta henkilökunnan oireilun ja sairautslomien vuoksi. Ylilääkärin selvityksen mukaan henkilökunnan sairautslomien suuri lisääntyminen oli aiheuttanut suuria ongelmia hyvän kuntoutustoiminnan ylläpidossa. Näistä molemmista syistä potilaiden oikeus saada laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa ei ollut OA:n mukaan voinut näissä olosuhteissa täysimääräisesti toteutua.

Kuntoutuskodin henkilökuntaa ja potilaita oli OA:n mukaan altistunut tekijöille ja olosuhteille, joista oli aiheutunut heille terveydensuojelulaissa tarkoitettua terveyshaittaa. OA korosti, että terveyshaittana ei pidetä vain todettua sairautta tai terveydenhäiriötä, vaan myös jo sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää elinympäristön terveellisyttä.

OA:n mukaan terveyskeskuksen toiminnassa ei ollut kuitenkaan käynyt ilmi sellaisia laiminlyöntejä, että hän olisi voinut katsoa terveyskeskuksen menetelleen lainvastaisesti. Syksyn 2006 jälkeen terveyskeskuksen toimenpiteet olivat olleet asianmukaisia. Kokonaisuutena ottaen terveyskeskuksen ja yleensä kaupungin toimenpiteitä voitiin kuitenkin OA:n mielestä pitää riit-

tämättöminä. Kaupungin määrätietoisempi toiminta sisäilmaongelmien kokonaisvaltaiseksi poistamiseksi ja korjaamiseksi jo niiden ilmenemisen alkuvaiheessa olisi paremmin vastannut julkiselle vallalle perustulaisissa asetettua velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta ja edistää väestön terveyttä.

OA Paunion päätös 30.11.2009,
dnro 2788/4/07, esittelijä Erkki Hännikäinen

Maakotkan pesäpuun merkitseminen

Kantelijat pyysivät tutkimaan mm. Metsähallituksen ja Lounais-Suomen ympäristökeskuksen viranhaltijoiden menettelyä heidän kiinteistöllään sijaitsevaa maakotkan tekopesää ja pesäpuiden merkitsemistä koskevassa asiassa. Pesäpuuhun oli kiinnitetty rauhoituskiilti vuonna 2003, vaikka kantelun mukaan siihen ei ollut luonnonsuojelulain 39 §:n mukaista perustetta.

Luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentin mukaan sellainen rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty, tai suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu.

Saadun selvityksen perusteella rauhoituskiilpiä on pidetty tarpeellisina ja hyödyllisinä erityisesti poronhoitoalueella, jossa Metsähallitus oli vuosittain selvittänyt maakotkan pesintätilanteen ja poikastuoton porotaloudelle aiheutuvien vahinkojen korvaamisen laskemisen perusteeksi.

Kilven sisältämästä tekstistä ilmeni, että kilven on tarkoitus olla informatiivinen. Sikäli kuin sillä merkitään yksityisen maanomistajan maalla oleva puu, jossa olevan maakotkan, ts. suuren petolinnun pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, kilpi ei sinänsä merkitse lisärajoitusta maanomistajalle hänen kiinteistönsä liittyvien oikeuksien kannalta. Hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen tulisi kuitenkin AOA:n mukaan huolehtia siitä, että tällaisia informatiivisiakaan kilpiä ei aseteta yksityisten maanomistajien puihin ilman, että asiasta ollaan etukäteen yhteydessä maanomistajaan. Kun kilvestä ilmeni, että siinä oleva teks-

ti on esitetty YM:n eli viranomaisen nimissä, olisi AOA:n mukaan asianmukaista, että kilpiä eivät aseta yksityishenkilöt vaan luonnonsuojeluhallinnon palveluksessa olevat henkilöt.

On mahdollista, että havainto, jonka perusteella suuren petolinnun pesäpuun rauhoituskiilpi asetettaisiin, on epävarma tai tulkinnanvarainen. Varsinkin niissä tapauksissa, joissa maanomistaja ilmaisisi erimielisyytensä pesintähavainnon todenperäisyydestä tai luotavuudesta, voitaisiin AOA:n mukaan kilven asettamisen sijasta vaihtoehtoisesti harkita esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisen, erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämistä koskevan menettelyn käyttämistä. Tällöin maanomistajalla olisi mahdollisuus saattaa esiintymispaikan hävittämis- ja heikentämiskieltoa koskeva päätös perusteluineen valittamalla hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

AOA esitti YM:lle, että se selvittäisi vielä lähemmin kantelussa tarkoitettujen rauhoituskiilpien käyttämistä koskevia periaatteita ja käytäntöjä ja tarvittaessa ohjaisi Metsähallitusta tarkistamaan toimintaperiaatteitaan ja Metsähallitukselle raportoiville pesätkarkastajille ja lintuharrastajille antamaansa ohjeistusta. AOA pyysi YM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti oli antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 12.3.2009,
dnro 838/4/07*, esittelijä Jouni Toivola

YM ilmoitti 18.3.2010, että se kartoittaa suurten petolintujen pesien sijainnin valtion ja yksityisten mailla ja myös pesien merkitsemistarpeen. YM:n mukaan maakotkan pesäpuiden merkintä poronhoitoalueella on korvausjärjestelmän toimivuuden kannalta välttämätöntä, mutta muilta osin on tarpeen selvittää, mikä on merkinnän lisäarvo jo muutenkin suojelluille pesäpuille ja missä tilanteissa niiden merkinnälle on erityisiä perusteita. YM on käynnistänyt vuoden 2009 loppupuolella keskeisen luonnonsuojelulainsäädännön toimivuutta koskevan selvitystyön. AOA:n päätös on toimitettu selvitystyön suorittajille. YM:n tarkoituksena on joka tapauksessa selvittää pesäpuiden merkintää koskevien hallinnollisten menettelyjen ja asiaan liittyvien säädösten muuttamisen tarvetta sekä harkita myös ohjeistuksen laatimista.

Kunnaninsinöörin esteellisyys

Kanteluissa pyydettiin selvittämään Punkaharjun kunnan rakennuttamaan teollisuushalliin liittyvää menetelyä mm. esteellisyyskysymysten osalta. Hallissa toimineen yhtiön laajentaessa hallia sen yläpohjan lämpöeristyksissä oli ilmennyt puutteita. Yhtiö oli laskuttanut niistä kuntaa ja tekninen lautakunta oli päättänyt maksaa yhtiölle runsaat 15 000 euroa. Yhtiön vaatimuksen katsottiin liittyvän kunnan ja yhtiön väliseen rakennuksen lunastus- ja vuokrasopimukseen.

Rakennuksen loppukatselmuksen oli suorittanut kunnaninsinööri rakennustarkastajan sijaisena. Toisaalta kunnaninsinööri oli teollisuushallin rakennushankkeen yhteydessä virkatehtävänään hoitanut rakennuttajan eli kunnan puolesta rakennusluvan hakemiseen kuuluvia tehtäviä ja rakennuttajalle kuuluvia valvontatehtäviä. AOA katsoi, että toimiminen mainituin tavoin rakennuttajan puolesta oli sellainen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu muu erityinen syy, joka oli vaarantanut luottamuksen hänen puolueettomuuteensa hoitaa samaa rakennushanketta koskevia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia rakennusvalvontatehtäviä, joihin kuuluu mm. loppukatselmus. Kunnaninsinööri oli siten ollut esteellinen suorittamaan teollisuushallin loppukatselmuksen. Hänen menettelynsä oli ollut tästä syystä lainvastaista.

Kunnaninsinööri oli osallistunut korvausasiassa yhtiön kanssa käytyyn neuvotteluun sekä toiminut esittelijänä yhtiölle maksettavaa korvausta koskevassa asiassa teknisessä lautakunnassa tammikuussa 2007 ja maaliskuun alussa 2007. AOA:n mukaan kunnaninsinöörin osallistumista neuvotteluun ja toimimista esittelijänä korvausasiassa voitiin pitää virkatoiminnan puolueettomuudelle asetettavan vaatimuksen näkökulmasta ongelmallisena. Hän oli valvonut rakennushanketta kunnan puolesta ja korvausasiassa oli kysymys tuossa rakennushankkeesta ilmenneestä lämpöeristyspuutteesta. Tämän asiayhteyden voitiin tulkita olevan sellainen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu muu erityinen syy, joka oli vaarantanut luottamuksen hänen puolueettomuuteensa neuvottelussa ja korvausasian esittelyssä. Toisaalta asiassa ei vielä ainakaan tuossa vaiheessa ollut väitetty lämpöeristyspuutteen johtuneen kunnaninsinöörin menettelystä. Sen vuoksi

olisi AOA:n mukaan mahdollista myös katsoa kunnaninsinöörin voineen virkaansa kuuluvana tehtävänä osallistua kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen liittyvän korvausvaatimuksen käsittelyyn ilman puolueettomuuden vaarantumista. AOA piti siten kunnaninsinöörin esteellisyttä neuvottelussa ja mainituissa esittelyissä jossain määrin tulkinnanvaraisena.

AOA korosti kuitenkin sitä, että esteellisyssäännösten tarkoituksena on, paitsi estää epäasiallisten seikkojen vaikutus hallintoasioiden käsittelyssä, myös ylläpitää yleistä luottamusta hallinto- ja virkatoiminnan puolueettomuuteen. Sen vuoksi on hyvän hallinnon kannalta perusteltua, että niissäkin tapauksissa, joissa esteellisyttä voidaan pitää tulkinnanvaraisena tai epävarmana, viranhaltijan on parempi olla osallistumatta asian käsittelyyn. AOA:n mukaan kunnaninsinöörin olisi ollut perusteltua pitää itseään esteellisenä osallistumaan neuvotteluun ja toimimaan asiassa esittelijänä lautakunnassa.

Teknisen lautakunnan päätöksestä maksaa yhtiölle korvaus oli tehty oikaisuvaatimus, jonka lautakunta oli hylännyt. Esittelijänä oikaisuvaatimusasiassa oli toiminut kunnaninsinööri.

Oikaisuvaatimuksessa oli esitetty epäily teollisuushallin rakennusaikaisen rakennusvalvonnan laiminlyönnistä. Väite ei nimenomaisesti kohdistunut kunnaninsinöörin rakennuttajan puolesta hoitamaan valvontaan, mutta oli kuitenkin AOA:n mielestä omiaan suuntaamaan huomion rakennusvalvontaviranomaisen valvontavastuun lisäksi laajemminkin rakennusaikaiseen valvontaan. AOA:n mukaan tämä valvontaan kohdistettu laiminlyöntiepäily oli sinänsä jo sellainen seikka, jonka johdosta luottamuksen kunnaninsinöörin puolueettomuuteen oikaisuvaatimusasiassa voitiin katsoa vaarantuneen. Lisäksi kunnaninsinööri oli juuri ennen oikaisuvaatimusasian vireilletuloa suorittanut teollisuushallin loppukatselmuksen eli rakennusvalvontaviranomaisen rakennusvalvontatehtävän. Oikaisuvaatimuksessa oli tuotu esiin kysymys rakennushankkeen loppukatselmuksen liittyvästä vastuusta ja asiakirjoista siihen saakka puuttuneesta loppukatselmuspöytäkirjasta. Kun hankkeen valvontavastuisiin yleisemmin liittyvän näkökohdan lisäksi otettiin huomioon kunnaninsinöörin asema loppukatselmuksen suorittaneena viranhaltijana, AOA katsoi, että kunnaninsinööri oli ollut hallintolain 28 §:n

1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla perusteella esteellinen esittelemään korvauspäätöstä koskevaa oikaisuvaatimusasiaa.

AOA:n mukaan esteellisyys voitaisiin tällaisessa tapauksessa ajatella perustuvan myös hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun intressijäätävyyteen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Tässä tapauksessa säännöstä olisi mahdollista tulkita siten, että oikaisuvaatimusasiassa annettulla ratkaisulla oli etukäteen arvioituna olennainen merkitys siltä kannalta, tulisiko korvausasian lopputulos johtamaan myös erityisesti kunnaninsinööreille haitallisiin oikeudellisiin tai taloudellisiin seuraamuksiin tai vaihtoehtoisesti tällaisten seuraamusten välttämiseen.

Edellä esitetyillä perusteilla AOA katsoi, että kunnaninsinöörin ei olisi tullut toimia esittelijänä oikaisuvaatimusasiassa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Kunnaninsinöörin menettely oli ollut lainvastaista.

AOA antoi kunnaninsinööreille huomautuksen edellä mainituista lainvastaisista menettelyistä sekä saattoi kunnaninsinöörin tietoon käsityksensä esteellisyyssäännösten tulkinnasta. AOA kiinnitti myös kunnan teknisen jaoston huomiota esteellisyyssäännösten huomioon ottamiseen.

AOA Jääskeläisen päätös 9.4.2009, dnrot 978 ja 1237/4/07, esittelijä Jouni Toivola

Rakennustarkastajan lainvastainen menettely

Rakennustarkastaja oli vuonna 2003 tekemällään ja julkipanon jälkeen annettulla päätöksellä myöntänyt rakennusluvan kerrosalaltaan 96 neliömetrin suuruisen konehallin rakentamiseen. Korkein hallinto-oikeus (KHO) purki tämän päätöksen vuonna 2007 kantelijan sille tekemän hakemuksen johdosta. KHO totesi päätöksessään, ettei kantelijalle ollut rakentamishanketta koskeneen rakennuslupahakemuksen johdosta varattu tilaisuutta tulla kuulluksi eikä kuulemista ollut pidettävä ilmeisen tarpeettomana. KHO:n mukaan raken-

nuslupahakemuksen käsittelyssä oli siten tapahtunut menettelyvirhe, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa kysymyksessä olevaan päätökseen. Lisäksi KHO katsoi, että hanke olisi edellyttänyt ennen rakennusluvan myöntämistä alueellisen ympäristökeskuksen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n nojalla myöntämää poikkeamislupaa saman lain 72 §:ssä tarkoitettua ranta-alueen suunnittelutarpeesta. Koska poikkeamislupaa konehallin rakentamiseen ei ollut myönnetty, oli konehallin rakennusluvan myöntäminen rakennustarkastajan päätöksellä perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tämän vuoksi rakennustarkastajan päätös oli KHO:n mukaan purettava.

AOA totesi, ettei hänellä ollut aihetta arvioida naapurin kuulemista tai poikkeamisluvan tarvetta toisin kuin KHO oli tehnyt.

AOA katsoi rakennustarkastajan menettelleen lainvastaisesti, kun rakennuslupahakemusta käsiteltäessä hakemuksesta ei ollut annettu tietoa naapurina olleelle kantelijalle ja varattu hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi ja kun rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan ilman, että konehallin rakentamiseen oli ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu alueellisen ympäristökeskuksen myöntämä poikkeamislupa suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevasta, mainitun lain säännöksistä johtuvasta rakentamisrajoituksesta. Lisäksi AOA korosti, että oikeus tulla kuulluksi oli keskeinen perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluva oikeusturvaperiaate.

AOA antoi rakennustarkastajalle huomautuksen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

AOA Jääskeläisen päätös 10.2.2009, dnro 1076/4/07, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Katusuunnitelman virheellinen hyväksymismenettely

Kaupungin yhdyskuntalautakunta oli noudattanut eräissä yksinkertaisissa katusuunnitelma-asioissa, kuten kadun peruskorjauksissa, nopeutettua menettelyä, jolloin samassa lautakunnan kokouksessa päätettiin sekä ka-

tusuunnitelmaehdotuksen nähtäville asettamisesta et-
tä sen hyväksymisestä. Mikäli katusuunnitelmaehdo-
tuksesta ei tehty muistutuksia, katusuunnitelman kat-
sottiin olevan valmis toteutettavaksi. Jos siitä tehtiin
muistutuksia, ne otettiin käsiteltäväksi, ja tarvittaessa
katusuunnitelmaa tarkistettiin. Katusuunnitelma vietiin
tämän jälkeen uudelleen lautakunnan hyväksyttäväksi.

AOA totesi kantelun johdosta antamassaan päätök-
sessä, että maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen
säännöksistä on pääteltävissä, että katusuunnitelma-
ehdotus on pidettävä ensin nähtävillä, ennen kuin ka-
tusuunnitelman hyväksymisestä tehdään päätös. Yh-
dyskuntalautakunnan selvityksestä ilmeni, että edellä
kuvatusa nopeutetusta menettelystä oli kuitenkin jo
luovuttu, joten virheellinen menettelytapa oli korjattu.

AOA Jääskeläisen kirje 24.8.2008,
dnro 2822/4/07, esittelijä Jouni Toivola

Valtuuston pöytäkirjaan tutustuminen kunnanviraston ollessa suljettuna

Pornaisten kunnanvaltuuston 28.6.2007 pidetyn ko-
kouksen pöytäkirja oli pidetty yleisesti nähtävänä
2.7.2007 kunnankirjastossa ennalta ilmoitetuin ta-
voin. Kunnanvirasto oli ollut suljettuna kesäaikana
2.7.–22.7.2007. Kunnan antaman selvityksen mukaan
kunnanviraston ollessa suljettuna valtuuston pöytäkir-
jaan oli ollut mahdollista päästä tutustumaan kunnan-
virastossa myös nähtävänäoloajan jälkeen, koska kun-
nanvirastolla oli ollut päivystys ja sisään oli ollut mah-
dollista päästä ovikelloa soittamalla. Joka talouteen
jaetussa tiedotuslehdessä oli kerrottu, että sosiaali-
osaston päivystäjät olivat olleet tavattavissa klo 8–12,
jolloin heidän luonaan oli voinut asioida soittamalla
ilmoitettuun puhelinnumeroon tai soittamalla kunnan-
viraston ovikelloa. Selvityksen mukaan päivystäjät oli-
vat voineet hoitaa ja olivat hoitaneet myös muita
akuutteja asioita kuin sosiaaliosaston tehtäviä.

AOA katsoi, että mm. mahdollisuudesta tutustua val-
tuuston pöytäkirjaan valitusaikana kunnanviraston ol-
lessa suljettuna ei ollut tiedotettu hyvän hallinnon kan-
nalta tyydyttävällä tavalla. AOA:n mukaan kunnan on

syötä tiedottaa riittävän selkeästi esimerkiksi tällaisesta
mahdollisuudesta, taikka järjestää nimenomaisesti
myös mm. yleishallintopalvelujen päivystys kunnanvi-
raston sulkemisajaksi ja tiedottaa siitä etukäteen.

AOA saattoi tämän käsityksensä Pornaisten kunnan-
hallituksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 25.6.20009,
dnro 2304/4/07*, esittelijä Jouni Toivola

Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta

Kunnanjohtaja oli kieltäytynyt antamasta tietoa ympä-
ristökeskuksen yleiskaavaaluonnoksesta antaman lau-
sunnan liitteistä vedoten siihen, että liitteet olivat ympä-
ristökeskuksen mukaan julkisuuslain nojalla salassa
pidettäviä. Tiedon antamisesta viranomaisen asiakir-
jasta päättää kuitenkin viranomainen, jonka hallussa
asiakirja on. Viranomaisen asiakirjoja ovat ei vain sen
itsensä laatimat, vaan myös sille toimitetut asiakirjat.
Tässä tapauksessa kunnanhallitukselle toimitetusta
ympäristökeskuksen lausunnosta liitteineen oli tullut
kunnanhallituksen asiakirja.

Se, että tiedon antamisesta päättää se viranomainen,
jonka hallussa asiakirja on, voi saattaa tämän hanka-
laan tilanteeseen, jos asian ratkaisu edellyttää sellai-
sia erityistietoja, joita viranomaisella ei välttämättä ole.
Tämän vuoksi julkisuuslaki antaa viranomaiselle mah-
dollisuuden siirtää tiedon antamisesta päättämisen
sen viranomaisen käsiteltäväksi, joka on asiakirjan
laatinut tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudes-
saan kuuluu.

AOA:n mukaan kunnanjohtaja ei voinut vedota ratkai-
ssaan vain ympäristökeskuksen kannanottoon. Kun-
nanjohtajan oli itse päätettävä tiedon antamisesta ympä-
ristökeskuksen lausunnan liitteistä, jollei hän siirtä-
nyt tiedon antamisesta päättämistä ympäristökeskuksen
ratkaistavaksi.

AOA Jääskeläisen päätös 29.5.2009,
dnro 2157/4/07, esittelijä Erkki Hännikäinen

5.20 MAA- JA METSÄTALOUS

Asiaryhmään tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeiden turvallisuutta ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Nämä asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihiteeri *Mirja Tamminen*.

5.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Valmistelutyö kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämiseksi käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle (MML) jatkui. Eduskunta hyväksyi kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtoa koskevat lait (572–584/2009), jotka tulivat voimaan 1.1.2010. Kirjaamisasioiden siirto vahvistaa MML:n asemaa kiinteistöasioissa. MML:n ydintehtävänä on jo ennestään kiinteistöjä koskevien tietovarantojen ylläpito ja hallinnointi. Kirjaamisasioiden siirto antaa MML:lle myös mahdollisuuden lainhuuto-, kiinnitys- ja muiden kirjaamisasioiden käsittelyyn, sähköisen kirjaamisjärjestelmän ja kiinteistötietojärjestelmän kehittämiseen. Jatkossa kirjaamisasioiden käsittelyssä noudatetaan maakaaren menettelysäännösten ohella hallintolain säännöksiä oikeudenkäymiskaaren säännösten sijasta. Asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

Lailla paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta. Laki parantaa viranomaisten hallussa olevien paikkatietojen saatavuutta ja käyttöä. Maanmittauslaitoksella on merkittävä rooli mm. tietojen hakupalvelun toteuttajana.

Eduskunta hyväksyi lain kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain muuttamisesta (960/2009). Eräntyneen kiinteistötoimitusmaksun perintää koskevat säännökset siirrettiin valtioneuvoston asetuksesta lakiin, ja

perinnässä siirrytään noudattamaan erityissäännösten sijasta saatavien perinnästä annettua lakia. Lakiehdotusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 163/2009 vp) todettiin, että AOA piti vuonna 2008 tarpeellisenä kiinteistötoimitusmaksun perintää koskevan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamista. AOA katsoi, että kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain 12 §:n 2 momenttiin sisältynyt asetuksenantovaltuutus oli uuden perustuslain aikaisen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen avoin.

Eduskunta hyväksyi aluehallinnon uudistamiseen liittyvät lait (mm. HE 59/2009 vp ja HE 161/2009 vp). MMM:n toimialalla työ- ja elinkeinokeskuksilla (TE-keskus) olleet viranomaistehtävät siirtyivät vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja lääninhallitusten tehtävät aluehallintovirastoille.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys laeiksi maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa, maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta ja hukkakauran torjunnasta annetun lain 22 §:n muuttamisesta (HE 232/2009 vp). Lakiehdotuksen mukaan kunta veloitettaisiin eräin poikkeuksin perustamaan muiden kuntien kanssa maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi yhteistoiminta-alue, jollei toiminnallista kokonaisuutta voida muutoin muodostaa sen alueella. Toiminnallinen kokonaisuus muodostuisi alueesta, jolla toimii vähintään 800 maatalousyrittäjää ja jossa tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi henkilöä.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 266/2009 vp). Lakiehdotuksen mukaan metsälakiin tehdään perustuslaista johtuvia muutoksia. AOA kiirehti vuonna 2007 metsälain ja sen nojalla annettujen säädösten perustuslain mukaisuuden arviointia koskevan selvitystyön suorittamista, koska MMM:n arvion mukaan metsälakiin sisältyvät valtuutussäännökset alemmanasteisten säännösten antamisesta eivät näyttäneet kaikilta osin täyttävän valtuuttavalta lailta edellytettäviä perustuslain 80 §:n vaatimuksia.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hy-

väksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta (HE 264/2009 vp). Uusi sopimus kattaa vesi- ja kalastusasiat ja korvaa maiden välillä vuonna 1971 tehdyn sopimuksen. Sopimuksen olennaisena osana on kalastussääntö. Vesilupa-asioissa sovellettava lainsäädäntö ja lupaviranomaiset määräytyvät kummankin maan kansallisen lainsäädännön mukaan. Valitusmahdollisuus lupapäätöksistä ulotetaan muihinkin kuin korvauskysymyksiin. Hallituksen esityksessä viitattiin vuodelta 2001 olevaan OA:n kannanottoon vuoden 1971 sopimuksella rajatusta valitusoikeudesta. OA piti valituskieltoa kyseenalaisena ottaen huomioon, että rajajokikomisio tekee ratkaisuja ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavissa asioissa. OA katsoi, että tiettyjen rajajokikomission käsittelemien asioiden alistamista sopimusvaltioiden hallitusten harkittavaksi ei voida pitää riittävänä oikeussuojana eikä se voi korvata jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattua pääsyä tuomioistuimeen.

5.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelun kohteina olivat useimmiten edellisvuosien tapaan maanmittaukseen sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvät asiat. Maanmittaustoimituksia koskevista kanteluista suurin osa koski yksityistietoimituksia. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi tielautakuntien toimituksista, maatalouden tukijärjestelmistä, tukihakemusten käsittelystä ja tukien valvonnasta, eläinsuojelusta sekä kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksuista. Kantelut koskivat mm. MMM:ää, Maaseutuvirastoa (Mavi), MML:ää, TE-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia, kunnaneläinlääkäreitä ja läänineläinlääkäreitä sekä Metsähallitusta, alueellisia metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä. Metsähallitus, alueelliset metsäkeskukset ja metsähoitoyhdistykset kuuluvat OA:n valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asiaryhmään on luettu pääsääntöisesti myös maa-oikeuksien menettelyä koskevat kantelut.

Osassa kanteluista oli kysymys hyvästä hallinnosta, kielellisistä oikeuksista ja viranomaistoiminnan puolueettomuudesta. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asioiden asianmukaiseen käsittelyyn.

Toimitusinsinööri oli keskeyttänyt rasitetoimituksen. AOA katsoi, että toimitusinsinööri menetteli virheellisesti, kun tämä ei ilmoittanut asianosaisille muutoksenhakuoikeudesta eikä antanut näille valitusosoitusta. Kiinteistönmuodostamislain 232 §:n mukaan toimituksen keskeyttäessä voidaan hakea muutosta ratkaisuun, joka koskee toimituksen keskeyttämistä (3796/4/08).

AOA katsoi, ettei kantelijaa ollut kuultu asianmukaisesti kiinteistönmääritystoimitusta koskeneessa valitusasiassa. Maa-oikeuden olisi tullut pyytää kantelijalta vastaus valitukseen ja kutsua tämä maa-oikeuden pääkäsittelyyn, koska valituksen hyväksyminen saattoi vaikuttaa kantelijan tilan osuuteen yhteisestä vesialueesta (3319/4/07).

AOA arvosteli kunnan tielautakunnan ratkaistavaksi yksityistielain nojalla saatetun asian käsittelyä. Lautakunnan päätökset eivät täyttäneet hallintolaissa kirjallisen päätöksen sisällölle ja päätöksen perusteleminen ase- tettuja vaatimuksia. Lautakunta käsitteli asian myös virheellisesti kokouksessaan eikä tielautakunnan toimituksessa. Menettely kuntalain mukaisessa kokouksessa poikkeaa merkittävästi menettelystä tielautakunnan toimituksessa (1714/4/07*).

AOA korosti maataloustukipäätösten selkeän perustele- misen painottamista kuntien maaseutuelinkeinoviran- omaisten ohjeistuksen ohella myös kunnan maaseu- tuelinkeinoviranomaisille järjestettävässä koulutukses- sa. Maataloustukijärjestelmää koskevan lainsäädän- nön monimutkaisuuden takia AOA piti tuen hakijan oi- keusturvan kannalta tärkeänä, että kuntien maaseutu- elinkeinoviranomaisten tekemät tukipäätökset perus- tellaan selkeästi ja muutoinkin hallintolain 45 §:n edel- lyttämällä tavalla silloin, kun tukihakemus osaksi tai kokonaan hylätään (3691/4/07).

MMM:n tietopalvelukeskus luovutti kasvinjalostajan- oikeudesta annetussa laissa tarkoitettujen jalostajan- oikeusmaksujen perintää varten tarvittavat viljelypin- ta-alaa koskevat tiedot maaseutuelinkeinorekisteristä tarkemmalla tasolla kuin mainitun lain 6 f §:ssä on

säädetty. AOA:n mukaan tietopalvelukeskus menetteli myös virheellisesti luovuttaessaan tiedot ilman, että MMM oli kyseisenä vuonna tehnyt tiedonluovutus päätöksen lajikkeiden omistajien tai heidän edustajiensa hakemuksesta (51/4/07).

AOA totesi, että asianosaisella on maanmittaustoimituksessa kielilain mukaan oikeus saada pyynnöstään maksuton virallinen käännös toimituspöytäkirjasta. Tätä oikeutta ei voida rajoittaa sillä perusteella, että asian käsittelykielillä laadittu pöytäkirja toimitetaan samassa taloudessa asuvalle kiinteistön toiselle osanomistajalle, jonka käyttämä kieli on sama kuin toimituksen käsittelykieli. Toimituspöytäkirjan tulkausta ei voida jättää toisen erikielisen asianosaisen varaan, vaan asianosaiselle on annettava virallinen käännös pöytäkirjasta kielilaissa säädettyjen edellytysten täytyessä (240/4/07*).

5.20.3 TARKASTUKSET

AOA teki perehtymiskäynnit MML:n keskushallintoon ja Uudenmaan maanmittaustoimistoon. AOA:lle esiteltiin MML:n toimintaa ja kerrottiin käräjäoikeuksista maanmittaustoimistoille tapahtuvan kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirron toteutuksesta. Tilaisuuksissa keskusteltiin asiakkaan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta MML:ssa ja MML:n tiedotustoiminnasta.

5.20.4 RATKAISUJA

Kalastusmaksujen maksupaikat ja palvelumaksut

AOA katsoi, että kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen suorittamista varten tulisi olla maksupaikkoja, joissa maksut on mahdollista suorittaa kalastuslaissa säädetyllä hinnalla ilman palvelumaksuja tai asiamiespalkkioita. AOA katsoi myös, että lainsäädäntö, joka liittyy yksityisten asiamiesten käyttämiseen mainittujen maksujen keräämisessä, on tarpeen ajankautiaan vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia.

Maksujen suorittaminen ilman palvelumaksua

Kalastusasetuksen 52 §:n mukaan kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu suoritetaan MMM:n erillisille tileille. Maksut voi suorittaa myös ministeriön hyväksymille asiamiehille. Asiamiessopimusten perusteella kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun voi maksaa postissa tai asiamiespostissa, R-kioskeilla, kahden yksityisen internet-asiamiehen nettisivustoilla sekä Metsähallituksen tietyissä toimipaikoissa ja nettikaupassa. Asiamiehet perivät välittämästään maksusta asiamiespalkkion.

Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut suoritetaan useimmiten suoraan MMM:n tileille rahalaitoksissa. Käteismaksun ohella muita maksutapoja rahalaitoksissa ovat maksaminen maksuautomaatilla, verkkopankissa tai suoravelotuksella. Käteismaksusta pankki perii yleensä palvelumaksun, joka on määrältään useita euroja. Muut mainitut maksutavat edellyttävät asiakkaalta pankissa tiliä, jonka käyttöön voi liittyä maksuja. Yksittäisen laskun maksaminen verkkopankissa tai suoraveloituksena ei sen sijaan yleensä maksa erikseen. Säännöksiä ei ole siitä, että maksaja vastaa kalastuksenhoito- tai viehekalastusmaksun maksamisen yhteydessä perittävästä palvelumaksusta tai asiamiespalkkiosta.

AOA piti ongelmallisena sitä, että lakisääteisiä kalastusmaksuja valtiolle keräävät asiamiehet voivat itse päättää maksun keräämisestä perimänsä palkkion suuruudesta. Ongelmaa voitiin kuitenkin pitää lähinnä periaatteellisena, jos palkkion ylärajana on käytännössä pankkien perimien kassapalvelumaksujen suuruus.

AOA totesi, että kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksaminen verkkopankissa on yleisesti käytetty ja useimmille mahdollinen maksutapa. Maksujen suorittaminen suoraan viranomaisen tilille on myös viranomaisen kannalta joustava, yksinkertainen ja kustannuksia säästävä maksutapa. Maksutapoja järjestettäessä asiaa on tarkasteltava kuitenkin myös niiden henkilöiden kannalta, joilla ei ole käytettävissään internetiä maksujen maksamiseen.

Kalastuksenhoitomaksu on oikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu. Myös viehekalastusmaksu on lakisääteinen valtion viranomaisen keräämä maksu. Näiden maksujen maksamiseen liittyvää palvelumaksua ei ole säädetty maksajalle kuuluvaksi velvollisuudeksi kuten verojen maksamisesta aiheutuvat kulut veronkantolaissa on säädetty maksajan vastattaviksi. Tästä syystä ja ottaen huomioon hallintolain sisältämän palveluperiaatteen AOA:n mielestä tulisi olla myös maksupaikkoja, joissa lakisääteiset kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksut on mahdollista suorittaa kalastuslaissa säädetyllä hinnalla ilman palvelumaksuja tai asiamiespalkkioita. Maksupaikkoja tulisi olla sellainen määrä, että maan eri osissa olisi tosiasiallinen mahdollisuus kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen maksamiseen ilman palvelumaksuja.

Asiamiessopimukset maksujen keräämisestä ja tilittämisestä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

MMM on tehnyt yksityisten sopimuskumppaniensa kanssa sopimuksia kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisestä ja tilittämisestä. Sopimuksilla on pyritty lisäämään maksupaikkoja ja näin helpottamaan maksujen suorittamista ja lisäämään maksukertymää. Asiamiesten tehtävänä on ottaa vastaan maksujen suorituksia ja tilittää keräämänsä maksut valtiolle kalenterikuukausittain jälkikäteen. Asiamies antaa maksajalle suorituksesta tosittteen, johon merkitään, kenen puolesta kalastuksenhoito- tai viehekalastusmaksu on suoritettu. AOA:n mukaan maksutilanteeseen voi sisältyä myös neuvontaa siitä, mitä maksuja kalastava henkilö on kulloinkin velvollinen suorittamaan valtiolle.

Lakisääteisten kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen kerääminen, maksutodistusten antaminen ja kerättyjen maksujen tilittäminen valtiolle ovat viranomais- ta avustava tehtävä. Tällaisessa toiminnassa on AOA:n

mukaan kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä. Kalastuslakiin ei sisälly säännöstä, jonka nojalla ministeriö voisi päättää tai sopia kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämiseen liittyvien tehtävien antamisesta yksityisen tehtäväksi. Kalastuslakiin ei myöskään sisälly valtuutusta, jonka mukaan asiasta säädettäisiin asetuksella. Asiamiehiä koskevia säännöksiä on vain kalastusasetuksen 52 §:ssä.

Kalastuslaki on säädetty ennen uuden perustuslain voimaantuloa. AOA totesi, että MMM oli asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää kalastuslakiin liittyvät uudistustarpeet sekä tehdä ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. AOA:n mielestä oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamistarve, joka liittyy yksityisten asiamiesten käyttämiseen kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisessä, voisi sopia samassa yhteydessä käsiteltäväksi.

AOA saattoi käsityksensä MMM:n tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan helmikuun alkuun 2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se päätöksen johdosta mahdollisesti aikoi ryhtyä.

AOA Jääskeläisen päätös 29.10.2009, dnro 2567/4/07*, esittelijä Mirja Tamminen

MMM ilmoitti 27.1.2010, että se oli ryhtynyt selvittämään yhdessä Tullihallituksen kanssa, miten ja millä aikataululla lakisääteiset kalastusmaksut voitaisiin maksaa eri puolilla maata sijaitseviin tullilaitoksen toimipisteisiin. MMM ilmoitti myös, että lakisääteisten kalastusmaksujen keräämisen järjestämistä koskeva asiakokonaisuus käsitellään kalastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Kunnaneläinlääkäri oli esteellinen

AOA katsoi, että kunnaneläinlääkärin sijaisena toiminut eläinlääkäri oli ollut esteellinen suorittamaan eläinsuojelulain mukaisen tarkastuksen koirahoitolan tiloihin. Koirahoitolan omistaja työskenteli avustajana eläinlääkärin yksityisvastaanotolla.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (yleislausekkeeseen perustuva jäävi). Yleislauseke korostaa yleistä luottamusta hallintoasian käsittelyn puolueettomuuteen. Säännöksessä tarkoitettua erityiseltä syytä edellytetään, että se on ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin hallintolain 28 §:n 1 momentin 1–6 kohdissa määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Yleislausekkeen perusteella jää arvioitavaksi kysymys esteellisyydestä mm. tilanteissa, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyyssuhde tai yhtiökumppanuus. Tavanomaisen asiakkuus- tai tuttavuussuhteen asianosaiseen ei ole katsottu vielä perustavan esteellisyyttä.

Eläinlääkäri oli todennut kantelijalle lähettämässään sähköpostiviestissä, että koirahoitolan omistaja oli ollut hänen avustajanaan kolmen vuoden ajan, ja että hän tunsi tämän ihmisenä hyvin. Samoin hän oli todennut, että mikäli kyseinen henkilö joskus lopettaa työskenntelyn hänen vastaanotollaan, tulee olemaan erittäin vaikeaa löytää yhtä hyvä avustaja korvaamaan hänen työpanoksensa.

AOA piti eläinlääkärin ja koirahoitolan omistajan välillä ollutta työsuhdetta sellaisena erityisenä syynä, joka muodosti hallintolain mukaisen esteellisyyden. AOA:n mukaan kunnaneläinlääkärin sijaisena toimineen eläinlääkärin olisi tullut kyseisessä tilanteessa pidättäytyä suorittamasta eläinsuojelulain mukaista tarkastusta työntekijänsä omistaman koirahoitolan tiloihin. Kyseessä ei ollut hallintolaissa tarkoitettu kiireellinen asia, jonka esteellinen virkamies voi käsitellä, jos esteellisyys ei voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

AOA Jääskeläisen päätös 25.6.2009,
dnro 4010/4/07*, esittelijä Mirja Tamminen

Riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaajan kielenkäyttö

AOA saattoi Vantaan riistanhoitoyhdistyksen toiminnanohjaajan tietoon käsityksensä hyvän kielenkäytön vaatimuksesta julkista tehtävää hoidettaessa. Kantelija arvosteli lehden mielipidesivulla julkaistua toiminnanohjaajan vastausta aikaisemmin julkaistuu kirjoitukseen, jossa koiran ulkoiluttaja oli arvostellut metsästyksen harjoittamista ulkoiluun käytettävän alueen lähistöllä.

AOA katsoi, ettei hän voinut yhtyä toiminnanohjaajan näkemykseen terävän kielenkäytön tarpeellisuudesta mielipidekirjoitukseen vastattaessa eikä tämän laatiman vastauksen asiallisuudesta. AOA:n mielestä vastauksen sävy ja siinä käytetyt ilmaisut kuten ”älytön rumba”, ”typerät koiranomistajat” ja ”kirjoitushöpinä” sekä viittaukset ”täysijärkisiin ihmisiin” ja ”puistattavaan typeryyteen” eivät olleet asiallisia julkista tehtävää hoitavan kirjoituksessa.

AOA Jääskeläisen päätös 21.4.2009,
dnro 676/4/07*, esittelijä Mirja Tamminen

5.21 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat 1.1.–30.9.2009 AOA *Jukka Lindstedtin* ja 1.10.2009 lukien AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

5.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Sähköisen viestinnän merkitys yhteiskunnassa kasvaa koko ajan voimakkaasti ja asettaa uusia haasteita myös laillisuusvalvonnalle. Lisäksi julkinen hallinto on enenevässä määrin siirtynyt tarjoamaan palveluitaan sähköisten viestintäverkkojen kautta. Näin ollen kaikilla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus käyttää tietoyhteiskunnan sähköisiä palveluita.

Raportissaan julkisten sähköisten palveluiden kehittämisestä selvitysmies totesi, että kansalaisten osallistumismahdollisuuksia verkossa voidaan parantaa hyödyntämällä olemassa olevia verkkoyhteisöjä. Julkisen sektorin tuottamaa tietoa voitaisiin tarjota nykyistä huomattavasti avoimemmin kansalaisten ja yritysten käyttöön.

Sähköisten palvelujen lisääntyminen ilmenee myös useista säädösmuutoksista. Esimerkiksi laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista tuli voimaan syyskuussa 2009. Vahvaa sähköistä tunnistamista tai allekirjoitusta edellytetään palveluissa, joissa voidaan tehdä erilaisia oikeustoimia. Ajoneuvolakia ehdotettiin marraskuussa muutettavaksi siten, että ajoneuvon rekisteri-ilmoitukset olisi mahdollista tehdä jatkossa sähköisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) liikennehallintoon päätettiin perustaa vuoden 2010 alusta lukien kaksi uutta virastoa eli Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Eduskunta hyväksyi marraskuussa liikennehallinnon uusia virastoja koskevat lait, joissa säädetään mm. virastojen toimialasta ja tehtävistä.

Liikennevirastoon yhdistettiin Merenkulkulaitoksen, Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon toiminnot. Liiken-

teen turvallisuusvirasto puolestaan syntyi Ajoneuvohallintokeskuksen (AKE), Ilmailuhallinnon ja Rautatieviraston sekä Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoimintojen yhdistämisestä.

Uudistuksen tavoitteena on tehostaa kokonaisvaltaista liikennepolitiikan valmistelua ja liikennejärjestelmän kokonaisuutta väylä- tai liikennemuotoکوhtaisten tarkastelun sijasta. Virastojen perustamisen yhteydessä osa niiden henkilökunnasta alueellistetaan Lappeenrantaan ja Rovaniemelle vuoden 2015 loppuun mennessä.

Eduskunta hyväksyi lait, joiden mukaan Ilmailulaitos Finavia, Varustamoliikelaitos Finstaship ja Merenkulkulaitoksen sisäinen tuotantotoiminta muutettiin kokonaan valtion omistamiksi osakeyhtiöiksi. Uudet valtion osakeyhtiöt aloittivat toimintansa vuoden 2010 alussa.

Yleisradion rahoitusta ja julkista palvelua pohtinut parlamentaarinen työryhmä ehdotti, että nykyinen televisiomaksu korvataan yleisradiomaksulla, joka kerättäisiin kaikilta asuntokunnilta ja tietyn kokoisilta yrityksiltä. Työryhmän ehdottamalla maksulla katettaisiin YLE:n tuottaman julkisen palvelun kustannukset. YLE:n hallintomallia ehdotettiin muutettavaksi siten, että julkista palvelua valvoo ulkopuolinen ja YLE:n johdosta riippumaton neuvosto. Valvonnasta on tarkoitus tehdä aiempaa kattavampaa ja itsenäisempää.

Hallituspuolueet pääsivät yksimielisyyteen linjauksista, joiden mukaisesti YLE:n rahoitusta ja hallinnon uudistamista koskevia lainsäädäntömuutoksia ryhdyttiin valmistelemaan LVM:ssä. Tarkoituksena on, että yleisradiomaksua alettaisiin periä vuoden 2012 alusta lukien.

Euroopan unionin liikenneministerit päättivät vahvistaa vesiliikenteen matkustajien oikeuksia. Uudella lainsäädännöllä parannetaan erityisesti liikuntarajoitteisten matkustajien asemaa sekä matkustajien oikeuksia matkan peruuntuessa ja viivästyessä. Asetuksen voimaantulon jälkeen vesiliikenteessä ei saa enää kieltäytyä kuljettamasta liikuntarajoitteista henkilöä. Kuljetamisvelvoitteelle on kuitenkin määriteltä tiettyjä ehdot. Lisäksi liikenteenharjoittaja veloitetaan avustamaan liikuntarajoitteisia matkustajia.

Kesäkuun alussa tuli voimaan runsaasti keskustelua herättänyt muutos sähköisen viestinnän tietosuojalaakiin. Lainmuutoksella annettiin työnantajille mahdollisuus käsitellä yrityksen koneelta lähetettyjen sähköpostien sekä verkkoliikenteen tunnistamistietoja eräissä tarkasti rajatuissa tapauksissa. Tietoja voisi käyttää, kun on syytä vakavasti epäillä keskeisten yrityssalaisuuksien vuotamista tai merkittävän haitan aiheuttamista yritykselle.

Kertomusvuonna säädettiin myös haja-asutusalueiden laajakaistatukea koskeva laki. Laajakaistatuki on tarkoitettu sellaiselle alueelle, missä tietoyhteyksien kaupallisesti kannattava rakentaminen on mahdotonta. Tukea myönnetään vain harvaan asutulle alueelle rakennettavaan verkkoon. Eduskunta edellytti, että hallitus selvittää lisärahoitusmahdollisuudet laajakaistayhteyksien turvaamiseksi niille kotitalouksille, jotka eivät pysty maksamaan yhteyden rakentamisesta mahdollisesti aiheutuvia kohtuuttomia kustannuksia.

LVM:n ja Liikenneturvan järjestämän Elämäsi tilaisuus-kampanjan tavoitteena oli puhutella valtakunnallisesti merkittävää liikenneturvallisuuden riskiryhmää eli nuoria autoilusta kiinnostuneita miehiä. Keskeisenä tavoitteena oli kannustaa nuoria turvavyön käyttöön. Kampanjan avulla pyrittiin vaikuttamaan myönteisesti nuorten ajoasenteisiin ja kannustamaan heitä turvalliseen liikennekäyttäytymiseen.

Tieliikenteessä menehtyi kertomusvuonna selvästi vähemmän ihmisiä kuin edellisenä vuonna. Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan liikenneonnettomuuksissa kuoli 281 ja loukkaantui 8 048 ihmistä. Kuolleita oli 62 ja loukkaantuneita 426 vähemmän kuin vuonna 2008. Turvallisuuskehitys oli hyvä myös muissa Pohjoismaissa.

5.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut joskus vaikeaa mm. posti- ja yleisradiotoiminnassa. Julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perus- ja ihmisoikeuksia puoltamalla tämän julkisen tehtävän suhteellisen laajaa tulkintaa.

Yhteiskunnan verkottuminen on näkynyt myös laillisuusvalvonnassa siten, että yhä enenevä määrä kanteluita ja kansalaisten yhteydenottoja tulee nykyään sähköpostin välityksellä. Kertomusvuonna saapuneista kantelusta jo selvästi yli puolet toimitettiin sähköpostitse. Esimerkiksi viisi vuotta sitten sähköpostitse lähetettyjä kanteluita oli alle kolmannes.

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 102 liikennettä ja viestintää koskevaa asiaa. Ne koskivat mm. Viestintäviraston, Merenkululaitoksen, AKEn, Tiehallinnon, Helsingin kaupungin liikennelaitoksen ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan menettelyä sekä televisiomaksuja ja postitoimintaa. Myös useita Ilmailuhallinnon ja Ilmailulaitos Finavian toimintaa koskevia kanteluita ratkaistiin.

5.21.3 RATKAISUJA

Televisiolähetysten digitalisointi

Yhteensä 17 kantelussa arvosteltiin digilähetysten näkyyttä ja tekstitystä, keskusdigisovittimien kieltämistä taloyhtiöiltä, puutteita neuvonnassa ja tiedottamisessa sekä kaapeli- ja antennitalouksien eriarvoista kohtelua.

AOA Lindstedtin mukaan digiuidustus ei vaarantanut YLEn tehtävää julkisen palvelun hoitajana. Sen sijaan ongelmia esiintyi mm. digitekniikassa, tiedotuksessa ja neuvonnassa.

Digilähetysten alkaessa vuonna 2001 digilaitteiden saatavuus oli heikko, ne olivat kalliita ja niissä oli teknisiä ongelmia. Se ei vaarantanut YLEn julkisen palvelun toteutumista, kun myös perinteiset analogiset lähetykset olivat tuolloin nähtävissä. Kun syyskuussa 2007 siirryttiin kokonaan digiaikaan, näkkyvyys ja digitekniikka olivat jo varsin asianmukaisella tasolla. Tällä hetkellä tilannetta voidaan pitää jokseenkin hyvänä. Oikeusasiamiehelle ei sittemmin ole tullut ainuttakaan kantelua digitalisoinnista.

Viranomaisten velvollisuus tiedottaa kansalaisille oli AOA:n mukaan erityisen korostunut, koska kyseessä oli merkittävä, koko väestöä koskettava viestintäpoliittinen uudistus. Neuvontaa olisi pitänyt järjestää erityisesti

teknisten ongelmien ratkaisemiseksi. LVM:n omasta selvityksestä kävi ilmi, että ainakaan alkuvuosina kansalaisilla ei ollut riittävästi tietoa siitä, miten tekniset puutteet voidaan korjata. Kun analogisten lähetyksen päättymisen alkoi lähestyä, neuvontapalvelut parantivat merkittävästi.

AOA arvosteli myös YLEn hidasta menettelyä taloyhtiöiden järjestelyissä. YLE suostui vasta huhtikuussa 2007 siihen, että taloyhtiöt voivat muuttaa jatkossa digilähetykset analogisiksi, jos digitaalinenkin mahdollisuus järjestetään. YLE ei kuitenkaan menettänyt tässä suhteessa lainvastaisesti.

AOA:n mukaan YLE saattoi harkintavaltansa rajoissa sopia, että kaapelitalouksille myönnettiin kesäkuussa 2007 puolen vuoden jatkoaika, kun niiden digivalmius oli todettu heikoksi.

Digiudistuksen eri vaiheissa arvioitiin vain YLEn ja viranomaisten menettelyä. Uudistuksessa mukana olleiden yritysten tai muiden yksityisten tahojen menettelyä oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi tutkia.

AOA Lindstedtin päätös 16.6.2009,
dnro 794/2/08, esittelijä Raino Marttunen

Lentokenttien turvatarkastukset

Turvatarkastusten tavoitteena on estää kiellettyjen aineiden ja esineiden vieminen lentoaseman turvavalvotulle alueelle ja lentokoneisiin. AOA Jääskeläisen mukaan tämä tavoite ei saa vaarantua, mutta EU-oikeuden normeihin perustuvien tarkastusmenetelmien kansallisessa toimeenpanossa tulee ottaa huomioon perustuslain vaatimukset yksityisyyden suojasta ja julkisen vallan käytöstä.

Oikeusasiamiehelle kanteli henkilö, jonka matkalaukku oli avattu muiden matkustajien nähdessä turvatarkastuksessa Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja hänen henkilökohtaiset matkatavaransa, kuten lääkkeet, olivat kaikkien nähtävillä. Lisäksi turvatarkastaja oli tiedustellut hänen nestemäisten lääkkeidensä käyttötarkoitusta kaikkien kuullen.

AOA muistutti yksityisyyden suojasta lentoasemien turvatarkastuksissa. Jos tarkastus vaatii tavallista enemmän selvittelyä, turvatarkastajan tulee tiedustella matkustajalta, haluaisiko hän, että hänen asioitaan käsitellään erillisessä tilassa. Turvatarkastajan on joka tapauksessa varmistuttava siitä, etteivät ulkopuoliset näe tarkastettavan laukun sisältöä tai kuule yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa keskustelua.

Salassa pidettäviä ovat mm. terveystiedot. Siksi kysymysten sisältöön on kiinnitettävä huomiota. Keskeistä on, tarvitaanko lääkettä sairauden hoitoon ja vaativatko annosteluohjeet lääkkeen ottamista lennon aikana.

Yksityisen turvatarkastajan toimivalta

AOA otti kantelun yhteydessä tutkittavakseen yleisemminkin, miten turvatarkastuksia suoritetaan EU-oikeuden normien ja ilmailulain nojalla. Lisäksi hän tutki henkilökannan käyttöönottoa Helsinki-Vantaan lentoasemalla.

Turvatarkastukset hoidetaan Ilmailulaitos Finavian ylläpitämällä lentoasemilla yleensä omalla henkilöstöllä, mutta suurimmilla lentoasemilla toiminta on joko kokonaan tai osittain ulkoistettu. Esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalla turvatarkastuksista vastaa neljä eri yritystä. Lisäksi kahdella paikkakunnalla turvatarkastusten käytännön toteuttamisesta vastaavat yksityiset lentoaseman pitäjät.

AOA totesi, että turvatarkastaja käyttää julkista valtaa puuttuessaan henkilöiden koskemattomuuteen, joka on turvattu perustuslaissa. Perustuslain mukaan *merkittävää* julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. AOA tutki, käytetäänkö turvatarkastuksissa merkittävää julkista valtaa.

Lisäksi AOA kiinnitti huomiota siihen, että turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntely oli jossain määrin puutteellista. Ilmailulaitoksesta annetussa laissa ei ollut nimenomaisesti säädetty tästä julkisesta hallinto-tehtävästä.

Ongelmat henkilökannan käyttöä

AOA:n mukaan oli oleellista arvioida, onko henkilökannan käyttö sopusoinnussa perustuslain kanssa, kun turvatarkastuksia suorittavat yksityiset Ilmailuhallinnon luvalla toimivat turvatarkastajat.

Koska skannerin käytössä paljastui melko tarkka kuva henkilön alastomasta vartalosta, AOA arvioi, voidaanko skannaus rinnastaa riisuttamiseen. Jos näin olisi, skannausta ei voisi tehdä yksityiset turvatarkastajat, koska AOA:n mielestä riisuttamisessa käytetään merkittävää julkista valtaa. Hän katsoi kuitenkin, että skannaus on toimenpiteenä vähemmän nöyryyttävä kuin riisuttaminen, koska alastomuus paljastuu kuvassa eikä luonnossa. Lisäksi skannaukseen on aina pyydetty matkustajalta suostumus, ja hän on voinut kieltäytyä siitä.

Näistä syistä AOA katsoi, että henkilökannaus ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa niin, että hänellä olisi ainakaan tässä vaiheessa aihetta puuttua asiaan. Skannauslaitteiden pysyvä käyttö on edelleen selvitetävänä EU:n toimielimissä.

Sen sijaan AOA puuttui siihen, että henkilökannaria oli voinut käyttää henkilö, joka oli eri sukupuolta kuin tarkastettava. Tätä ei ollut aktiivisesti kerrottu matkustajille.

AOA:n mukaan asiasta pitää kertoa, koska sillä voi olla merkitystä siihen, suostuuko matkustaja tarkastukseen skannerilla. Turvatarkastajien koulutuksessa on myös korostettava, että matkustajalla on oikeus valita vapaasti tarkastusmenetelmä ja että eri menetelmät ovat yhdenvertaisia. Valinta ei saa johtaa kielteisiin seurauksiin matkustajalle.

Säännökset turvatarkastuksista

Sallittujen tarkastusmenetelmien sääntely ei kuulu kansallisen päätöksenteon piiriin, vaan niistä on säännökset EU:n turva-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Siksi LVM:ssä ja ilmailuhallinnossa oli kiinnitettävä huomiota siihen, että sallituista vaihtoehtoista käyttöön otettavat menetelmät eivät johda perustuslain vastaiseen merkittävään julkiseen vallan käyttöön yksityisten suorittamissa turvatarkastuksissa.

AOA pyysi LVM:ää, Ilmailuhallintoa ja Ilmailulaitosta ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta.

AOA Jämskäläisen päätös 8.6.2009, dnrot 1242/4/07*, 1447/2/07* ja 1223/2/08*, esittelijä Riitta Lämsäsiirjä

LVM ilmoitti, että se luonnollisesti kiinnittää omalta osaltaan huomiota siihen, että mahdolliset uudet turvatarkastuksissa käyttöön otettavat menetelmät eivät ole sellaisia, että ne johtaisivat perustuslain 124 §:n vastaiseen merkittävään julkisen vallan käyttöön yksityisten suorittamissa turvatarkastuksissa. Ilmoituksen antohetkellä 18.12.2009 ei ollut näköpiirissä tähän suuntaan vieviä muutoksia matkustajien turvatarkastusmenetelmiin. Ns. henkilökannarit eivät sisällyneet uuteen yhteisön turva-asetuksen nojalla annettuun komission täytäntöönpanoasetukseen.

Ministeriön mukaan lentoturvallisuuden asiantuntijoista koostuva yhteisön siviili-ilmailun turvakomitea oli äskettäin hyväksynyt komission ehdotuksen, jonka mukaan nesteiden kuljetuskiellosta siirrytään nesteiden turvatarkastamiseen yhteisön alueella. Voimaan tullakseen ehdotus vaatii vielä ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksynnän. Nesteiden kuljettamisen salliminen vaatii siirtymäajan, jonka aikana kaikilla EU:n lentoasemilla saadaan käyttöön riittävät turvatarkastusmenetelmät. Tarkoitus on, että nesteiden kuljetuskielto päättyisi viimeistään 29.4.2013.

Ruumaan menevien matkatavaroiden turvatarkastus

Kantelija kertoi Helsinki-Vantaan lentoasemalla lentokoneen ruumaan laitetuista matkatavaroista poistetuista ja hävitetyistä esineistä. Kantelijan mielestä menetely oli loukannut hänen omaisuudensuojaansa.

AOA Lindstedt totesi, että turvatarkastusten järjestäminen on selvästi julkisen hallintotehtävän hoitamista eli laillisuusvalvojan toimivaltaan kuuluvaa toimintaa riippumatta siitä, miten se on käytännössä järjestetty.

Ilmailulain turvajärjestelyjen vastuuta koskevassa pykälässä on viittaus julkista hallintotehtävää hoidettaessa

sovellettaviin säännöksiin kuten hallintolakiin. Pykälän perusteluissa mainitaan nimenomaan mm. matkustajien tai matkatavaran turvatarkastuksiin liittyvät ratkaisut. Perustelujen mukaan lentoaseman pitäjän on hoidettava turvaamistoimenpiteet hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Myös yksityisten toimijoiden tulee noudattaa hallintolakia ja hyvän hallinnon periaatteita, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen tarkoittaa luonnollisesti sitä, ettei menettely ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Poistettaessa matkatavaroista matkustajan omaisuutta puututaan kiistatta hänen perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaansa.

Hallintolaki velvoittaa myös riittävään neuvontaan. Tämä koskee kaikkea hallintoasioiden hoitamiseen liittyvää toimintaa, kuten tietoja asiakkaan menettelyllisistä oikeuksista. Neuvonnan tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon yksilön tosiasialliset valmiudet selviytyä asian hoitamisesta ja asian laatu.

AOA:n mukaan on arvioitava eri tavoin tilanteita, jolloin ruumaan menevästä matkatavarasta ja käsimatkatavarasta otetaan pois omaisuutta. Kun käsimatkatavarasta otetaan jotain pois, matkustaja on paikan päällä toteamassa asian henkilökohtaisesti, ja hänellä on tarkastuksen yhteydessä myös mahdollisuus toimittaa omaisuus säilytettäväksi. Jos ruumaan menevästä matkatavarasta otetaan jotain pois, jää todisteeksi pelkkä ilmoitus.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla matkatavaroista poistettua omaisuutta säilytetään tehdyn palvelusopimuksen mukaisesti kuukauden ajan. Poistettua omaisuutta koskevassa ilmoituksessa ei kuitenkaan mainita mitään omaisuuden säilyttämisestä eikä myöskään sitä, mistä ja milloin sen voi lunastaa takaisin. Vaikka poistettu omaisuus on useimmiten arvoltaan melko vähäistä, saattaa joukossa olla myös arvokkaampia esineitä. Omistajalle tulee omaisuuden laadusta riippumatta ilmoittaa selkeästi, mistä ja milloin pois otettu omaisuus on jälkikäteen noudettavissa.

Finavian selvityksestä ilmeni, että säilytyksestä ilmoittamista ei ole haluttu kustannussyistä lisätä haltuunotolomakkeeseen. Se seikka, että tavarantoimittamisen

tai ilmoittaminen aiheuttaa käytännössä hankaluuksia ja lisäkustannuksia, ei vaikuta asian oikeudelliseen arviointiin eikä ole peruste matkustajan oikeusturvasta tinkimiselle. Myöskään muiden maiden käytännöllä ei ole oikeudellista merkitystä.

AOA saattoi Ilmailulaitos Finavian tietoon käsityksensä velvollisuudesta noudattaa hyvän hallinnon periaatteita turvatarkastuksen yhteydessä, erityisesti ilmoitettaessa matkatavaroista poistettujen esineiden ja aineiden säilyttämisestä ja takaisinsaantimahdollisuudesta.

AOA Lindstedtin päätös 30.9.2009,
dnro 1497/4/07*, esittelijä Raino Marttunen

Taksilupasääntelyn kehittäminen

AOA Lindstedtin tutkittavana oli kanteluasia, jossa oli kyse taksinkuljettajakokemuksen laskentatavasta taksilupia myönnettäessä.

Taksinkuljettajan työkokemus ja sen määrän arvioiminen ovat taksilupia myönnettäessä merkityksellisiä tekijöitä, kun lääninhallitus arvioi henkilön oikeutta päästä luvanvaraisen elinkeinon piiriin. Tämä on merkittävä erityisesti silloin, kun hakijoita on enemmän kuin lupia voidaan myöntää ja hakijat joudutaan asettamaan paremmuusjärjestykseen. Taksiliikennelain säännöksissä tai niiden perusteluissa ei kuitenkaan ole määritelty työkokemuksen laskentatapaa eikä todentamista. Sääntely jättää siten verraten paljon sijaa harkinnalle. Kanteluasiaa tutkittaessa ilmeni, että käytännöt eri lääninhallituksissa poikkesivat toisistaan, minkä lisäksi vaihtelua saattoi olla myös saman läänin sisällä.

Kuljettajakokemuksen arvioimisessa tulisi AOA:n mukaan pyrkiä selkeämpiin ja yhtenäisempiin menettelytapoihin. Tässä tarkoituksessa ministeriön ja lääninhallitusten epävirallinen työryhmä, joka seurasi lain vaikutuksia ja yhtenäistä käytäntöä, antoi 2007 taksiliikennelain soveltamisohjeen.

AOA piti hakijoiden oikeusturvan kannalta kuitenkin ongelmallisena sitä, että näin merkityksellinen seikka on jäänyt laissa ja sen perusteluissa lähemmin määrittelemättä. Toiseksi AOA ei pitänyt tyydyttävänä, että yh-

denmukaisen käytännön aikaansaaminen oli vain epävirallisen työryhmän julkaisemien kannanottojen varassa ilman, että kyse olisi lakiin sisältyvän valtuussäännöksen nojalla annetuista virallisista ohjeista tai määräyksistä.

AOA esitti LVM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin kehittämiseen sääntelyä taksilupien myöntämisestä. Hakijoiden työkokemuksen arvioinnin ja todentamisen kriteerit tulisi määritellä tavalla, joka turvaisi oikeudellisesti tehokkaan ja yhdenmukaisen lainsoveltamisen sekä hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun. Ministeriön harkittavaksi jäi, oliko tämä toteutettavissa esimerkiksi määrittelemällä taksiliikennelaissa työkokemuksen arvioimisessa ja todentamisessa huomioon otettavat seikat tai niin, että asiasta voitaisiin lakiin lisättävän valtuutussäännöksen nojalla antaa tarkempia alemmanasteisia määräyksiä tai ohjeita.

AOA Lindstedtin päätös 22.4.2009,
dnro 2844/4/07* ja siihen liittyvä esitys
dnro 1341/2/09*, esittelijä Mikko Sarja

Taksiliikennelakiin lisättiin 1.7.2009 voimaantulleella muutoksella (482/2009) valtuutussäännös, jonka mukaan tarkempia säännöksiä työkokemuksen arvioinnin perusteista voidaan säätää LVM:n asetuksella. Perusteluista (HE 82/2009 vp) käy ilmi, että lisäys perustuu AOA:n tekemään esitykseen.

Televisiomaksutarkastajan käyttäytyminen

Kantelija arvosteli televisiomaksutarkastajan menettelyä hänen kotonaan suoritettun tarkastuksen yhteydessä. Paikalla ollut kantelijan veli oli estänyt tarkastajan sisälle menon. Tarkastuksesta laadittua ilmoitusta arvosteltiin sisällöltään epäasialliseksi ja kantelijan veljen kunniaa loukkaavaksi.

AOA Pajuoja totesi, että virkamiehen on valtion virkamieslain mukaan suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Lain perustelujen mukaan asiallisuus merkitsee myös sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkauksia tai väheksyviä sanontoja.

Perustuslain mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu asiallinen kielenkäyttö. Viranomaisen käyttämän virkakielen tulee olla sisällöltään neutraalia. Virkamiehen tulee kirjoituksissaan pitäytyä hillittyyn asiakieleen. Ilmaisussaan virkamiehen tulee välttää toiseen osapuoleen kohdistuvaa epäasiallista arvostelua. Julkista valtaa edustavalta virkamieheltä vaaditaan harkintakykyä ja tyyliä sananvalinnoissaan.

AOA:n mielestä tarkastajan laatimaa ilmoitusta oli pidettävä sisällöltään osittain harkitsemattomana ja kantelijan veljeä loukkaavana. Käytetyt sananvalinnat olivat olleet asiayhteyteen huonosti sopivia ja niitä voitiin pitää halventavina. AOA saattoi tämän käsityksensä televisiomaksutarkastajan tietoon.

AOA Pajuoja päätös 18.12.2009,
dnro 4129/4/08*, esittelijä Raino Marttunen

Kanteluasiakirjojen katoaminen

Merenkululaitokselta kantelun johdosta pyydettyä selvitystä ei toimitettu määräaikaan mennessä. Asiaa selvitettyä kävi ilmi, että kanteluasiakirjat olivat kadonneet eikä niitä ollut etsinnöistä huolimatta löytynyt.

Merenkululaitosta pyydettiin selvittämään kanteluasiakirjojen häviämisasiaa ja sitä, miten asiakirjojen käsittely Merenkululaitoksessa oli järjestetty, jotta vastaavanlaisilta häviämisiltä voitaisiin jatkossa välttyä. Tälläkään kerralla pyydettyä selvitystä ei toimitettu asetettuun määräaikaan mennessä.

AOA Pajuoja totesi, että asiat on perustuslain mukaan käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheutonta viivästystä. Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Laillisuusvalvojan pyytämän selvityksen antaminen on virkatehtävä, jota koskevat virkamiehen yleiset virkavelvollisuudet.

Asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Perustavaa laatua olevana huolellisuusvaatimuksena voidaan pitää, etteivät asiakirjat viranomaisessa katoa. Merenkululaitoksen selvityksen mukaan asiakirjojen käsittelytapaa on nyttemmin muutettu, jottei alkuperäisiä asiakirjoja enää katoaisi.

Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen kuuluu, että laillisuusvalvojan edellyttämät virkatoimet hoidetaan määräajassa. Selvityspyynnön kohteena ollut asia oli suhteellisen yksinkertainen eikä annettu määräaikakaan ollut kohtuuttoman lyhyt. Määräajan päätyttyä ei lisäaikaa pyydetty. Lopulta toimituksessa selvityksessä ei kerrottu mitään syytä asian käsittelyn viivästymiselle.

AOA saattoi Merenkululaitoksen tietoon käsityksensä velvollisuudesta järjestää asiakirjojen käsittely viranomaisessa riittävän huolellisesti. Lisäksi hän saattoi Merenkululaitoksen ja sen johtavan lakimiehen tietoon myös käsityksensä siitä, että virkatehtävien asianmukaisen käsittelyn vaatimus edellyttää laillisuusvalvojan edellyttämien virkatoimien hoitamista viivytyksettä.

AOA Pajuojan päätös 29.10.2009,
dnro 4201/2/08*, esittelijä Raino Marttunen

5.22 KIRKOLLISASIAI

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasivat AOA *Jukka Lindstedt* ja 1.10.2009 lukien AOA *Jussi Pajuoja*. Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Henrik Åström* toimi asiaryhmän pääesittelijänä.

5.22.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisten yhdyskuntien toimintaa. Uskonnollisiin yhdyskuntiin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustaa. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Uskonnonvapauslain lisäksi ortodoksisesta kirkkoa säätelee erityislaki, laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa. Siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen valtionkirkkoon. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

5.22.2 KANTELUT

Kirkollisia asioita käsitteleviä kanteluita ratkaistiin 23 vuonna 2009. Kanteluista kahdeksan koski seurakunnan tai seurakuntayhtymän ilmaisjakelulehtien jakamista, kolme hautaustointia ja yksi naispappeutta. Lisäksi tutkittiin omana aloitteena kysymystä siitä, miten henkilötietoja sisältäviä kirkollisia tilaisuuksia saa esittää mm. televisiossa, radiossa ja yleisessä internet-verkossa. Toista omaa aloitetta kutsuntatilaisuuksien järjestämisestä seurakuntien tiloissa käsitellään sotilasasia- ja puolustushallintojaksossa s. 172.

5.22.3 TARKASTUKSET

Kirkollissektorilla tehtiin kaksi tarkastusta. Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Åström ja oikeusasiamiehensihteeri Sarja vierailivat Kirkkohallituksessa 27.10.2009 ja tarkastivat Espoon seurakuntayhtymän 11.11.2009. Viimeksi mainitulla tarkastuksella käsiteltiin mm. hallintolain soveltamista Espoon seurakuntayhtymässä, evankelisluterilaisen kirkon jäsenyyden edellyttämistä työsuhteisilta, seurakuntien harjoittaman diakoniatyön oikeudellista luonnetta, evankelisluterilaiseen kirkkoon kuulumattomien hautauksiin liittyviä kysymyksiä, seurakuntalehtien jakelua evankelisluterilaiseen kirkkoon kuulumattomille, kirkollisverosta vapauttamista, kiellon soveltamista, julkisuuskysymyksiä, virkasuhteen käyttöä ja jumalanpalvelusten verkkolähetyskäyttöä.

5.22.4 RATKAISUJA

Osoitteellinen jakelu on paras jakelumalli

AOA Lindstedt otti uudelleen kantaa evankelisluterilaisten seurakuntalehtien jakeluun. Viime vuosina hänen tutkittavanaan on ollut useita kymmeniä kanteluita seurakuntalehtien jakelusta postiluukkuihin. Seurakuntalehtien jakelussa on käytössä kaksi jakelutapaa. Useimmissa seurakunnissa on käytössä osoitteeton jakelu. Se tarkoittaa, että lehti jaetaan kaikkiin talouksiin, mainos- ja ilmaisjakelulehtien jakelukäytännön mukaisesti. Tällöin seurakuntalehteä ei jaeta niihin talouksiin, jotka postiluukussaan kieltävät mainos- ja ilmaisjakelun. Toinen jakeluvaihtoehto on osoitteellinen jakelu, joka merkitsee, että lehti jaetaan vain seurakunnan jäsenille. Osoitteellisena jaetaan levikiltään maan suurin seurakuntalehti, Helsingin seurakuntayhtymän julkaisema Kirkko ja kaupunki. Osoitteellisesta jakelusta ei kanteluita ole tehty.

Kanteluissa oli yleensä kysymys siitä, että osoitteettoman jakelun kohteena olevat henkilöt eivät halunneet saada seurakuntalehteä, mutta kylläkin muita mainostai ilmaisjakelulehtiä. He eivät kuitenkaan saaneet seurakuntalehtien jakelua lakkaamaan muuten kuin kiel-

tämällä kaiken mainos- tai ilmaisjakelun. Toisaalta oli tapahtunut myös niin, että kantelija olisi halunnut seurakuntalehden, mutta hän ei saanut sitä, koska kielsi muun mainos- tai ilmaisjakelun. Sopimusehtojen mukaan seurakuntalehtiä ei jaeta niihin talouksiin, jotka ovat kieltäneet mainos- tai ilmaisjakelun.

AOA:n mukaan asiassa kohtasi kaksi eri suuntaan menevää lähtökohtaa. Seurakuntalehtien jakelussa kysymys on yhtäältä siitä, että evankelisuterilainen kirkko on omasta aloitteestaan ottanut käyttöön hallintolain ja sen yleisperiaatteet. Hallintolain mukaisiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat mm. palveluperiaate ja asiakasnäkökulman huomioon ottaminen. Seurakuntalehtien jakeluun sovellettuna tämä merkitsee, että seurakunnan tulisi turvata mahdollisimman yksinkertaisesti ja joustavasti asiakkaan mahdollisuus tehdä valintansa, haluako ja saako hän lehden kotiinsa vai ei. AOA katsoi, että henkilöstä tulee hallinnon asiakas hallintolain mielessä viimeistään silloin, kun hän kääntyy seurakunnan puoleen keskeyttäkseen seurakuntalehden jakelun.

Toisaalta evankelisuterilaisella kirkolla on perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 17/2006 vp) esitetyllä tavalla uskonnollisen viestinnän vapaus. Seurakuntalehtien jakelussa näistä eri näkökulmista päädytään erilaisiin tuloksiin. AOA totesi, että perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaisesti oikeusasiamiehen on valvottava hyvän hallinnon toteutumista. Myös seurakuntalehtien osalta on valvottava tätä, koska kirkko on omasta aloitteestaan ottanut hallintolain käyttöön. AOA:n mukaan mainos- ja ilmaisjakelun toimintakäytännöt eivät näytä tarjoavan tyydyttävää ratkaisua esiintyneisiin ongelmiin. Tästä syystä hän katsoi, että seurakuntalehtien jakelu osoitteellisin seurakunnan jäsenille näyttää olevan paras vaihtoehtoisista erijakelumalleista. Se ottaa parhaiten huomioon hyvään hallintoon kuuluvan asiakasnäkökulman. Tästä syystä sitä voidaan pitää suositeltavana.

AOA Lindstedtin päätös 24.4.2009,
dnro 3531/4/06*, esittelijä Jussi Pajujoja

Piispainkokouksen kannanotto naispappeuteen

Piispainkokous lähetti vuonna 2006 seurakunnille ja kirkon hallinnolle tiedoksi hyväksymänsä selonteon Työnjohtaminen, työyhteisön kehittäminen ja työturvallisuus, jossa otetaan kantaa naispappeuden aiheuttamiin jännitteisiin kirkon työyhteisössä.

Selonteko korostaa tasa-arvoa naisten ja miesten välillä. Sen mukaan työnantajan on jaettava pappien työtehtävät tasapuolisesti riippumatta sukupuolesta. Työntekijän puolestaan on hoidettava kaikki virkaansa kuuluvat tehtävät. Naispappeuteen torjuvasti suhtautuvalla on oikeus tulla vihityksi papiksi, mutta häneltä edellytetään valmiutta toimia yhteistyössä naispappien kanssa. Niinpä hän ei voi kieltäytyä hoitamasta hänelle laillisesti annettuja tehtäviä naispuolisen papin kanssa.

Oikeusasiamiehelle kanteli henkilö, jonka mielestä selonteko oli ristiriidassa uskonnon- ja omantunnonvapauden kanssa, kun naispappeuden vastustajat voitaisiin työmääräyksiin velvoittaa omantunnon vastaiseen uskonnon harjoittamiseen.

AOA Lindstedt punnitsi ratkaisussaan, millainen tulkinta uskonnon- ja omantunnonvapaudella on annettava, kun kysymys on uskonnonharjoittamisesta työtehtävänä: mahdollistaako uskonnon- ja omantunnonvapaus kieltäytymiseen työtehtävästä?

AOA totesi, että piispainkokouksen kanta oli uskonnon- ja omantunnonvapautta koskevan vakiintuneen tulkinnan mukainen. Uskonnonvapautta koskevan perustuslain pykälän esityöt eivät antaneet tukea sille, että papilla olisi mahdollisuus kieltäytyä virkatehtävästä vaikaumuksensa vuoksi. Tämä on myös ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö.

AOA totesi yhteenvedona, että yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjimättömyys ovat oikeusjärjestelmässä keskeisessä asemassa ja julkisen vallan tulee edistää niiden toteutumista. Omantunnonvapautteen vedoten ei voi harjoittaa toimia, jotka loukkaavat muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen vastaisia.

AOA Lindstedtin vastaus 26.8.2009,
dnro 3189/4/07*, esittelijä Henrik Åström

Jumalanpalvelusten verkkolähtykset

AOA Lindstedt tutki omana aloitteena asian, jossa oli kyse siitä, oliko henkilötietojen välittäminen laitosradiossa ja web-kameralla yleisessä internet-verkossa asianmukaista. AOA yhtyi tietosuojavaltuutetun näkemykseen ensinnäkin siitä, että tunnistettavien henkilöiden kuvaaminen web-kameralla voidaan katsoa henkilötietolain tarkoittamaksi henkilötietojen automaattiseksi käsittelyksi, johon tulee olla jokin laissa tarkoitettu peruste. AOA yhtyi tietosuojavaltuutetun näkemykseen myös siinä, että äänen välittämiseen kirkkorakennuksen ulkopuolelle tilaisuuksista, joissa käsitellään henkilötietoja (kuten avioliittoon vihkiminen), olisi perusteltua saada asianomaisten suostumus. Kirkkohallitus ilmoitti ohjeistavansa seurakuntia puheena olevissa kysymyksissä.

AOA Lindstedtin päätös 23.9.2009,
dnro 1631/2/07, esittelijä Henrik Åström

Kirkkohallitus antoi yleiskirjeen kuvan ja äänen välittämisestä kirkollisista tilaisuuksista 12.11.2009. Kirjeessä annetaan ohjeita mm. jumalanpalvelusten ja muiden kirkollisten toimitusten kuvaamisesta, äänen välittämisestä kirkollisista tilaisuuksista sekä ohjeistetaan seurakuntia asiassa.

5.23 MUUT ASIAT

5.23.1 RATKAISUJA

Alkoholin internet-kaupan ohjeistus ja valvonta

AOA arvosteli entisen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) ohjeistusta alkoholin internet-kaupasta. Hänen mukaansa STTV oli antanut tammikuussa 2007 yleisölle puutteelliset ja osin virheelliset ohjeet alkoholin maahantuonnista, kun alkoholia oli ostettu internetin välityksellä. Lisäksi STTV:n olisi tullut käynnistää viivytystä selvitykset internet-kauppaa harjoittavien yritysten menettelyn lainmukaisuudesta sen jälkeen, kun tulli alkoi ottaa haltuunsa alkoholierä vuodelta 2004 lopulta lähtien. STTV teki rikosilmoitukset vasta vuosina 2006 ja 2007. Juomat olivat edelleen tullin hallussa takavarikossa. AOA:n mukaan alkoholin internet-kauppa edellyttää alkoholilain täsmentämistä.

AOA piti STTV:n menettelyä puutteellisenä siinä, että se ei ole julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla riittävästi tiedottanut kannastaan alkoholilain tulkinnassa ennen vuotta 2007 julkaistuja yleisötiedotteita, vaikka sen tiedossa on lausuntopyyntöjen vuoksi ollut alkoholijuomien kaukomyynti sen oman ilmoituksen mukaisesti jo vuodesta 1998.

Vuonna 2007 julkaistuissa kolmessa tiedotteessa oli virheitä tai ristiriitaisuuksia.

STTV:n tiedotteissaan ilmaiseman tulkintalinjan johdonmukaisuutta oli arvioitava myös hallintolaissakin säännellyn luottamuksensuojan periaatteen kannalta. Luottamuksensuojan periaatteesta ei johdu, etteikö viranomaisen perustellusta syytä voi muuttaa tulkintalinjaansa. Tässä asiassa, kun lainsäädännössä ei ollut tapahtunut arvioinnin kannalta merkityksellisiä muutoksia, voisivat kysymykseen tulla kansallisen tuomioistuimen tai EY-tuomioistuimen kannanotot. EY-tuomioistuimen kannanotoilla ei ollut kuitenkaan sellaista merkitystä asiassa, että tulkintalinjan muutokselle – STTV:n tulkintalinjan muuttumattomuutta kos-

keneesta vastakkaisesta väitteestä huolimatta – olisi ollut hyväksyttäviä perusteita. Linjanmuutos näyttäytyi myös haparointina kaukomyyntikäsitteen käytössä niin, että käsite oli sen valmisteverotuslain määrittelyn vastainen. Toisaalta, vaikka viraston linja ei olisikaan – kuten STTV väittää – muuttunut vuodesta 1998, ei se ollut tiedotteissaan onnistunut tuomaan esiin johdonmukaista tulkintalinjaansa. Tämä menettely oli AOA:n mielestä ollut hallinnon luottamuksensuojan oikeusperiaatteen kannalta ongelmallista.

AOA arvioi STTV:n menettelyä alkoholilain rikkomista koskevan tutkintapyyntöä esittämisesä seuraavasti:

Valvontaviranomaisen eli tässä tapauksessa STTV:n kannalta internetkaupan valvonnalla on tarkoituksena ensisijaisesti saattaa toiminta sellaiseen tilaan, että lainvastaista menettelyä ei enää tapahdu. Valvontaviranomaisen keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ovat neuvonta, tiedottaminen ja alkoholilaissa säädetty pakkokeinot. Alkoholilain pakkokeinosaännökset eivät kuitenkaan sovellu tässä tarkoitettuun toimintaan puuttumiseen. Alkoholilaissa ei myöskään säädetty siitä, milloin STTV:n olisi tullut ilmoittaa havaitsemastaan lainvastaiseksi epäilemästään menettelystä esitutkintaviranomaiselle. Tällainen säännös on eräissä laeissa kuten ympäristönsuojelulaissa ja lastensuojelulaissa.

Nimenomaisen säännöksen puuttuessaakin valvontaviranomaisen on arvioitava, onko sen valvontatehtävän piiriin kuuluvassa asiassa edellytyksiä esitutkintaviranomaiselle tehtävään ilmoitukseen. Tämä on perusteltua siksi, että se palvelee viranomaisen valvontatehtävän tavoitetta eli lainvastaisen toiminnan lopettamista ja myös ehkäisemistä, koska ilmoittamisella ja siitä seuraavilla toimilla on jatkossa laitonta toimintaa ennalta estävä vaikutus. Valvontaviranomaisen aktiivisuus rikosilmoituksen tekemisen harkinnassa on erityisen tärkeää sellaisissa epäilyissä rikosasioissa, joissa ei ole asianomistajaa, kuten ei tässäkin tapauksessa ollut. Näin ollen STTV:n toimivaltaan ja tehtäviin mm. alkoholipitoisten aineiden maahantuontia ja alkoholijuomien myyntiä valvovana viranomaisena kuului tutkintapyyntöä tekeminen esitutkintaviranomaiselle, kun siihen ilmeni riittävät perusteet.

STTV:llä oli kuitenkin katsottava olevan laaja harkintavaltia arvioidessaan ilmoituksen aiheellisuutta. Harkinnassa huomioon otettavia kriteerejä voivat olla esimerkiksi toiminnan laajuus ja kesto, tavoitellun taloudellisen hyödyn suuruus sekä teon tarkoituksellisuus.

Kantelijan arvostelu kohdistui siihen, että hänen mielestään STTV ei ollut riittävän ripeästi ryhtynyt toimenpiteisiin alkoholijuomien maahantuonnin lainmukaisuuden selvittämiseksi, jotta valmisteverotuslain mukaisesta haltuunottomenettelystä ja alkoholilain rikkomista koskeneen esitutkinnan johdosta suoritetusta takavarikosta olisi aiheutunut mahdollisimman vähän haittaa ostajille. Kantelija vetoaa erityisesti siihen, että tulli oli hänen tapauksessaan pitänyt valmisteverotuslain mukaisesti lastia hallussaan ensin lähes kaksi vuotta ennen kuin maahantuonnin sallittavuutta arvioitiin alkoholilain kannalta ja STTV teki tutkintapyyntönsä.

Tämä oli AOA:n mielestä ostajien perusoikeutena turvatun omistusoikeuden suojan kannalta ongelmallista. Myös sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien tulkitaan vakiintuneesti olevan omaisuutta perustuslain 15 §:n tarkoittamassa mielessä. Omaisuuden suoja koskee kaikkien sopijapuolten varallisuusarvoisia oikeuksia. Perustuslain 15 §:n omistusoikeuden suojalla on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu suojattavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

AOA katsoi, että STTV ei ole esittänyt riittäviä perusteita sille, miksi selvitystoimet käynnistettiin ja tutkintapyyntö tehtiin aikaisintaan noin kaksi vuotta sen jälkeen, kun tulli oli aloittanut alkoholijuomien haltuunotot. STTV:n menettely ei täyttänyt siltä edellytettävää viivytyksettömyyden vaatimusta.

AOA Jääskeläisen päätös 30.4.2009, dnro 1462* ja 317/4/07*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ilmoitti 17.12.2009, että alkoholilain muutoksia koskevaa päätöstä ei ole pidetty vielä tarkoituksenmukaisena tehdä. Ministeriö seuraa tiiviisti erityisesti valmisteverotuslain uudista-

mista koskevan esityksen käsittelyä ja sisältöä sekä kääntäjäoikeudessa käsiteltävän rikosasian etenemistä. Tarvittaessa ministeriöllä on nopea valmius lainsäädäntömuutoksiin asiassa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ilmoitti 19.2.2010, että se asetti 27.5.2009 virkamiesryhmän, jonka tuli selvittää internetin kautta tehtävän kaukomyyntiin ja etäoston menettelyn lainmukaisuutta alkoholilain kannalta, kun alkoholijuomia myydään Suomessa tehdystä tilauksesta ja maahantuodaan Suomeen suoraan kuluttajille tai yrityksille. Ryhmän tehtäväksi annettiin myös valmistella AOA:n Valviralta edellyttämät toimenpiteet alkoholijuomien verkkoakauppaa koskevan ohjeistuksen selkeyttämiseksi.

Ryhmä valmisti voimassa olevan alkoholilain pohjalta ehdotuksen ohjeistukseksi, joka käsiteltiin Valviran johtoryhmässä 5.2.2010. Tämä ohjeistus korvaa STTV:n vuonna 2007 julkaisemat tiedotteet alkoholijuomien tilaamisesta ja maahantuonnista.

Valvira toteaa, että voimassa olevien alkoholilain säännösten perusteella ei kaikilta osin voida arvioida alkoholijuomien erilaisten maahantuontitapojen laillisuutta. Koska alkoholilain 8 § on jollakin osin tulkinanvarainen alkoholijuomien ei-kaupalliseen tarkoitukseen tapahtuvan maahantuonnin osalta, Valvira valmistelee parhaillaan esitystä STM:lle alkoholilain täsmentämiseksi.

Puhelunvälityksen ulkoistaminen vankeuslaitoksessa

Puhelunvälityksen luonne perustuslain 124 §:n kannalta

Rikosseuraamusvirasto (Rise) oli solminut yksityisen puhelinyhtiön kanssa puhelunvälitystä koskevan toimitussopimuksen. Sopimuksen kohteena oli Vankeinhoitolaitoksen puheluliikenteen välityksen hoito. Soitettaessa Vankeinhoitolaitoksen puhelinnumeroihin, esimerkiksi Sukevan vankilaan, asiakasneuvojat vastaavat "Sukevan vankila". Asiakkaisiin nähden välityspalvelu näyttäytyy viranomaistoimintana. Kun vankien

omaiset puhelimitse tavoittelevat vankia, he soittaessaan vankilan puhelinnumeroon asioivat kuitenkin tietämättään yksityisen puhelinyhtiön asiakasneuvojan kanssa. Omaiset tai muut asiakkaat jättävät asiakasneuvojalle yksilöityä vankia koskevan soittopyynnön, jonka asiakasneuvoja kirjaa ja lähettää sähköpostitse vankilan tai muun yksikön sähköpostilaatikkoon.

AOA:n käsityksen mukaan puhelunvälityksen ulkoistamista oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädettyjen salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien kannalta.

Hallintolaissa säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Neuvonnassa tulee huolehtia myös muista hyvän hallinnon takeista ja periaatteista kuten palvelun asianmukaisuudesta, joutuisuudesta, tasapuolisuudesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksista ja asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain esitöiden perusteluista (HE 1/1998 vp) ilmenee, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomainen voi lain nojalla antaa avustuluonteisia tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta on todennut esimerkiksi, että veronkantoviranomaisen avustavassa puhelinneuvonnassa oli toiminnan avustuluonteisuudesta huolimatta kuitenkin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, koska neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Tällaisen tehtävän voi antaa muulle kuin viranomaiselle, kun se perustuu lakiin.

Vankeinhoitolaitoksen kaikkien yksiköiden puhelunvälitys on yksityisen puhelinyhtiön kanssa solmitulla toimittussopimuksella annettu tämän yhtiön hoidettavaksi. Sovitussa välitystehtävässä yhtiön työntekijät vastaavat vaihteeseen tuleviin puheluihin, yhdistävät puhelut, vastaanottavat soittopyynnot ja viestit sekä toimittavat ne sovitulla tavalla eteenpäin. Vankeinhoitolaitokseen puhelimitse yhteyttä ottavien asiakkaiden kannalta puhelunvälitys näyttäytyy viranomaistoimintana.

Kysymys oli AOA:n näkemyksen mukaan viranomaisen avustavasta tehtävästä. Jos puhelunvälityksessä ei vastata asiointia koskeviin kysymyksiin tai tiedusteluihin, vaan vain mekaanisesti siirretään puhelu eteenpäin, tehtävä voi jäädä lakisääteisen viranomaisen neuvontapalvelun piirin ulkopuolelle. Jos puhelunvälitys kuitenkin kattaa asiointia koskevaa neuvontaa tai tiedusteluihin vastaamista, se kuuluu viranomaisen lakisääteisen neuvontapalvelun piiriin. Siinä tapauksessa tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Sellaista lain säännöstä ei ollut.

Johtopäätöksenä AOA totesi, että hänen käsityksensä mukaan oli varsin kyseenalaista, voidaanko palvelua pitää pelkästään mekaanisena puhelun välittämisenä. AOA piti tilannetta perustuslain 124 §:n kannalta varsin ongelmallisena.

Siinäkin tapauksessa, että puhelunvälityspalvelu jäisi mekaanisena tehtävänä julkisen hallintotehtävän piiriin ulkopuolelle, viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia siitä, että palvelussa toteutuvat hyvän hallinnon takeet ja periaatteet kuten palvelun asianmukaisuus, joutuisuus, tasapuolisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja asiakkaan kielelliset oikeudet.

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus

Perustuslain mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Vankeuslain mukaan vangille saapuneen viestin sisältö ja tällaista viestiä koskeva tunnistamistieto kuuluvat vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon piiriin. Julkisuuslain mukaan jo tieto siitä, että henkilö on vankilassa, on lähtökohtaisesti salassa pidettävä. Puhelujen välitystehtävän yhteydessä puhelinyhtiölle kertyi väis-

tämättä salassa pidettävää tietoa, kun Vankeinhoitolaitokseen puhelimitse yhteyttä ottavat asiakkaat tavoittelivat tiettyssä vankilassa olevaa tiettyä vankia ja jättivät hänelle soittopyyntöjä. Asiakkaat olleet asioivansa vankeinhoitoviranomaisen kanssa, mutta heitä palveli-
kin puhelinyhtiön asiakasneuvoja.

Vaitiolovelvollisuus julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säädettyistä tiedoista voi perustua vain lakiin. Velvollisuutta ei voida perustaa esimerkiksi työnsuorituksen tai valvontaa koskevalla määräyksellä tai työsuhteen sopimuksella. Kysymys ei siis ollut sopimuksenvaraisesta asiasta. AOA:n mielestä Risen ja puhelinyhtiön palvelusopimuksessa olisi ollut syytä nimenomaisesti todeta, että toimeksiantannon saajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuudet perustuvat julkisuuslain säännöksiin ja että tällaisen velvollisuuden rikkomisesta säädetään puolestaan salassapitorikosta koskevissa rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

AOA totesi, että asiassa oli käsillä vaara, että välitystehtävän yhteydessä annetaan julkisuuslain vastaisesti salassa pidettävää tietoa. Tämä vaara on tosin olemassa myös siinä tapauksessa, että puhelunvälitystehtävää hoitaisi virkamies tai muu viranomaisen palveluksessa oleva henkilö. Tällöin viranomaisella olisi kuitenkin paremmat mahdollisuudet huolehtia salassa pidon toteutumisesta.

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella AOA katsoi, että harkittaessa puhelunvälityspalvelun hankintaa muulta kuin viranomaiselta asiassa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota perustuslain 124 §:ään ja salassapitonäkökohtiin. Lisäksi asiaa tulisi arvioida myös hallinnon yleislakien, hallintolain, julkisuuslain ja kielilain, tehtävän hoitamiseksi asettamien vaatimusten kannalta.

AOA saattoi edellä esitetyt käsityksensä Risen tietoon. Hän pyysi virastoa ilmoittamaan hänelle 1.2.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös oikeusministeriölle (OM). AOA pyysi ministeriötä arvioimaan

kysymyksessä olevaa puhelunvälitystehtävää erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 15.3.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA Jääskeläisen päätös 29.10.2009,
dnro 2232/4/07*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

OM katsoi lausunnossaan 10.3.2010, että informatiivisen tiedon antaminen puhelunvälityspalvelussa voi sisältää myös senlaatuista viranomaisasiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamista, jota ei voida rajata hallintolain neuvontavelvollisuuden ulkopuolelle. Järjestelyn tulisi tästä syystä täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset lailla säätämiseksi ja perusoikeuksien turvaamisesta. Jos sanottu puhelinvälityspalvelu tahdotaan edelleen toteuttaa ulkoistettuna toimintana, olisi asianmukaisinta ottaa vankeuslakiin ulkoistamismahdollisuutta koskevien säännösten ohella perussäännökset vankilan ulkopuolelta tulevien viestien vastaanottamisesta noudatettavasta menettelystä. Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin valmistellaan parhaillaan muutoksia. Tarkoituksena on, että hallituksen esitys annettaisiin syksyllä 2010. Vankiloiden puhelunvälitystoiminnasta voitaisiin säätää tämän uudistuksen yhteydessä. Toinen vaihtoehto on, että kaikenlaisen viranomaisasiointia koskevan informaation antaminen rajataan välityssopimusten palvelumäärittysten ulkopuolelle siten, että toiminta jäisi puhtaasti mekaaniseksi puheluiden välityspalveluksi.

Lausunnon mukaan puhelinvälitystä koskevassa sopimuksessa olisi syytä todeta julkisuus- ja salassapitolainsäädännöstä johtuvat velvoitteet sekä pyrittävä varmistumaan siitä, että puhelunvälitystehtävää hoitavat myös ymmärtävät salassapito- ja vaitiolovelvollisuuksien sisällön merkityksen. Ongelmana vaikuttaisi olevan puhelunvälityksen näyttäytyminen viranomaistoimintana, jolloin kysymys salassa pidettävien tietojen ilmaisemiselle voi olla yhteydenottajan taholta matalampi. Järjestelyn ongelmallisuutta saattaisi lieventää esimerkiksi se, että puhelunvälityspalveluun sisällytetäisiin ennen puhelun yhdistämistä automaattinen ilmoitus siitä, että välityspalvelua hoitaa viranomaisen kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen perusteella yksityinen yritys.

Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) ilmoituksen 17.3.2010 mukaan teleoperaattorin puhelunvälitys on keskittynyt mekaaniseen puheluiden välittämiseen ja muu palvelutoiminta on ollut erittäin vähäistä. Laitos ei myöskään näe tarvetta sille, että puhelunvälitystoiminnan yhteydessä soittajalle annettaisiin neuvontapalvelua tai vastaanotettaisiin vangille osoitettu soittopyyntö. Vain laitoksen virkamiesten tulee antaa soittajille hallintolain mukaista neuvontaa tai ottaa vastaan vangille osoitetuista soittopyyntöjä.

RISE tulee lähettämään aluejohtajille ja vankiloiden johtajille ohjeistuksen, jossa heitä kehoitetaan käymään läpi yksikkönsä puhelunvälityssopimukseen sisältyvät palvelunmääritykset sekä varmistumaan ja huolehtimaan siitä, että niissä ei sovita neuvontapalveluiden antamisesta tai vangeille osoitettujen soittopyyntöjen välittämisestä. Laitos yhtyy OM:n lausunnossa esitettyyn näkemykseen julkisuus- ja salassapitolainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden toteamisesta sekä niiden sisällön ja merkityksen varmistamisesta. Laitos katsoo, että oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen on syytä ottaa huomioon kyseinen asia viimeistään puitesopimusta seuraavan kerran muutettaessa. RISEn mielestä edellä mainittujen toimenpiteiden jälkeen asiassa ei ole tarvetta lainsäädännön muuttamiseen.

LIITE 1

SUOMEN PERUSTUSLAIN
OIKEUSASIAMIESTÄ KOSKEVAT
SÄÄNNÖKSET (11.6.1999/731)

38 §

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §

Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan

noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettyä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan-syyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimeen. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnan-oikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §

Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä

- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LAKI EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHESTÄ (14.3.2002/197)

1 LUKU

LAILLISUUSVALVONTA

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §

Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo val-

vottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §

Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §

Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvasa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

11 §

Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

2 LUKU

EDUSKUNNALLE ANNETTAVA KERTOMUS
JA SELVITYS SIDONNAISUUKSISTA

12 §

Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)

Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan

sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa keskeisessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

OIKEUSASIAMIESTÄ SEKÄ APULAIKESASIAMIEHEN
SIJAISTA KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (24.8.2007/804)

14 §

Oikeusasiamiehen ja
apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §

Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § (24.8.2007/804)**Sijaisuudet**

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §**Muut tehtävät ja virkavapaus**

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §**Palkkiot**

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §**Vuosiloma**

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)**Apulaisoikeusasiamiehen sijainen**

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on muutoin kuin lyhytaikaisesti estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä.

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

4 LUKU

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA
JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET

20 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudattavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU

VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

LAKI VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN JA
EDUSKUNNAN OIKEUS-
ASIAMIEHEN TEHTÄVIEN
JAOSTA (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenien virkatointien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhan- turvaamislaissa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilönnöttämistä tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ

(5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tut-

kinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §

Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

LIITE 2

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JA APULAIISOIKEUSASIAMIESTEN VÄLINEN TYÖNJAKO

*Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
ratkaisee asiat, jotka koskevat:*

- eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita
- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- sosiaalihuoltoa
- sosiaalivakuutusta
- terveydenhuoltoa sekä
- lapsen oikeuksia.

*Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen
ratkaisee asiat, jotka koskevat:*

- tuomioistuinten ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- rikoksentehtävien luovuttamista
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- oikeusapua
- oikeusrekistereitä ja muuta rekisterihallintoa
- edunvalvontaa
- alue- ja paikallishallintoa
- ympäristöhallintoa
- maa- ja metsätaloutta
- verotusta sekä
- tullia.

*Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt (30.9. saakka) ja Jussi Pajujoja (1.10. alkaen) ratkaisee
asiat, jotka koskevat:*

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, rajavartiolaitosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuoja, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- palo- ja pelastustointa
- saamelaisasioita
- ulkomaalaisasioita
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa
- vaaliasioita
- kielilainsäädäntöä
- Ahvenanmaan itsehallintoa sekä
- valtiovarainhallintoa.

LIITE 3

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

Lausunnot

Oikeusministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Valtakunnanvoudinvirastosta ja ulosottokaaren muuttamisesta (229/5/09*)
- komiteamietinnöstä 2009:1 "Ehdotus laiksi vaalirahoituksesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö" (323/5/09*)
- työryhmämietinnöstä 2009:1 "Seksuaalirikollisten hoito" (997/5/09*)
- työryhmämietinnöstä 2009:3 "Tiedoksianto oikeudenkäynnissä" (1248/5/09)
- työryhmämietinnöstä 2009:4 "Todisteiden luovuttaminen rikosasioissa EU:n jäsenvaltioiden välillä" (1387/5/09)
- Vapaudenmenetyksen korvaamista koskevien säännösten tarkistamistyöryhmän mietinnöstä 2009:7 "Vapaudenmenetyksestä maksettavan korvauksen hakeminen" (1569/5/09*)
- työryhmämietinnöstä 2008:12 "Syyttäjälaitoksen hallintoa koskevat säädökset" (1625/5/09*)
- komiteamietinnöstä 2009:2 "Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö" (1933/5/09)
- työryhmämietinnöstä 2009:6 "Eurojustin vahvistaminen" (2606/5/09)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettujen tuomioiden huomioon ottamisesta uudessa rikosprosessissa tehdyssä neuvoston puitepäätöksessä edellytetyksi lainsäädännöksi (2751/5/09)
- muistiosta "Sähköisen äänestyksen pilottihanke vuoden 2008 kunnallisvaaleissa: Kokemuksia ja opittuja asioita" (3761/5/09)
- työryhmämietinnöstä 2009:10 "Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen" (3993/5/09)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rikoslain 2 c luvun muuttamisesta (4048/5/09)
- työryhmämietinnöstä 2008:5 "Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä" (3719/5/08*)
- komiteamietinnöstä 2008:4 "Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö" (4171/5/08*)

Sisäasiainministeriölle

- turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittämiseen sisältyvän iänmäärityksen oikeusvaikutuksista (1209/5/09*)
- selvityshenkilön raportista 2009:21 "Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan – Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua" (2545/5/09*)
- hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (3089/5/09*)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (4113/5/09)
- hallituksen esitykseksi eräiden tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastoon koskevaksi lainsäädännöksi (4195/5/08*)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 2 a §:n muuttamisesta (302/5/09)
- selvityksestä 2009:17 ”Vaihtoehtohoitojen sääntelytarve. Vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raportti” (3140/5/09)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (3546/5/09)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta (3979/5/09)

Puolustusministeriölle

- uuden asevelvollisuuslain ja sen nojalla annettujen asetusten täytäntöönpanosta ja toimivuudesta (3582/5/08*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi asevelvollisuuslain sekä naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta (1139/5/09*)
- Sotilaskurinpito- ja poliisitoimintatyöryhmän mietinnöstä ”Hallituksen esitykseksi eduskunnalle sotilaskurinpitolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi” (2174/5/09)

Työ- ja elinkeinoministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi julkis-yhteisöjen energiatehokkuudesta (1103/5/09)

Valtiovarainministeriölle

- ”Valtionhallinnon puhelinlinjaukset” ohjelunoksesta ja taustamuistioluonnoksesta (3924/5/09)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoittamisesta (210/5/09*)
- EN:n seksuaalivähemmistöihin kohdistuvan syrjinnän vastaisen suosituksen laatimisesta (876/5/09*)
- luonnoksesta valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittiseksi selonteoksi (1570/5/09*)
- ehdotuksesta Suomen kannaksi aloitteesta laatia yksilövalitusmekanismin perustava valinnainen pöytäkirja YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista (1601/5/09)
- YK:n kidutuksen vastaisen komitean (Committee against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, CAT) tiedustelusta Suomen liittymisestä uuteen raportointimenetelyyn ja listasta ennakkokysymyksistä Suomen vuoden 2010 määräaikaisraporttia varten (2032/5/09)
- YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen Suomen kuudennen määräaikaisraportin laatimista varten (2050/5/09)

Länsi-Suomen lääninhallitukselle

- Kuntalain 8 §:n tulkinnasta (3949/5/09)

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Perustuslakivaliokunnassa

OA *Paunio*, AOA *Jääskeläinen* ja AOA *Lindstedt*
24.9. oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodel-
ta 2008

Ulkoasiainvaliokunnassa

OA *Paunio* 26.11. Valtioneuvoston selonteosta
VNS 7/2009 vp Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakan-
gas* 18.3. hallituksen esityksestä HE 20/2009 vp
laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelis-
tä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmak-
suista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

OA *Paunio* 3.12. Valtioneuvoston selonteosta
VNS 7/2009 vp Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Muut kuulemiset

Oikeusministeriössä

AOA *Jääskeläinen* 25.5. hallintolainkäytön yleis-
ten menettelysäännösten uudistuksista ja suunta-
viivoista

Sisäasiainministeriössä

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapa-
mäki* 21.4.2009 SM:n ja VKSV:n poliisirikosten tut-
kintajärjestelyjä selvittävässä työryhmässä

Puolustusministeriössä

AOA *Lindstedt* 26.2. Sotilaskurinpito- ja poliisitoi-
mintatyöryhmässä

LIITE 4

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

Käsiteltävänä olleet asiat

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 6 931

Vuonna 2009 vireille tulleet asiat	4 816
– kantelut oikeusasiamiehelle	4 346
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	27
– omat aloitteet	72
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	49
– muut kirjoitukset	322
Vuodelta 2008 siirtyneet asiat	1 571
Vuodelta 2007 siirtyneet asiat	538
Vuodelta 2006 siirtyneet asiat	6

Ratkaistut asiat 4 903

Kantelut	4 458
Omat aloitteet	80
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	47
Muut kirjoitukset	318

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 2 028

Vuodelta 2009	1 639
Vuodelta 2008	389

Muut käsitellyt asiat 126

Tarkastukset ¹	57
Kanslian hallintoasiat	53
Kansainväliset asiat	16

¹ Tarkastuspäiviä 52

Ratkaistut asiat viranomaisittain

Kanteluasiat

4 458

Sosiaaliturva		800
– sosiaalihuolto	469	
– sosiaalivakuutus	331	
Terveysturvaviranomaiset		775
Poliisiviranomaiset		712
Vankeinhoitoviranomaiset		391
Tuomioistuimet		253
– yleiset tuomioistuimet	225	
– erityistuomioistuimet	–	
– hallintotuomioistuimet	28	
Työvoimaviranomaiset		221
Kunnalliset viranomaiset		175
Opetusviranomaiset		147
Ympäristöviranomaiset		126
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		94
Ulosottoviranomaiset		92
Veroviranomaiset		90
Ulkomaalaisviranomaiset		71
Syyttäjäviranomaiset		63
Maa- ja metsätalousviranomaiset		62
Ylimmät valtionelimet		60
Sotilasviranomaiset		56
Edunvalvontaviranomaiset		43
Tulliviranomaiset		36
Kirkolliset viranomaiset		23
Julkiset oikeusavustajat		7
Muut valvottavat viranomaiset		150
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		11

Ratkaistut asiat viranomaisittain

Omat aloitteet

80

Poliisiviranomaiset	11
Terveysturvaviranomaiset	10
Vankeinhoitoviranomaiset	9
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	6
Sosiaaliturva	6
– sosiaalihuolto	5
– sosiaalivakuutus	1
Sotilasviranomaiset	6
Työvoimaviranomaiset	6
Opetusviranomaiset	3
Ulkomaalaisviranomaiset	3
Kunnalliset viranomaiset	2
Tulliviranomaiset	2
Tuomioistuimet	2
– yleiset tuomioistuimet	2
Edunvalvontaviranomaiset	1
Kirkolliset viranomaiset	1
Syyttäväviranomaiset	1
Ulosottoviranomaiset	1
Ympäristöviranomaiset	1
Muut valvottavat viranomaiset	9

Ratkaistut asiat yhteensä

4 538

Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa

Kantelut

4 458

Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 733)

– huomautus	33
– käsitys	647
– esitys	20
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	33

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 2 326)

– virheellistä menettelyä ei todettu	598
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 728

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 1 399)

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	88
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	910
– ei yksilöity	171
– siirto oikeuskanslerille	31
– siirto valtakunnansyyttäjälle	14
– siirto muulle viranomaiselle	20
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	54
– raukesi muulla perusteella	111

Omat aloitteet

80

– syyte	–
– huomautus	2
– käsitys	33
– esitys	17
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	6
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	5
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	14
– raukesi muulla perusteella	2
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	1

Saapuneet asiat viranomaisittain

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliturva		813
– sosiaalihuolto	511	
– sosiaalivakuutus	302	
Terveystieteiden viranomaiset		772
Poliisiviranomaiset		648
Vankeinhoitoviranomaiset		354
Tuomioistuimet		259
– yleiset tuomioistuimet	233	
– erityistuomioistuimet	–	
– hallintotuomioistuimet	26	
Työvoimaviranomaiset		236
Kunnalliset viranomaiset		164
Opetusviranomaiset		143
Ympäristöviranomaiset		132
Ulosottoviranomaiset		98

LIITE 5

TARKASTUKSET

Tuomioistuimet

Helsingin hallinto-oikeus
Helsingin käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)

Syyttäjälaitos

Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto

Poliisihallinto

Etelä-Karjalan poliisilaitoksen Lappeenrannan poliisivankila
Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankila
Helsingin poliisilaitoksen Töölön säilytysuoja (ennalta ilmoittamaton)
Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen Vantaan pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystila (ennalta ilmoittamaton)
Keskusrikospoliisi
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
Sisäasiainministeriön poliisiosasto
Sisäasiainministeriön poliisiosasto (poliisiasiaintietojärjestelmä)

Vankeinhoito

Helsingin vankila
Jokelan vankila (ennalta ilmoittamaton)
Kuopion vankila (ennalta ilmoittamaton)
Länsi-Suomen aluevankila
Länsi-Suomen aluevankilan sijoittajayksikkö
Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikkö
Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikkö
Riihimäen vankila
Sukevan vankila (ennalta ilmoittamaton)
Turun vankila
Turun vankilan poliklinikka
Vantaan vankila (ennalta ilmoittamaton)
Vantaan vankilan poliklinikka

Ulosottotoimi

Länsi-Uudenmaan ulosottovirasto

Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos

Itä-Suomen Huoltorykmentin Esikunta
Itä-Suomen Sotilasläänin Esikunta
Kaakkois-Suomen rajavartiosto
Karjalan Prikaati
Lentosotakoulu
Maasotakoulu
Panssariprikaati
Raja- ja merivartiokoulu
Reserviupseerikoulu
Suomalainen Kriisinhallintajoukko Kosovossa SKJK
Utin Jääkärirykmentti

Tullilaitos

Eteläisen tullipiirin Meritulli, Vuosaaren satama

Ulkomaalaishallinto

Helsingin kaupungin vastaanottokeskus, Kaarlenkatu
Joutsenon vastaanottokeskus

Sosiaalihuolto

Loikalan Kartano (yksityinen erityislasten-suojeluyksikkö)
Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän sosiaalipalvelut, Honkalampi-keskus
Sippolan koulukoti
Suomen CP-liitto ry:n Laajasalon palveluasunnot (ennalta ilmoittamaton)

Terveystenhoito

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin
Kellokosken sairaala
Helsingin kaupungin Haartmanin sairaalan
päivystyspoliklinikka
Helsingin terveystakeskuksen Malmin sairaalan
päivystyspoliklinikka
Kanta-Hämeen keskussairaalan päivystysklinikka
Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin Pitkäniemen sairaala

Edunvalvonta

Helsingin oikeusaputoimiston yleinen edunvalvonta

Sosiaalivakuutus

Kelan Pitäjänmäen toimisto (kuntoutusasiat)
Kelan pääkonttori (kansainväliset asiat ja
kuntoutusasiat)

Muut tarkastuskohteet

Espoon seurakuntayhtymä
Helsingin Sataman Vuosaaren satamakeskus
Kirkkohallitus
Maanmittauslaitoksen keskushallinto
Tietosuojavaltuutetun toimisto (potilasasiakirja-
merkinnät)
Uudenmaan maanmittaustoimisto

LIITE 6

KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kansliapäällikkö

Pajuoja, Jussi, OTT (30.9. saakka)
Lindstedt, Jukka, OTT, VT (1.10.–31.12.)

Esittelijäneuvokset

Kuopus, Jorma, OTT, VT
Kallio, Eero, OTK, VT
Marttunen, Raino, OTK, VT
Haapkylä, Lea, OTK, VT
Länsisyrjä, Riitta, OTK, VT

Vanhemmat

oikeusasiamiehensihteerit

Åström, Henrik, OTK, VT (osa-aikainen)
Ojala, Harri, OTK, VT
Hännikäinen, Erkki, OTK
Tamminen, Mirja, OTK, VT
Tanttilinen-Laakkonen, Kaija, OTK
Haapamäki, Juha, OTK, VT
Linnakangas, Aila, OTK, VTK
Aantaa, Tuula, OTK, VT
Kurki-Suonio, Kirsti, OTT
Stoor, Håkan, OTL, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen, Kari, OTK, VT
Lindström, Ulla-Maija, OTK
Toivola, Jouni, OTK
Pölönen, Pasi, OTT, VT
Verronen, Minna, OTK, VT
Pirjola, Jari, OTL, FM
Rita, Anu, OTK, VT
(virkavapaalla 31.5. saakka)
Niemelä, Juha, OTK, VT
Eteläpää, Mikko, OTK, VT

Suhonen, Iisa, OTK, VT
(virkavapaalla 1.1.–31.7.)
Sarja, Mikko, OTL, VT
Arjola-Sarja, Terhi, OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, OTK, VT
Holman, Kristian, HTM
Geisor-Goman, Astrid, OTK
Vitie, Leena-Maija, OTK, VT (1.1.–31.7.)
Kemppi, Päivi, OTK (10.8.–31.12.)
Vartia, Matti, OTK, VT (1.2.–31.12.)

Neuvontalakimiehet

Wirta, Pia, OTK, VT
Ruuskanen, Minna, OTT (30.6. saakka)
Romakkaniemi, Jaana, OTK, VT (15.6. alkaen)

Tiedottajat

Helkama, Ilta, FK
Tuomisto, Kaija, YTK

Tarkastajat

Huttunen, Kari
Laakso, Reima

Notaarit

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, HN
Koskiniemi, Taru, HN
Tuominen, Eeva-Maria, HTM, VN
(virkavapaalla 2.9.–4.12.)
Suutarinen, Pirkko, VN

Arkistonhoitaja

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Kirjaaja

Kataja, Helena (virkavapaalla 25.4. saakka)
Karhu, Päivi (25.4. saakka)

Apulaiskirjaaja

Karhu, Päivi (virkavapaalla 25.4. saakka)
Forsell, Anu (25.4. saakka)

Osastosihteerit

Ahola, Päivi
Stern, Mervi
(virkavapaalla 28.4.–31.8.)
Forsell, Anu (virkavapaalla 25.4. saakka)
Keinänen, Kristiina (25.4. saakka)

Toimistosihteerit

Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
(virkavapaalla 25.4. saakka)
Salminen, Sirpa
(virkavapaalla 12.1.–15.5.)
Kaukolinna, Mikko
Hokkanen, Pirjo

ASIAHAKEMISTO

A

ajokortti 133
alkoholi 286
allekirjoitus 107, 244
ampuma-ase 131
arvonlisävero 248
asemakaava 264
asevelvollisuus 172
asiakirja 154, 180, 199, 248, 270, 281
 ks. myös julkisuus
asiamies 273
asianosainen 247, 263, 272–273, 285
asiavirhe 144, 246
asuminen 244, 264

D

diaari 242
 ks. myös kirjaaminen
digitalisointi 277

E

edunsaaja 261
edunvalvonta 220, 225, 227
ehdonalainen vapaus 141
elatusturva 220
eläinsuojelu 274
esitutkinta 119–120, 125–127, 180, 225
esteellisyys 225, 246, 264, 268, 274
EU-kansalainen 184
EU-oikeus 178

H

haastemies 107
hallintokantelu 167, 182
hallintolainkäyttö 114

henkilökohtainen koskemattomuus 223
henkilöntarkastus 182
henkilörekisteri 227
henkilötiedot 133, 285
hoitotakuu 207
hoitotarvike 203
hovioikeus 107, 114–115
huolellisuus 175, 199, 242, 281
huumetestaus 223
hyvitys 179
hyvä hallinto 133, 152, 215, 244, 246, 251–252,
 255, 263, 270, 279, 281
hyvä hoito 201, 208, 266
hyvä tilintarkastustapa 255
hälytysjärjestelmä 145

I

Ilmailulaitos 279
itsemääräämisoikeus 201, 210

J

julkinen tehtävä 275, 279
julkisen vallan käyttäminen 179, 185, 200, 244, 278
julkisuus 113, 134, 248, 252, 270
jätehuolto 264

K

kalastus 273
kansanedustaja 175
Kansaneläkelaitos (Kela) 202, 240–242
katsastus 175
katusuunnitelma 269
kehitysvammahuolto 197
keikkalääkäri 204
kelpoisuus 91, 179, 256
keskusrikospoliisi (KRP) 132
kieliasia 253, 254–255, 273
kiinniotto 180
kiinnittäminen 221
kiinteistöasia 265

kirjaaminen 127, 154
 korkein hallinto-oikeus (KHO) 114, 184
 kotiointi 127
 kotiuttaminen 174
 kotouttaminen 184
 koulu 114, 250
 kuittaus 247, 260
 kuluttajariitalautakunta 107
 kunta-asia 165, 200, 244, 246–248, 255, 270
 kuntoutus 220
 kurinpitomenettely 144, 174, 251
 kuuleminen 164, 166, 242, 263–264, 269, 272
 kuulustelu 127
 käräjäoikeus 107, 111, 113, 115, 254
 käsittelyaika 107, 115, 231, 239–240
 ks. myös viivästys
 käsittelykieli 256
 käyttäytyminen 107, 114, 133, 174, 275, 281

L

lahjoituskielto 227
 lapsi
 – kansalaisuuden selvittäminen 184
 – päivähoito 196, 220, 255
 – lääkinnällinen kuntoutus 203
 – huolto ja tapaamisoikeus 219
 – terveydenhuolto 220
 – kuntoutus 220
 – lääkinnällinen tutkimus 220
 – elatus 220
 – edunvalvonta 220
 – kiinnipitäminen 221
 – asema ja oikeudet 221
 lastensuojelu 218, 223
 lausunto 255
 ks. myös liite 4
 lentoliikenne 278
 liikkuva poliisi 132
 luonnonsuojelu 263, 267
 lääkinnällinen kuntoutus 203, 207
 lääkinnällinen tutkimus 220
 lääkärinlausunto 202

M

maahanmuuttaja 185
 Maahanmuuttovirasto (Mavi) 184
 maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 272
 maankäyttö ja rakentaminen 263–264
 ks. myös rakentaminen
 maanmittaustoimitus 256, 272–273
 maa-oikeus 272
 maatalouden tuet 272
 maistraatti 225
 maksut 165, 245, 248, 273, 281
 merenkulku 281
 mielenosoitus 245
 muutoksenhaku 236
 määräaika 178

N

neuvonta 133, 164, 168, 233, 277
 ks. myös palveluperiaate
 nimetön ilmianto 242

O

ohjeistus 286
 oikaisumenettely 144, 260, 264
 oikeudenkäynti 111, 119
 oikeudenkäyntikulut 179
 omaishoito 196
 omaisuuden suoja 279
 opetustoimi 251
 oppilashuolto 250

P

palveluperiaate 233
 ks. myös neuvonta
 passi 133, 175
 perhehoito 221–222
 perintä 165
 perusopetus 250–251
 perusteleminen 111, 113, 120, 251, 272

poikkeamislupa 269
poliisi 221–222
potilas 201–202
potilasasiakirja 202, 211
psykiatrinen sairaanhoito 202
puhalluskoe 133, 150
puhelu
– puhelimen käytön rajoittaminen 146, 160
– vangin puhelujen valvonta 151
– puhelunvälitys 287
puolueettomuus 237
puolustusvoimat 173
ks. myös varusmies
pysäköinninvalvonta 244
päihdehuolto 197
päivähoito 196, 220, 255
pääkäsitely 111
päämies 225, 227
päätöksenteko 164, 167, 246, 264
pöytäkirja 256, 270, 273

R

rajavartiolaitos 126, 175, 186
rakentaminen 268–269
ks. myös maankäyttö ja rakentaminen
rangaistusvaatimus 127
riistanhoito 275
rikosilmoitus 127

S

salassapitovelvollisuus 199, 214
sananvapaus 132, 245
selvittämisvelvollisuus 246–247, 261
seurakunta 172, 283–285
sisäasiainministeriö (SM) 254
sivutoimi 120
sosiaalihuolto 199–200, 226
Sosiaali- ja terveydenhuollon
tuotevalvontakeskus (STTV) 286
sosiaali- ja terveysministeriö (STM) 203
sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta 236

suostumus 133, 202, 223, 285
syyteharkinta 118–119
syytesidonnaisuus 107
sähköinen asiointi 107, 253
säilöönotto 185

T

takavarikko 127
taksilupa 280
tarkoitussidonnaisuus 173
telepakkokeino 90–91
televisiomaksu 281
terveydenhuolto 147, 156, 266
terveyshaitta 174, 266
tiedonsaantioikeus 210, 241
tiedottaminen 134, 174, 244, 270, 277, 286
tielautakunta 272
tilintarkastus 225
todistaja 119–120, 127
toimeentulotuki 188
toimivalta 91, 160, 179, 256
tulli 178–182, 256
tuomari 107, 114
tuomarinvalintalautakunta 108
turvaamistoimi 166
turvakielto 258
turvapaikka 126, 184, 186
turvatarkastus 278–279
tutkinnanjohtaja 127, 180
tutkintavankeus 107, 147, 160
työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 253, 255
työsuojelu 266
työsuojelupiiri 241–242
työttömyyskassa 239
työttömyysturva 240
täytäntöönpano 107

U

ulkoistaminen 287

ulkomaalainen 184
ulkomailla asuva 164
ulosotto 164–168, 255
uskonnonvapaus 172, 174, 284

V

vaaliasiat 246
 ks. myös äänioikeus
vaatetus 161–162
vahingonkorvaus 133, 182
vakuutus oikeus 237
valituskelpoisuus 184
valitusosoitus 167, 182, 272
valokuvaaminen 166
valtioneuvosto 108
valtiovarainministeriö (VM) 255
valvonta 185, 246, 268, 286
valvottu tapaaminen 142
vammapalvelu 193
vangitseminen 117
vanhentuminen 118
vanhustenhuolto 195
vankeinhoito 144–145, 147, 154, 161, 287
vanki
 – henkilöntarkastus 138
 – kameravalvonta 138
 – naisvankien laitossijoittaminen 139
 – naisvankien kohtelu ja olosuhteet 140
 – valvottu tapaaminen suljetussa vankilassa 142
 – vankien mahdollisuus tavata toisiaan 143
 – selliloman epääminen 145
 – puhelimen käytön rajoittaminen 146
 – käsihygienia 146
 – kirjeenvaihto 151
 – puhelujen valvonta 151
 – oikeusturva 152
 – terveydenhuolto 156
 – yhteydet vankilan ulkopuolelle 158
 – kirjaston käyttö 159
 – tilin käyttö 160
 – uskonnonvapaus 160
 – omaisuus 161
 – vaatetus 161, 162

vapaudenmenetys 129
varusmies 174
 ks. myös puolustusvoimat
velallinen 165
velkajärjestely 107, 115, 168
verotus 258, 260, 261
viivästys 107, 125, 133, 168, 179, 199,
 240–241, 260, 264, 281, 286
 ks. myös käsittelyaika
viranhaku 252
virka-apu 222
virkanimitys 108, 173

Y

yhdenvertaisuus 175, 251, 253, 280
yhteydenpito 107, 146
yksityiselämän suoja 214, 226
yksityistie 272
yleiskaava 270
Yleisradio Oy 277
yliopisto 252
ympäristö 264

Ä

äänioikeus 246
 ks. myös vaaliasiat

Käytetyt lyhenteet

AKE	Ajoneuvohallintokeskus
AOA	apulaisoikeusasiamies
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Migri	Maahanmuuttovirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OA	oikeusasiamies
OM	oikeusministeriö
PE	Pääesikunta
Rise	Rikosseuraamusvirasto
RISE	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
Somla	Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TEO	Terveystieteiden tutkimuskeskus
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VM	valtiovarainministeriö
YM	ympäristöministeriö

Kuvat

Jaanis Kerkis s. 15, 18 ja 23
Jari Salo, Juuriharja Consulting Group Oy s. 30
Vesa Lindqvist s. 37
Kaija Tuomisto s. 38
Winfid Zakowski s. 39
Reima Laakso s. 137
Mika Väisänen, SKJK:n tiedotusupseeri s. 170

Kertomuksessa käytetään lyhenteitä OA ja AOA silloin, kun viitataan viranhaltijoihin henkilökohtaisesti. Sanalla ”oikeusasiamies” taas viitataan eduskunnan oikeusasiamieheen viranomaisena ja instituutiona.

*:Ilä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

<http://www.oikeusasiamies.fi>