

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2011

ISSN 0356-2999

Paino: Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012

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 on toiminut allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*. Toimikauteni on 1.1.2010–31.12.2013. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen tohtori *Jussi Pajujoja* (1.10.2009–30.9.2013) ja oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2010–31.3.2014).

Olen toimikauteni ajan virkavapaana Valtakunnan-syyttäjänviraston valtiosyyttäjän virasta. Pajujoja on virkavapaana oikeusministeriön apulaisosastopäällikön virasta ja Sakslin Kansaneläkelaitoksen vastavan tutkijan toimesta.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* toimikaudeksi 15.12.2011–14.12.2015. Kutsuin sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä ajaksi 28.12.–29.12.2011.

Tämä oikeusasiamiehen toimintakertomus on rakenteeltaan edellisten vuosien kertomuksen kaltainen. Se sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesintituutioon vuonna 2011 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, oikeusasiamiehen erityistehävistä ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti Eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2011.

Helsingissä 19.4.2012

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle	3
1 PUHEENVUOROT	20
Petri Jääskeläinen	20
Kansalaisnäkökulma oikeusasiamiehen työssä	20
Jussi Pajujoja	25
Puolustusvoimat murroksessa	25
Maija Sakslin	29
Perusoikeuksien toteuttaminen Euroopan unionissa tehostuu	29
2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2011	33
2.1 Tehtävät ja työnjako	33
2.2 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	34
2.3 Toimintamuodot ja painopistealueet	36
2.4 Uudistuksia ja muutoshankkeita	37
2.5 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	37
2.6 Toimenpiteet	39
2.7 Tarkastukset	42
2.8 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	42
Kotimaiset tapahtumat	42
Kansainväliset yhteydet	43
2.9 Palvelutoiminnot	44
Asiakaspalvelu	44
Viestintä	45
2.10 Kanslia ja henkilökunta	45
3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET	46
3.1 Ihmisoikeustapahtumia	46
3.2 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2011	48
Kotietsintää koskeva lainsäädäntö osoittautui 8 artiklan vastaiseksi	48
Sananvapauden loukkaus	49
Kaksi korvaustuomiota	49
Tuomioita oikeudenkäynnin kohtuuttomasta kestosta	49

Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättäneet jutut	50
Muuten jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset	50
Korvausmäärät	51
Uusista kommunikoiduista valituksista	51
3.3 Oikeusasiamiehen havaintoja	51
3.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	51
3.3.2 Yhdenvertaisuus 6 §	51
Syrjintäkielto	52
Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun	52
3.3.3 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 §	53
Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus	53
Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto	56
3.3.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	56
3.3.5 Liikkumisvapaus 9 §	56
3.3.6 Yksityiselämän suoja 10 §	56
Kotirauha	57
Perhe-elämän suoja	57
Viestintäsalaisuus	58
Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	58
3.3.7 Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 §	59
3.3.8 Sananvapaus ja julkisuus 12 §	60
Sananvapaus	60
Julkisuus	60
3.3.9 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	61
3.3.10 Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	61
3.3.11 Omaisuuden suoja 15 §	62
3.3.12 Sivistykselliset oikeudet 16 §	62
3.3.13 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	62
3.3.14 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 §	63
3.3.15 Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	63
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	63
Oikeus perustoimeentulon turvaan	63
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	64
Oikeus asuntoon	65
3.3.16 Vastuu ympäristöstä 20 §	65
3.3.17 Oikeusturva 21 §	66
Neuvonta- ja palveluvollisuus	66
Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin	67
Asian käsittelyn joutuisuus	69

Käsittelyn julkisuus	72
Asianosaisen kuuleminen	72
Päätösten perusteleminen	72
Asioiden asianmukainen käsittely	73
Muita hyvän hallinnon edellytyksiä	75
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	75
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	77
Virkamiesten käytös	78
3.3.18 Perusoikeuksien turvaaminen 22 §	78
3.3.19 Muita valtiosääntöisiä huomioita	78
3.4 Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	79
3.4.1 Kehitys ei ole aina ollut riittävää	80
Kansainväliset sopimukset	80
Vapaudenriiston kohteena olevien kohtelu	80
Tuomioistuimet	81
Poliisi ja sisäasiainhallinto	82
Ulosotto	82
Tulli	82
Terveystenhoito ja sosiaaliturva	82
Opetus	82
Kieliasiat	83
3.4.2 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	83
Tuomioistuimet	83
Poliisi	83
Vankeinhoito	84
Ulosotto	84
Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos	85
Tulli	85
Sosiaalihuolto	85
Terveystenhoito	85
Lapsen oikeudet	86
Työvoima ja työttömyysturva	86
Yleiset kunnallisasiat	87
Opetusasiat	87
Kieliasiat	87
Verotus	88
3.4.3 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset	88
EIS 13 artiklaan perustuva hyvittäminen	89
Kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutunut vahinko	89
Virheellisesti määrätty maksu tai palautus	91

3.5	Vuoden 2011 erityisteema: kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus	92
3.5.1	Johdanto	92
3.5.2	Kielelliset oikeudet	92
	Opasteet, lomakkeet ja muu informaatio	92
	Tulkkaus ja kääntäminen	93
	Asiakaspalvelu	94
	Asian käsittely	94
	Asiakkaan kielen selvittäminen	95
	Henkilöstön kielitaito	95
3.5.3	Hyvän kielenkäytön vaatimus	95
4	SALAINEN TIEDONHANKINTA	97
4.1	Telepakkokeinot, peitetointiminta ja muu salainen tiedonhankinta	97
4.2	Pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen	97
4.3	Telepakkokeinot	98
4.3.1	Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta	98
4.3.2	Telepakkokeinojen erityisluonteesta	99
4.3.3	Pakkokeinoista päättäminen	99
4.3.4	Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	100
	Viranomaisen oikeusasiamiehelle antamien tietojen tulee pitää paikkansa	100
	Asetus käräjäoikeuksien päivityksestä kaipa uudistamista	100
	Telekuunteluaineisto hävitettiin liian aikaisin	101
4.3.5	Tarkastukset	101
4.3.6	Valvontatiedot	102
	Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu	102
	Pakkokeinolain mukainen televalvonta	103
	Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain	104
	Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta	104
	Tullilain mukainen televalvonta	104
	Tekninen kuuntelu ja katselu	104
	Hylätyt vaatimukset	105
	Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä	105
	Merkitysarviot	106
	Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto	106
4.3.7	Arviointia	106

4.4	Peitetointa, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	107
4.4.1	Valvonta	108
4.4.2	Valvontatiedot	109
4.4.3	Arviointia	109
4.4.4	Sisäiseen valvontaan panostettava	113
4.5	Lopuksi	113
5	LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	115
5.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	115
5.1.1	Lainsäädäntömuutokset	115
	Lausunnot	116
5.1.2	Laillisuusvalvonta	116
5.1.3	Tarkastukset	119
5.1.4	Ratkaisuja	119
	Oikeusasiamiehen päätös nk. isoäitien käännytysasiassa	119
	Kuvaamiskiello KKO:n odotustilassa ei ollut oikeutettu	122
	Vapaudenriiston tuomioistuinkontrollissa oli kohtuuton käsittelyaika	123
	Rikosasian haastehakemus tulee julkiseksi valmistelutunnossa	125
	Tuomioistuimen turvatarkastus ei saa vaarantaa yksityisyyden suojaa	127
	Todistajansuojelutoimenpiteiden toteutuminen tulisi turvata	128
	Todisteen hylkäämistä koskeva päätös olisi kirjattava	128
5.2	Syyttäjälaitos	129
5.2.1	Toimintaympäristö	129
5.2.2	Laillisuusvalvonta	130
5.2.3	Tarkastukset	130
	Työrikosasiat	131
	Talousrikokset ja harmaa talous	132
5.2.4	Ratkaisuja	134
	Syyttäjä käytti asiatonta kieltä puhelinkeskustelussa	134
	Syyte peruutettiin vasta viiden vuoden kuluttua esitutkinnan alkamisesta	134
	Syyteharkinta talousrikosasiassa kesti yli neljä vuotta	135
	Takavarikoitu aineisto hävitettiin ennen oikeudenkäyntiä	135
5.3	Poliisi	136
5.3.1	Toimintaympäristö	136
	Poliisin organisaatio	136
	Yleisiä kehityspiirteitä	136
	Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus	137

5.3.2	Laillisuusvalvonta	137
5.3.3	Tarkastukset	139
5.3.4	Ratkaisuja	141
	Vapautensa menettäneiden olot	141
	Kotietsinnät ja takavarikot	143
	Menettely esitutkinnassa	147
	Muita tapauksia	148
5.4	Vankeinhoito	152
5.4.1	Toimintaympäristö	152
5.4.2	Tarkastukset	152
5.4.3	Esitykset ja omat aloitteet	153
	Poistumislupaehtojen rikkomisen vaikutus rangaistusaikaan	154
	Vankeuden täytäntöönpanon tavoitteet eivät ole toimivaltaperusteita	155
	Äänen ja kuvan tallentaminen vankilan tapaamistilassa	156
	Vankien keskinäiset puhelut	157
	Vangin oikeus käyttää puhelinta sairaalassa	158
	Vangin kirjeenvaihdon lukeminen	158
	Elintarvikehygienian vankien ruokaillessa vankilan asuinosa-astolla	160
	Teknisen valvonnan toteutus vankiloissa	160
	Vankiloissa noudatettavat vierailijaryhmiä koskevat ohjeet ja käytännöt	160
	Toimivaltainen rikosseuraamuslaitoksen yksikkö korvausta koskeissa asioissa	161
	Alle 18-vuotiaiden vankien sijoittelu ja kohtelu	162
5.4.4	Muut ratkaisut	163
	Laitosjärjestys ja vankien kohtelu	163
	Kirjeenvaihdon ja puhelujen valvonta	165
	Yhteydenpito	167
	Oikeusturva ja hyvä hallinto	168
	Terveystenhoito	170
	Muita tapauksia	173
5.5	Ulosotto ja muut maksukyvyyttömyysmenettelyt	178
5.5.1	Lainsäädäntömuutoksia	178
5.5.2	Laillisuusvalvonta	179
	Julkisoikeudellisten maksujen perintä	180
	Ulosottomiehen selonottovelvollisuus	180
	Alaikäiset velallisina	180
	Ulosoton esteistä	180
	Kirjausmenettelyn huolellisuus	181
	Häätömenettely	181
	Maksusuunnitelmista	181

5.5.3	Tarkastukset	181
5.5.4	Ratkaisuja	182
	Kihlakunnanulosottomiehelle syyte virkarikoksesta	182
	Ulosoton vireilletuloilmoitus puuttui virheellisen osoitetiedon vuoksi	183
	Turvakieltoasiakkaan tiedonsaantioikeus ei toteutunut	184
	Ulosotto ei saa vaarantaa velallisen oikeuksia	185
	Vakiintuneet ulosottokäytännöt voivat olla ongelmallisia	185
	Valtion perimiskuitin tiedot ja kirjaamisen huolellisuus	186
	Konkurssin julkisselvityksen valvonta	186
	Vanhentuneena peritylle saatavalle on maksettava palautuskorko	187
5.6	Sotilasasiat ja puolustushallinto	189
5.6.1	Toimintaympäristö	189
5.6.2	Laillisuusvalvonta	191
5.6.3	Tarkastukset	192
	Tarkastushavaintoja	192
5.6.4	Ratkaisuja	194
	Puolustusvoimat	194
	Rajavartiolaitos	196
5.7	Tulli	198
5.7.1	Toimintaympäristö	198
5.7.2	Laillisuusvalvonta	199
5.7.3	Tarkastukset	200
5.7.4	Ratkaisuja	201
	Virheelliset autoveroprosenttitaulukot ja verotuspäätökset olisi tullut korjata	201
	Vastaselityksen määräaika autoverotuksen muutoksenhaussa	202
	Tullihallituksen menettely viranhakuilmoituksen julkaisemisessa	203
5.8	Ulkomaalaisasiat	204
5.8.1	Toimintaympäristö	204
5.8.2	Laillisuusvalvonta	205
5.8.3	Tarkastukset	205
5.8.4	Ratkaisuja	205
	Migri ei noudattanut hallinto-oikeuden ratkaisua	205
	Migri ei ratkaissut perheenyhdistämisasiä 9 kuukauden määräajassa	206
	Virheellisesti perityn viisumimaksun korvaaminen viisumin hakijalle	207

5.9 Sosiaalihuolto	208
5.9.1 Lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia	208
5.9.2 Laillisuusvalvonta	209
Toimeentulotuki	209
Rajoitustoimenpiteet kehitysvammahuollossa	214
Vammaispalvelut	215
Omaishoidon tuki	216
Kotipalvelut	219
Vanhustenhuolto	220
Hyvä hallinto	221
5.9.3 Tarkastukset	222
Päihdehuolto	222
Kehitysvammahuolto	223
Vanhustenhuolto	224
5.9.4 Kansalaisjärjestötapaamiset	224
5.10 Terveydenhuolto	225
5.10.1 Laillisuusvalvonta	225
5.10.2 Esitykset ja omat aloitteet	226
Potilaan kohtelu eristysuoneessa loukkasi ihmisarvoa	226
Puutteet lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisessä	226
Oikeus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon	227
Lasten neuropsykologiselta kuntoutukselta puuttuvat yhtenäiset perusteet	228
Perinnöllinen veren hyytymishäiriö tulee huomioida synnytyksessä	229
Tarpeellinen lääkehoito tulee turvata	229
Lapsen sikainfluenssarokotus vaatii molempien vanhempien luvan	230
Opaskoiran käyttäjien oikeudet	231
Mielentilatutkittavan oikeudellinen asema olisi täsmennettävä	231
Kuolemansynn selvittämisestä tiedottaminen	232
Potilasasiakirjojen kielestä tulisi olla selkeämpi ohjeistus	233
Toimintansa lopettaneiden yksityislääkäreiden potilasasiakirjojen säilytys olisi saatava kiireesti kuntoon	234
5.10.3 Tarkastukset	234
HYKS psykiatriakeskus	234
Moision sairaala	237
Potilasvahinkolautakunta	238
Potilasvakuutuskeskus	238
5.10.4 Ratkaisuja	238
Riittävät terveyspalvelut	238
Oikeus hyvään hoitoon	241
Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	242
Potilasasiakirjat	242

Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja	244
Hyvän hallinnon vaatimukset	245
5.11 Lapsen oikeudet	247
5.11.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	247
5.11.2 Laillisuusvalvonta	248
5.11.3 Ratkaisuja	248
Lastensuojelu	248
Lapsen huolto ja tapaamisoikeus	250
Isyys, adoptio, lapsen elatus ja elatustuki	251
Päivähoito	252
Perusopetus	252
Terveystieteidenhuolto, poliisi ja syyttäjä	253
Sijaishuollossa olevan lapsen käyttövaroja ei saanut siirtää hänen itsenäistymisvaroihinsa	253
Ottolapsineuvonnassa tuli soveltaa sosiaalihuollon asiakaslakia ja kunnioittaa huoltajien oikeuksia	255
5.11.4 Tarkastukset, lausunnot ja muut asiat	256
5.12 Edunvalvonta	257
5.12.1 Yleistä	257
5.12.2 Muutoksia lainsäädännössä	257
5.12.3 Laillisuusvalvonta	258
5.12.4 Ratkaisuja	259
Edunvalvoja laiminlöi yhteistyön päämiehensä kanssa	259
Edunvalvoja laiminlöi selvittää kuolleen päämiehen omaisia	260
Päämiehen etu ei toteutunut asioiden hoitamisessa	260
Edunvalvojan velvollisuus tehdä päämiehensä muuttoilmoitus	261
Muita ratkaisuja	261
5.13 Sosiaalivakuutus	263
5.13.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	263
5.13.2 Laillisuusvalvonta	263
5.13.3 Tarkastukset	264
Vakuutusosoikeus	264
Finanssivalvonta	265
Kelan Pohjois-Suomen vakuutusalue, Oulun vakuutuspiiri ja Oulun toimisto	265
Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosasto (elatusapuvelan perintä)	266
Opintotuen muutoksenhakulautakunta	267
5.13.4 Ratkaisuja	267
Pitkät käsittelyajat	267
Puutteita huolellisuudessa, neuvonnassa, kieliasussa ja perusteluissa	268

5.14 Työvoima ja työttömyysturva	271
5.14.1 Toimintaympäristö	271
5.14.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	272
5.14.3 Tarkastukset	272
Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet	273
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta	273
Oulun seudun TE-toimisto	274
5.14.4 Ratkaisuja	274
Sairastunut työtön ei voi jäädä vaille toimeentuloa	274
Valituksen käsittely viivästyi kohtuuttomasti	274
Työllistymissuunnitelman laatimista ei voi siirtää ulkopuolisille	275
5.15 Yleiset kunnallisasiat	276
5.15.1 Kunnallishallinnon perusteet	276
5.15.2 Laillisuusvalvonta	277
5.15.3 Ratkaisuja	281
Tampereen kaupungin asettama rekrytointikielto oli yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnänkiellon vastainen	281
Valtuuston päätös henkilökunnan tupakoinnista pantiin täytäntöön lainvastaisesti	282
5.16 Opetus ja kulttuuri	284
5.16.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	284
5.16.2 Laillisuusvalvonta	285
5.16.3 Tarkastukset	286
5.16.4 Ratkaisuja	286
Opetustoimi voi korvata oppilaan kadonneet kengät	286
Pakkasessa seisottamista ei saa käyttää kurinpitokeinona	287
Oppilasluetteloista saattaa ilmetä oppilaiden erityisopetus	287
Koulu toimi epäasiallisesti koulu-uhkauksen jälkiselvittelyssä	287
Kuka vastaa yksityiseen perhekotiin sijoitettujen lasten opetuksesta?	288
Lävistyskiellot ammatillisissa oppilaitoksissa	288
Rehtori pakotti osallistumaan joulukirkkoon	289
Ylioppilaskokeen ruotsinkielinen kysymys oli epätasällinen	289
Esitys tutkijaryhmien vastuiden ja oikeuksien selkiyttämiseksi	289
5.17 Kieliasiat	290
5.17.1 Yleistä	290
5.17.2 Laillisuusvalvonta	290
5.17.3 Ratkaisuja	291
Ahvenanmaan kielellistä erityisasemaa koskevia ratkaisuja	291
Viranomaisen on esiinnyttävä virallisella nimellään	293

Pakkausmerkintäasetus on perustuslain ja kielilain vastainen	293
Lipuntarkastuksesta tulee ilmoittaa molemmilla kansalliskielillä	293
Yliopisto ei voi sivuuttaa hallintokieltään työpaikkailmoituksissaan	294
Muita ratkaisuja	294
5.18 Verotus	296
5.18.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	296
5.18.2 Laillisuusvalvonta	296
5.18.3 Ratkaisuja	299
Lähdeveron palauttamista koskevien hakemusten käsittely Verohallinnossa	299
Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyminen yritysverotoimistossa	300
Valituslupa-asian käsittelyn viivästyminen KHO:ssa	301
5.19 Ympäristöasiat	303
5.19.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	303
5.19.2 Laillisuusvalvonta	303
5.19.3 Järjestötapaamiset	304
5.19.4 Ratkaisuja	304
Luvan voimassaoloa jatkettiin yli sallitun määräajan	304
Ministeri Enestamia ei harhautettu hajajätevesiasetusta valmisteltaessa	305
Virheellinen tulkinta maatilán talousrakennuksesta	306
Metsähallituksen lupakäytäntö moottorikelkkailussa kansallispuistossa	306
Puutteellinen selvitys ja lausunto kanteluasiassa	307
Ilmanvaihdon ja kiinteistön vesi- ja viemärilaitteistojen suunnittelijan pätevyysvaatimukset	308
5.20 Maa- ja metsätalous	310
5.20.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	310
5.20.2 Laillisuusvalvonta	310
5.20.3 Tarkastukset ja järjestötapaamiset	312
5.20.4 Ratkaisuja	312
EU:n tilatukijärjestelmän kansallinen täytäntöönpano	312
Tenojoen kalastussopimus ja viranomaisen sopimuksentekovalta	314
Kalastusrajoitukset saimaannorpan suojelemiseksi	315
5.21 Liikenne ja viestintä	317
5.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	317
Liikenne	317
Viestintä	318
5.21.2 Laillisuusvalvonta	318

5.21.3 Ratkaisuja	319
Bussiliikenteen esteettömyys Tampereella	319
Kattila ei ole kielletty käsimatkatavara	320
Turvatarkastuksessa ei menetelty suhteellisuusperiaatteen mukaisesti	321
Viivästys asiakirjapyyntöön vastattaessa	321
 5.22 Kirkollisasiat	 322
5.22.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	322
5.22.2 Toimintaympäristön muutoksia	323
5.22.3 Tarkastukset	323
5.22.4 Ratkaisuja	324
Kirkkoon liittyminen verkkopalvelun kautta	324
Kirkko ei voi vaatia kirkon jäsenyyttä it-asiantuntijalta	324
 5.23 Muut asiat	 325
5.23.1 Ratkaisuja	325
VTT loukkasi kahden tutkijansa sananvapautta	325
Viranomaisen on esiinnyttävä oikealla nimellään	327
Lausunto valtion vahingonkorvaustoiminnan järjestämisestä	328
Maistraatti ei saa torjua säännönmukaisesti sähköistä kirkostaeroamisilmoitusta	329
PRH:n suoritteiden maksullisuus	330
Ahvenanmaan maakuntahallitus tulkitsevi maakunnan hallintolakeja virheellisesti	331

LIITTEET	332
Liite 1	332
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	332
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	334
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	339
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	340
Liite 2	341
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	341
Liite 3	342
Lausunnot ja kuulemiset	342
Lausunnot	342
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	343
Muut kuulemiset	344
Liite 4	345
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	345
Käsiteltävänä olleet asiat	345
Ratkaistut asiat viranomaisittain	346
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa	348
Saapuneet asiat viranomaisittain	349
Liite 5	350
Tarkastukset	350
Liite 6	353
Kanslian henkilökunta	353
Asiahakemisto	355

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AOAS	apulaisoikeusasiamiehen sijainen
AVI	Aluehallintovirasto
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
IOI	International Ombudsman Institute
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Migri	Maahanmuuttovirasto
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OA	oikeusasiamies
OK	oikeudenkäymiskaari
OM	oikeusministeriö
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OPCAT	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja
OPH	Opetushallitus
PL	perustuslaki
PVK	Potilasvakuutuskeskus
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TAYS	Tampereen yliopistollinen sairaala
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
TE-toimisto	työvoima- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
YM	ympäristöministeriö
YtJulkL	laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa

Kertomuksessa käytetään lyhenteitä OA, AOA ja AOAS silloin, kun viitataan viranhaltijoihin henkilökohtaisesti. Sanalla ”oikeusasiamies” taas viitataan eduskunnan oikeusasiamieheen viranomaisena ja instituutiona.

*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi

Kuvat

Jussi Aalto s. 20, 25, 29 ja 34
Vesa Lindqvist s. 43
Reima Laakso s. 140, 153, 164
Pasi Pölönen s. 162
Helena Rahko s. 201
Taru Koskiniemi s. 235, 237
Kaija Tuomisto s. 307

1 Puheenvuorot

PETRI JÄÄSKELÄINEN

KANSALAISNÄKÖKULMA OIKEUSASIAMIEHEN TYÖSSÄ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on oikeusasiamiehen toimintakertomusten ja oikeusasiamieslain muutosten käsittelyn yhteydessä korostanut kansalaisnäkökulmaa oikeusasiamiehen toimintatapojen kehittämisessä. Tähän toivomukseen on pyritty vastaamaan monin tavoin.

Kertomusvuoden kesäkuun alussa voimaan tulleet oikeusasiamieslain muutokset ovat mahdollistaneet kanteluiden tutkinnan joustavoittamisen ja työskentelytapojen kehittämisen. Uuden sääntelyn mukaan oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Olen muun muassa aiemmissa oikeusasiamiehen kertomuksen puheenvuoroissani pyrkinyt kuvaamaan ja konkretisoimaan kantelun tutkinnan tavoitteita ja periaatteita. Niiden mukaisesti ensimmäinen kysymys, joka kantelun tutkintaa harkittaessa asetetaan, lähtee juuri kansalaisnäkökulmasta: Voiko oikeusasiamies auttaa?

Se, minkälaista apua oikeusasiamies voi antaa ja minkälaista apua kantelijat odottavat, vaihtelee suuresti. Toisinaan kantelijoilla ei ole tarkkaa käsitystä oikeusasiamiehen toimivaltuuksista ja sen vuoksi myös heidän odotuksensa voivat olla liian suuria. Pääinvastoin kuin kantelijat toisinaan ajattelevat, oikeusasiamies ei esimerkiksi voi muuttaa tai kumota viranomaisten päätöksiä eikä antaa viranomaisille niitä velvoittavia määräyksiä.



Oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty luokittelemaan ja seuraamaan erilaisia auttamisen tilanteita ja tapoja. Näitä ovat kantelijan konkreettinen auttaminen, neuvonnan ja ohjauksen antaminen sekä viranomaisen virheen toteaminen ja moittiminen. Aina oikeusasiamies ei kuitenkaan voi auttaa. Tuon seuraavassa esiin syitä siihen. Lopuksi käsittelen oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä ja sovittelua auttamisen muotoina ja niihin liittyvää pyrkimystä muuttaa viranomaisten toimintakulttuuria.

KONKREETTINEN APU

Parhaimmillaan oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa konkreettisesti. Näin on esimerkiksi silloin, kun oikeusasiamiehen käsitys tai esitys taikka muu toimenpide johtaa tapahtuneen virheen oikaisuun tai korjaukseen taikka laiminlyödyn toimenpiteen toteuttamiseen. Kantelijan konkreettiseksi auttamiseksi oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty kehittämään joustavia menettelytapoja. Silloin, kun kantelijaa voidaan auttaa, apu on tärkeää antaa mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi asioiden alustavassa selvittämisessä käytetään yhä useammin puhelinta ja sähköpostia. Usein jo yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta kantelun kohteena olevaan viranomaiseen voi johtaa kantelijan toivomaan tulokseen.

Otan yksinkertaisen esimerkin. Kanteluissa on melko usein kysymys siitä, että viranomainen ei ole noudattanut hyvään hallintoon kuuluvaa velvollisuuttaan vastata kansalaiskirjeisiin. Laillisuusvalvojan perinteinen toimintatapa tällaisen kantelun johdosta on ollut se, että viranomaiselle lähetetään kirjallinen selvityspyyntö. Saadun selvityksen ja mahdollisesti hankitun kantelijan vastineen ja muun kirjallisen aineiston perusteella viranomaisen menettelyä on arvioitu aikanaan annettavassa kirjallisessa päätöksessä. Tähän on saattanut kulua pitkäkin aika, ja pahimmillaan kantelija ei ole saanut vastausta kansalaiskirjeeseensä koko prosessin aikana. Nykyisin pyritään ensisijaisesti huolehtimaan siitä, että kantelija saa viranomaisen vastauksen kirjeeseensä. Tällainen asia voidaan usein hoitaa puhelinsoitolla viranomaiseen, eikä raskasta ja aikaa vievää kirjallista kantelun tutkintamenettelyä ehkä tarvitse jatkaa pitemmälle.

Auttamisen näkökulma on esillä myös oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä. Suljettujen laitosten tarkastuksiin kuuluvat säännönmukaisesti luottamukselliset keskustelut laitokseen sijoitettujen henkilöiden kanssa. Nämä keskustelut voivat johtaa kanteluun tai omaan aloitteeseen, mutta monissa tapauksissa oikeusasiamies voi jo tarkastuksen aikana auttaa laitoksen asukkaita heidän olosuhteisiinsa tai kohteluunsa liittyvissä asioissa.

NEUVONTA

Vaikka oikeusasiamies ei voisi välittömästi auttaa kantelijaa, hänelle pyritään antamaan neuvontaa ja ohjausta. Oikeusasiamies ei voi antaa kanteliijoille varsinaisia asianajollisia neuvoja siitä, miten hänen kannattaisi asiassaan menetellä. Oikeusasiamiehen tulee säilyttää puolueettomuutensa kaikissa asioissa. Sen sijaan kantelijalle voidaan antaa ohjausta esimerkiksi vielä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Neuvontaa ja ohjausta annetaan myös tarkastuskäyntien yhteydessä.

Koska oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja, niihin tyytymättömän tulee käyttää ensisijaisesti säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja. Jos muutoksenhakumahdollisuus on vielä avoin, kantelijalle annetaan sitä koskeva ohjaus. Vastaavasti kantelijalle voidaan kertoa ylimääräisistä muutoksenhakekeinoista, kuten tuomiovirhekantelusta tai tuomion purusta ja niiden käyttöedellytyksistä.

Jos asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelijalle kerrotaan muista mahdollisesti asiassa toimivaltaisista viranomaisista. Esimerkiksi asianajan menettelyyn tyytymätön voidaan ohjata kääntymään oikeuskanslerin tai Suomen Asianajajaliiton puoleen ja puhelinoperaattorin menettelyyn tyytymätön Viestintäviraston puoleen.

Oikeusasiamies ei voi selittää viranomaisten ja varsinkin tuomioistuimen ratkaisujen sisältöä. Jos viranomaisen ratkaisu näyttää sinänsä asianmukaiselta, kantelijalle voidaan kuitenkin selostaa asiassa sovellettujen säännösten sisältöä ja niiden esitöitä sekä oikeuskäytäntöä. Tämä voi auttaa kantelijaa ymmärtämään, miksi hänen asiassaan on päädytty kyseiseen ratkaisuun. Näin voidaan ehkä palauttaa kantelijan luottamus asianomaisen viranomaisen toimintaan.

MOITE

Monet kantelijat tuntevat oikeusasiamiehen toimivaltuudet ja tietävät esimerkiksi sen, että oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisten ratkaisuja. Tietoa oikeusasiamiehen tehtävistä ja toimivaltuuksista on saatavissa laajasti esimerkiksi oikeusasiamiehen verkkosivuilta.

Käytännössä ei ole harvinaista, että kantelija tietää asiansa olevan sellainen, että oikeusasiamies ei voi antaa siinä konkreettista apua. Sen sijaan kantelija haluaa oikeusasiamiehen toteavan viranomaisen menettelyn virheelliseksi ja moittivan viranomaista siitä. Oikeusasiamiehen tutkinta voi jo sinällään johtaa siihen, että viranomainen myöntää virheensä ja parhaimmillaan pahoittelee sitä. Viimeistään oikeusasiamiehen ratkaisu ja moite voivat täyttää kantelijan oikeusturvadotuksen. Näissä tilanteissa oikeusasiamiehen moitetta voidaan pitää yhtenä kantelijan auttamisen muotona.

MIKSI OIKEUSASIAMIES EI AINA VOI AUTTAA?

Valitettavasti tilanne on melko usein sellainen, että oikeusasiamies ei voi auttaa kantelijaa. Tämä voi johtua ensinnäkin siitä, että asian tutkimiselle ei ole edellytyksiä. Tyypillisimmät syyt siihen on kirjattu oikeusasiamieslakiin sen kertomusvuonna toteutetussa uudistuksessa. Tavallisin tilanne on se, että kantelussa tarkoitetun asian käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Koska oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua viranomaisessa tai varsinkaan tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn, niitä koskevia kanteluita ei yleensä voida tutkia. Tilanne on toinen, jos kantelussa on kysymys esimerkiksi asian käsittelyn viivästymisestä tai muusta sellaisesta epäilystä virheellisestä menettelystä, johon ei voida puuttua säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin.

Jos kantelu on yksilöimätön tai jos asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kantelu ei voi johtaa toimenpiteisiin. Ensin mainituissa tapauksissa kantelijalle annetaan ohjaus siitä, kuinka hänen tulisi täydentää kanteluaan ja yleensä vastaukseen liitetään kantelulomake, joka voi helpottaa yksilöidyn kantelun tekemistä.

Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa. Tämä ei kuitenkaan ole este tutkia kantelua, jos asia poikkeuksellisesti on sellainen, että oikeusasiamies voi vielä auttaa. Myöskään kantelun siirtäminen muulle toimivaltaiselle viranomaiselle ei sulje pois oikeusasiamiehen toimenpiteiden mahdollisuutta, jos niihin havaitaan olevan aihetta muun viranomaisen kanteluratkaisun jälkeen.

Edellä mainittujen seikkojen ohella perusedellytys kantelun tutkinnalle on se, että asiassa on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai tutkintaan on muusta syystä aihetta. Muu syy on tyypillisesti se, että asiassa on tarvetta oikeusasiamiehen esitykseen tai ohjaukseen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Jos kumpikaan näistä perusedellytyksistä ei täyty, oikeusasiamies ei voi auttaa. Oikeusasiamies ei voi esimerkiksi puuttua viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tekemään ratkaisuun, jos siihen ei perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta liity ohjauksen tai esityksen tarvetta.

Noin joka viides kantelu johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Ne puolestaan johtavat lähes säännönmukaisesti viranomaisen toiminnan tai oikeustilan korjaantumiseen. Kaikissa toimenpideratkaisuissa ei kuitenkaan ole voitu auttaa juuri kantelijaa. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehen apu koituu muiden hallinnon asiakkaiden hyväksi vastaisuudessa.

Kertomusvuonna toteutettu oikeusasiamiehen harkintavallan lisääminen kanteluiden tutkinnassa ei ole johtanut siihen, että kantelijat jäisivät vaille sitä apua, jonka oikeusasiamies voi antaa. Tosiasiassa vaikutus on ollut päinvastainen. Nyt kanteluiden tutkintaan käytettävissä olevia voimavaroja voidaan suunnata muun muassa juuri niihin asioihin, joissa oikeusasiamies todella voi jollakin tavalla auttaa kantelijaa.

HYVITYS JA SOVITTELU

Oikeusasiamiehen toiminta on perinteisesti ollut jälkikäteistä laillisuuden valvontaa. Perus- ja ihmisoikeuksien esiinmarssi muutti jo oikeusasiamiehen toimintaa enemmän viranomaistoimintaa ohjaavaan ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävään suuntaan. Vaikka viranomaisen toiminnassa ei olisi havaittu lainvastaisuutta, oikeusasiamies on yhä enemmän esittänyt käsityksiä siitä, kuinka viranomainen olisi muulla tavalla toimimalla voinut vielä paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vastaavasti oikeusasiamies on yhä enemmän tehnyt viranomaisille ja lainvalmistelusta vastaaville tahoille perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen tähtääviä esityksiä. Yleensä nämä esitykset ovat kuitenkin lähinnä tähdänneet viranomaistoiminnan ja lainsäädännön tulevaan muuttamiseen. Sen ihmisen hyväksi, jonka kokemaan oikeudenloukkaukseen esitys on perustunut, ei yleensä ole katsottu voitavan tehdä mitään.

Juuri tässä on tapahtumassa muutos. Nyt harkitaan erikseen, voitaisiinko kantelijan kokemaa loukkaus vielä korjata tai oikaista, tai jos se ei ole enää mahdollista, voitaisiinko kantelijalle aiheutunut vahinko tai hänen kokemansa kärsimys hyvittää. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeusasiamiehen esitystä asian sopimiseksi tai loukkauksen hyvittämiseksi perusteltuna kansalaisen oikeuksiin pääsemiseksi, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Esimerkkejä oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.4.3 (s. 88).

Hyvitys on yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto. Oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty kehittämään myös muunlaisia viranomaisen ja kantelijan väliseen sovintoon tähtääviä toimintatapoja. Yksinkertaisimmillaan niissä voi olla kysymys kanslian esittelijän nopeasta yhteydenotosta kantelun kohteeseen. Tällainen yhteydenotto voi johtaa asian välittömään oikaisemiseen tai korjaamiseen esimerkiksi silloin, kun kysymys on viranomaisen passiivisuudesta tai laiminlyönnistä taikka selvästä virheestä. Toiseksi kysymys voi olla kantelun käsittelyn aikana tapahtuvasta sovittelevasta, jolloin viranomaista saatetaan esimerkiksi

pyytää itse selvittämään edellytyksiä asian sovinnolliseen ratkaisemiseen vaihtoehtona asian tutkimiselle oikeusasiamiehen kantelumenettelyssä. Kolmanneksi kysymys voi olla kantelun normaalin tutkinnan jälkeen tehtävästä oikeusasiamiehen varsinaisesta sovittelevuorosta.

Varsinaisiin oikeusasiamiehen sovittelevuoroihin johtavia tapauksia tuntuu kuitenkin olevan melko vähän, vaikka sovittelevuorot on kansainvälisesti melko tyypillinen oikeusasiamiehen toimintatapa. Yksi syy sovittelevuoroihin sopivien tapausten vähäisyyteen voi olla se, että meillä perustuslaissa turvattu jokaisen oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu varsin kattavasti. Muun muassa hallinto- ja tuomioistuimiin nojautuva oikeussuojajärjestelmä on tässä suhteessa hyvin kehittynyt. Useimmissa tapauksissa viranomaisen ratkaisu on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuten edellä on todettu, oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan eikä myöskään käynnistää sovittelevuoroon tähtääviä toimenpiteitä sen aikana. Uskoakseni niissä maissa, joissa sovittelevuorot on hyvin tavallinen oikeusasiamiehen toiminnan muoto, asioita ei voida yhtä laajasti saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällöin oikeusasiamiehen sovittelevuorot jäävät ikään kuin enemmän tilaa, päinvastoin kuin Suomessa. Joka tapauksessa meillä oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat ainakin toistaiseksi olleet yleisempiä kuin varsinaiset sovittelevuorot.

Hyvityksen ei aina tarvitse olla rahallista, vaan lievissä tapauksissa se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö. Usein ihmisille on riittävää jo se, että viranomainen tunnustaa virheensä ja esittää siitä pahoittelunsa. Rahallinenkin hyvitys voi usein olla määrältään symbolinen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään loukkauksen hyvitykseksi tuomittavat summat ovat yleensä enintään joitakin tuhansia euroja.

Hyvitysmahdollisuus on tärkeä paitsi loukatun hyvittämiseksi, myös siksi, että sillä voi olla ennalta ehkäisevä ja puutteiden korjaamista edistävä vaikutus. Olen toisaalta korostanut sitä, että loukkausten hyvittäminen ei saa olla keino maksaa rahalla pois tapahtuneita

ta loukkauksia ja olla puuttumatta loukkausten syihin. Loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaukset pitää viime kädessä hyvittää. Hyvitysmahdollisuuden kaikista perus- ja ihmisoikeusloukkauksista tulee kuulua oikeusvaltion perusoikeusjärjestelmään. Kansallinen lainsäädäntömme on tässä suhteessa vielä puutteellista. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksille, jotka eivät siis ole viranomaista velvoittavia, on kuitenkin riittävä oikeudellinen perusta.

KOHTI VIRANOMAISKULTTUURIN MUUTOSTA

Anteeksipyyntö ja hyvitys ovat olleet vieraita suomalaisessa viranomaiskulttuurissa. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä on kuitenkin saatu hyviä kokemuksia. Monet viranomaiset ovat jo ymmärtäneet, että virheen tunnustaminen ja anteeksipyyntö sekä tarvittaessa pienen rahallisen hyvityksen maksaminen ovat oikeita ja tehokkaita keinoja palauttaa kansalaisen luottamus viranomaisen toimintaan.

Oikeusasiamies pyrkii edistämään tällaisen uudenlaisen viranomaiskulttuurin syntymistä. Uskon, että muutos on jo alkanut.

JUSSI PAJUOJA

PUOLUSTUSVOIMAT MURROKSESSA

Parhaillaan on käynnissä puolustusvoimien kokonaisuudistus, jonka yhteydessä tehdään merkittäviä strategisia valintoja: kuinka paljon ja millaisia joukkoja Suomen uskottava puolustuskyky vaatii? Millaisessa organisaatiossa ja missä varuskunnissa joukot koulutetaan?

Nämä puolustusvoimien mitoitusta ja toimintaa koskevat valinnat eivät sellaisinaan kuulu laillisuusvalvojalle. Niistä päätettäessä ovat ensisijaisia maanpuolustukselliset tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuuskriteerit sekä taloudelliset resurssit.

Toisaalta lainsäädäntö asettaa uudistuksille monia reunaehtoja. Tässä puheenvuorossa käsittelen kysymyksiä ja ongelmakohtia, jotka ovat nousseet esiin puolustusvoimissa suoritetuilla tarkastuksilla ja kan teluissa. Osa niistä on sellaisia, että ne tavalla tai toisella vaikuttavat myös käynnissä olevaan kokonaisuudistukseen, osa taas on ilmiöitä, jotka tulee järjestää uudistuksesta riippumatta.

MITEN YLEISTÄ ON YLEINEN ASEVELVOLLISUUS?

Kaikilla varusmiespalveluksen suorittaneilla on selkeä käsitys siitä, mitä armeija todella on: varusmiespalvelu on sitä, millaisena he ovat itse sen kokeneet. Tämä mielikuva ei välttämättä muutu.

Nykyhetken päättäjät kuuluvat ikäluokkiin, joissa varusmiespalveluksen suorittaneiden miesten osuus oli 80–85 % ikäluokasta. Asevelvollisuuden suorittaminen oli siis myös tilastollisesti hyvin yleistä.

Viime vuosina tilanne on nopeasti muuttunut. Vuonna 2011 kutsunnoissa olleesta vuoden 1993 ikäluokasta varusmiespalvelun tulee suorittamaan arviolta kaksi



kolmasosaa. Syynä muutokseen on ennen muuta tiukentunut terveysseula. Kun vuonna 2005 rauhan ajan palvelusta vapautettiin 5 % kutsuntoihin tulleista, vuonna 2011 luku oli 10 %. Nämä rauhan ajan palveluksesta lääketieteellisistä syistä vapautetut sijoitetaan palveluskelpoisuusluokkaan C. Samoin on kasvanut niiden osuus, joiden palvelukseen astumista lykätään määräajaksi eli palveluskelpoisuusluokaksi määritetään E. Heistäkään valtaosa ei tule myöhemmin suorittamaan asevelvollisuutta.

Terveysseulan tiukentuminen johtuu puolustusvoimien omasta ohjeistuksesta, jolla pyritään osaltaan ennalta ehkäisemään ja vähentämään varusmiespalvelun aikana tapahtuvaa palvelun keskeyttämistä.

Sen sijaan muista kuin terveydellisistä syistä asepalveluksen ulkopuolelle jäävien määrä on pysynyt vakiona. Heihin kuuluvat muun muassa siviilipalveluksen suorittavat, Jehovan todistajat, ahvenanmaalaiset ja mo-

nikansalaiset. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi pitkään ulkomailla asunut Suomen kansalainen, jolla on myös toisen valtion kansalaisuus ja jolla ei ole tosiasiallisia siteitä Suomeen, tai Suomen kansalaisuuden saanut ulkomaan kansalainen, joka on entisessä kotimaassaan suorittanut asevelvollisuuden. Muista kuin terveydellisistä syistä asepalveluksen ulkopuolelle jää yhteensä seitsemän prosenttia ikäluokasta.

Asevelvollisuuden suorittavien tilastollinen osuus on siis laskenut. Vaikka yleinen asevelvollisuus ei olekaan tilastollinen käsite, tilastot kuvastavat tulevaisuuden trendiä. Vuoden 2011 kutsuntatuloksen perusteella on nähtävissä, että eräissä Suomen kunnissa asevelvollisuuden suorittavien miesten määrä tulee jäämään jo nykykriteereillä noin puoleen ikäluokasta. Tällaisia kuntia on erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Samalla asevelvollisuuden yleisyydestä on tullut suhteellista.

VARUSMIESPALVELUN PITUUS

Se että aikaisempaa useampi ei lainkaan suorita varusmiespalvelusta, heijastuu osaltaan siihen, miten suhtaudutaan varusmiespalvelun pituuteen. Kysymys palveluajan pituudesta nousee toistuvasti esiin oikeus- asiamiehen tarkastuksilla varusmiesten kanssa käytävissä luottamuksellisissa keskusteluissa. Varusmiehet ovat tyytymättömiä siihen, että heidät määrätään vastoin tahtoaan suorittamaan pidempää varusmiespalvelusta kuin mihin he itse olisivat halukkaita.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useita kertoja ottanut kantaa varusmiespalvelun pituuteen. Nykyiseen kolmiportaiseen järjestelmään päädyttiin vuonna 1998. Sitä ennen varusmiespalvelu kesti reservin upseeriksi ja aliupseeriksi koulutettavilla yksitoista ja miehistöllä kahdeksan kuukautta.

Tällä hetkellä palvelusaika on upseereiksi, aliupseereiksi ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavilla vuoden mittainen, miehistön erityistaitoa vaativissa tehtävissä kuten sotapoliiseilla ja ajoneuvojen kuljettajilla yhdeksän kuukautta ja miehistöllä kuusi kuukautta. Asevelvollista suorittaa kahdentoista kuukauden palveluajan runsaat 40 %, yhdeksän kuukauden palveluksen vajaa 20 % ja kuuden kuukauden palvelun hieman yli 40 %.

Puolustusministeriössä parhaillaan valmisteltavana olevan uudistuksen tavoitteena on, että vuoden 2013 alusta kaikki palvelusajat lyhenisivät kahdella viikolla. Tämän jälkeen palvelusajat olisivat yksitoista ja puoli, kahdeksan ja puoli sekä viisi ja puoli kuukautta.

Kun perustuslakivaliokunta käsitteli varusmiespalvelun pituutta vuonna 1997, se otti kantaa palvelusajan erilaistumiseen yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta hyväksyi perustelun, jonka mukaan erilaiset pituudet olivat tarpeen puolustusvoimien koulutuksellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Valiokunta kuitenkin katsoi, että hallituksen esityksessä palvelusaikojen eriyttämisperusteet olisi tullut esittää yksityiskohtaisemmin ja konkreettisemmin kuin oli tehty.

Asevelvollisuuslaki uudistettiin vuonna 2007. Tuolloin apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei vielääkään esitetty kovin yksityiskohtaisia ja konkreettisia perusteluja eripituisille palvelusajoille.

Vaikka monet varusmiehet tietoisesti haluavat ja pyrkivät esimerkiksi upseerikoulutukseen, pitkään varusmiespalveluun voidaan määrätä myös vastoin tahtoa. Se herättää käytännössä monenlaisia reaktioita. Ääritapauksissa siirrytään siviilipalveluun tai haetaan palvelun keskeyttämistä terveydellisistä syistä. Useimmat kuitenkin tyytyvät purnaamaan hiljaa mielessään, jolloin tuloksena on huono palvelumotivaatio. Kun pitkän palvelusajan perusteena ovat puolustusvoimien koulutukselliset ja toiminnalliset tarpeet, huono motivatio ei luonnollisestikaan edistä niiden saavuttamista.

Eroja on myös eri saapumiserien välillä. Tammikuussa palvelukseen astuvilla on halukkuutta pitkään palvelukseen vähemmän kuin heinäkuun saapumiserässä. Vastaavasti tammikuun erässä vastentahtoisesti pitkään palveluun määrättyjen osuus on suurempi. Yksityy saapumiserien väliseen eroon on se, että monet niistä, jotka aikovat aloittaa opiskelut syksyllä, pyrkivät heinäkuun saapumiserään.

Puolustusvoimat on pyrkinyt ratkaisemaan erilaisten palveluaikojen ongelmaa. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä on ratkaisu, jossa pitempään varusmiespalveluun halukkaita varusmiehiä on siirretty joukko-osastosta toiseen silloin, kun joukko-osastolla itsellään ei ole ollut riittävästi pitkään palveluun halukkaita.

Perusongelmaa, sitä kuinka kysynnän ja tarjonnan tasapainotila voitaisiin saavuttaa, nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan voi täysin ratkaista.

RÄÄTÄLÖITY ASEVELVOLLISUUS

Varusmiespalvelun pituutta on siis vahvasti eriytetty, samoin on myös palvelun sisällön laita.

Risto Siilasmaan johtama asevelvollisuustyöryhmä tarkasteli raportissaan muun muassa sitä, miten siviiliosaamista voitaisiin entistä tehokkaammin hyödyntää varusmiespalvelun aikana. Nykyisin palvelusaikana käytetään hyväksi lähinnä lääkäreiden, farmaseuttien ja pappien erikoisosaamista. Raportin mukaan erikoisosaajiksi voitaisiin heidän lisäksi valikoida esimerkiksi tietotekniikan asiantuntijoita, kemistejä ja kauppatieteilijöitä. Ajatus olisi, että heidän varusmieskoulutuksensa tähtäisi suoraan poikkeusolojen erityistehtäviin.

Tämänkaltaiselle erikoistumiskehitykselle, joka merkitsee varusmiespalveluksen koulutussisältöjen entistä suurempaa eriyttämistä, ei liene periaatteellista estettä. Eriytyvähän koulutussisällöt merkittävästi jo nyt erilaisissa maa-, meri- ja ilmavoimien erityistehtävissä.

Sen sijaan tarkastuksilla varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa nousee jatkuvasti esiin se, että mediassa esitetyt tiedot erityisesti ammattiurheilijoiden räätälöidystä asepalveluksesta aiheuttavat epäoikeudenmukaisuuden tunnetta. On syntynyt mielikuva, että sekä palvelun ajallinen jaksotus että sen sisältö määrittyvät huippu-urheilun ehdoilla. Käydyissä keskusteluissa esimerkiksi yksityis- tai maatalousyrittäjänä toimiva varusmies on saattanut ilmaista pettymyksensä siitä, että hänet on vastoin tahtoa määrätty pitkään asepalvelukseen. Palveluksen pidentyessä ei ole koettu saatavan joustoa yrittäjäasioiden hoitamiseksi, vaikka niin on käsitetty henkilökunnan antaneen ymmärtää.

Kaiken kaikkiaan yhdenvertaisuuden näkökulmasta nykyisellä asevelvollisuusjärjestelmällä on kolme suurta haastetta. Ensinnäkin aikaisempaa harvemmat suoritavat asevelvollisuuden. Toiseksi varusmiespalvelun suorittavien palvelusajat eroavat aikaisempaa enemmän toisistaan. Kolmanneksi painetta on myös siihen, että palvelusaikojen sisältöjen tulisi eriytyä nykyistä

enemmän. Tähän liittyy se, miten varusmiesten palvelusmotivaatio saadaan ylläpidettyä koko palvelusajan. Näihin kysymyksiin palataan puheenvuoron lopussa.

VARUSKUNTIEN KESKITTÄMINEN JA LAKKAUTTAMINEN

Varuskuntien keskittämistä ja lakkauttamista määrittävät puolustukselliset tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat. Suunniteltuihin uudistuksiin sisältyy kuitenkin myös seikkoja, joilla on laillisuusvalvonallisia ulottuvuuksia.

Varusmiesten kannalta harventuva varuskuntaverkosto merkitsee pitempiä ajo- ja kulkuetäisyyksiä. Suurista varuskunnista pitkät etäisyydet korostuvat erityisesti Kainuun Prikaatissa Kajaanissa. Viikonloppujen lomakuljetuksiin tilataan kymmenittäin linja-autoja varusmiesten yksityisautojen lisäksi. Varuskuntien keskittyessä pidentyvät kotimatkat ovat varusmiesten kannalta sekä kustannus-, liikenneturvallisuus- että ajankäyttökysymys.

Varuskuntien keskittäminen asettaa puolustusvoimille myös toiminnallisia haasteita. Puolustusvoimia on pitkään vaivannut lääkäri vajaus. Kun aiemmin pieniä varuskuntia on ollut runsaasti, pieni yksikkökoko on ollut osasy siihen, ettei kaikkia lääkärinvirkoja ole saatu täytettyä. Tällä hetkellä puolustusvoimissa on noin 70 lääkäriä, mutta heidän määränsä vaihtelee voimakkaasti varuskunnittain. Esimerkiksi Kajaanissa neljästä lääkärinvirasta on täytetty vain yksi, eikä Sodankylän varuskunnan kahteen virkaan ole saatu lainkaan rekrytoitua lääkäriä.

Kun varusmieskoulutusta nyt keskitetään, myös koulutusyksiköiden terveydenhuolto tulisi järjestää vakaalle pohjalle. Ongelmana on varuskuntien usein syrjäinen sijainti. Lääkäreitä ei saada houkuteltua näiden alueiden terveyskeskuksiin sen enempää kuin varuskuntiin. Niin sanottujen keikkalääkäreiden sitoutumista ja sotilaslääketieteellistä asiantuntemusta on myös kyseenalaistettu.

Ilmeistä on, että varuskuntien lääkärripula ei ratkea ilman taloudellista lisäpanostusta. Varusmiesten keskeisen perusoikeuden, terveyden, ammattitaitoinen

hoitaminen on ensiarvoinen kysymys. Vallitseva tilanne ei ole tyydyttävä, ja koska sen korjaaminen vaatii lisää taloudellisia resursseja, ne on tarvittaessa siirrettävä muista puolustusvoimien toimintamenoista.

AMPUMARADAT JA YMPÄRISTÖLUVAT

Vaikka ampumaratojen ympäristöluvat ovat ensisijassa ympäristöviranomaisten ja tuomioistuinten käsiteltäviä asioita, ympäristöasioista on tullut jonkin verran kanteluita myös oikeusasiamiehelle.

Lähtökohtaisesti ulkona sijaitseva ampumarata vaatii ympäristöluvan. Puolustusvoimilla on tällä hetkellä noin 50 ampumarata-aluetta. Ympäristölupaa harkittaessa kyse on ennen muuta maaperän ja pohjaveden suojaamisesta sekä melusta ja meluntorjunnasta. Erityisesti kaupunkivaruskunnissa keskeisiä ovat melukysymykset. Esimerkiksi Santahaminan varuskuntaa koskeva lupaoikeudenkäynti on edelleen vireillä ja Riihimäellä on jouduttu rajoittamaan ammuntoa. Toisaalta raskaiden aseiden ammunnoista käydään oikeutta muun muassa Pohjankankaan ja Vuosangan ampu-ma-alueisiin liittyen.

Puolustusvoimien uudistamista ajatellen nykytilanteessa on riskinsä. Ongelmia saattaa syntyä esimerkiksi siitä, että ympäristölupa ja sen myöntämisen edellytykset voivat viime kädessä määrittää puolustusvoimien käytettävissä olevien ampumarata- ja harjoitusalueiden sijainnin. Tämä voi vaikuttaa varuskuntien toimintamahdollisuuksiin, sijoittumiseen ja olla ristiriidassa maanpuolustuksellisten tavoitteiden kanssa. Toisaalta puolustusvoimien itsensä tulee ottaa toiminnassaan huomioon myös ympäristölliset näkökohdat.

Maavoimien ja ilmavoimien esikunnissa sekä Pääesikunnassa vuonna 2011 suoritetuilla tarkastuksilla totesin, että puolustusvoimien kannalta olisi suositeltavaa hakea tarvittavat luvat ja rakentaa vaatimusten mukaiset laitteet oma-aloitteisesti. Jo ampumaratojen ympäristösuojelun kustannukset tulevat olemaan suuret, arviolta 25 miljoonaa euroa, mikäli osasta ampu-maratoja samalla luovutaan.

VARUSMIESKOULUTUKSEN HAASTEET

Varusmiespalvelu voi parhaassa tapauksessa olla motivoivaa ja haasteellista, palvelua, joka samaan aikaan sekä täyttää maanpuolustuksen tarpeet että kehittää varusmiesten valmiuksia ja edistää heidän menestymistään yhteiskunnassa. Varusmiespalveluun tulijat ovat saaneet kansainvälisesti vertaillen erittäin korkeatasoisen koulutuksen peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa, joillakin on jo yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinto. Tässä on varusmiespalvelun eräs keskeinen haaste: asevelvolliset kohdistavat puolustusvoimien koulutukseen suuria odotuksia.

Yleiseen koulutusjärjestelmään verrattuna kouluttajien määrän suhde koulutettavien määrään on alhainen. Esimerkiksi peruskompaniassa kokonaishenkilövahvuus vaihtelee 150–200 henkilön välillä. Heistä kompanian päällikkö ja varapäällikkö ovat korkeakoulututkinnon suorittaneita. Hallinnollisesta puolesta vastaa kompanian vääpeli. Peruskoulutuksesta vastaa 10–12 aliupseeria. Lisäksi varusmiesjohtaja on 20–30.

Kun näitä lukuja verrataan esimerkiksi peruskoulun, ammatillisen koulutuksen tai lukion lukuihin, korkeakoulututkinnon suorittaneiden kouluttajien määrä suhteessa koulutettavien määrään on puolustusvoimien perusyksikössä erittäin alhainen. Yleiseen koulutusjärjestelmään verrattuna myös kouluttajien työ- ja koulutuskokemus on ajallisesti lyhyt. Kompanian päällikön ja varapäällikön ikä on tyypillisesti 25–30 vuotta. Aliupseerikouluttajat ovat enintään samanikäisiä.

Puolustusvoimat eroaa siis sitä edeltävistä oppimisympäristöistä. Yleisessä koulutusjärjestelmässä korostuvat henkilöstön korkeakoulutasoinen koulutus, laaja työkokemus ja muutoinkin pitkälle koulutetun henkilöstön suuri määrä suhteessa koulutettaviin.

Perimmiltään kysymys on siitä, että koulutus on Suomessa erittäin laadukas ja kilpailtu ala. Tästä syystä maanpuolustushenki ja myönteiset asenteet puolustusvoimia kohtaan eivät yksin riitä. Koulutuksen tulisi vastata laadullisesti asevelvollisuutta suorittamaan tulevien nuorten odotuksia. Odotuksia, jotka yleinen koulutusjärjestelmä on heille perustellusti synnyttänyt.

MAIJA SAKSLIN

PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTTAMINEN EUROOPAN UNIONISSA TEHOSTUU

PERUSOIKEUDET EUROOPAN UNIONISSA

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet velvoittavat Euroopan unionia ja unionin jäsenvaltiota silloin, kun ne toimivat unionin perussopimusten soveltamisalalla. Perusoikeuskirjan turvaamien perusoikeuksien lisäksi unionin perusoikeuksien lähteitä ovat unionin tuomioistuimen kehittämät yleiset periaatteet, jäsenvaltioiden valtiosääntöperinne sekä ihmisoikeussopimukset, joihin jäsenvaltiot tai unioni on sitoutunut. Perusoikeuksien merkitys unionin toiminnassa on vahvistunut monin eri tavoin erityisesti sen jälkeen kun perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti sitovaksi. Myös kansallisten oikeusasiamiesten yhteistyö unionin toimielinten ja virastojen kanssa perusoikeuksien toteuttamisessa on tiivistynyt. Unionin perusoikeuskirjan noudattamisen valvonta kuuluu kansalliselle oikeusasiamiehelle silloin, kun virkamies, viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava taho soveltaa unionin oikeutta. Unionin perusoikeuskirjasta on tullut tärkeä instrumentti yksilön oikeuksien edistämisessä.

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Euroopan unionin perusoikeusvirasto aloitti toimintansa maaliskuussa vuonna 2007 ja on siis toiminut viisi vuotta. Perusoikeusviraston perustaminen oli osa yleisempää pyrkimystä institutionalisoida ja valtavirtaistaa perusoikeudet osaksi Euroopan unionin oikeutta ja politiikkaa. Perusoikeusvirasto edistää perusoikeuksien kunnioittamista kaikkialla EU:ssa. Olen viraston hallintoneuvoston, johtokunnan ja budjettikomitean jäsen.



Perusoikeusviraston tarkoituksena on antaa unionin toimielimille ja virastoille sekä jäsenvaltioille perusoikeuksia koskevaa neuvontaa ja asiantuntija-apua ja auttaa niitä perusoikeuksien toteuttamisessa. Perusoikeusviraston tehtävänä on tietojen kerääminen, analysointi, tutkimukseen perustuvien neuvojen ja lausuntojen antaminen sekä perusoikeuksien tunnettuisuuden lisääminen. Perusoikeusvirasto julkaisee erilaisia raportteja, käsikirjoja, koulutusmateriaalia, uutiskirjeitä ja lehdistötiedotteita. Painettujen julkaisujen lisäksi se käyttää monipuolisesti verkkoviestintää. Perusoikeuksia käsittelevistä verkkotiedon lähteistä mainittakoon lapsille tarkoitettu *S`Cool Agenda*, erityisesti päätöksentekijöille ja asiantuntijoille tarkoitettu oikeustapausten tietokanta sekä perusoikeuskirjaa koskevaa materiaalia sisältävä *Charterpedia*.

Virasto julkaisee vuosittain raportin perusoikeuksien kehityksestä Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Perusoikeusvirasto ei tutki yksittäisiä kanteluita eikä se voi puuttua unionin lainsäädännön perusoikeuksien mukaisuuteen. Sillä ei ole myöskään toimivaltaa puuttua siihen, noudattavatko jäsenvaltiot perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia. Jäsenvaltioiden toiminnan valvonta kuuluu komissiolle ja viime kädessä unionin tuomioistuimelle.

Perusoikeusvirastolla on hallintoneuvosto, joka määrittää tehtävien ensisijaisuuden, valvoo viraston työtä ja päättää sen taloudesta ja hallinnosta. Hallintoneuvosto koostuu jäsenvaltioiden nimeämistä riippumattomista asiantuntijoista, joiden toimikausi on viisi vuotta. Heitä ei voida nimitä uudelleen. Lisäksi siihen kuuluu kaksi komission edustajaa ja Euroopan neuvoston nimeämä riippumaton asiantuntija. Hallintoneuvoston apuna ja valmistelevana elimenä toimii johtokunta, joka myös tukee ja neuvoo perusoikeusviraston johtajaa. Perusoikeusviraston tutkimustyön laadun takaamiseksi sillä on hallintoneuvoston nimittämä tieteellinen komitea, johon kuuluu 11 perusoikeuksien alalla erityisen ansioitunutta henkilöä. Viraston päällikkönä toimii viideksi vuodeksi nimitetty johtaja.

Perusoikeusvirastolla on läheinen yhteistyö Euroopan neuvoston kanssa päällekkäisyyden välttämiseksi ja lisäarvon varmistamiseksi.

Olenainen osa perusoikeusviraston toimintaa on kumppanuus ja yhteistyö kansalaisyhteiskunnan, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja muiden toimijoiden kanssa. Jäsenvaltioilla on kansalliset yhteyshenkilöt, joiden kanssa perusoikeusvirastolla on säännöllisiä tapaamisia ja tiivis tiedonvaihto.

Perusoikeusviraston toiminta määritellään viisivuotisessa toimintakehyksessä, jonka neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta Euroopan parlamenttia kuultaan. Komissio kuulee ehdotusta laatiessaan perusoikeusviraston hallintoneuvostoa. Perusoikeusvirasto voi toimia vain toimintakehyksen kohdealoilla. Parlamentti, neuvosto tai komissio voi kuitenkin pyytää perusoikeusvirastolta toimia myös toimintakehyksen ulkopuolella. Toimintakehyksen tarkoituksena on varmistua siitä, että perusoikeusviraston toiminta täydentää unionin muuta toimintaa ja ottaa huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston linjaukset perusoikeuksien alalla.

Nykyinen toimintakehys on voimassa vuoden 2012 loppuun. Sen mukaiset kohdealat ovat: rasismi, muukalaisviha ja niihin liittyvä suvaitsemattomuus, eri perustein tapahtuva syrjintä, uhreille suoritettavat korvaukset, lapsen oikeudet, mukaan lukien lasten suojeleminen, turvapaikka-asiat, maahanmuutto ja maahanmuuttajien kotouttaminen, viisumikysymykset ja raja-valvonta, unionin kansalaisten osallistuminen unionin demokraattiseen toimintaan, tietoyhteiskunta, erityisesti yksityiselämän kunnioitus ja henkilötietojen suoja sekä tehokkaan ja riippumattoman oikeussuojan saatavuus. Tätä kirjoitettaessa neuvosto ei ollut vielä hyväksynyt toimintakehystä vuosille 2013–2017.

Perusoikeusvirastosta on tullut lyhyessä ajassa merkittävä toimija perusoikeuksien alalla EU:ssa. Suomessa EU:n perusoikeuskirjan ja perusoikeusviraston työn tunnettavuus on kuitenkin edelleen vähäistä. Yksi syy tähän lienee, että perusoikeusviraston käyttämien kielten valikoima on rajallinen ja vain harvoin julkaisuja on saatavilla myös suomen ja ruotsin kielillä, saamen ja romanin kielistä puhumattakaan. Olisikin löydettävä myös kansallisia tapoja ja tahoja, joiden avulla julkaiseminen kotimaisillakin kielillä olisi mahdollista. Oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu ihmisoikeuskeskus luo hyvät edellytykset yhteistyön tiivistämiselle perusoikeusviraston kanssa. Olisi toivottavaa, että myös suomalaiset kansalaisjärjestöt osallistuisivat laajemmin perusoikeusviraston toimintaan.

EU:N PERUSOIKEUSKIRJAN TOIMEENPANO TEHOSTUNUT

Kertomusvuoden aikana perusoikeuksien näkyvyys Euroopan unionin toiminnassa on vahvistunut merkittävästi. Muutos on näkynyt usein eri tavoin. Unionin luonteen voidaankin arvioida muuttuneen taloudellisesta yhteistyöstä entistä enemmän kansalaisten oikeuksiin perustuvaksi yhteistyöksi.

Euroopan unionin perustamissopimukset uudistaneen Lissabonin sopimuksen tultua voimaan ja perusoikeuskirjan tultua oikeudellisesti sitovaksi joulukuussa 2009, komissio hyväksyi strategian EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta. Toukokuussa 2011 komissio hyväksyi toimintaohjeet perusoikeuksien huomioimiseksi

lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa. Ohjeiden mukaan komissio arvioi ehdotustensa vaikutukset perusoikeuksiin ennen uuden lainsäädännön ehdottamista. Tätä varten se on tehnyt myös rakenteellisia uudistuksia. EU:n perusoikeuskirja velvoittaa myös jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat EU:n lainsäädäntöä. Tämän vuoksi komissio pyrkii myös varmistamaan, että perusoikeuskirjaa noudatetaan silloin, kun jäsenvaltiot panevat täytäntöön ja soveltavat EU:n lainsäädäntöä.

Neuvosto hyväksyi helmikuussa 2011 päätelmät, joissa se totesi, että sillä on keskeinen rooli perusoikeuskirjan tehokkaan täytäntöönpanon turvaamisessa. Se sitoutui arvioimaan komission ehdotusten asiasisältöä koskevien muutosten vaikutuksia perusoikeuksiin. Lisäksi neuvosto hyväksyi suuntaviivat menettelystä perusoikeuksien mukaisuuden varmistamiseksi. Niissä se sitoutui varmistamaan, että kun jäsenvaltiot ehdottavat muutoksia komission ehdotuksiin tai tekevät omia lainsäädäntöaloitteita, ne arvioivat ehdotusten vaikutukset perusoikeuksiin. Toukokuussa neuvosto laati myös yhteenvedon toimista, jotka se aikoo toteuttaa perusoikeuskirjan soveltamista varten.

Euroopan unionin tuomioistuin on enenevässä määrin viitannut perusoikeuskirjaan. Vuonna 2010 tällaisia ratkaisuja oli 27 ja vuonna 2011 jo 42. Kansallisten tuomioistuinten unionin tuomioistuimelle esittämissä ennakkoratkaisupyyntöissä viitattiin vuonna 2010 perusoikeuskirjaan 18 kertaa ja vuonna 2011 jo 27 kertaa.

Useista merkittävistä unionin tuomioistuimen ratkaisuista mainittakoon sukupuolten tasa-arvoa koskeva päätös. Tuomioistuin totesi EU:n lainsäädännön olevan vastoin perusoikeuksia, kun se salli vakuutusenantajien määrittellä erilaiset maksut ja etuudet miehille ja naisille. Tällä päätöksellä saatavaa olla merkittäviä vaikutuksia myös Suomessa. Muissa perusoikeuksia koskevissa tuomioistuimen ratkaisuissa oli kysymys muun muassa epäinhimillisestä ja tai halventavasta kohtelusta turvapaikkahakemuksen käsittelyssä, henkilötietojen suojasta, ihmisarvosta ja ikään perustuvasta syrjinnästä.

EU:n tuomioistuimesta on tullut ihmisoikeustuomioistuin. Sen toiminnan kautta perusoikeuksien merkitys tulee näkyväksi, niiden sisältö täsmentyy ja soveltaminen yhdenmukaistuu.

MISTÄ APUA, JOS PERUSOIKEUKSIA LOUKATAAN?

Eurobarometrikyselyn mukaan kaksi kolmannelta kyselyyn vastanneista henkilöistä oli kiinnostunut tietämään lisää perusoikeuskirjan mukaisista oikeuksistaan ja siitä mistä he saavat apua, jos heidän oikeuksiaan on loukattu. Kansalaiset ilmoittivat, että he kääntyisivät kansallisen tuomioistuimen tai oikeusasiamiehen puoleen tai EU:n toimielinten puoleen, jos heidän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksiaan loukattaisiin. Kysely osoitti, että kansalaisilla oli todellisuudessa vähän tietoa siitä, mitä EU:n perusoikeuskirja todellisuudessa sisälsi ja milloin sitä sovelletaan. Komissiolle lähetetyistä perusoikeuksia koskevista kirjeistä yli puolet koski kysymyksiä, jotka eivät kuulu EU:n toimivaltaan.

Kansalaisten auttamiseksi komissio avasi jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä laatimansa sähköisen oikeudenkäytön *e-justice* -portaalin. Se sisältää tietoa siitä, minne kansalaiset voivat tehdä kantelun, kun he katsovat, että heidän perusoikeuksiaan on loukattu. Portaali tarjoaa tietoja muun muassa kansallisista oikeusasiamiehistä ja ihmisoikeusinstituutioista. Lapsen oikeuksien tehokkaan täytäntöönpanon ja suojelun edistämiseksi komissio avasi myös lapsille tarkoitettun *kids-corner* -internetpalvelun, jossa lapsille kerrotaan heidän oikeuksistaan lapsiystävällisten tekstien, pelien ja kilpailujen avulla.

Tavoitteena on auttaa kansalaisia myös tiivistämällä yhteistyötä sekä EU:n tasolla että kansallisella tasolla eri instituutioiden kanssa. Lokakuussa 2011 komissio järjesti kansallisille oikeusasiamiehille ja erilaisille valtuutetuille seminaarin, jossa pohdittiin perusoikeuksia koskevien kantelujen käsittelyä käytännössä ja siitä, voisiko komissio siirtää kantelun kansalliselle oikeusasiamiehelle. Yhteistyötä on tarkoitus jatkaa. Sitä vastoin kysymys mahdollisuudesta siirtää kansalliselle oikeusasiamiehelle tullut kantelu komissiolle on avoin. EU:n perusoikeuskirjan soveltamisen kansallisessa

valvonnassa saattaa käytännössä muodostua ongelmaksi se, että tilanteessa, jossa unionin oikeuden tulkinta ei ole selvä ja riidaton, kansallisilla oikeusasiamiehillä ei ole oikeutta pyytää EU:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua.

Euroopan oikeusasiamies laati interaktiivisen oppaan, jonka avulla kansalainen löytää elimen, jonka puoleen hän voi kääntyä kun on kyse hallinnollisesta epäkohdasta. Opas julkaistiin kaikilla unionin kielillä, ja se on osoittautunut käytännössä erittäin tehokkaaksi. EU:n oikeusasiamies on jo aiemmin sopinut asioiden siirtämisestä joidenkin kansallisten oikeusasiamiesten kanssa.

Myös kansallisten toimijoiden, kuten oikeusasiamiesten on esitetty laativan oppaita, joiden avulla kansalainen löytää oikean tahon käsittelemään asiaansa ja ymmärtää paremmin, milloin perusoikeuskirja tulee sovellettavaksi ja mitkä asiat kuluvat sen alaan. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi yhteistyössä EU:n perusoikeusviraston kanssa.

Komissio pyrkii saamaan unionin oikeuden rikkomukset loppumaan nopeasti, vaikkei se voikaan välittömästi korvata yksilölle aiheutunutta haittaa. Kansalliset tuomioistuimet ja oikeusasiamiehet puolestaan vastaavat kansalaisen mahdollisuudesta saada hyvitystä. Tehokas tapa ehkäistä ja lopettaa rikkomistapaukset, on tiedottaa kansalaisille oikeudesta saada vahingonkorvausta unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta. Komissio on pyytänyt oikeusasiamiehiä tiedottamaan kansalaisille tästä mahdollisuudesta.

UNIONIN LIITTYMINEN EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEEN

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen. Liittyminen tulee toteuttaa siten, ettei se vaikuta perussopimuksen mukaiseen unionin toimivaltaan eikä toimielinten toimivaltuuksiin. Tämä Lissabonin sopimuksen järjestely on sekä toimeksianto että valtuutus ihmisoikeussopimukseen liittymiseen. Aikaisemmin perustamissopimus ei sisältänyt sellaisia toimivaltasäännöksiä, joiden nojalla unioni olisi voinut hyväksyä ihmisoikeuksia koskevia säännöksiä tai liittyä ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen osapuoleksi.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen on tehty muutos, joka mahdollistaa unionin liittymisen sopimukseen. Aikaisemmin vain valtiot olivat voineet olla sopimuksen osapuolina. Unionin liittymiseen ihmisoikeussopimukseen liittyy useita kysymyksiä, joista ehkä merkittävin on, miten järjestetään Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen välinen suhde. Liittymissopimuksen luonnos valmistui vuonna 2011, mutta liittymistä koskevia neuvotteluja ei vielä saatu päätökseen.

Unionin liittymistä ei voi pitää pelkästään symbolisena, sillä nyt unionin toiminta voi joutua ulkopuolisen tahon arvioitavaksi. Ihmisoikeussopimukseen sitoutuminen tulee todennäköisesti vauhdittamaan EU:n perusoikeuskirjan toteuttamiseksi aloitettuja monia hankkeita.

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2011

Vuosi 2011 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 92. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809.

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 yksityiset tahot ja yksilöt, joilla ei ole julkisia tehtäviä, eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeusasiamies ei myöskään voi tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ainoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä työjaossa 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 muun muassa 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 havaitsemiaan 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 työjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

Vuonna 2011 OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluivat muun muassa tuomioistuuja ja



Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian johtoon kuuluivat vuodenvaihteessa: (vas.) kansliapäällikkö Päivi Romanov, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja ja oikeusasiamies Petri Jääskeläinen. Kanslian yhteyteen perustetun Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valittiin joulukuussa varatuomari Sirpa Rautio (oik.).

oikeushallintoa, vankeinhoitoa, terveydenhuoltoa ja kieliasioita koskevat asiat. AOA Pajuojan vastuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta ja puolustusvoimia, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat asiat. AOA Sakslin käsitteli esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, alue- ja paikallishallintoa, ympäristöä sekä ulosottoa ja ulkomaalaisasioita koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain uudistamisen yhteydessä lakia muutettiin apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevan säännöksen osalta siten, että oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä tosiasiallisen tarpeen perusteella siitä riippumatta, onko apulaisoikeusasiamiehen este

pitkä- vai lyhytaikainen. Oikeusasiamies valitsi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi esittelijäneuvos Pasi Pölösen 14.12.2011.

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.

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 säädetyt 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. Erityistehtäviä 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. Oikeusasiamiehen 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, joutaisuuteen ja hyvään asiakaspalveluun.

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa.

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

Tavoitteiden toteutumisen merkitys. Luottamus oikeusasiamiehen toimintaan muodostuu sen perusteella, miten näissä tavoiteissa onnistutaan ja miten kuva tästä toiminnasta välittyy. Luottamus on instituution olemassaolon ja vaikuttavuuden edellytys.

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 käsiteltävänä 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 säädetyt tehtävät antavat pohjan myös sille, millaisia arvoja ja tavoitteita niin laillisuusvalvonnalle kuin kanslian työlle muutoin voidaan asettaa. Oikeusasiamiehen kanslian arvot vahvistettiin vuonna 2009. Kanslian keskeisiä arvoja on tarkasteltu asiakkaiden, viranomaisten, eduskunnan, henkilöstön ja johtamisen näkökulmasta.

2.3 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEALUEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Vuoden 2011 lakiuudistuksen mukaan oikeusasiamies tutkii sellaiset hänen laillisuusvalvontaansa kuuluvat kantelut, joiden osalta on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. 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. Myös lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopisteitä.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso 3.

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 perustuslaisia turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullin ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

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 jaksossa 4.

Perusoikeuksien painotus näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan lisäksi niiden aktiivinen edistäminen. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2011 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.5.

2.4 UUDISTUKSIA JA MUUTOSHANKKEITA

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia koskevat uudistukset tulivat kanteluiden käsittelyä koskeville osin voimaan 1.6.2011. Kanteluiden tutkintakäynnistä ilmaiseva kriteeri on korvattu yksittäistapauksellisen harkintavallan aikaisempaa paremmin mahdollisella muotoilulla. Lakiuudistuksella lisättiin oikeusasiamiehen harkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja sekä painotettiin kansalaisnäkökulmaa. Kanteluiden vanhentumisaikaa lyhennettiin viidestä vuodesta kahteen vuoteen. Uudistusten tavoitteena on laillisuusvalvonnan tehostaminen. Oikeusasiamiehen tarkoituksena on kehittää menettelytapoja ja työn vaikuttavuutta lakiuudistuksen edellyttämällä tavalla. Kantelijaa pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista. OA Jääskeläinen käsittelee kertomuksen alussa olevassa puheenvuorossaan tarkemmin kysymystä siitä, voiko ja millä tavoin oikeusasiamies auttaa kantelun tehnyttä henkilöä.

Oikeusasiamiestä koskevassa lakiuudistuksessa säädettiin myös kansallisesta Ihmisoikeuskeskuksesta ja ihmisoikeusvaltuuskunnasta. Vuonna 2011 oikeusasiamiehen kansliassa valmisteltiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistymistä vuoden 2012 alkupuolella. Valmistelevia toimia olivat muiden ohessa Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sekä kahden asiantuntijan virkojen perustaminen eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksellä ja johtajan viran täyttäminen joulukuussa 2011. Oikeusasiamies nimitti 21.12.2011 saatuaan asiassa perustuslakivaliokunnan kannanoton Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi varatuomari Sirpa Raution, joka aloitti virassaan 1.3.2012.

Ulkoasiainministeriössä oli edelleen kertomusvuonna vireillä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi. Ratifiointi edellyttää kansallisen valvontaelimen perustamista. Asiaa valmisteleva ns. OPCAT-työryhmä ehdottaa, että oikeusasiamies toimisi tällaisena valvontaelimenä. Valvontaelimen tehtävänä olisi muun ohessa tarkastaa tiloja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapaudenriiston kohteeksi joutuneita ihmisiä, esimerkiksi vankiloita, poliisivankiloita ja mielisairaaloita.

Tämä tehtävä toisi oikeusasiamiehelle uusia raportointivaroja ja edellyttäisi oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja kanslian ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä. Työryhmä sai työnsä päätökseen maaliskuussa 2011 ja asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2012.

2.5 KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2011 kanteluita saapui 4 185 eli noin 100 enemmän kuin edellisellä vuonna. Kertomusvuonna ratkaistiin 4 385 kantelua, mikä on yli 400 enemmän kuin edellisellä vuonna.

Viime vuosina kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2011 kanteluista saapui sähköisesti noin 57 %. Vastaava luku vuonna 2010 oli 54 %.

Oikeusasiamiehelle saapuneet kantelut kirjataan oikeusasiamiehen kanslian diaariin omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 4). Kantelijalle lähetetään noin viikon sisällä ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään lisäksi heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. *nopeutetussa menettelyssä*. Vuonna 2011 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin noin 800 kantelua eli noin 18 % kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjetä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavantomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähete-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

tään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

Tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä samoin kuin nimettömiä kirjoituksia ei käsitellä kanteluina, vaan ne kirjataan omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 6, ns. *muut kirjoitukset*). Ne luetaan kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja jaetaan kirjaamosta kansliapäällikölle, joka jakaa ne edelleen notaareille ja tarkastajille valmisteltaviksi. Tällaisenkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus ja vastauskonseptit tarkastaa kansliapäällikkö. Vuonna 2011 tähän diaariyhmään kuuluvia kirjoituksia oli 237 kappaletta.

Pelkästään *tiedoksi tulleet* kirjoitukset niin ikään kirjaataan, mutta niihin ei vastata. Kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeel-

la tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2011 vastaanotettiin lähes 800 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

■ saapuneet ■ ratkaistut	2010	2011
Kantelut	4 034 3 960	4 147 4 385
Oikeuskanslerilta siirtyneet	45	38
Omat aloitteet	63 52	82 64
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	60 58	37 42
Muut kirjoitukset	290 290	239 237
Yhteensä	4 492 4 360	4 543 4 728

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2010–2011

Vuonna 2011 kymmeneen suurimpaan asiaryhmään kohdistui noin 80 % kanteluista. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2011 yhteensä 64. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 48 asiaa eli 75 % asioista. Omista aloitteista 43 oli sellaisia, joissa viranomaiselta oli pyydetty selvitystä tai lausuntoa. Niistä 36 eli runsas 84 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Oikeusasiamiehen kanslian tavoitteena on, että kaikki kantelut käsitellään enintään yhdessä vuodessa. Tätä tavoitetta on vähin erin lähestytty viime vuosien aikana. Vuoden 2008 jälkeen ei vuoden vaihteessa seuraavalle vuodelle ole siirtynyt yhtään yli 2 vuotta vanhaa kantelua. Vuoden 2011 päättyessä seuraavalle vuodelle siirtyi 126 yli puolitoista vuotta vireillä ollutta kantelua ja vastaavasti 279 yli vuoden vireillä ollutta kantelua. Viimeksi mainittujen määrä vähentyi edellisvuoteen verrattuna noin 22 %:lla.

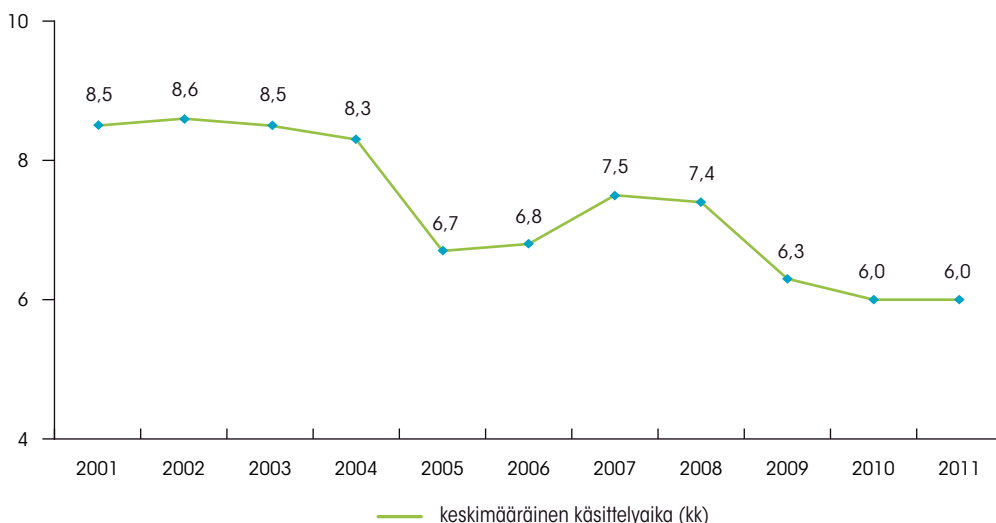
Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 6,0 kuukautta, mikä on sama kuin edellisellä vuonna.

2.6 TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Asia voi johtaa myös muuhun oikeusasiamiehen toimenpiteeseen, kuten esitutinnan määräämiseen tai oikeusasiamiehen aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon. 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 vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävien näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lain-



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2001–2011

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide							Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Synte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaaliturva - sosiaalihuolto - sosiaalivakuutus		6 5 1	170 137 33	1 1	10 3 7	1 1	188 147 41	878 579 299	21,4
	Vankeinhoitoviranomaiset		8	84	12	6	26	136	423	32,2
	Poliisiviranomaiset		3	109	2	2	1	119	742	16,0
	Terveysturvaviranomaiset		10	74	8	3	13	108	481	22,5
	Työvoimaviranomaiset		3	32		2		37	186	19,9
	Tuomioistuimet - yleiset tuomioistuimet - erityistuomioistuimet - hallintotuomioistuimet			31 22 9	1 1		3 3	35 25 10	258 221 37	13,6
	Muut valvottavat viranomaiset		1	21	4	2	4	32	130	24,6
	Opetusviranomaiset			14	1	6	1	22	175	12,6
	Ulosottoviranomaiset	1		15	3		2	21	103	20,4
	Kunnalliset viranomaiset		4	12	1	2	1	20	152	13,2
	Ulkomaalaisviranomaiset		1	4	1		14	20	82	24,4
	Ympäristöviranomaiset		2	11		1	3	17	136	12,5
	Edunvalvontaviranomaiset			9	3	1	3	16	102	15,7
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			10			1	11	79	13,9
	Veroviranomaiset		1	6	2		1	10	99	10,1
	Syyttävöviranomaiset			7		3		10	89	11,2
	Sotilasviranomaiset			6		3		9	57	15,8
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			4	2	2		8	100	8,0
	Tulliviranomaiset			6				6	30	20,0
	Kirkolliset viranomaiset			3				3	29	10,3
	Ylimmät valtioneimet								59	
	Julkiset oikeusavustajat								50	
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset								9	
	Yhteensä	1	39	628	41	43	76	828	4 449	18,6

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista
asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista

säädännön 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 selvityspyyntöihin.

Vuonna 2011 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 828 eli lähes 19 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin ns. täysimittaisesti eli hankkimalla asiassa vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto 1 437 asiaa eli runsas 32 % asioista. Täysimittaisesti tutkituista asioista noin 44 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Noin 45 %:ssa eli noin 2 000 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 493 asiassa eli noin 11 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 25 %:ssa tapauksista (1 117).

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 12 % (517). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat (ennen 1.6.2011 yli viisi vuotta vanhat asiat).

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

Virkasyytteitä määrättiin nostettavaksi yksi vuonna 2011. Huomautuksia annettiin 39 ja käsityksiä esitettiin 628. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 43 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 41, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 67 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiasa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

ESITUTKINTA- JA SYYTEHARKINTA- ASIAT VUONNA 2011

Kertomusvuonna apulaisoikeusasiamies antoi yhden syytemääräyksen (2422/2/11). Asiassa oli kyse siitä, että ulosottoviraston kihlakunnanulosottomies ei ollut itse läsnä hädän täytäntöönpanossa ja oli puhe-
limitse pyrkinyt selvittämään huoneistossa olleen omaisuuden laadun ja arvon hädän hakijana olleelta henkilöltä. Lisäksi hädän toimittamisesta laaditus-
sa pöytäkirjassa oli vääriä ja harhaanjohtavia tietoja. Apulaisoikeusasiamies katsoi asiassa olevan todennäköisiä syitä sen tueksi, että ulosottomies oli syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen. Valtionsyyttäjä ajoi mainittua syytettyä, jonka Kanta-Hämeen kärjäoikeus hyväksyi 14.3.2012 antamallaan lainvoimaiseksi tulleeella tuomiolla. Ulosottomies tuomittiin 20 päiväsakon rangaistukseen.

Esitutkinta määrättiin toimitettavaksi kahdessa asiassa oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen toimesta. Toisessa virkarikosepäily kohdistui poliisilaitoksen päätökseen myöntää ajokortti ajokiellossa olleelle henkilölle. Esitutkinnassa osoittautui, että ajokortin haltija oli vain hakenut ajokortin kaksoiskappaletta nimenmuutoksen vuoksi. Ajokortin kaksoiskappaletta haettaessa ei vaadita uutta ajokorttilupaa. Hakijan alkupe-
räinen ajokortti ja uusi ajokortti olivat poliisin hallussa. Henkilölle ei ollut annettu ajo-oikeutta; hän saa sen vasta, kun ajokortti palautetaan hänelle ajokiellon päätyttyä. Tutkinnan perusteella asiassa ei ollut syytä epäillä virheellistä menettelyä (3263/2/11). Toisessa asiassa oikeusasiamies toimitutti esitutkinnan tuomarin valmistelustunnon aikaisesta menettelystä esitettyjen väitteiden selvittämiseksi (560/4/11). Sittenmin antamassaan syyteharkintaratkaisussa oikeusasiamies katsoi, että asiassa ei ollut näyttöä kärjätuomarin lainvastaisesta menettelystä.

Kaksi asiaa, joissa oikeusasiamiehen esitutkintamääräys annettiin jo vuonna 2010, oli kertomusvuoden päättyessä yhä vireillä rikosprosessin eri vaiheissa. Toisessa on kyse asiasta, jossa henkilö oli löydetty kuolleena sellistään vankilassa. Oikeusasiamies on pyytänyt asiassa vielä lisätutkinnan suorittamista alkuvuonna 2012. Toisen asian oikeusasiamies oli siirtänyt Helsingin poliisilaitokselle sen arvioimiseksi ja siitä päät-

tämiseksi, onko asiassa perusteita esitutkinnan suorittamiseksi. Oikeusasiamies pyysi, että siinä tapauksessa, että asiassa päätetään suorittaa esitutkinta, esitutkintalain 15 §:n mukainen ilmoitus tehdään asiassa säännönmukaisesti toimivaltaiselle syyttäjälle. Esitutkinta saatettiin sittemmin päätökseen, ja kihlakunnan syyttäjä on maaliskuussa 2012 toimittanut Helsingin käräjäoikeuteen kaksi haastehakemusta asiassa.

Yhdessä tapauksessa esitutkinnan keskeyttämisestä tehtyyn kanteluun annettu apulaisoikeusasiamiehen päätös johti siihen, että poliisi jatkoi esitutkintaa (2288/4/11).

2.7 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 118 kohteeseen eli lähes kaksinkertainen määrä edelliseen vuoteen verrattuna (68). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteessä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista kaksi kolmasosaa tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja kolmasosa tehtiin esittelijöiden voimin. Vuoden aikana tehtiin kaikkiaan 43 ennalta ilmoittamatonta tarkastusta.

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

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2010 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 8.6.2011.

Oikeusasiamiehen kansliassa vieraili lukuisia kotimaisia vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta. Eduskunnan ihmisoikeusryhmä vieraili kansliassa 17.11. Ahvenanmaan maakuntahallituksen virkamiehiä vieraili kansliassa 23.11.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitelmiä ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin kuulemis- ja muihin tilaisuuksiin. OA Jääskeläinen puhui muun muassa Asianajajapäivillä, ulkoasiainministeriön kansainvälisten asioiden valmennuskursseilla, uusien kansanedustajien perehdyttämistilaisuudessa ja kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman seminaari- ja kuulemistilaisuudessa. AOA Pajuoja puhui poliisin peitetoiminnasta Suomen Kriminalistiyhdistyksen syyskokouksessa. AOA Sakslin puhui muun muassa Suomen itsenäisyyden juhlaruuden lastenrahaston säätiön (ITLA) seminaarissa ja oikeustieteen päivillä.

AOA Sakslin jaostoineen tutustui Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) toimintaan ja erityisesti tulokselisuustarkastusten kohdentamis- ja toteuttamismenetelmiin sekä laillisuustarkastusten sisältöön. Tilaisuudessa pohdittiin oikeusasiamiehen kanslian ja VTV:n yhteistyömuotojen kehittämistä tarkastusten toteuttamisessa.



Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2010 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 8.6.2011. Kuvassa (vas.) apulaisoikeusasiamiehet Jussi Pajujoja ja Maija Sakslin, oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja puhemies Ben Zyskiewicz.

KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita kansainvälisiä vieraita vuoden aikana. Uuden-Seelannin kenraalikuvernööri Sir Anand Satyanand ja suurlähettiläs Mr. George Troup vierailivat 4.5. kansliassa. Perun perustuslakituomioistuimen presidentti Mr. Carlos Mesía Ramírez, Magister Mr. Fernando Calle Hayen ja Perun suurlähetystön edustaja vierailivat kansliassa 9.6. ja EU:n perusoikeusviraston johtaja Morten Kjaerum 12.10.

Kansliassa vieraili myös parlamenttien edustajia ja muita vieraita muun muassa Japanista, Tanskasta, Venäjältä, Kirgisiasta ja Afganistanista.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin IOI:n Euroopan alueen seminaari "OPCAT and Ombudsman" järjestettiin Varsovassa 13.–14.9.2011. Kokoukseen osallistuivat OA Jääskeläinen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon. Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka toinen vuosi, ja niiden järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamies kansallisen tai alueellisen kollegansa kanssa. OA Jääskeläinen ja AOA Pajujoja osallistuivat Eu-

roopan oikeusasiamiehen järjestämään EU:n alueen oikeusasiamiesten kokoukseen Kööpenhaminassa 20.–23.10.2011. Yhteyshenkilöt, jotka toimivat verkoston yhtymäkohtana kansallisella tasolla, tapaavat joka toinen vuosi Strasbourgissa.

Eduskunnan oikeusasiamies on kuulunut Euroopan neuvoston (EN) ihmisoikeusvaltuutetun ja kansallisten ihmisoikeustoimijoiden yhteistyöverkostoon (National Human Rights Structures) sen perustamisesta eli vuodesta 2007 lähtien. Keskeisiä toimintamuotoja ovat suora tietojenvaihto jäsenten välillä, temaattiset työpajat sekä noin kahden viikon välein toimitettava uutiskirje EN:n toiminnoista.

Vuonna 2011 yhteistyöverkoston ”pyöreän pöydän” kokous järjestettiin Madridissa 21.–23.9. Kokoukseen osallistuivat OA Jääskeläinen ja oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölonen. Yksi kokouksen teemoista liittyi edellisen vuoden tapaan Interlakenissa helmikuussa 2010 pidetyssä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulevaisuutta käsitelleessä korkean tason konferenssissa hyväksyttyyn päätöslauselmaan. Päätöslauselman tavoitteena on jakaa kansallisella tasolla yhteistyössä kansallisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa objektiivista ja kattavaa tietoutta Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä EIT:n oikeuskäytännöstä ja menettelyistä.

Edellä mainitun yhteistyöverkoston yhteyshenkilöiden vuosikokous pidettiin 8.12.2011 Ljubljanassa. Yhteistyöverkoston laatima uutiskirje (Regular Selective Information Flow) EIT:n ratkaisusta ja EN:n toiminnoista tulee jatkumaan ja kehittymään. Muuten toiminnan jatko on avoin EN:n organisaatiouudistuksen johdosta. Erilaiset EN:n hankkeet ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen painopisteen siirtämiseksi enemmän kansalliselle tasolle tulevat joka tapauksessa jatkumaan.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on kuulunut Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) hallintoneuvostoon vuodesta 2010. Hallintoneuvoston kokouksessa 19.–20.5.2011 hänet valittiin myös perusoikeusviraston johtokuntaan viiden vuoden toimikaudeksi. Sakslin osallistui hallintoneuvoston kokouksiin 19.–

20.5. ja 5.12.2011, johtokunnan kokouksiin 23.9. ja 5.12.2011 sekä budjettikomitean kokouksiin 18.5. ja 5.12.2011.

Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola valittiin Suomen edustajaksi Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen komiteaan neljän vuoden toimikaudeksi joulukuusta 2011 lukien. Komitea valvoo vapautensa menettäneiden oikeuksia ja kohtelua EN:n jäsenmaissa ja pyrkii parantamaan vapautensa menettäneiden suojelua tekemällä vierailuja suljettuihin laitoksiin, kuten vankiloihin, poliisiasemille ja psykiatriisiin sairaaloihin.

Oikeusasiamiehen kansliasta on vuoden aikana vastattu useisiin kansainvälisten toimielinten ja muiden yhteistyötahojen ihmisoikeusasioita tai oikeusasiamiehen toimintaa koskeviin tietopyyntöihin.

2.9 PALVELUTOIMINNAT

ASIAKASPALVELU

Kääntyminen oikeusasiamiehen puoleen on pyritty tekemään mahdollisimman helpoksi. Oikeusasiamiehen tehtävistä ja kantelun tekemisestä on laadittu esite, joka sisältää kantelulomakkeen. Kantelun voi lähettää postitse, faksilla tai täyttämällä verkossa sähköisen kantelulomakkeen. Kanslia palvelee asiakkaita puhelimitse, kanslian tiloissa ja sähköpostin välityksellä.

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä. Asiakaspuhuita tuli päivystäville lakimiehille noin 1 900 ja asiakaskäyntejä oli noin 120.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niihin koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli noin 2 500 puhelua. Asiakasikäyntejä oli noin 240 ja asiakirjatilauksia 230. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

VIESTINTÄ

Tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuksista, joilla on yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2011 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuksista laadittiin tiedote 27 tapauksessa ja lyhyt ns. verkkovinkki 23 tapauksessa. Tiedotteet julkaistaan myös verkossa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Lisäksi verkossa julkaistaan ratkaisut, joilla on oikeudellista merkittävyyttä. Niitä vietiin verkkoon noin 220. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset, ovat verkossa.

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

Lokakuussa 2011 saatiin päätökseen kanslian sähköisen työpöydän suunnittelu- ja käyttöönottoprojekti ja sähköinen työpöytä otettiin käyttöön.

kansliatoimikunnan hyväksyttyä 1.12.2011 oikeusasiamiehen muutosesityksen. Muutoksella virkanimikkeet saatettiin paremmin vastaamaan kansliassa käytössä olevan palkkausjärjestelmän vaativuusluokkia. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kansliapäällikkö sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 12 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin kaksi kertaa.

2.10 KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan Pikkuparlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Vuoden 2011 lopussa kansliassa oli 57 vakinaista virkaa. Edelliseen kertomusvuoteen verrattuna vakinaisten virkojen määrä lisääntyi yhdellä, mikä johtui yhden notaarin määräaikaisen virkasuhteen vakinaistamisesta 1.1.2011 lukien. Ihmisoikeuskeskukseen perustettiin 3 virkaa 1.1.2012 lukien.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, 10 esittelijäneuvosta, 8 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, 11 oikeusasiamiehensihteeriä ja 2 päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja/verkkotiedottaja, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteeriä ja 7 toimistosihteeriä. Kansliassa toteutettiin joulukuun alusta lukien eräiden virkanimikkeiden muutos eduskunnan

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 valtiosisäisesti voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

Katsaus aloitetaan kansainväliseltä tasolta kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumien yhteenvedolla. Pääosan tästä luvusta muodostaa perusoikeuksittain jäsennetty katsaus vuonna 2011 annetuista oikeusasiamiehen ratkaisuista, joissa on ollut kyse jonkin tai joidenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

3.1 IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

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

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä EU:sta tuli oikeushenkilö. Sopimuksen 6 artiklassa todetaan, että uniioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Neuvottelut EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) jatkuvat.

Lissabonin sopimuksella perusoikeuskirjasta tehtiin perussopimusten kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja. EU:n perusoikeuskirjan tarkoituksena on tuoda unionin oikeudessa tunnustetut perus- ja ihmisoikeudet selkeämmin kansalaisten tietoisuuteen ja vahvistaa siten kansalaisten oikeusturvaa. EU:n toimielinten on noudatettava perusoikeuskirjassa mainittuja perusoikeuksia valmistellessaan unionin lainsäädäntöä. Perusoikeuskirjalla on merkitystä myös EU:n politiikan eri osa-alueilla. Perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat ja panevat täytäntöön EU:n lainsäädäntöä.

EU:n tuomioistuin on ottanut useissa ratkaisuissaan huomioon, että perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet ovat oikeudellisesti sitovia. Se on usein viitannut perusoikeuskirjan lisäksi myös unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin sekä muihin perus- ja ihmisoikeusasikirjoihin, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 2009 uuden oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman vuosille 2010–2014 (Tukholman ohjelma). Ohjelma on jatkoa Tampereen ja Haagin ohjelmille. Tukholman ohjelman keskeisenä päämääränä on varmistaa kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja vahvistaa kansalaisten turvallisuutta. Ohjelma koostuu seitsemästä luvusta: johdanto, kansalaisten oikeudet, oikeusasiat, kansalaisten suojelu, raja-asiat, maahanmuutto ja turvapaikka-asiat sekä oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteet. Tukholman ohjelman avulla pyritään vahvistamaan lain ja oikeuden Eurooppaa.

Wienissä toimiva perusoikeusvirasto aloitti toimintansa 1.3.2007. Perusoikeusviraston ensimmäinen toimintakehys viisivuotiskaudelle vahvistettiin helmikuussa 2008. Kehys määrittelee ne kohdealueet, joilla virasto voi harjoittaa perustamisasetuksensa mukaista

tiedonkeruu-, analysointi- ja levittämistyötä sekä laatia raportteja ja antaa lausuntoja. Perusoikeusviraston painopistealueiksi on valittu muun muassa rasismien ja syrjinnän vastustaminen, lasten oikeudet sekä turvapaikanhakijoihin ja siirtolaisiin liittyvät kysymykset. Vuonna 2011 perusoikeusvirasto julkaisi useita tutkimusraportteja (muun muassa laittomien maahanmuuttajien oikeuksista, syrjinnästä, ihmisoikeuskoulutuksesta ja vähemmistöjen suojelusta). AOA Maija Sakslin valittiin perusoikeusviraston hallintoneuvostoon viisivuotiskaudelle heinäkuusta 2010 alkaen. Hän on myös johtokunnan ja budjettikomitean jäsen.

Eduskunta hyväksyi keväällä 2011 lain, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustetaan 1.1.2012 itsenäinen ja riippumaton Ihmisoikeuskeskus, jolla on ihmisoikeusvaltuuskunta. Oikeusasiamies on nimittänyt Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi 1.3.2012 lukien varatuomari Sirpa Raution. Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan sekä oikeusasiamiehen on tarkoitus yhdessä muodostaa YK:n hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio, joka pyrkii edistämään perus- ja ihmisoikeuksia. Uudistuksella luodaan sateenvarjonomainen instituutiorakenne, jolla on synergia vaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Tavoitteena on luoda puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä näissä asioissa.

Suomi allekirjoitti Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumisesta toukokuussa 2011. Yleissopimus lasten suojelemisesta seksuaalista hyväksikäyttöä ja seksuaalista väkivaltaa vastaan tuli kansallisesti voimaan lokakuussa 2011. Marraskuussa eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 122/2011 vp) ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä. Euroopan neuvostolle annettiin helmikuussa 2011 Suomen kuudes raportti uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanosta. Suomi vastasi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan neuvoo-antavan komitean Suomea koskevaan raporttiin huhtikuussa 2011.

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2011 lapsen oikeuksien yleissopimuksen uuden valinnaisen pöytäkirjan yksilövalitus-, valtiovalitus- ja tutkintamenettelystä. Heinäkuussa 2011 Suomi antoi kuudennen määräaikaisraporttinsa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia valvovalle komitealle. Elokuussa Suomi antoi raporttinsa YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvovalle ihmisoikeuskomitealle. Marraskuussa annettiin Suomen yhdistetty 20., 21. ja 22. määräaikaisraportti kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta YK:n rotusyrjinnän vastaiselle komitealle.

Kesäkuussa 2011 Suomi osallistui kahteen YK:n sopimusvalvontaelimen kuulemistilaisuuteen. YK:n kidutuksen vastainen komitea käsittelee Suomen yhdistetyn viidennen ja kuudennen määräaikaisraportin YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Toisessa kuulemistilaisuudessa lapsen oikeuksien komitea käsittelee Suomen neljännen määräaikaisraportin lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

Ulkoasiainministeriön (UM) 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 laatima mietintö lähetettiin keväällä 2011 laajalle lausuntokierrokselle. Hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle vuonna 2012. Oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota OPCAT-lisäpöytäkirjan pitkään ratifiointiprosessiin. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan jo vuonna 2003, mutta asian valmistelu oli vuoden 2012 alussa edelleen kesken.

Suomi on allekirjoittanut maaliskuussa 2007 YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. UM asetti 16.5.2011 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointitoimenpiteet, mukaan lukien yleissopimuksen 33 artiklan mukaiset valvontamekanismit. Työryhmään kuuluu

myös oikeusasiamiehen kanslian edustaja. Työryhmä toimikausi päättyi 31.12.2013. Sopimus tuo lisää valvontatehtäviä oikeusasiamiehelle voimaantultuaan.

3.2 VALITUKSET SUOMEA VASTAAN EIT:SSÄ 2011

Vuonna 2011 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 433 uutta valitusta (377). Hallituksen vastausta pyydettiin 24 valituksen johdosta. Vuoden lopussa ratkaisuaan odotti 491 asiaa (551).

EIS:n uusin, 14. lisäpöytäkirja tuli voimaan 1.6.2010. Sen tarkoituksena on turvata EIT:n toimintaedellytyksiä tehostamalla valitusten seurantaa ja käsittelyä. Pöytäkirja mahdollistaa yksinkertaisempien asioiden laajamittaisemman käsittelyn kevennetyissä kokoonpanoissa (uusi yhden tuomarin kokoonpano ja komiteakokoonpanon laajennetut toimivaltuudet), ja sen myötä käyttöön otettiin uusi valitusten tutkittavaksiottamiskriteeri ("merkittävä haitta"). Lisäksi EIT:n tuomareiden toimikausi pidennettiin yhdeksänvuotiseksi kuitenkin siten, että toimikautta ei voi uusia. Samalla EN:n ihmis-oikeusvaltuutetulle annettiin sivunvälitulo-oikeus eli oikeus esittää kirjallisia huomioita ja osallistua suulliseen käsittelyyn kaikissa jaostoisissa tai suuressa jaostossa käsiteltävissä asioissa.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Tämä tapahtuu joko yhden tuomarin kokoonpanossa tai ns. komiteapäätöksellä (3 tuomaria). Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavaltiolle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kirjeitse. Asia ei siis anna valtioon nähden aihetta toimenpiteisiin. Vuonna 2011 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 485 (214) tapauksessa.

Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko komiteakokoonpanossa (3 tuomaria) tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tahi suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Kertomusvuonna EIT antoi seitsemän (17) Suomea koskenutta tuomiota. Kaksi tuomioista koski vain aikaisemmin annettujen tuomioiden johdosta määrättyjä korvauksia, eli varsinaisia uusia tuomioita annettiin viisi.

Tuomioiden lisäksi EIT antoi 16 (31) jaostokokoonpanon päätöstä. Niistä kaksi (14) päätettiin valittajan ja hallituksen päästyä sovintoon ja yksi (6) tapaus poistettiin EIT:n asialistalta Suomen myönnettyä ihmisoikeusloukkauksen. 13 jaostopäätöksessä oikeudenloukkausta ei todettu tai valitus jätettiin tutkimatta prosessuaalisin perustein. EIT antoi 17 (201) uutta väliaikais-määräystä ulkomaalaisasioissa.

Vuoden 2011 loppuun mennessä Suomi oli saanut EIT:ltä yhteensä 158 (151) tuomiota ja 77 (74) valitusta oli päätetty (päätöksellä tai tuomiolla) sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä saamien langettavien tuomioiden kokonaismäärä 1.11.1998–31.12.2011 on huomattavan suuri eli 124 (119). Vastaavana aikana kaikki muut Pohjoismaat ovat saaneet yhteensä 91 (89) langettavaa tuomiota (vuonna 2011 muut Pohjoismaat saivat yhteensä 11 tuomiota, joista vain kaksi oli langettavaa).

KOTIETSINTÄÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ OSOITTAUTUI 8 ARTIKLAN VASTAISEKSI

Tapauksissa *Heino* ja *Harju* (molemmat 15.2.2011) 8 artiklan loukkaus perustui siihen, että kotietsinnän suorittaneiden viranomaisten valta päättää kotietsinnän tarkoituksenmukaisuudesta ja laajuudesta oli ollut liian rajoittamaton. Lisäksi, kun kotietsintä ei ollut perustunut oikeuden päätökseen, olisi valittajien käytettävissä tullut olla jälkikäteen oikeussuojakeino. *Heino*-tapauksessa, jossa kyse oli asianajotoimistoon tehdystä etsinnästä ja takavarikosta, EIT määräsi valtion suorittamaan 4 000 euron kärsimyskorvauksen ja 2 500 euron kulukorvauksen. *Harju*-tapauksessa vastaavat korvaussummat olivat 3 000 ja 2 500 euroa.

Tuomioiden johdosta pakkokeinolakia muutettiin nopeasti niin, että 1.8.2011 lukien sillä, jonka luona kotietsintä on toimitettu, on ollut mahdollisuus saattaa

tuomioistuimen arvioitavaksi, oliko kotietsinnälle edellytykset ja meneteltiinkö sen toimittamisessa pakkokeinolain mukaisesti.

SANANVAPAUDEN LOUKKAUS

Tapauksessa *Reinboth ym.* (25.1.2011) EIT totesi valtion syyksi luettavan sananvapauden loukkauksen. Tapauksessa oli kyse siitä, että sanomalehdessä oli julkaistu kaksi artikkelia toisen sanomalehden yksityisyyden loukkauksesta käräjäoikeudessa saamasta sakkorangaistuksesta (joka prosessi päättyi korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuun 2005:82 ja EIT:n siitä vuonna 2010 antamaan *Saaristo ym.* -tuomioon sananvapauden loukkauksesta, ks. OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 53). Kotimaiset tuomioistuimet katsoivat myös tämän toista sanomalehteä koskeneen myöhemmän uutisoinnin loukanneen saman henkilön yksityisyyttä ja tuomitsivat sanomalehden ja sen toimittajat sakkorangaistuksiin ja maksamaan korvauksia.

EIT totesi, että kyse oli samojen seikkojen uutisoinnista, joista oli ollut puhe jo *Saaristo ym.* -tapauksen olosuhteissa, ja että tiedot olivat peräisin julkisesta oikeudenkäyntiaineistosta. Jälkimmäisessä artikkelissa ei ollut edes mainittu asianomaisen henkilön nimeä. EIT otti huomioon myös toimittajille ja sanomalehdelle langetettujen seuraamusten ankaruuden (yhteensä yli 27 000 euron maksuvelvoitteet). EIT huomautti siitä, että vankeusrangaistuksen mahdollisuus tiedotusvälineiden uutisoinnista voi olla EIS 10 artiklan turvaaman toimittajien sananvapauden kannalta hyväksyttävää vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten vihapuheen tai väkivaltaan yllyttämisen tapauksissa. EIT viittasi EN:n parlamentin suosituksen 1577(2007) herjauksesta tuomittavien vankeusrangaistusten käytön lopettamisesta. EIT määräsi valtion korvaamaan valittajayhtiölle koituneet taloudelliset vahingot runsaalla 29 000 eurolla ja oikeudenkäyntikulut 8 000 eurolla.

KAKSI KORVAUSTUOMIOTA

EIT antoi kertomusvuonna kaksi aineellisten vahinkojen korvauskysymyksiä koskenutta tuomiota: asiat *Backlund ja Grönmark* (molemmat 12.7.2011). EIT oli vuonna 2010 antamissaan tuomioissa katsonut isyyden vahvistamiskanteen kanneajan merkitsevän 8 artiklassa turvatun yksityiselämän loukkausta (ks. OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 54). Kun EIT ei ollut tuomioissaan ottanut kantaa itse isyyksiasiaan, rajoittui se nyt määräämään valtion suorittamaan molemmille valittajille 500 euron kulukorvaukset.

Korkein oikeus (KKO) muutti tuomioiden johdosta oikeuskäytäntöään tammikuussa 2012 antamallaan täysistuntoratkaisulla KKO 2012:11. KKO vahvisti isyyden kanneajan päättymisestä huolimatta antamalla etusijan perustuslain säännöksille.

TUOMIOITA OIKEUDENKÄYNNIN KOHTUUTTOMASTA KESTOSTA

Yleisissä tuomioistuimissa 1.1.2010 käyttöön tulleet oikeussuojakeinot viivästyksiä vastaan ovat johtaneet siihen, että EIT on sittemmin jättänyt oikeudenkäynnin viivästystä koskevat suomalaiset valitukset varsin systemaattisesti tutkimatta. Tuomioita, joissa oli loukattu oikeutta kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin, tuli silti vielä esille kertomusvuonna:

- *Seppälä* (11.1.2011): talousrikosoikeudenkäynti kesti noin 8 vuotta; valtio määrättiin maksamaan valittajalle kärsimyskorvausta 3 000 euroa.
- *Kalle Kangasluoma* (15.2.2011): talousrikosoikeudenkäynti kesti yhdessä oikeusasteessa yli 6 vuotta 4 kuukautta; valtio veloitettiin maksamaan kärsimyskorvausta 5 000 euroa ja korvaamaan oikeudenkäyntikuluja 1 683 euroa.

SOVINTOTEITSE TAI YKSIPUOLISEEN JULISTUKSEEN PÄÄTTYNEET JUTUT

Kahdessa sovintoteitse päättyneessä asiassa valittaja oli peruuttanut valituksensa EIT:ssä, kun Suomen valtio oli tarjoutunut maksamaan valittajalle hyvitystä ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen. Yksi (6) tapaus päättyi hallituksen yksipuoliseen julistukseen eli ihmisoikeusloukkauksen tapahtumisen myöntämiseen (merkitty taulukossa *:llä). Kertomusvuonna kaikki näin päättyneet asiat koskivat oikeudenkäynnin kestoa.

Valo (25.1.2011)	rikosprosessin kesto	9 000 €
Koio (25.1.2011)*	rikosprosessin kesto	2 000 €
P.J. (3.5.2011)	siviiliprosessin kesto	8 500 €

Oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa koskeneet tuomiot

MUUTEN JAOSTOPÄÄTÖKSELLÄ TUTKIMATTA JÄTETYT VALITUKSET

Lisäksi 13 (11) jaostokokoonpanossa käsiteltyä valitusta jäi tutkimatta joko sen takia, että oikeudenloukkausta ei todettu tai erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla.

Kotimaisten oikeussuojakeinojen käyttämättä jättäminen johti siihen, että EIT jätti tutkimatta kaksoisrangaistuksen kieltoa veronkorotuksen ja vankeusrangaistuksen yhdistemätilanteessa koskeneen valituksen *Sormunen* (4.1.2011). Riita-asian tuomionpurkuprosessin väitetty epäoikeudenmukaisuutta koskenut valitus *Vainio* (3.5.2011) jäi tutkimatta niin sanotun kuuden kuukauden säännön vastaisesti liian myöhään tehtynä. Tiersitetta koskeneeseen riita-asiaan liittynyt valitus *Kolu* (3.5.2011) jätettiin tutkimatta samalla perusteella. Tapauksessa *Lönnberg* (6.9.2011) väitteet

vapaudenriistosta sekä henkilönkatsastuksen suorittamisesta ja muutoksenhakumahdollisuuksista viimeksi mainituissa asioissa hylättiin ilmeisen perusteettomina ja osin kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jättämisen takia.

EIT katsoi, että tapauksessa *Yleisradio Oy ym.* (8.2.2011) ei ollut kyse sananvapauden loukkauksesta. EIT piti hyväksyttävänä KKO:n ennakkoratkaisusaan KKO 2009:3 esittämiä perusteita sananvapauden puuttumiselle asiassa, jossa inestirikokseen liittyneitä salassa pidettäviä seikkoja oli tullut esiin television ajankohtaisohjelman haastattelussa. Sananvapauden loukkauksesta ei ollut kyse myöskään *Karttunen* (10.5.2011) -tapauksessa, jossa valittaja oli saanut langettavan rikostuomion Neitsythuorakirkko-installaatiostaan.

Tapauksessa *Heikkinen* (22.3.2011) EIT hylkäsi valittajan 2 ja 3 artiklan loukkauksista esittämät väitteet ilmeisen perusteettomina asiassa, jossa poliisimies oli hätävarjelutilanteessa käyttänyt ampuma-asetta autolla pakenevaan valittajaan niin, että yksi laukaus oli osunut tätä olkapäähän. Tapauksessa *Launiala* (13.9.2011) EIT piti valittajan väitteitä virkarikosioikeudenkäyntinsä epäoikeudenmukaisuudesta ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen loukkaamisesta ilmeisen perusteettomina.

Eräitä 3 artiklan väitettyä loukkaamista koskeneita maastapoistamistapauksia poistettiin EIT:n asialistalta olosuhteiden muutosten perusteella. Tapauksissa *D.H.* (28.6.2011), *M.* (6.9.2011) ja *F.S.* (13.12.2011) valittajille oli myönnetty oleskelulupa Suomeen EIT-valitusprosessin kestäessä. Tapauksessa *Shakor ym.* (28.6.2011) yhteensä 49 valittajan valitukset poistettiin asialistalta, kun Suomen hallitus oli ilmoittanut turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten olosuhteita Kreikassa koskeneen suuren jaoston tuomion (*M.S.S. v. Kreikka ja Belgia*) jälkeen, että Kreikkaan palautettavaksi määrättyjen valittajien asiat otetaan Suomessa uudelleentutkintaan. Tapauksessa *Duma* (29.11.2011) asialistalta poistaminen perustui siihen, että valittaja peruutti valituksensa.

KORVAUSMÄÄRÄT

Langettavilla tuomioilla Suomen valtio velvoitettiin suorittamaan valittajille korvauksia yhteensä 59 700 euroa (noin 313 000 euroa vuonna 2010). Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättäneistä asioista koitui 19 500 euron maksuvelvoite (154 000). Ihmisoikeusvalituksista koitui Suomen valtiolle kertomusvuonna näin ollen kaikkiaan runsaan 79 000 (463 000) euron maksuvelvoitteet.

UUSISTA KOMMUNIKOIDUISTA VALITUKSISTA

Hallituksen vastausta pyydettiin 17 (30) uuteen valitukseen. Yksi kommunikoiduista asioista (no. 5556/10) koskee korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ns. asfalttikartelliasianssa antamaa vuosikirjaratkaisua KHO 2009:83 (vastausta on pyydetty väitteistä mahdollisuuksista puolustautua kuulopuhetodistelulta, sovelletusta näyttökynnyksestä ja syyttömyysolettamasta). Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta on kyse myös tapauksessa, jossa hovioikeus oli muuttanut valittajan rikostuomiota hänelle epäedullisesti jättämättä suullista pääkäsittelyä, samoin kuin oikeusavun myöntämistä rikosasian vastaajalle koskeneessa tapauksessa.

Kolmessa tapauksessa kyse on perhe-elämän suojan toteutumisesta lasten huostaanottoilanteissa, perheenyhdistämisissä ja lapsen tapaamisoikeusjärjestelyissä. Yksi tapaus koskee 8 artiklan turvaaman kirjeenvaihdon suojaa, kun tutkintavankilassa oli pidätetty asianajajan päämiehelleen lähettämä sähköposti. Kahdessa tapauksessa on kyse sananvapauden toteutumisesta toimittajiin kohdistettujen rikosprosessuaalisten toimenpiteiden takia.

Seitsemän kommunikoitua tapausta koskee maastapoistamisen (Nigeriaan, Italiaan, Iraniin, Venäjälle) yhteensopivuutta 3 artiklaan perustuvan palauttamiskielon kanssa; kahdessa asiassa tuli esille myös kysymys käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tehokkuudesta (lykkäävästä vaikutuksesta) 13 artiklan valossa. Epäinhimillisen kohtelun kieltävästä 3 artiklasta on kyse myös tarkkailuhaalareiden käyttöä vankilassa koskevassa tapauksessa.

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 kokonaisnäkemyksen 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. Ratkaisusta 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 tulevilla kanteluilla.

Jotta näkövammaisten yhdenvertaisuus muihin näiden hallintomenettelyssä toteutuisi tosiasiallisesti, viranomaisen oma-aloitteisen myötävaikutuksen merkitys menettelyn eri vaiheissa korostuu. Ainakin niissä

tilanteissa, joissa viranomaisen aloitteesta vireille tulla asiaa käsiteltäessä asianosaisen näkövamma on tullut viranomaisen tietoon, viranomaisen olisi perusteltua olla oma-aloitteinen myös päätöksen tai muun asiakirjan tiedoksiantovaiheessa sen sijaan, että vain odottaisi asiakkaan mahdollista yhteydenottoa lisätietojen saamiseksi. Vaikka hallintolaki ei tunne suullista tiedoksiantoa, tulkitsemis-, palvelu- ja neuvontavelvollisuuksien näkökulmasta viranomainen voisi ottaa esimerkiksi näkövammaiseen asiakkaaseen puhelimitse yhteyttä ja ilmoittaa, että tietynsisältöinen ratkaisu tai muu asiakirja on odotettavissa lähiaikoina kirjallisessa muodossa (1461/4/10*).

Ostopalveluna hankittavasta terveyspalvelusta on perittävä sama maksu kuin vastaavasta kunnallisesta palvelusta (3844/4/09*).

Lastensuojelutoimi oli menetellyt lainvastaisesti jättäessään kutsumatta lasten isän asiakassuunnitelmanuuvotteluihin ja palaverihin, jättäessään toimittamatta asiakassuunnitelmat ja lasta koskevat päätökset muutoksenhakuohjeineen ilman eri pyyntöä sekä ohjaamatta isää tarvittaessa hakemaan muutosta päätöksiin. Yhteishuollossa olevien lasten isä on samalla tavalla asianosainen lastensa lastensuojeluasioissa kuin äitikin, ja isää on kuultava lasten asioissa (245/4/10).

Maakuntajohtajan elokuvantekijälle antama kielto kuvata saimaannorpan suojelua koskevaa tiedotustilaisuutta oli yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaista, kun samanaikaisesti paikalla olleen valokuvausvälinein varustautuneen paikallislehden toimittajan toiminnalle ei maakuntajohtajan mukaan ollut estettä (4314/4/09*).

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksella ei voitu perustella sitä, että sairaalaan siirretyn vangin puhelimenkäyttöoikeutta rajoitettiin vastaavalla tavalla kuin suljetussa vankilassa olevien vankien oikeutta, koska rajoitusoikeuden kannalta merkitykselliset seikat eivät olleet tilanteissa samanlaiset (1686/4/11).

Nais- ja miesvankien kohtelun tulisi olla yhdenvertaista, jos he osastosijoittelultaan ovat toisiinsa verrattavassa asemassa eikä erilaiselle kohtelulle ole esittävä hyväksyttävää syytä (4010/4/09). OA korosti arviointikeskuksen ja vankiloiden yhteistyötä ja tietojen vaihtoa

yhdenvertaisuuden edistämiseksi harkittaessa liikuntarajoitteisen vangin sijoittamista vankilaan (3610/4/10). Samaa laitostyyppiä edustavien vankiloiden hallussapitoa koskevien säännösten tulisi olla lähtökohtaisesti yhdenmukaisia (4442/4/10).

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.

Jos terveysasemien ruotsinkieliset yksiköt ovat käytävissä vain niille, jotka puhuvat rekisteröitynä äidinkielenään ruotsia, loukataan niiden oikeutta, jotka oman arvionsa mukaan hallitsevat ja haluavat käyttää ruotsia, mutta puhuvat rekisteröitynä äidinkielenään toista kotimaista tai muuta kieltä (661/4/10*).

Metsähallituksella oli hyväksyttävä peruste, kun se oli myöntänyt vain paikkakuntalaisille lupia ajaa moottorikelkalla kansallispuistossa ajourien ja virallisten reittien ulkopuolella (1966/4/09).

Määrätessään, että ulkoistetun liikelaitoksen henkilökunta ei voinut liiketoimintakaupan vireillä ollessa tulla nimityksi kaupungin muihin virkoihin tai tehtäviin, kaupunki oli asettanut nämä henkilöt muita työntekijöitä ja viranhaltijoita epäedullisempaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Henkilön työ- tai virkasuhde kaupungin sellaiseen toiminnalliseen osaan, joka mahdollisesti oli liikkeen luovutuksen kohteena taikka kaupungin esittämät liiketaloudelliset syyt eivät olleet perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rekrytointikiellolle (3920/4/09*).

LASTEN OIKEUS TASA-ARVOISEEN KOHTELUUN

PL:n yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun ja heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompa-

na ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

Esitutinnan joutuisa eteneminen on erityisen tärkeää silloin, kun on kysymys lapsen ruumiillisen koskemattomuuden turvaamisesta. Ei ollut kohtuullista, että tutkintatoimenpiteisiin ei ollut ryhdytty, vaikka lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan ilmoituksen teosta oli kulunut yli vuosi (2309/4/10).

Kaksivuotiaasta lasta koskenut lapsen huoltoa ym. koskevan asian käsittely oli kestänyt käräjäoikeudessa yli kolme vuotta kuukautta. OA totesi, että tämän ikäisen lapsen näkökulmasta asian käsittelyn pitkittymisellä oli erityisen suuri merkitys. Lapsen huoltoa ja tapamisoikeutta koskevien asioiden käsittelyaikoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota (1135/4/10).

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 ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäytävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä ulottuvuudesta on kysymys muun muassa suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja

aseellisessa palveluksessa. Tarkastustoiminnassa on kiinnitetty erityistä huomiota sotaväen simputusperinteen katkaisemiseen. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisi-kohteiden 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 vapaudenriistoa koskevia täsmentäviä 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.

Koskemattomuus ja turvallisuus terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa

Mielenterveyslain mukaiseen tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon määrätyn kantelijan oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin oli loukattu, kun hänen valituksensa käsittelyaika ylitti kolme kuukautta hallinto-oikeudessa. Sairaala päätti vapaudenriiston ennen kuin hallinto-oikeus ehti järjestää suullista käsittelyä asiassa (1901/4/10*).

Säännöksiä potilaan lääkitsemisestä hänen tahdostaan riippumatta on tulkittava ahtaasti. On välttämätöntä, että päättäessään lääkkeen antamisesta lää-

käri ottaa mielenterveyslain mukaisesti samalla kantaa myös lääkkeen antamisen yhteydessä käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin (3296/4/09*).

Mielentilatutkittavan oikeusturva edellyttää, että laista käy selvästi ilmi, milloin tutkittavankeuslakia sovelletaan mielentilatutkimuksessa olevaan henkilöön. OA teki esityksen lainsäädännön täsmentämiseksi (3022/4/09* ja 2011/2/11).

Kun potilas otettiin vapaaehtoisena potilaana psykiatrisen sairaalan suljetulle osastolle, hänelle olisi tullut antaa tarkka selvitys hänen oikeudellisesta asemastaan ja rajoitustoimenpiteisiin olisi tullut hankkia hänen nimenomainen suostumuksensa (3692/4/09*).

Sikainfluenssarokotuksen antamisesta lapselle voivat päättää lähtökohtaisesti vain hänen huoltajansa yhdessä. Kysymys ei ole sellaisesta rutiiniluontoisesta toimenpiteestä, johon riittäisi vain toisen huoltajan suostumus (4640/4/09*).

Poliisin puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

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 lainsäännöksiin 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 perusteluvollisuuteen.

Pukeutumisessa on kysymys henkilökohtaisesta vapaudesta. Puuttumista henkilön pukeutumiseen on arvioitava puuttumisena hänen vapauspiiriinsä, mille on oltava laista johdettavat perusteet. Poliisilla ei ollut laillista oikeutta määrätä moottoripyörämessuilla ollutta henkilöä riisumaan päällään ollutta moottoripyöräjengin %-liiviä, kun liivin pitämisestä ei aiheutunut tilaisuudelle mitään uhkaa (2740/4/09*).

Esitutkintaan todistajaksi kutsuttu henkilö oli lainvastaisesti sijoitettu lukittuun tilaan odottamaan kuulustelua, vaikka se lain mukaan on mahdollista vain rikoksesta epäillyn kohdalla (380/4/10).

Etsintäkuulutettua, josta etsintäkuulutuksessa pyydettiin vain olinpaikkailmoitusta ja kutsua kuulusteluun, ei ollut perusteltua viedä suoraan poliisilaitokselle putkaan (1065/4/10*).

Poliisilla ei ollut lainmukaista perustetta velvoittaa tapaamaansa kolmea henkilöä lähtemään välittömästi mukaansa poliisiasemalle selvittämään, oliko joku heistä törkeästä pahoinpitelystä epäilty valvontakameran kuvassa ollut henkilö. Lainmukainen menettely olisi ollut kutsua henkilöt saapumaan esitutkintaan poliisiasemalle (2361/4/10*).

Henkilöntarkastuksella puututaan tarkastettavan perustuslain suojaamaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tämä on otettava huomioon harkittaessa henkilöntarkastukseen ryhtymistä ja verrattaessa esimerkiksi esitutkinnan aloittamisen perusteena olevaa syytä epäillä -kynnystä ja sellaisten pakkokeinojen käyttöä, joiden edellytyksenä on ”syytä epäillä” (3625/4/09).

Poliisin toimittama turvallisuustarkastus on mahdollinen vain laissa nimenomaisesti mainittujen vapauteen kohdistuvien toimenpiteiden yhteydessä. Laki ei mahdollista turvallisuustarkastuksen tekemistä, vaikka kiinnioton perusteet olisivat olemassa, mutta kiinniottoa ei kuitenkaan tehdä. Sitä ei myöskään voi tehdä jonkinlaisena valmistelevana toimenpiteenä sen varalta, että henkilö mahdollisesti myöhemmin tultaisiin otamaan kiinni esimerkiksi turvallisuustarkastuksessa tehtyjen löydösten perusteella. Erityisesti on torjuttava se, että poliisi tekisi virkatoimen kohteena olevalle henkilölle rutiininomaisesti turvallisuustarkastuksen (3655/4/10*). Turvallisuustarkastuksen edellytyksenä on myös, että henkilön kiinniottamisesta on päätetty jo ennen toimenpiteeseen ryhtymistä (1966/4/10*).

Poliisin säilytystiloissa säilytettävien henkilöiden valvontaa arvioitaessa on viime kädessä kysymys viranomaisten velvollisuudesta aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, näissä tapauksissa yleensä oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen tur-

vallisuuteen. Valtiolla on myös Euroopan ihmisoikeusjärjestelmään liittyvät vastuut. Ääritilanteissa, kuten putkakuolematapauksissa, valtiovallan velvoitteet elämän suojaamiseksi voivat aktualisoida ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaisen aineellisen vastuun (4217/4/10).

Turvallisuus

Vanhusten hoitokodin tilanne oli huolestuttava, koska ainakin tammikuusta 2010 tiedossa olleisiin paloturvallisuusongelmiin ei ollut puututtu ripeästi. Lisäksi paloturvallisuusviranomaisten kanssa oli sovittu, että hoitokotiin ei ryhdytä enää asentamaan sprinklausjärjestelmää, koska korvaavat tilat valmistuisivat vuoden vaihteessa 2012–2013. Sammutusjärjestelmän puuttuminen oli hyväksyttävää vain, koska hoitokoti lopettaa toimintansa vuoden 2012 loppuun mennessä (1572/4/10).

Vapautensa menettäneiden olosuhteet

PL 7 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. OA:n laillisuusvalvonnan yksi erityinen alue ovat 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.

Vankeuslaissa asetettu yleinen tavoite estää rikosten tekeminen vankeusaikana ei ole sellainen toimivaltasäännös, jonka perusteella voitaisiin rajoittaa vangin oikeuksia (3412/4/09*).

Vapauden menetyksen yhteyteen liittyvien oikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin. Järjestysrikkomuksen selvittämisen vuoksi erillään pidettävän vangin oikeudet eivät voi lain mukaan olla suppeammat kuin yksinäisyysrangaistusta suorittavan vangin (370/4/10 ja 446/4/10).

AOA:n sijainen arvosteli vankilan menettelyä evätä tarkkailuun sijoitetulta vangilta tämän pyytämä omaisuus. Tarkkailu ei sinällään sisällä omaisuuden hallussapidon rajoittamista. Toisaalta on mahdollista, että tarkkailuun sijoittamisesta itsessään aiheutuu vaatimuksia, jotka tosiasiallisesti ja perustellusti edellyttävät erilaista suhtautumista omaisuuden hallussapitoon kuin sijoittamisesta esimerkiksi tavanomaiselle asunto-osastolle (1804/4/10).

Eri vankiloissa olevien vankien välisistä puheluista ei ole erikseen säädetty, ja säädöspohja on tältä osin tulkinvarainen. Voidaan esittää perusteita sille, että myös eri vankiloissa olevilla vangeilla tulisi joissakin tilanteissa olla oikeus hoitaa keskenään asioita puhelimitse. Joskus tämä mahdollisuus myös järjestetään, vaikka asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. OA esitti oikeusministeriön (OM) harkittavaksi, olisiko aiheettä täydentää lainsäädäntöä vankien välisiä puheluja koskevilla säännöksillä (1658/2/11).

Vankilan johtaja menetteli lainvastaisesti asettaessaan vangin ja hänen vierailijansa valvottuna toteutetun tapaamisen ehdoksi virtsanäytteen antamisen, vaikka lain mukaan näytettä voidaan edellyttää vain, jos kyse on valvomattomasta tapaamisesta (908/4/11).

Vanki kieltäytyi pukemasta tarjottua lämmintä vaate-tusta joulukuussa tapahtuneessa kuljetuksessa Riihimäeltä Turkuun, eikä auton kuljetustilan lämmityslaitte ollut päällä. Vanki ei myöskään pyytänyt matkan aikana, että lämmityslaitte olisi pantu päälle. Näistä seikoista huolimatta olisi OA:n mukaan tullut varmistaa, että kuljetus tapahtui asianmukaisesti ja että lämmitys oli päällä. (1774/4/11).

Teknisen valvonnan toteuttaminen on sekä vankien että henkilökunnan turvallisuuden ja yksityisyyden suojan kannalta niin tärkeä asia, että Rikosseuraamuslaitoksen olisi OA:n mielestä syytä harkita esimerkiksi valvontalaitteiden sijoittelua, käyttöä ja tallenteiden säilyttämistä koskevien ohjeiden antamista (2397/2/08).

Poistumislupaehdojen rikkomisen vaikutusta rangaistusaikaan käsiteltiin joissakin OA:n kanteluratkaisuissa. OA totesi, että tilanteissa, joissa henkilön vapaudenmenetysaika pitenee, vaikka hänellä itsellään ei

ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa poistumislupa-ajan ylittämiseen johtaviin tapahtumiin, voi olla kyse miellivaltaisesta vapaudenriistosta (3350* ja 3584/4/09 sekä 811/4/10).

IHMISARVOA LOUKKAAVAN KOHTELUN KIELTO

PL 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kieltö 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 muun muassa vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Toisinaan tarkastuksilla nousevat esille ihmisarvoisen kohtelun vaatimukset.

Psykiatrisessa sairaalassa eristetty potilas joutui tekemään kaikki tarpeensa eristyshuoneen lattialle ja oli voinut joutua odottamaan pitkiäkin aikoja ennen kuin eritteet siivottiin pois. Potilaan kohtelu oli nöyryyttävä ja ihmisarvoa loukkaava. Myös uhkaavan ja väkivaltaisen potilaan kohtelu tulee järjestää niin, että hänelle annetaan mahdollisuus tehdä tarpeensa ihmisarvoaan loukkaamatta (4181/4/09*).

Vanhusten siirtäminen palveluysiköstä toiseen ilman, että vanhukset ja heidän omaisensa voivat mitenkään osallistua päätöksentekoon, on vanhusten ihmisarvoa loukkaavaa (658/4/10).

3.3.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion peruseriaatteita on, 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 tekohetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Sitä koskevia ongelmia tulee vain harvoin OA:n arvioitavaksi.

3.3.5 LIIKKUMISVAPAAUS 9 §

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohtaisemmin. 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 suojaava 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 suojaa 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

Poliisin toimittamat kotietsinnät

Kotirauhan piiriin ulottuvien viranomaisten toimenpiteiden perustuminen lakiin tulee usein esille poliisin toimittamissa kotietsinnöissä. Viime vuosina suuri osa poliisin toimittamiin kotietsintöihin kohdistuvista kanteista on koskenut läsnäoloa etsinnässä. Näyttää siltä, että poliisi varsin helposti – usein arvostelulle aihetta antavin perustein – jättää varaamatta paikan haltijalle tilaisuuden olla läsnä kotietsinnässä. Samoin ongelmia on siinä, ettei paikan haltijalla ole mahdollisuutta kutsua paikalle todistajaa.

Pakkokeinolakia muutettiin 1.8.2011 lukien. Muutoksen mukaan se, jonka luona kotietsintä on toimitettu, voi saattaa kotietsinnän edellytykset tai menettelyn kotietsinnässä tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä vaikuttaa jossain määrin oikeusasiamiehen selvitettäväksi tulevien kotietsintäkanteluiden määrään.

Edellä mainitun lainmuutoksen johdosta AOA katsoi, että poliisin on ilmoitettava mahdollisuudesta saattaa kotietsinnän laillisuus käräjäoikeuden arvioitavaksi. Menettelystä tulisi säätää lailla, mutta ennen lainmuutosta tilanne tulisi hoitaa ohjeistuksella (3229/2/11*).

Kotoaan kiinnitetulle olisi tullut antaa mahdollisuus olla läsnä heti kiinnioton jälkeen toimitetussa kotietsinnässä (1230*, 1288*, 3586* ja 4332/4/10*). Kotietsinnästä olisi voinut jättää ilmoituksen yhteystietoineen etsintäkohteeseen, kun kotietsinnässä ei ollut ketään läsnä (1658/4/10*).

AOA antoi rikostarkastajalle huomautuksen salassa tehdystä kotietsinnästä. Kotietsinnät oli toimitettu tarkoituksellisesti siten, että asunnon vuokralaiselle, sen vuokranmaksua hoitaneelle henkilölle tai sitä käyttä-

neille henkilöille ei ollut pyrittykään varaamaan tilaisuutta olla läsnä kotietsinnöissä. Päinvastoin poliisi oli huolellisesti muun muassa tarkkailulla varmistanut, etteivät he saa niistä tietoa. Kotietsinnöistä ei ilmoitettu viipymättä kenellekään myöskään jälkikäteen, vaan vasta viisi kuukautta myöhemmin (3165/2/10*).

Rikoskomisariota arvosteltiin siitä, että asunnon haltijalle ei annettu mahdollisuutta olla läsnä kotietsinnässä. Samassa asiassa vanhempaa konstaapelia arvosteltiin siitä, että hän oli toimittanut asunnossa eläinsojelulain mukaisen tarkastuksen, vaikka ei ollut osoitettu, että olisi ollut aihetta epäillä eläimen omistajan tai haltijan syyllistyneen eläinsojelulain vastaiseen, rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn (846/4/10).

Kotietsinnän perusteet eivät olleet vakuuttavat, kun AOA ei voinut saamiensa selvitysten perusteella juurikaan arvioida poliisin saaman vihjetiedon luotettavuutta. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että tutkinnalliset seikat eivät oikeuta viivyttämään kotietsinnästä ilmoittamista ja että kirjallinen määräys on pääsääntö (1261/4/09).

Poliisi ei olisi saanut ulkomaalaislain mukaisessa valvontatehtävässä mennä sisään asuntoon ja jättää noudattamatta poistumiskehotusta, koska tällaista toimivaltuutta ei ole säädetty laissa (3695/4/09*).

Vähimmän haitan periaatteen vastaista oli, että kun poliisikoira oli kaatanut roskaämpärin lattialle, sitä ei ollut siivottu ja myös sänky oli nostettu kyljelleen. Asunto olisi tullut jättää paremmin etsintää edeltäneeseen tilaan (4149/4/10).

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.

Vangin mahdollisuudesta pitää yhteyttä tilapäisen sairaalahoidon ja tutkimuksen aikana läheisiinsä ei ole erikseen säädetty. Vangin puhelimenkäyttöoikeutta

koskevia säännöksiä sovellettaessa ja puhelimenkäyttöoikeutta rajoitettaessa tulee ottaa huomioon, että kyse on perhe-elämän ja yksityiselämän suojan piiriin kuuluvasta oikeudesta (1686/4/11).

AOA piti mahdollisena, että isovanhemman kanteluksaan antamien tietojen ja muun asiakirja-aineiston perusteella edunvalvojana toimineen isovanhemman ja täysi-ikäisen kehitysvammaisen lapsenlapsen välillä oli sellainen henkilökohtainen side, joka kuului yksityiselämän ja perhe-elämän suojan piiriin (3096/4/09*).

VIESTINTÄSALAISUUS

Viestintäsalaisuuden rajoittamista on esimerkiksi postilähetyksen avaaminen ja lukeminen tai puhelun kuunteleminen ja tallentaminen. Näiden on perustuttava säädettyyn lakiin.

Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkinnassa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä. Vankien viestintäsalaisuudella on useissa tapauksissa merkitystä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Rangaistuksen suorittaminen ei perusta yleistä oikeutta loukata luottamuksellisen viestin suojaa missä tahansa vankilaan liittymättömässä rikostutkinnallisessa tarkoituksessa. Myöskään luottamuksellisen viestin lukemista ainakaan muiden kuin vankeusaikaan ajoituvien rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi ei voida perustella kirjeenvaihdon lukemista koskevalla vankeuslain kohdalla (3447/4/09*).

Asianajotoimiston vangille lähettämä kirje oli epähuomiossa avattu vankilassa, mikä vaaransi viestinnän suojan (186/4/10). Kun vankitietojärjestelmästä eikä muualtakaan ilmennyt perusteluja vangen kirjeiden lukemiselle, ei asiassa ollut osoitusta sille laillista perustetta kirjeiden lukemiselle eikä käytäntö tarkastaa vangen kirjeenvaihtoa ollut vankeuslain sääntelyn mukaista (3731/4/10).

Vankipuhelimen sijoittaminen vartijan työhuoneeseen merkitsi käytännössä puhelun kuuntelemista vankeuslain edellytykset sivuuttavalla tavalla (3507/4/10, samoin 2813/4/11).

Vankeuslain 13 luvun 2 § ei antanut viestintäsalaisuuden ja yksityisyyden suojan kannalta riittävällä täsmällisyydellä valtuutusta sellaiseen videovalvontaan, joka tallentaa yksityiskohtaisesti vangen ja tapaajan välisen keskustelun valvotussa tapaamisessa (4107/4/09*).

Poliisilaitoksen vahtimestari oli erehdyksessä avannut poliisivankilassa käräjämatkalla säilytettävänä olleen vankeusvangen oikeudenkäyntiavustajaltaan saaman kirjeen. AOA totesi, että koska kysymys on perustuslain turvaamasta viestinnän suojasta ja vielä erityistä suojaa nauttivasta asianajollisesta kirjeenvaihdosta, voidaan lakia soveltavalta virkamieheltä odottaa erityistä tarkkuutta ja valppautta lain soveltamisen käytännön tilanteissa (4439/4/10).

YKSITYISELÄMÄN JA HENKILÖTIETOJEN SUOJA

Mahdollisuus päästä seuraamaan julkista oikeudenkäyntiä ei saa edellyttää tuomioistuimen turvatarkastuksen yhteydessä alistumista yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen joutumiselle ulkopuolisten tietoon. Tuomioistuimen rakenteellisilla tilajärjestelyillä tai niiden puutteilla ei voida hyväksyttävästi perustella turvatarkastuksen suorittamista tavalla, joka loukkaa yksityiselämän suojaa (4250/4/09*).

Yksityisyyden suojaa loukkasi poliisin autoon kohdistama kotietsintä, koska etsinnän perusteena oli autossa havaittu kaasusumutin, vaikka luvattoman kaasusumuttimen hallussapito ei ole ampuma-aserikos (1065/4/10*).

AOA kiinnitti poliisin huomiota siihen, että jos poliisin toimenpiteelle ei ole laillisia perusteita, ei myöskään siihen liittyvä henkilötietojen (esimerkiksi valokuvien) käsittely ole lainmukaista. Samassa yhteydessä AOA totesi pitävänsä ongelmana sitä, että poliisin oikeutta kuvata tarkkailemiaan henkilöitä ei ole riittävän tar-

kasti säännelty. Tämä ongelma korjautuu vain osin vuoden 2014 alusta voimaan tulevilla pakkokeino- ja poliisilakien muutoksilla (1979/4/09*).

Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Puuttumista henkilön pukeutumiseen voidaan arvioida yksityiselämän kannalta (2740/4/09*).

Vangin yksityisyyden suojan johdosta niin sanottua sukupuolisääntöä on sovellettava myös riisuuntumista edellyttävissä vankilan turvatarkastuksissa, vaikka tästä ei vankeuslaissa säädetä (1473/4/11).

Jos vankilassa vierailevan ryhmän kokoonpano on sellainen, että vangin henkilöllisyys olisi lain perusteella pidettävä siltä salassa, vankien yksityisyyden suojaamiseen voi olla oikeudellinen velvollisuus. Vaikka näin ei olisi, vankien yksityisyyden suojasta huolehtiminen on monissa tapauksissa vähimmän haitan periaatteen mukainen toimintatapa (2398/2/08*).

Yksityisyys terveydenhoidossa ja sosiaalitoimessa

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

Potilaan terveydentilaa koskevia tietoja ei saa jättää sivullisten, kuten toisten potilaiden nähtäviksi. Salassa pidettävät tiedot tulee säilyttää lääkärin vastaanottohuoneessa siten, etteivät sivulliset näe niitä (1840/4/10*). Kätilö rikkoi salassapitovelvollisuutta ottaessaan potilaan asioissa oma-aloitteisesti ja potilaan tietämättä yhteyttä sosiaalitoimeen ja lasten suojeluun (1916/4/10*).

Sairaanhoitopiiristä ei olisi saanut lähettää avoimessa verkossa sähköpostiviestiä, josta kävi ilmi kantelijan saaneen sairaanhoitopiiristä terveydenhuollon palveluita (3438/4/09*).

Vakuutuslaitoksella oli oikeus saada vain välttämättömät tiedot vahingoittuneen henkilön potilasasiakirjoista. Terveydenhuollon ammattihenkilön on arvioi-

tava, mitkä tiedot ovat välttämättömiä luovutuspyynnöstä ilmenevän käyttötarkoituksen kannalta. Luovuttamisesta on myös tehtävä asianmukaiset merkinnät (4595/4/09*).

Vangin kanteluun selvityksen antanut Rikosseuraamuslaitoksen henkilökuntaan kuuluva lääkäri oli antanut selvityksensä sellaisenaan tiedoksi kantelijalle, vaikka hän oli tuonut selvityksessään esille toista vankia koskevia terveydenhoitoon liittyviä tietoja ilman tämän suostumusta. Terveydenhoitoon ja sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvissä tiedoissa on otettava huomioon potilaan ja asiakkaan yksityisyys ja se, että tietoja ei saa luovuttaa ilman henkilön suostumusta tai lakiin perustuvaa oikeutta (1575/4/10).

3.3.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAUS 11 §

Uskonnonvapauden kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ja omantunnon vapauden 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.

Uskonnonvapauden kuuluu oikeus erota uskonnollisesta yhdyskunnasta. Eroamismenettelyt eivät saa vaikuttaa niin, että ne tarpeettomasti vaikeuttavat tai jopa estävät henkilöitä käyttämästä perusoikeuttaan. Samalla niiden tulee kuitenkin turvata oikeus kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kolmen maistraatin menettely ei ollut tarpeellista eikä oikeassa suhteessa tavoitteidensa kanssa, kun ne eivät hyväksyneet eroakirkosta.fi-sivuston kautta tulleita eroilmoituksia. Menettely ei myöskään turvannut tasapainoisesti uskonnonvapauden eri ulottuvuuksia (3666/4/10*).

3.3.8 SANANVAPAAUS JA JULKISUUS 12 §

SANANVAPAAUS

Sananvapauteen 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. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja monitoroituus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu edistää sananvapautta.

Valtion tutkimuslaitos loukkasi tutkijan sananvapautta, kun se oli antanut hänelle kirjallisen varoituksen eduskunnan valiokunnassa asiantuntijana esiintymisen johdosta (3098/2/10*).

Valokuvaaminen ja valokuvien julkaiseminen ovat yksi sananvapauden käytön alue. Sananvapauden samoin kuin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan julkisuuden suhde asianomistajan yksityisyyden suojaan tuli esille tapauksessa, jossa KKO:n ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja oli kieltänyt kuvaamisen oikeussalin ulkopuolella eli KKO:n odotustiloissa. Yleisellä tasolla OA ei pitänyt poissuljettuna sitä, etteikö viranomainen voisi joissain olosuhteissa asettaa myös valokuvaamiselle jonkinasteisia rajoituksia perusoikeuksien välittömälle soveltamiselle perustuvien argumentteihin. Tässä tapauksessa ei OA:n mukaan kuitenkaan ollut kyse lain aukosta tai muutenkaan sellaisesta tilanteesta, jossa kuvaamiskielto olisi mahdollista ulottaa istuntosalin ulkopuolelle soveltamalla suoraan perus- ja ihmisoikeusnormeja. OA ei nähnyt asiassa muutakaan perustetta, jolla kuvaaminen olisi voitu kieltää tuomioistuimen odotustiloissa (3149/4/10*).

Maakuntajohtajalla ei ollut lain mukaista perustetta estää elokuvantekijää kuvaamasta saimaannorpan suojelua käsittelevää tiedotustilaisuutta, koska tämä ei ollut paikalla oikeudettomasti eikä kuvaaminen loukannut paikalla olijoiden yksityisyyttä (4314/4/09*).

Vangin lehdistölle osoittaman mielipidekirjoituksen lukeminen vankilassa oli lainvastaista, kun lukemisen perusteeksi esitettiin, että kirjeen epäiltiin sisältävän vankilan virkamiehistä väitteitä, jotka täyttäsivät kunianloukkauksrikoksen tunnusmerkistön. Vankien kirjeenvaihdon lukemiseen ja kirjeen pidättämiseen oikeuttavat säännökset eivät mahdollista sitä, että viranomaisen itse estää ennakolta virkatoimintaansa kohdistuvan arvostelun esittämisen (2703*, 2915*, 4356* ja 4357/4/09*, 3830/4/10* sekä 313/4/11*).

Vangin kirjeen pidättäminen tulee rajoittaa vain siihen osaan kirjettä tai postilähetystä, joka on pidättämisen perusteena, jos tämän osan erottaminen kirjeestä tai lähetyksestä on käytännössä mahdollista (3136*, 3220* ja 3315/4/09* sekä 907/4/10*).

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.

Käräjätuomari menetteli oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain vastaisesti, kun hän oli kieltäytynyt toimittamasta toimittajan pyytämää haastehakemusta rikosasian valmisteluistunnon jälkeen. Kyse oli nimenomaisen lain säännöksen ja vakiintuneen käytännön vastaisesta menettelystä. Menettely oli tietoinen, ja sitä oli perusteltu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisargumentein. Asiassa ei kuitenkaan ollut ehdottoman välttämättömiä syitä rajoittaa oikeudenkäynnin julkisuutta oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi (1094/4/11*).

AOA katsoi, että kunnan sivistyslautakunnan tuli pohdita vaihtoehtoisia tapoja esittää oppilasryhmät toimintakertomuksessa siten, että nimettyjen oppilaiden asema erityisoppilaina ei olisi pääteltävissä kertomuksesta (2983/4/09).

Sellaisten asiakirjojen osittainenkin pidättäminen van- gille osoitetusta postilähetyksestä, jotka asiakirjat antanut viranomainen on arvioinut julkisiksi, voi tulla kyseeseen vain erittäin poikkeuksellisesti ja vain hyvin painavin perustein (3136*, 3220* ja 3315/4/09* sekä 907/4/10*).

Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on ollut kysymys tietopyyntöä koskevan asian käsittely- ajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä täl- lainen asia ”viivytyksettä” ja tieto julkisesta asiakirjas- ta annettava ”mahdollisimman pian”, viimeistään kah- den viikon tai – tietyin edellytyksin – viimeistään kuu- kauden kuluessa tietopyynnöstä. Hallinnon julkisuu- teen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisydestä asiakkaan et- siessä tarvitsemaansa tietoa.

Käräjäoikeuden menettely asiakirjapynnön käsitte- lyssä oli julkisuusperiaatteen kannalta epätydyttä- vä. Säännönmukainen asianosaisen nimen tai asian diaarinumeron edellyttäminen ei menettelytapana toteuttanut viranomaisen velvollisuutta avustaa tie- topynnön yksilöinnissä (556/4/10).

Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteiden maksulli- suutta koskevan asetuksen mukaisen maksun perimi- nen myös sähköisesti toimitetuista tilinpäätösasiakir- joista oli ristiriidassa julkisuuslain 34 §:n 1 momen- tin kanssa. OA ei myöskään pitänyt hyväksyttävänä sitä, että asetuksessa säädetyllä tavalla julkisuuslain 34 §:stä sovelletaan vain sen maksullisia suoritteita koskevia 2 ja 3 momenttia, mutta ei pykälän 1 mo- mentin säännöstä maksuttomista tiedonsaantitavois- ta (1804/2/08).

3.3.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISSVAPAAUS 13 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin ko- koontumis- ja yhdistymisvapaudesta entistä täsmälli- semmin. Myös mielenosoitusoikeus ja ammatillinen yhdistymisvapaus turvattiin nimenomaisesti. Yhdis- tymisvapauden osana mainittiin myös oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin eli niin sanottu negatiivinen yhdistymisvapaus.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta käsitellään yleen- sä mielenosoituksiin liittyvissä kanteluissa. Usein on kysymys sen arvioimisesta, onko poliisi riittävästi tur- vannut kokoontumisvapauden käyttämistä. Myös yh- distysten rekisteröimismenettelyyn liittyviä kanteluita esiintyy. Kertomusvuonna ei ratkaistu yhtään kokoon- tumis- ja yhdistymisvapauteen liittyvää asiaa.

3.3.10 VAALI- JA OSALLISTUMIS- OIKEUDET 14 §

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yksilön perusoikeuksiksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisis- ta osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaan sää- tää PL:n tasolla. Äänestysoikeus kuuluu vain PL:ssä erikseen mainituille henkilöille, esimerkiksi valtiollis- sa vaaleissa vain Suomen kansalaisille. Tämän ohel- la julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskun- nalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään kos- kevaan päätöksentekoon.

Kunnan toimialaan ei kuulu poliittisen toiminnan tu- keminen ja kuntalain mukaan kunnalla on velvolli- suus kohdella asukkaitaan tasapuolisesti. Kaupunki oli toiminut virheellisesti antaessaan vaalitukea joille- kin kansanedustajille tai heidän tukiryhmilleen. Kau- pungin olisi tullut pidättäytyä tuen myöntämisestä (3629/4/09*).

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.

Yleinen edunvalvoja oli selvittänyt puutteellisesti päämiehensä omaisia, minkä johdosta hän menetteli virheellisesti vainajan koti-irtaimiston luovutuksessa. Perintökaaren mukaisesti ainoalle perilliselle kuuluvan omaisuuden luovuttaminen muulle taholle loukkasi perillisen omaisuudensuojaa (3036/4/09*).

Perimmältään omaisuuden suojasta johtuu, että takavarikon kumoamisen jälkeen peruste esineen hallusapidolle poliisissa poistuu ja poliisin on ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti ilmoitettava omistajalle, että takavarikosta vapautunut esine on noudettavissa (89 ja 1828/4/10). Takavarikoidun omaisuuden palauttaminen on perustellumpaa henkilökohtaisesti kuin postitse (4483/4/10). Lain perusteella huumausaineen viljelyyn tarkoitettun tarvikkeen hävittäminen on tehtävä todistettavasti, mikä edellyttää selkeää erillistä dokumentointia (100/4/10*).

Oli virheellistä pitää kantelijan ampuma-asetta poliisin hallussa yli puoli vuotta ilman ampuma-aselain edellyttämää päätöstä sen väliaikaisesta haltuunotosta (436/4/10).

3.3.12 SIVISTYKSELLISET 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 kykensä 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.

Oppilaaseen perusopetuslain nojalla kohdistettavat kurinpitokeinot on lueteltu laissa selkeästi ja tyhjentävästi eikä koulu-uhkaustapauksen selvittelyssä olisi saanut käyttää muita kuin lain sallimia ja siinä rajattuja kurinpitokeinoja (2277/4/10*).

Tutkimuslaitoksen tutkijan sananvapauden voidaan katsoa olevan juuri tieteen ja tutkimuksen vapaudesta johtuen tietyllä tavalla erityisempää kuin tavallisen virkamiehen tai julkisyhteisön työntekijän sananvapauden (3098/2/10*).

3.3.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

PL:ssä on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä, myös saamelaisten, 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, elinkeinovapautta 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.

Laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja kielellisten perusoikeuksien toteutumisesta selostetaan toimintakertomuksen vuoden 2011 erityisteemaa käsittelevässä jaksossa s. 92 ja jaksossa Kieliasiat s. 290.

3.3.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

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

3.3.15 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 terveystalvet. Erikseen

mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

OIKEUS VÄLTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON JA HUOLENPITOON

Toimeentulotuki on perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahatuu. Kaupungin tehtävänä oli huolehtia, että sillä oli käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa ja että se voi tehdä toimeentulotukipäätökset lain edellyttämällä tavalla viivyttysettä. Henkilökunnan vähäisyys ja siitä aiheutunut hakemusten ruuhkautuminen ei oikeuttanut toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyksiin (3518/4/10).

Suun terveydenhuollossa ei ollut järjestetty terveydenhuoltolaissa edellytettävä ympärivuorokautista päivystystä. Järjestely ei turvannut potilaiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon eikä riittäviin terveystalvetuihin (272* ja 2767/2/10* sekä 1451/2/11*).

Potilaalle tuli turvata tarpeellinen lääkehoito myös silloin, kun lääkevalmiste jäi korvausjärjestelmän ulkopuolelle (3233/2/08).

Edunvalvonnassa olevan henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon jäi toteutumatta, kun edunvalvontatoimistossa ei ollut havaittu päämiehen kuntoutustuen päätymistä, jolloin hän oli jäänyt vaille säännöllisiä tuloja (3415/4/10).

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.

Kantelija jäi ilman perustoimeentulon turvaa työttömyyskassan jätettyä maksamatta hänelle vuosina 2008 ja 2009 työttömyysetuutta sairauspäivärahan omavastuuajoilta (4652/4/09*).

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 hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Yhteistoiminta-alueen yhteislautakunnan tehtäviin kuului vastata yhteistoiminta-alueella kuntien lakisääteisten terveyspalvelujen järjestämisestä ja siten myös tarvittavien lääkärin vastaanotopalvelujen saatavuuden turvaamisesta. Järjestämisvastuu säilyy yhteislautakunnalla myös ostopalveluita käytettäessä (363/4/10*).

Kuntayhtymä järjesti lymfaterapiaa lääkinällisenä kuntoutuksena vain niille rintasyöpöpotilaille, joilla oli leikkauksen jälkeisen turvotustilan lisäksi jokin muu komplisoiva tilanne. Näin menetellessään kuntayhtymä sulki tosiasiaa järjestämisvelvollisuutensa ulkopuolelle potilaita, jotka olisivat olleet oikeutettuja lymfaterapiaan lääkinällisenä kuntoutuksena heidän yksilöllisen hoidon tarpeensa perusteella (1725/4/10*).

Terveydenhuoltolain mukaan sosiaali- ja terveystoimintalain (STM) asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä perusteista, joilla apuvälineitä luovutetaan käyttöön. On välttämätöntä antaa ministeriön asetus, jotta lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen yhdenvertainen saatavuus voidaan turvata (1868/4/10*).

Kantelijan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska häntä ei sairaanhoitopiiriin puutteellisen ohjeistuksen vuoksi lähetetty yliopistollisen sairaalaan äitiyspoliklinikalle synnytystavan arvioon ja synnytyksen suunnitteluun, vaikka syntyvän lapsen isällä oli perinnöllinen veren hyytymishäiriö (18/4/10*).

Vanhuksen lääkehoidossa olleet puutteet ja vanhainkodin laiminlyönti laatia hänelle hoito- ja palvelusuunnitelma eivät turvanneet hänen oikeuttaan riittäviin terveyspalveluihin ja laadultaan hyvään hoitoon (230/4/10).

OA ei pitänyt riittävänä, että kantelijan pitkäaikaisen terapian lopettamiskirjeessä ei ollut muuta ohjausta kuin klinikkojohtajan puhelinnumero. Vaikka terapian lopettamisesta ei olisi päästy yhteisymmärrykseen, kantelijan terapian lopettamisesta olisi tullut pyrkiä päättämään yhteisymmärryksessä potilaan kanssa potilaslain mukaisesti (706/4/11).

Terveyskeskuslääkäri menetteli virheellisesti ohjaamalla potilaan ottamaan itse yhteyttä erikoislääkəriin. Potilaalle olisi tullut tehdä päiväsvastaanoton jälkeen lähete erikoissairaanhoidon jatkotutkimuksiin kiireellisyysluokituksella 1–7 vrk (3346/4/09).

Opaskoirapalvelut ovat lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinepalveluja, joiden ei tule aiheuttaa käyttäjälleen kustannuksia. Opaskoiran käyttäjälle maksettavan huoltokulukorvauksen tulee kattaa opaskoiran huollosta käyttäjälleen aiheutuneet tosiasialliset ja perustellut kulut (3535/4/09*). Koska Näkövammaisten Keskusliitto ry ei ilmoittanut sairaanhoitopiirille opaskoiran tilapäisestä poisottamisesta opaskoiran käyttäjältä, hän jäi ilman sairaanhoitopiiriin hänelle myöntämää lääkinällisen kuntoutuksen apuvälinettä, opaskoiraa, yli neljän kuukauden ajaksi eikä hänen selviytymistään päivittäisissä toiminnoissa tuettu tuolloin muullakaan tavalla (4538* ja 4664/4/09*).

Opioidiriippuvaisen potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska hän pääsi hoitoon vasta yhdeksän kuukauden kuluttua hoidon tarpeen arvioinnista (569/4/10).

OA saattoi sosiaali- ja terveyslautakunnan sekä sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta, kun potilaille ei voitu ilmoittaa hoitoon pääsyn ajankohtaa lääkäriresurssien riittämättömyyden vuoksi (1234/4/10).

Potilaan tarpeellinen suun terveydenhuolto viivästyi kohtuuttomasti terveyskeskuksessa, koska hän sai palvelusetelin hoidon aloittamiseksi vasta lähes puolen-toista vuoden kuluttua hänen hoidon tarpeensa arvioinnista (2424/4/10*).

Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun hän joutui odottamaan kiireettömään hammashoittoon pääsyä yli kolme vuotta kaksi kuukautta (3160/4/10*). Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, kun hän joutui odottamaan hoitoon pääsyään hammashoitolaan lähes yhdeksän kuukautta (2453/4/10).

Puutteelliset asiakirjamerkinnät

Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan PL 21 §:n mukaisen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja PL 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista.

Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ei voinut antaa OA:n pyytämää lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa kantelijan hoidon sisällöstä ja sen toteuttamisesta. Tämän vuoksi OA ei myöskään itse voinut arvioida sitä, oliko kantelija saanut laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa ja oliko terveyskeskuslääkäri menetellyt ammatti-toiminnassaan asianmukaisesti (598/4/10*).

Potilasasiakirja-asetuksen mukaista menettelyä olisi ollut, että päivystävä lääkäri olisi jälkikäteen seuraavana arkipäivänä merkinnyt potilasasiakirjoihin puhelimitse antamansa lääkemääräyksen. Vähimmäisvaatimuksena on pidettävä sitä, että päivystävä lääkäri tarkistaa ja varmistaa sen, että hänen antamansa määräykset potilaan hoidosta ja lääkityksestä ovat tulleet oikein ymmärretyiksi ja kirjatuiksi potilasasiakirjoihin (1245/4/10).

DNR-päätöksen ("ei elvytetä" -päätös) tekemistä koskevan informaation tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Informaation antamisesta potilaalle tai hänen edustajalleen on myös tehtävä merkinnät potilasasia-

kirjoihin. Merkinnoista tulee niin ikään käydä ilmi, mikä on potilaan tai hänen edustajansa käsitys tehdystä päätöksestä (1571/4/10).

Potilaan suun terveydenhuollon tarpeen arvioineen hammashoitajan olisi tullut tehdä hoidon tarpeen arvioinnista asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin (2453/4/10). Lääketieteen kandidaatti menetteli potilaslain sekä potilasasiakirja-asetuksen vastaisesti, kun hän ei merkinnyt kantelijalle antamiaan jatkohoitohjeita potilasasiakirjoihin (514/4/10).

Kaupungin suun terveydenhuollon ajanvarauksessa laiminlyötiin lakisääteinen velvollisuus tehdä potilasasiakirjoihin merkinnät puhelinpalveluna tehdystä potilaan hoidon tarpeen arvioinnista (3192/4/10).

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 VASTUUN YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Ympäristön tulee säilyä elinkelpoisena, jotta kaikki muut perusoikeudet voivat toteutua. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusluettelossa yhteydessä sisällytettiin perusoikeusluetteloon tätä asiaa koskeva erityinen säännös. Siinä on kaksi ainesosaa: ensinnäkin kaikille kuuluva vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toiseksi julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

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 asianosaisen kuulemisesta, vuorovaikutuksesta kaavoituksessa, vireillepano-oikeudesta ja oikeudesta saada valituskelpoinen päätös tai valitusoikeudesta ympäristöasioissa.

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 oikeusasiamiehen 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 laintasoisista säännöksistä (EIS 6 artikla koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen rinnastuvia viranomaisia eikä hallintoviranomaisia). Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoisesta 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 ihmis-oikeusnormeihin.

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

Seuraavassa tarkastellaan oikeusasiamiehen työssä paljon esillä olevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita. Ratkaisuiden suuresta määrästä johtuen mukaan ei ole otettu mukaan läheskään kaikkia kertomusvuonna annettuja ratkaisuja, joissa on käsitelty PL 21 §:ssä turvattuja oikeuksia. 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 neuvojen antamisesta, vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Potilaan välitön yhteydensaanti terveyskeskukseen puhelimella kesti 15 minuuttia, jonka jälkeen ajanvarauksesta vastattiin ”odottakaa hetkinen”, minkä jälkeen odotusaika jatkui toiset 15 minuuttia (1144/4/10). Toisessa tapauksessa potilaan välitön yhteydensaanti puhelimella terveysasemalle kesti 32 minuuttia (2697/4/10). Näin pitkä odotusaika ei ollut sopusoinnussa hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kanssa.

Terveyskeskuksen perushoitaja oli kieltäytynyt ilmoittamasta potilaalle nimeään, koska potilas oli aikaisemmin käyttäytynyt aggressiivisesti hoitohenkilökuntaa kohtaan. OA katsoi, että sen jälkeen kun välitöntä turvallisuushkaa ei enää ole, ei virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilöllisyyttä voida salata (3650/4/09). Vanhempi konstaapeli ei esittänyt hyväksyttävää syytä sille, ettei hän ilmoittanut sukunimeään sitä kysyneelle henkilölle, jolle hän teki puhalluskokeen (2680/4/10). Myös käräjäoikeuden turvatarkastusta suorittaneen yksityisen vartiointiliikkeen vartijan olisi tullut ilmoittaa kysyttäessä koko nimensä (4250/4/09*).

Ministeriön julkaisemiin tilastoihin tutustuminen – oli pa kyse painetussa muodossa tai verkossa julkaistusta tilastosta – ei ole sellaista perinteistä asiointia tai asian käsittelyä viranomaisessa, jota hallintolain sääntely palveluperiaatteesta ja siihen sisältyvästä asiakaslähtöisyydestä perinteisimmillään koskee. Toisaalta asiakaslähtöisyydellä on merkitystä myös nykyaikaisissa sähköisissä toimintaympäristöissä, kuten viranomaisten erilaisten verkkopalveluiden järjestämisessä. Laajassa mielessä myös esimerkiksi sen voitiin katsoa kuuluvan asiakaslähtöisyyden piiriin, miten vaivattomasti tietoa on kansalliskielillä saatavissa ja löydetävissä viranomaisten verkkosivuilta (1308/4/10).

Päivähoitoyksikön viranhaltijat olivat antaneet kantelijalle väärää tietoa siitä, että kantelijan pitää itse toimittaa äidinmaitokorvike päiväkotiin. Kantelija ehti toimittaa noin viikon ajan korviketta päiväkotiin ennen kuin asia korjaantui päivähoitoyksikön esimiehen selvitettyä asian viipymättä palattuaan vuosilomalta (109/4/11). Kantelija sai TE-toimistossa puutteellista informaatiota työttömyysetuusoikeudesta ulkomaanmatkan ajalta (702/4/10).

Kirjoituksiin vastaaminen

Hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiselle osoitetuihin asiallisiin kirjeisiin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asian viivytyksettömälle käsittelylle ei ole sinänsä hallintolaissa säädetty erityistä määräaikaa.

Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) ja sen työvoimaohjaaja olivat vastanneet kantelijan tiedusteluihin vasta kaksi kuukautta ensimmäisen tiedustelun jälkeen (678/4/11). Verotoimisto vastasi Tanskassa asuvan kantelijan yksilöityyn ja selkeään tiedusteluun vasta hänen kanneltuaan oikeusasiamiehelle (2796/4/10). Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ylitarkastaja oli huoneen vaihdon yhteydessä siirtänyt kansalaiskirjeen asiakirjat muiden asiakirjojen joukkoon. Virheen seurauksena kirjeeseen vastaaminen kesti yli viisi vuotta (467/2/11).

Verotoimiston laiminlyönnin vuoksi kantelija jäi epätie-toisuuteen verotuksensa toimittamisen perusteista ja hän epäili, että synnä vastaamattomuuteen oli se, että hänen verotuksensa oli toimitettu väärin. AOA kiinnitti verotoimiston huomiota viranomaisen neuvonta- ja vastaamisvelvollisuuteen. Tämä velvollisuus on erityisen korostunut sellaisten asiakkaiden kohdalla, joilla ei ole kiinteitä siteitä Suomeen ja joiden on siten itse vaikea selvittää verotuksensa perusteita (2796/4/10).

OIKEUS SAADA ASIA KÄSITELLYKSI JA OIKEUS TEHOKKAAISIIN OIKEUS- SUOJAKEINOIHIN

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

PL 21 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhaku-oikeus 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.

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskel-poisien ratkaisun saamisesta tai, harvemmin, valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat siihen, voiko henkilö ylipäättään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä valituskielloja ongelmallisina PL 21 §:n 1 momentin kannalta (esim. PeVL 70/2002 vp, s. 5–6). Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomaisen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhaku-oikeuden käyttämistä varten. Muutoksenhaku-oikeuden käyttämisen kannalta olennaisessa asemassa ovat lisäksi ratkaisun perustelut.

Oikeussuojakeinon tehokkuus voi eräissä tapauksissa edellyttää oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan hyvittämistä tavalla tai toisella. Oikeudenkäyntimenetelyissä EIS 13 artikla jättää valinnanvaraa valita hyvityksen toteuttamistapa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitetun hyvityksen suorittamiseen. OA:lla on kuitenkin mahdollisuus tehdä erilaisia hyvityksiin tähtäviä esityksiä. Rikosprosessien aiheuttomasta viivästyisestä aiheutuva aineeton vahinko on tietyissä tapauksissa korvattavissa oikeudenkäyntimenetelyissä (ks. KKO 2005:73, 2006:11 ja 2011:38).

Lakiin on nyttemmin otettu säännökset oikeudenkäynnin viivästyksiä ehkäisevistä ja hyvittäväistä oikeussuojakeinoista. Asian kiireelliseksi määrittämisestä käräjä-oikeudessa säädetään oikeudenkäymiskaaren (OK) 19 luvussa. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- tai rikosasiasassa viivästyy (ks. KKO 2011:87).

OA kannatti OM:lle antamassaan lausunnossa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain soveltamisalan laajentamista hallintotuomioistuimiin.

OA:n mukaan lain tulisi kuitenkin tulla voimaan mahdollisimman pian eikä vasta vuoden 2013 alussa (2438/5/11*). OK 19 luvun mukainen hakemus asian kiireelliseksi määrittämisestä on käsiteltävä viivytyksettömästi ja asianmukaisesti, jotta tämä oikeussuojakeino oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan toimisi tehokkaasti. Käräjäoikeus antoi kiirehtimishakemukseen päätöksen vasta noin kahden ja puolen kuukauden päästä. Kantelijan kirje oli virheellisesti tulkittu tavanomaiseksi kiirehtimispyynnöksi (740/4/10).

Koska kantelijan asiamies oli kirjallisesti vaatinut nimenomaan ulosottokaaren säännöksen mukaisesti päätöstä siitä, tulisiko ulosmittaus peruuttaa sillä perusteella, että saatava oli täysin suoritettu, olisi ulosottomiehen tullut tehdä asiassa kirjallinen valituskel-poinen päätös (3260/4/10).

Maanmittaustoimiston maanmittausteknikko ilmoitti kantelijalle, että tämän hakema lohkominen jätetään suorittamatta kaavallisista syistä. Menettely oli virheel-linen, koska lohkoisen edellytysten olemassaolo kuului toimituksessa ratkaistaviin asioihin. Maanmittaus-toimisto menetteli myös virheellisesti palauttaessaan kantelijalle toimitushakemuksen ilman, että tämä oli peruuttanut hakemuksensa tai että hakemuksen hylkäämisestä oli tehty päätös (3081/4/09*).

Kaupungin olisi tullut antaa uutta sijoituspaikkaa koskevat muutoksenhakukelpoiset päätökset vanhuksille, jotka sijoitettiin uudelleen perusturvalautakunnan päätöksen nojalla. Lisäksi vanhainkodin alasajoa koskevasta asiasta olisi tullut tiedottaa jo päätöksen valmisteluvaiheessa (4768/4/09). Kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen olisi tullut kuulla asiakasta ja antaa tälle muutoksenhakukelpoinen päätös muuttaessaan asiakkaan voimassa olevan päätöksen sisältöä yleisohjeella. Asiakkaalle tulee antaa häntä koskeva uusi päätös, jotta asiakas voi niin halutessaan saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi (2599/4/10).

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn potilaan omaisuuden haltuunotosta olisi tullut tehdä kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen (3209/4/09). Terveysaseman henkilökunta ei ollut tehnyt asianmukaisia merkintöjä kantelijan eristämisestä ja hänen omaisuutensa tarkastamisesta. Menettelyllä loukattiin kantelijan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon

(3296/4/09*). Täysi-ikäisen kehitysvammaisen henkilön ja hänen isoäitinsä tapaamisten rajoittamisesta oli tehty isoäidille osoitettu päätös. Päätökseen olisi tullut liittää valitusosoitus (3096/4/09*).

Vangin pyytäessä omaisuutta haltuunsa tarkkailuseliin tulisi kysymys haltuun antamisesta päättää kunkin esineen osalta erikseen, ja siltä osin kuin pyydettyä omaisuutta ei anneta haltuun, tulisi epäamisestä tehdä kirjallinen päätös oikaisuvaatimusosoituksineen (1804/4/10). Vaikka aiemman hallintopäätöksen tai hallintolainkäyttöpäätöksen pysyvyys tai oikeusvoimavaikutus olisi vankilan mielestä epäselvä, on vangin oikeusturvan kannalta perustellumpaa tehdä aiemmin kielteisesti ratkaistuun vangin lupaa tai hakemusta koskevaan asiaan uusi päätös kuin jättää päätös tekemättä (3412/4/09*). Vangille olisi tullut antaa henkilötietolain 29 §:n mukainen kieltäytymistodistus, kun hänen vaatimukseensa potilasasiakirjamerkintöjen korjaamisesta ei suostuttu (4887/4/09).

Kaupungin sosiaalitoimen olisi tullut antaa lapsen äidille kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta kiireellisen sijoituksen aikana (4462/4/10). Kunnan päihdehuollon asumispalveluja kirjallisesti hakeneelle henkilölle olisi tullut antaa kirjalliset, perustellut päätökset muutoksenhakuohjeineen ilman aiheetonta viivytystä (2783/4/10). Sosiaalitoimen tekijä oli unohtanut antaa kantelijan toimeentulotukihakemukseen kirjallisen päätöksen (3836/4/10).

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 laillisuusvalvonnessa jatkuvasti esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa kyse ei ole ollut varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi katsottavasta menettelystä. Oikeusasiamies 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, työsuhteeseen, 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 viivtaus ”yleiseen työtilanteeseen” ei kuitenkaan riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi. Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Tällöin asiassa voi hyvän hallinnon näkökulmasta usein olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia.

Kunnan viranomaiset

Kertomusvuonna toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli edelleen lainvastainen useassa kunnassa. Toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 208.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi viivytteli hallinto-oikeuden sille palauttaman vammaispalveluasian käsittelyssä lainvastaisesti, kun sitä käsiteltiin palautuksen jälkeen lähes kuusi kuukautta (2224/4/10). Omaishoidontukihakemuksen lähes viiden kuukauden kokonaiskäsittelyaika oli asian laatuun ja yksilön oikeusturvaan nähden liian pitkä (306/4/10). Vastaavasti perhehoidon asiakasmaksupäätösten käsittelyaika, yli kahdeksan kuukautta, oli liian pitkä (2742/4/09). Kunnan tietolautakunnan ratkaistavaksi yksityisieläin nojalla saatetun asian käsittelyaika noin yksi vuosi kuusi kuukautta oli sen laatuun ja laajuuteen nähden kohtuuttoman pitkä (1595/4/09*).

Kaupungin TE-toimiston menettelyn huolimattomuuden takia työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen viivästyi aiheettomasti ja käsittelyaika ylitti asetuksessa säädetyn määräajan (2774/4/11). Kantelijan lausuntopyyntö oli eksynyt vääriin asiakirjoihin työvoimatoimistossa, mistä syystä lausunnon antaminen viivästyi aiheettomasti (4515/4/09). Kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti kahdeksan kuukautta. Kiinteistölaitoksen johtokunnan katsottiin laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan oikaisuvaatimus viivytyksettä (4864/4/09*).

Kaupungin peruspalvelulautakunnan yksilöasioiden jaosto käsitteli päivähoitomaksujen takaisinmaksuvaatimusta täsmälleen vuoden päästä hakemuksen tultua vireille. AOA piti hakemuksen käsittelyaikaa liian pitkänä (2452/4/10). Viivästyksestä oli kyse myös peruspalvelupäällikön lausunnon antamisessa yksityisen perhekuntoutuskodin lupahakemukseen (1611/4/10), kuntoutussuunnitelman laatimisessa terveyskeskuksessa (1489/4/10) sekä elatusapuasian käsittelyssä kahdessa kunnassa (845/4/10).

Kansaneläkelaitos (Kela)

Kantelijan kannalta oli kohtuutonta, että Kelalta kesti 19 päivää hankkia työttömyyskassasta tarvitsemansa tiedot. Kantelijan työttömyysturvahakemuksen käsittely kesti Kelassa 1,5 kuukautta (2776/4/10). Työttömyysturvahakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt yli kaksi kuukautta pääosin aiheettomasti (1553/4/10).

Kelan vakuutuspiiri oli laiminlyönyt käsitellä kuntoutusrahan takaisinperintäasiaa riittävän huolellisesti, kun se oli ilmoittanut kantelijalle lakkautetun toimiston tilinumeron ja antanut virheellisen eräpäivän lähettämäänsä laskuun. Virheiden takia asian käsittely oli viivästynyt (2664/4/10). Kelan perintäyksikkö laiminlöi takaisinperintäasian huolellisen käsittelyn, kun se oli reagoinut etuuden saajan kuolemaan vasta kahden vuoden kuluttua ja kirjannut kantelijan kirjeen vääriin asiakirjoihin. Myöskään takaisinperintätoimet eivät olleet edenneet viivytyksettä (4785/4/09).

Poliisi ja syyttäjä

Tutkintapyyntö odotti esitutkinnan aloittamista tai aloittamatta jättämistä koskevaa päätöstä 11 kuukautta. Viivästyksen syynä olivat olleet poliisilaitoksen huono työtilanne, kiireellisemmiksi arvioitujen asioiden priorisointi sekä tutkinnanjohtajan poissaolot (658/4/11). Vammantuottamuksen esitutkinta oli aiheettomasti viivästynyt eikä poliisi ollut riittävän selvästi selvittänyt asianomistajatahalla edellytyksiä sille, että asia tutkitaan vammantuottamuksena (4679/4/09).

Omana aloitteena selvitettiin poliisirikosasioiden käsittelyn kestoa ja seurantaa. Viipymisissä esille ei tullut lainvastaisuutta. Seurannasta AOA korosti, että syyttäjänvirastoissa esimiesten tulee seurata, etteivät poliisirikosasiat tarpeettomasti viivästy, ja valtakunnansyyttäjänviraston tulee seurata valtakunnallista tilannetta. Puutteena on, että tilastotiedot ovat edelleen osin manuaalisen kirjanpidon varassa – ennen VITJA-uudistusta 2014 tietojärjestelmiä ei kehitetä tältä osin (610/2/10).

Useita talousrikoksia koskevan asian yli 10 vuoden kokonaiskäsittelyaika, mukaan lukien neljän vuoden syyteharkinta-aika, oli kohtuuttoman pitkä. Oikeuskäsittely oli vasta aluillaan. AOA kiinnitti valtakunnansyyttäjän huomiota Helsingin syyttäjänviraston talousrikososaston vaikeaan tilanteeseen (3460/4/09). Vamman tuottamusta ja virkarikosta koskevan asian kokonaiskäsittelyaika ensimmäisestä kuulustelusta syytteen peruuttamiseen ja käräjäoikeuden vapauttavaan tuomioon oli yli viisi vuotta ja ehdottomasti liian pitkä (116/4/10).

Tuomioistuimet

OM:n tietoon saatettiin käsitys siitä, että asetus käräjäoikeuksien päivystysjärjestelyistä ei kaikilta osin vastaa poliisin tarpeita. Päivystys ei koske kaikkia tuomioistuinten päätösvaltaan kuuluvia pakkokeinolaan 5a luvun mukaisia pakkokeinoja ja poliisilain 3 luvun tiedonhankintaa, jotka voivat olla hyvinkin kiireellisiä eivätkä siten voi odottaa virka-ajan alkamista (127/2/11*).

Valituslupa-asiat olivat vireillä KHO:ssa 20 kuukautta ilman minkäänlaisia aktiivisia toimenpiteitä ja asian

luonteen selvittämistä (704/4/10*). Tuomioistuimen tuli toimia aktiivisesti valitusasiassa pyytämänsä lausunnon saamiseksi, kun lausunto oli viivästynyt ja kyseessä oli kiireellisesti käsiteltävä mielenterveysasia. Valituksen käsittely KHO:ssa kesti lähes vuoden ja neljä kuukautta (1580/4/09). Kirjallisessa menettelyssä käsitellyn ja ratkaistun vahingonkorvausasian lähes kahden vuoden ja yhdeksän kuukauden käsittelyaika käräjäoikeudessa oli pitkä, kun asia ei ollut erityisen vaikea tai monimutkainen (11/4/11).

Kiinteistöriidan tuomioistuinkäsittelyn kesto (yli seitsemän vuotta ja kolme kuukautta) oli liian pitkä (1458/4/10*). Verotuksen oikaisulautakunnalle annettiin huomautus, kun se oli antanut päätökset kantelijan oikaisuvaatimuksiin vasta viiden vuoden ja viiden kuukauden päästä (1330/4/10*). Valituksen käsittely työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa kesti 18 kuukautta ja katsottiin aiheettomaksi viivytykseksi (3315/4/10*).

Muut viranomaiset

Verohallintoon oli tehty toistasataa oikaisuvaatimusta lähdeveron palautushakemuksista annettuihin päätöksiin vuoden 2009 marraskuun loppuun mennessä. Noin kolmasosassa asioista käsittelyaika ylitti kymmenen kuukautta. Eräiden lähdeveron palautushakemusten käsittelyaika Verohallinnossa todettiin lainvastaiseksi. Syynä oli asioiden priorisointi ja asioiden lukuisuuteen nähden riittämätön käsittelijöiden määrä. Oikaisuvaatimusten käsittelyyn oli resursoitu vain yksi henkilö (4137/2/09*).

Jos turvapaikanhakijan alaikäisyydestä ja YK:n lasten oikeuksien sopimuksen soveltuvuudesta on epäselvyyttä, tulee turvapaikanhakijan ikä pyrkiä selvittämään ilman aiheetonta viivytystä. Muutenkin, jos viranomainen ei joutuisasti puhuttele turvapaikanhakijoita, viivästyy myös mahdollisuus saattaa asia riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi (270/2/11).

Kantelun käsittely kesti Valvirassa 15 kuukautta, mikä ylitti selvästi STM:n ja Valviran tulossopimuksessa asetetun kanteluasioiden käsittelyajan mediaanin. Pitkä käsittelyaika johtui asian esittelijän käsiteltävänä olle-

den asioiden suuresta määrästä (4900/4/09). Kantelun käsittely aluehallintovirastossa (AVI) kesti kohtuuttoman kauan, 22 kuukautta (2903/4/10).

Vakuutusyhtiölle annettiin huomautus liikennevakuutusasian käsittelyn viivästyttämisestä, kun asian käsittely yhtiössä oli kestänyt lähes kaksi vuotta (271/4/10*). Kantelijan bonusosuuden palauttamista koskevan asian käsittely kesti vahinkovakuutuksessa kolme viikkoa, eikä täyttänyt viivyttyneen käsittelyn vaatimusta (1556/4/10). Kantelijan ansionmenetykskorvausvaatimuksen käsittely kesti vakuutusyhtiössä seitsemän kuukautta senkin jälkeen, kun kantelija oli toimitanut yhtiölle sen pyytämän selvityksen. Käsittelyaika oli pitkä, ottaen huomioon erityisesti sen, että asia oli ollut vireillä yhtiössä jo kaksi vuotta (2187/4/10).

Potilasvahinkoasiat tulee käsitellä erityisen joutuisasti silloin, kun on kyse hakijan toimeentuloa turvaavan korvauksen myöntämisestä. Perhe-eläkettä koskevan asian käsittely Potilasvakuutuskeskuksessa kesti kuitenkin yli kaksi vuotta (1645/4/09).

Ulosottoon syksyllä 2005 vireille tulleessa asiassa velallisen omaisuutta ei ollut ennen vuotta 2010 selvitetty niin, että ulosoton tietoon olisi tullut velallisen omistamat osakeyhtiön osakkeet. Ensimmäinen ulosotoselvitys velalliselle oli tehty vasta, kun hän oli noin neljän vuoden ajan lyhentänyt ulosotossa ollutta velkaansa maksusuunnitelman perusteella (3485/4/10).

Ansiopäivärahahakemuksen käsittelyaika, lähes kaksi kuukautta, työttömyyskassassa oli liian pitkä (3989/4/09). Kantelijan koulutustukihakemuksen käsittely oli kestänyt 41 päivää työttömyyskassassa, mitä aikaa voitiin pitää pitkänä (4409/4/09). Ansiopäivärahahakemuksen käsittely kesti työttömyyskassassa yli 7 viikkoa, mikä oli liian pitkä käsittelyaika. Tärkeätä myös on, että työttömyysetuutta hakeva saa tiedon siitä, kuinka pitkään hän mahdollisesti joutuu odottamaan hakemuksensa käsittelyä (79/4/10). Työttömyyskassalle annettiin huomautus siitä, että se oli vasta tammikuussa 2010 suorittanut kantelijalle lisäyksen ansiopäivärahaan kassan lokakuussa 2008 antaman päätöksen perusteella (3084/4/09).

KÄSITTELYN JULKISUUS

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuimenmenettelyissä järjestettävien suullisten käsittelyiden yhteydessä. Toista perustilannetta eli asiakirja- ja tietopyyntöjen toteuttamista on käsitelty edellä PL 12 §:n kohdalla.

Valokuvaamiskieltoa ei voitu OA:n mukaan ulottaa koskemaan KKO:n odotustiloja. Valokuvaamiskielton mahdollisuus tuomioistuimessa on rajattu istuntosaliin eli ajallisesti ja paikallisesti itse oikeudenkäyntitilaisuuteen (3149/4/10*). Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa ei mahdollista tuomioistuimeen saapuvan henkilön henkilötietojen tiedustelemista. Lääke- ja muihin aineisiin turvatarkastuksessa kohdistettavat tiedustelut saattavat kuitenkin paljastaa henkilöllisyyden lääkemääräyksen tai vastaavan tiedustelun kautta. Mikäli tietoa ei anneta eikä se välity muille, menettelyä ei ole lähtökohtaisesti pidettävä oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen takia kiellettyä (4250/4/09*).

Käräjäoikeuden antamassa julkisessa selosteessa lapseen kohdistuvasta seksuaalirikosasiasta mainittiin, että tekijänä oli ollut lapsen isä. OA:n mukaan julkinen seloste oli laadittu tasapainoisesti asianomistajien suojelemisen ja oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta. Julkisessa selosteessa ei ollut mainittu asianomistajien nimiä, tekopaikkoja eikä vastaajien nimiä tai ammatteja (4798/4/09*).

ASIANOSAISEN KUULEMINEN

Kuulemisperiaatteen kannalta ei voida hyväksyä sellaista määräaika, jonka noudattaminen käytännössä vaikeuttaa asianosaisten mahdollisuutta perehtyä päätösesitykseen ja muihin asiakirjoihin sekä esittää vasta-argumentteja ja mahdollinen lisäselvitys. Tulli oli varannut yhdeksän päivän määräajan antaa vastaselitys autoverotusasiassa normaalin 14–30 päivän sijasta. Menettelyä ei voitu perustella viraston tulostavoitteilla (3845/4/09*).

Kiinteistölle oli tehty kaksi tarkastukseksi nimettyä käyntiä. Koska kunta oli pitänyt käyntejä jätelaissa tarkoitettuina tarkastuksina, olisi paikan haltijalle tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen tarkastusten tekemistä (3451/4/09).

Ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettäminen ei ole oikea-aikainen ja riittävä keino velallisen kuulemiseksi päätettäessä maksusuunnitelman raukeamisesta (1075/4/10). Kantelija ei ollut saanut ulosotosta vireilletuloilmoitusta, koska hänen osoitetietonsa vankeilaan oli Oikeusrekisterikeskuksessa merkitty virheellisesti. Täytäntöönpano päättyi varattomuusteeseen ilman, että kantelija olisi missään vaiheessa saanut tietoa vireillä olleesta ulosottoperinnästä. Asiasta aiheutui kantelijalle maksuhäiriömerkintä luottotietorekisteriin (3879/4/10).

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. Perusteluvollisuudesta on säädetty lähemmin muun muassa oikeudenkäymiskaarissa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa.

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

Käräjäoikeuden notaari menetteli huolimattomasti pääväsakon rahamäärän määrittelyssä eikä perustellut tuomiossa sitä, millä perusteella rahamäärään oli pää-

dytty. Koska vastaaja oli vedonnut tulojensa alentuneen, olisi notaarin ollut perusteltua pyrkiä selvittämään asiaa esimerkiksi lausuntopyynnöllä (2016/4/11*).

Kaupungin kiinteistölaitoksen johtokunnan päätöksessä ei ilmennyt perusteluja ja vastausta siihen, miksei päätöstä voitu kantelijan esittämällä tarkoituksenmukaisuusperusteilla muuttaa. Päätöksessä vain toistettiin ne perusteet, joiden nojalla kantelijan kohtuullistamishakemus oli jo alun perin hylätty (4864/4/09*). Kunnan maaseutulautakunnan tiejaosto perusteli puutteellisesti päätöksen, jonka se antoi yksityistielain nojalla kunnan tielautakunnan ratkaistavaksi saatussa asiassa. Päätöksessä ainoastaan viitattiin tiekunnan vastineeseen ja kantelijan kuulemiseen tielautakunnan toimituksessa (1404/4/11).

Vankila ei ollut perustellut vangin kirjeenvaihdon lukemista koskevia päätöksiä muutoin kuin toistamalla lain sanamuodon ”vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi”. Tällainen kirjaus ei sisällä niitä toiseikkoja, joiden perusteella kirjeenvaihdon lukemisen oli katsottu olleen tarpeen (muun muassa 2106 ja 3333/4/09).

Kelan toimisto ei perustellut asianmukaisesti sitä, miksi se oli päättänyt myöntämään hoitotuen ainoastaan määräaikaisena (3294/4/10). TE-toimiston virkailija unohti kirjata kantelijan käynnin toimistossa ja valitsi virheellisen perustelun asiakkaan työvoimapolitiiseen lausuntoon (3632/4/09).

Vakuutusyhtiön korvauspäätös oli perusteltu puutteellisesti eikä siihen ollut liitetty valitusosoitusta. Lisäksi yhtiö oli maksanut kohtuussyistä korvausta kahdelta kuukaudelta, vaikka hakijalla ei yhtiön mukaan olisi ollut korvaukseen oikeutta (4104/4/09).

ASIOIDEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvítettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Tähän laajaan asiaryhmään kuuluu hyvin erityyppisiä sekä tuomioistuini- että hallintomenettelyitä koskevia

asioita. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on kyse lähinnä viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista.

Kaupungin sosiaalitoimi ei ollut laatinut kantelijan pojalle vammaispalvelulaissa tarkoitettua palvelusuunnitelmaa. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että laiminlyömällä palvelusuunnitelman laatimisen sosiaalitoimi ei ollut myöskään noudattanut hallinto-oikeuden antamaa päätöstä eikä ollut toiminut aikaisemman AVI:n kanteluratkaisun mukaisesti (1267 ja 1249/4/10).

Kihlakunnanulosottomies oli päättänyt velalliselle vahvistetun maksusuunnitelman raukeamisesta lakiin perustumattomilla perusteilla. Lisäksi velalliselle lähetetyt maksukehotus ja ennakkoilmoitus ulosmittauksesta sisälsivät keskenään ristiriitaista tietoa maksusuunnitelman mukaisen maksun suorittamisesta (1075/4/10). Kihlakunnanulosottomiehen katsottiin menettelleen virheellisesti, kun hän oli ilman painavaa syytä määrännyt muuttopäivän aikaisemmaksi kuin viikko muuttokehotuksen tiedoksisaantipäivästä (801/4/09). Ulosottovirastossa saatavien kirjauksessa tapahtuneen kirjoitusvirheen takia kuluja oli kirjattu ulosoton tietojärjestelmään korkosaatavaksi (3775/4/10*).

Tutkinnanjohtajaa arvosteltiin siitä, ettei telekuuntelulla saatua ylimääräistä tietoa ollut hävitetty laissa säädetyssä määräajassa, ja myös ilmoittaminen epäilylle oli kestänyt perusteettoman kauan vaikkakaan ei lainvastaisesti (609/2/10*). Kotietsinnän yhteydessä tapahtuneesta oven vahingoittumisesta olisi tullut viipymättä kertoa asunnon haltijalle. Tämä olisi ollut myös vähimmän haitan periaatteen mukaista (639/4/10).

Tutkinnanjohtaja ei ollut ilmoittanut asianomistajalle viipymättä päätöstään siitä, että asianomistajan tekemän seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan tutkintapyyntö perusteella ei aloiteta esitutkintaa. Asianomistaja sai tiedon asiasta vasta noin puolen vuoden kuluttua päätöksestä tiedusteltuaan itse asiaa (3616/4/09). Esitutkinnan keskeytyspäätöksestä olisi tullut ilmoittaa asianomistajalle. Esitutkinnan jatkaminen olisi myös ollut paremmin perusteltavissa kuin keskeyttäminen (3602/4/10).

Poliisi oli tehnyt ampuma-aselain mukaisen aseiden väliaikaisen haltuunotto päätöksen jatkamis päätöksen, vaikka osa aseista oli jo aiemmin takavarikoitu rikosperusteella, eikä niitä alun perinkään ollut otettu ampuma-aselain nojalla poliisin haltuun (1023/4/11). Vanhempi rikoskonstaapeli oli huolimattomuudesta laittanut väärän valvontakameran kuvan poliisin tiedotuskanavalle, minkä perusteella henkilö joutui aiheesta vapaudenmenetyksen kohteeksi (2361/4/10*).

Esitutkinnan rajoittamista koskevassa kantelupäätöksessä pidettiin perusteltuna, että asiassa, jossa esitutkinta on lopetettu syyttäjän päätöksellä, tutkinnan mahdollisesta uudelleen aloittamisesta päättää syyttäjä tai asian tutkinnan aloittamisesta ainakin neuvotellaan hänen kanssaan. Syyttäjällä on edellytykset arvioida, onko aiemmasta päätöksestä huolimatta esitutkintaa syytä jatkaa (3578/4/09).

Rikosasian puheenjohtajana toiminut käräjäoikeuden laamanni jätti epähuomiossa merkitsemättä tiedon vastaajan valituksen saapumisesta Sakari-asiankäsitelyjärjestelmään. Tämän vuoksi vankilaan ilmoitettiin virheellisesti, että asiassa ei olisi valitettu (1456/4/11). Sakkorangaistuksen täytäntöönpano viivästyi yli kahdella vuodella käräjäoikeuden virheellisen tuomiolauselmailmoituksen johdosta (3647/4/09).

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi toteutunut paremmin, jos hallinto-oikeus olisi järjestänyt suullisen käsittelyn joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa asiassa (2295/4/10*). Tapaturma-asoiden muutoksenhakulautakunnassa oli erehdyksessä liitetty kantelijan valitusasiakirjoihin toista henkilöä koskeva vakuutuslaitoksen lausunto ja siihen liittyvät lääkärinlausunnot (2831/4/10).

Julkinen oikeusavustaja ei ollut asiakkaansa kanssa sovitun toimeksiannon mukaisesti pyytänyt liikennevahinkolautakunnalta lausuntoa laissa säädettyssä määräajassa. Asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt, että julkinen oikeusavustaja olisi viivytyksettä virheensä havaittuaan ilmoittanut siitä ja sen seurauksesta asiakkaalleen (3332/4/10).

Kelan vakuutuspiiri oli erehdyksessä käsitellyt kantelijan hakemuksen kahteen kertaan (2450/4/10). Kelan toimisto ei ollut aluksi lähettänyt alaikäistä vakuutettua

koskevaa päätöstään myös huoltajalle (3879/4/09). Kelan toimiston olisi tullut ottaa koulutusrahapäätöksessään huomioon kantelijalle maksettu tapaturmakorvaus (56/4/10). Kelan vakuutuspiiri oli erehdyksessä liittänyt asiakkaan sille toimittaman lääkärinlausunnon myös jo ratkaistujen etuusasioiden asiakirjoihin (2445/4/10).

Edunvalvonnassa olevan päämiehen omana kotinaan käyttämän asunnon myyminen on päämiehen kannalta hyvin merkittävä asia niin yksityisyyden suojan kuin itsemääräämisoikeudenkin näkökulmasta. Tämän vuoksi OA ei pitänyt sellaista lupamenettelyä kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisena, jossa sen paremmin yleinen edunvalvoja myyntilupaa hakiessaan kuin maistraatti myyntilupaa myöntäessään ei ollut pyrkinyt selvittämään päämiehen kantaa asiaan. Päämiehen kuulemiskynnyksen tulee olla hyvin matala, vaikka hänen ymmärryskyvystään ei olisikaan varmuut-ta (973/2/10*).

Kantelija oli ottanut useasti yhteyttä äitinsä edunvalvojaan ja antanut ymmärtää, että äiti oli epätietoinen käyttövarojensa määrästä ja maksuajankohdasta. Yleisen edunvalvojan olisi ollut aiheellista ottaa yhteyttä päämieheensä asian selvittämiseksi (3503/4/09*).

Vakuutusyhtiö oli ilmoituksensa mukaan erehdyksessä unohtanut käsitellä asian liikennevakuutuslain mukaiset korvaukset. Asiaa oli aluksi käsitelty tapaturmavakuutuslain mukaisesti. Yhtiö ei ollut myöskään vastannut asianmukaisesti kantelijan tiedusteluihin (211/4/10).

TE-toimistolla oli väärä tieto kantelijan työttömyysetuuden maksajasta ja se lähetti työvoimapolitiittisen lausunnon väärälle taholle (4075/4/09). TE-toimisto ohjasi kantelijan asioimaan väärässä asioimispisteessä (56/4/11). TE-toimisto sovelsi väärää lainkohtaa käsitellessään kantelijan eroamista ammatillisista opinnoista koskevaa asiaa (518/4/11).

Kun viranomainen havaitsee tekemänsä virheen, tulee viranomaisen mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä korjaamaan virhe ja selvittää tapahtunutta hallinnon asiakkaalle ja ohjata häntä asiassa. Verohallinto laiminlöi tämän velvollisuutensa, minkä vuoksi AOA esitti, että Verohallinnon tulee hyvittää virheellisellä menet-

telyllään aiheuttamansa haitta ja vaiva (424/4/10*). Kantelijan korjausilmoituksiin ja niiden liitteisiin ei perehdytty huolellisesti eikä asiaa selvitetty riittävästi Verohallinnossa, mikä johti virheellisen korjausmenettelyn toistumiseen useampaan kertaan (1675/4/10).

Nuorisotoimen ja vanhempien lastensuojeluilmoitusten jälkeen käymät keskustelut oli hoidettu sikäli huonosti, että kumpikin osapuoli oli kokenut olleensa asiassa uhkailujen kohteena. Nuorisotoimen huomioita kiinnitettiin myös siihen, että vanhempien itse pyytävässä tapaamisesta lastensuojeluilmoituksen teon jälkeen, tapaamisesta ei hyvän hallinnon periaatteen mukaan tulisi kieltäytyä (3971/4/09).

Toimitusinsinööriin kantelijoille toimittama halkomis-toimituksen korjattu toimituspöytäkirja oli puutteellinen siten, ettei siitä ilmennyt, miltä kohdin ja milloin toimitusinsinööri oli pöytäkirjaa korjannut (267/4/09). Maanmittaustoimisto ei asettanut määräaikaa lausunnoille, jotka se pyysi Verohallinnolta lainhuutoasioissa varainsiirtoveron määrästä. AOA:n mukaan lausunnon antamiselle on asetettava hallintolain mukaisesti määräaika (894/4/10).

MUITA HYVÄN HALLINNON EDELITYKSIÄ

Hallintolain 6 §:n ilmentämä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritetty tai tarkoitettu käytettäväksi. Ajokiellon tarkoitus on estää henkilöä kuljettamasta ajoneuvoa, kun hänellä ei katsota olevan siihen edellytyksiä. Tällöin hän on saattanut syyllistyä liikennetikoksiin tai häneltä puuttuu edellytykset saada ajokortti. Poliisi päätti määrätä lähes neljä kuukautta väliaikaisessa ajokiellossa olleen henkilön viikon ajokieltoon sen jälkeen, kun käräjäoikeus oli hylännyt syytteen törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja katsonut henkilön syyllistyneen liikenneturvallisuuden vaarantamiseen. Päätös ei ollut AOA:n mielestä ajokiellon tavoitteisiin nähden perusteltu. Lain mukaan olisi ollut mahdollista katsoa ajokielto väliaikaisen ajokiellon pituuden vuoksi kokonaan karsityksi (3004/4/10).

Poliisi oli tehnyt maistraattiin holhoustoimilain mukaisen ilmoituksen edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Viranomaisen toimintaa ohjaava tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa rajoituksen ilmoituksen tekemistä koskevan harkintavallan käyttölle. Ilmoituksen tekemiselle tulee voida esittää jälkikäteen hyväksyttävät perusteet. Koska ilmoitus oli perustunut esitutkinnassa saatuihin havaintoihin henkilöstä ja hänen kyvystään huolehtia ja ymmärtää taloudellisia asioita eikä ilmoituksen tekeminen maistraattiin edellytä epäilyä rikoksesta, ei poliisin katsottu menettelleen lainvastaisesti (97/4/10).

Itse-oikaisumahdollisuuden käyttö kuuluu osana palveluperiaatetta toteutettavaan viranomaistoimintaan. Tullin olisi tullut korjata virheelliset autoverotaulukot ja veropäätökset. Se olisi edistänyt muun muassa luottamuksensuojan periaatteen toteutumista. Hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden kannalta on tärkeää, että virheellisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen voi itse korjata virheen oikaisuvaatimus- tai valitusmenettelyä joustavammin ja nopeammin (1664/4/09*).

Luottamuksensuoja edellyttää, että vangin ja häntä tapaamaan tulleen henkilön tulee voida luottaa siihen, että toimiessaan vankilaviranomaisen edellyttämällä tavalla eli tulemalla tapaamiseen myönnetyn mukaisesti määrättyä ajankohdana, tapaaminen toteutuu. Henkilö oli tullut 160 kilometrin päästä tapaamaan kantelijaa, mutta koska myönnetyn tapaamisen tietoja ei ollut kirjattu vankitietojärjestelmään asianmukaisesti oli tapaja käännytetty vankilan portilta (1517/4/10).

RIKOSPROSESSUAALISET OIKEUSTURVATAKEET

EIS 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle 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 näytettyä kysymystä on tarkasteltu jo edellä muiden PL:n säännösten kuten 7 ja 10 §:n kohdalla.

Tutkintavankien tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat samoissa käsissä, on vaara, että säilyttämisolosuhteet ja tutkintavangin kohtelu ovat riippuvaisia tutkinnan etenemisestä ja tutkintavangin suhtautumisesta tutkintaan. Vaikka tällaisesta ei olekaan havaintoja, jo vaaran olemassa olo antaa aiheen arvostelulle. Pahimmillaan menettely voi estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen (3867/2/09*). Myös menettely, jossa tutkintavangin asiamiestapaamisista päättää se poliisi, jolla on asiassa tutkintavastuu, voi pahimmillaan estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen (1351/2/10*).

Epäillyn ja syytetyn oikeus avustajaan tai asiamieheen on käytännössä yksi tärkeimmistä ihmisoikeussopimuksessa hänelle taatuista vähimmäisoikeuksista, ja näiden toiminnalla on erityisen tärkeä oikeusturvafunktio nimenomaan esitutkintavaiheessa. Koska oikeus puhelinyhteyteen poliisin säilytettävänä olevan epäillyn ja tämän asiamiehen välillä on ehdoton, tulee puhelumahdollisuus järjestää ilman aiheetonta viivytystä. Näistä syistä ei ollut hyväksyttävää evätä puhelinyhteyttä avustajaan sillä perusteella, että avustaja oli sopinut seuraavana päivänä tapaamisesta epäillyn kanssa (1113/4/10*).

Tutkintavangin puhelu avustajalle oli järjestetty siten, että vartija valitsi avustajan numeron ja antoi puhelimen tutkintavangille. Puhelu käytiin sellaisessa tilassa, jossa oli mahdollista, että vartija kuuli tutkintavangin osuuden puhelusta. Avustajan ja päämiehen välistä puhelua ei saa kuunnella. Olosuhteet on järjestettävä sellaiseksi, että puhelun kuuleminen ei ole mahdollista. Poliisilaitos ilmoitti korjaavista toimenpiteistä asiassa (1961/3/11).

Syyttäjän tulee voida syyteharkintaa tehdessään ja vastaajan ja muiden asianosaisten oikeudenkäyntiin valmistautuessaan luottaa siihen, että esitutkintapöytäkirjaan on tehty merkintä esitutkinnassa kertyneestä itse tutkittavaa rikosasiaa koskevasta materiaalista, vaikka poliisi ei olisikaan katsonut sillä olevan merkitystä asiassa. Poliisin kannalta tulokseton esitutkintatoimenpide voi jonkun muun mielestä puhua syyttömyyden puolesta. Erilaiset esitutkintalaissa säädetyt tutkintatoimenpiteet – riippumatta niiden lopputuloksesta – palvelevat rikoksen selvittämistä. Voi olla epäillyn oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista, mikäli tällaisista toimenpiteistä ei tehdä esitutkintapöytäkirjaan merkintää tai niitä ei muulla tavoin saateta asianosaisten tietoon (3313/4/10).

Rikosylikomisario oli pakkokeinolain vastaisesti hävittänyt telekuunteluaineiston ylimääräisenä tietona jo ennen kuin asia oli lainvoimaisesti ratkaistu. Hän oli toiminut aiemman lain ja sen mukaisen poliisin ohjeistuksen mukaan. Ohjeistus on nyttemmin saatettu lain mukaiseksi (3484/4/10*).

Pelkkä sylkitestistä kieltäytyminen ei ollut riittävä peruste katsoa henkilö epäillyksi huumausaineen käyttörikokseen ja rattijuopumukseen. Eri asia on, että henkilöllä on lain mukaan velvollisuus alistua henkilönkatsastukseen eli veri- ja virtsakokeeseen (3372/4/09*).

Poliisi ei jälkeenkäynnin pystynyt todentamaan, mihin seikkoihin ratkaisu kuulustella erästä henkilöä rikoksesta epäiltynä oli lopulta perustunut. Epäillyn pitää perustua konkreettisiin tosiseikkoihin, joiden tulee olla jälkikäteen kontrolloitavissa (3684/4/09). Vaikka rikoskomisario oli toiminut harkintavaltansa rajoissa päättäessään, ettei epäillyn nimeämiä todistajia kuulustella, niin toisenkin suuntainen ratkaisu olisi ollut hyvin perusteltavissa (125/4/10).

Ei ole yksiselitteistä oikeudellista perustetta sille, että poliisi olisi epäillyn pyynnöstä yleisesti velvollinen laatimaan esitutkintapöytäkirjasta kokonaisuudessaan kirjallisen käännöksen vierasalle kielelle. EIS 6 artiklasta seuraa tosin jo nykyisellään, että rikoksesta epäillyllä on esitutkinnassa oikeus saada tieto keskeisistä asiakirjoista ymmärtämällä kielellä. Tämäkin oikeus on kuitenkin mahdollista toteuttaa tulkin avulla ilman velvollisuutta laatia kirjallinen käännös (4513/4/09*).

VIRANOMAISTOIMINNAN PUOLUEETTOMUUS JA YLEINEN USKOTTAVUUS

EIT:n kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Ihmisoikeussopimuksen 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 osallistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa esteellisyttä pidetään tulkinvaraisena.

Käräjätuomari edusti muussa kuin omassa käräjäoikeudessaan riita-asian valmisteluistunnossa asunto-osakeyhtiötä sen hallituksen puheenjohtajana. Poistuuksaan istunnosta hän sanoi vastaajaa edustaneelle asianajajalle, että ”pidä huolta, ettei tule minun istuntooni Espoon käräjäoikeudessa”. Tällainen menettely viranhoidon ulkopuolella ei ollut käräjätuomarille asianmukaista tuomarin käyttäytymisvelvollisuuksien eikä tuomarin esteettömyyttä koskevan sääntelyn kannalta (1911/4/11*).

Poliisilaitoksen huumausainerikostutkintaa johtava rikoskomisario oli osallistunut läheisen ystävänsä huumarikosepäilyyn alustavaan selvittelyyn. Poliisilaitokselle oli tullut vuoden ajan vihjetietoja asiasta ennen kuin rikoskomisario oli ottanut esteellisyyden esille esimiehensä kanssa. Vihjetietojen arviointi olisi alusta lähtien tullut ohjata jollekulle muulle. Ongelmallista oli myös, että rikoskomisario oli keskustellut asian esitutkinnasta muun muassa tutkinnanjohtajan kanssa ja tehnyt

siihen liittyvissä esitutkinnoissa pakkokeinopäätöksiä, ja että hän oli muutamaa vuotta myöhemmin toiminut tutkinnanjohtajana rikosasioissa, jotka läheisesti liittyivät ystävän uusiin rikoksiin. Edelleen ongelmallista on, että poliisimiehen esteellisyydestä ei ole yleistä säännöstä (609/2/10*).

Poliisilaitoksella tutkinnanjohtaja oli selvittänyt oman poikansa mahdollista osuutta tutkittavanaan olleeseen rattijuopumustapaukseen. Hän oli itse selvittänyt asiaa pojaltaan ja paikalla olleelta poliisimieheltä ja päätenyt siihen, ettei hänen poikansa ollut menetellyt väärin. Tutkinnanjohtajan olisi tullut vetäytyä tutkinnasta viimeistään silloin, kun hän piti aiheellisena selvittää poikansa osuutta tapahtumiin. Hän ei voinut itse päättää tai tutkinnanjohtajana hyväksyä muiden päätelmää siitä, ettei hänen poikansa ollut osallinen asiassa. Sinänsä tämä lopputulema oli perusteltu, mutta olennaista on, miltä tutkintajärjestelyt näyttäytyivät ulospäin (3821/4/10*).

Päämiehen oikeusturva ei ollut toteutunut täysin asianmukaisesti, kun sen paremmin yleinen edunvalvoja haikiessaan myyntilupaa päämiehensä kodille tai maistraatti myöntäessään myyntilupaa ei ollut pyrkinyt selvittämään päämiehen kantaa asiaan (973/2/10*).

Kunnan viranhaltijat olivat esteellisiä osallistumaan heihin kohdistuvan hallintokantelun käsittelyyn. He olivat myös esteellisiä osallistumaan kunnanhallituksen OA:lle annettavan lausunnon käsittelyyn, kun lausuntoa oli pyydetty sellaisen kantelun johdosta, jossa heidän menettelyään arvosteltiin (4582/4/09*).

Hallintoylihoitaja oli sairaanhoitopiiriin toimielimissä osallistunut organisaatiomuutosta koskevaan päätöksentekoon, joka vaikutti muun ohella hänen puolisonsa virkatehtävien hoitoon ja muutti tämän virkanimikettä. Asiassa oli kyse sellaisen asian käsittelemisestä ja päättämisestä, jossa hallintoylihoitajan läheinen oli asianosainen. Esteellisyys johtui myös siitä, että hallintoylihoitajan läheisen voitiin katsoa saaneen asiassa erityistä hyötyä. Hallintoylihoitajan olisi tullut poistua, kun johtoryhmät ja kuntayhtymänhallitus käsittelevät kokouksissaan näitä asiakohtia (1151/4/10*).

Viranhakuilmoitukset oli julkaistu vain tulin internet-sivuston avoimia työpaikkoja koskevalla sivulla. Viranomaistoiminnan avoimuuden kannalta olisi eduksi, että viranhausssa ei rajoituta ainoastaan yhteen ja vieläpä viranomaisen omaan sähköiseen kanavaan erityisesti silloin, kun viran tehtävien hoidon kannalta on tarpeen saada haku mahdollisimman monen kyvykään henkilön tietoon. Tämä on omiaan myös vahvistamaan luottamusta viranomaistoimintaan (3907* ja 4059/4/10*).

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 käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä on vaadittava virkamiesasemaansa soveltuvaa käytäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella.

Potilasvahinkolautakunnan pysyvän asiantuntijan lausunto ei täyttnyt hyvän kielenkäytön vaatimuksia, koska lausunnossa kohdistettiin kantelijaan ja hänen asiamieheensä arvostelevia ja väheksyviä ilmaisuja. He olivat kokeneet nämä ilmaisut itseään loukkaaviksi (1134/4/10).

Sosiaalitoimiston viranhaltijan sananvalinta oli epäonnistunut tilanteessa, jossa hän oli kuvannut asiakkaan tapaa olla hakematta ensisijaisia etuuksia ”asioiden kanssa ei voi loputtomiin lusmuilla”. Sosiaaliohjaajan tarkoituksena ei ollut loukata asiakasta, koska hän oli heti asiakkaan reaktion kuullessaan yrittänyt selvittää käyttämänsä sanavalintaa asiakkaalle ja pahoitellut tapahtunutta. AOA kiinnitti sosiaaliohjaajan huomiota neutraalin ja asiallisen kielenkäytön tärkeyteen (2058/4/10).

3.3.18 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN 22 §

PL 22 § sisältää koko julkista valtaa koskevan velvoitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoitteet voivat edellyttää myös aktiivisia toimenpiteitä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu kaikkiin perus- ja ihmisoikeuslainsäätöihin.

Liikennevalvonnan yhteydessä käytettävää valvontailmoituslomaketta ei ollut lainkaan ruotsinkielisenä. Lomaketta käytettiin laadittaessa asiakirjaa, joka sekä oli todistus poliisin toimenpiteestä että oikeutti kuljettamaan ajoneuvoa rekisterikilpien poistamisen jälkeen. OA piti perusoikeuksien edistämismvelvoitteen näkökulmasta kritiikille alttiina sitä, että Liikkuva poliisi ei ollut ryhtynyt tai edes ilmoittanut ryhtyvänsä omalta osaltaan asianmukaisiin toimenpiteisiin esillä olevan puutteen korjaamiseksi (3463/4/09*).

3.3.19 MUITA VALTIOSÄÄNTÖISIÄ HUOMIOITA

KHO:n presidentti lähetti KHO:n käännetyispäätösten täytäntöönpanosta vastaaville poliisiviranomaisille ja poliisiylijohtajalle kirjeen, jossa hän muun ohella viittasi mahdolliseen lainmuutokseen ja ”tuomioistuimen kannalta” esitti, ettei asioissa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa. OA piti presidentin menettelyä PL 3 §:n mukaisten valtiollisten tehtävien jakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaisena. Menettely oli myös ollut KHO:n presidentille ja tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneelle tuomarille sopimatonta (1933/2/10*).

PL 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Jos kunta hankkii järjestämisvastuullaan olevia terveyspalveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, sen tulee terveydenhuoltolain mukaan järjestää toimintansa siten, että sillä on edelleen tarpeenmukainen henkilöstö niitä tehtäviä varten, joissa on kyse julkisen val-

lan käytöstä. OA antoi kaupungille huomautuksen, koska sen perusterveydenhuollon päiväystyöjärjestely oli voimassa olevan lainsäädännön vastainen. Kaupungin ulkoistamassa terveyskeskuspäivystyksessä työskentelevät, yksityisen palvelujen tuottajan lääkärit suorittivat tehtäviä, jotka sisälsivät julkisen vallan käyttöä (kuten mielenterveyslain mukaisten tarkkailulähettiläiden laatimista ja poliisille annettavaa virka-apua klinisen tutkimuksen suorittamiseksi) (3200/4/10*).

Kunnalliseen pysäköinninvalvontaan sisältyy PL 124 §:ssä säädettyä julkisen vallan käyttöä. Sen mukaan julkinen hallintotohtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla. Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoideaan virkasuhteessa (321/4/11).

Kaupungin henkilöstökeskuksen ohje tupakoinnista työaikana ei vastannut kaupunginvaltuuston päätöstä eikä sen tarkoitusta. Kaupunginvaltuuston päätöksen vastaisella päätöksellään henkilöstökeskus oli ylittänyt sille lain ja kaupungin johtosääntöihin kuuluvan toimivallan (2971/4/10*).

Kunnan viranhaltijoilla ei ollut lakiin eikä kaupunginvaltuuston hyväksymään johtosääntöön perustuvaa oikeutta käyttää kaupungin puhevaltaa tuomioistuimissa. Kun viranhaltijoiden puhevallan käyttö ei perustunut asianmukaiseen kuntalaissa tarkoitettuun johtosääntömääräykseen, menettely oli PL 2 §:n 3 momentista ilmenevän hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaatimuksen vastainen. Sen mukaan julkisen vallan käytön on viime kädessä perustuttava lakiin. Kunnan menettely oli perustunut vain noudatettuun käytäntöön eikä sen perusteita ollut saatettu kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston arvioitavaksi. Valtuusto ei siten ollut voinut päättää, mitkä mahdollisesti ovat sellaisia asioita, joissa kaupungin puhevaltaa voivat käyttää kuntalaissa säädettyjen viranomaisten ohella myös muut kaupungin viranomaiset. Kun kaupungin viranhaltijat olivat ilman lakiin perustuvaa toimivaltaa käyttäneet kaupungin puhevaltaa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, tämä virheellinen menettely saattaisi joissakin tilanteissa olla jopa peruste näiden viranomaisten päätösten kumoamiselle. AOA antoi kaupunginhallitukselle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä (3896/4/10).

Poliisimiehet olivat ulkomaalaislain mukaisen ulkomaalaisvalvonnan puitteissa menneet sisälle yksityisasuntoon ja jättäneet välittömästi poistumatta asunonhaltijan pyynnöstä huolimatta. Poliisilla ei ole laissa säädettyä toimivaltaa tällaisiin toimenpiteisiin. Lisäksi poliisimiehet ja rajavartiomies tekivät tilanteen jälkeen tarkastuksen asunnon kellaritiloissa sijaitseviin toimitiloihin, vaikka laissa ei ole toimivaltaa tehdä tällaista tarkastusta. PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, minkä vuoksi paikan haltijan suostumus tehdä ulkomaalaisvalvontaa liittyvä tarkastus työpaikalle ei oikeuttanut tarkastusta (3695/4/09*).

AOA totesi, että myös hallintoviranomaisella, kuten ma- ja metsätalousministeriöllä ja kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella voidaan katsoa olevan velvollisuus jättää soveltamatta kansallisen oikeuden normi, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. EU-oikeuden tulkinta ei kuitenkaan ollut selvä ja yksiselitteinen. PL 106 § ilmentää ajatusta perustuslakivaliokunnan kannan ensisijaisuudesta ja tuomioistuimen pidättyväisyydestä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että myös viranomaisten menettelyssä sekä muutoksenhaussa oli tukeuduttu perustuslakivaliokunnan omaksumaan käsitykseen EU-oikeuden ja perusoikeuksien välisestä suhteesta, kun perustuslakivaliokunnassa oli nimenomaisesti olettettu kantaa kysymykseen (251/4/09*).

3.4 PUUTTEITA JA PARANNUKSIJA 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.

Vuoden 2009 toimintakertomuksessa oli perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) ensi kertaa jakso, jossa selostettiin havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Toisaalta esitettiin esimerkkejä sellaisista tapauksista, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet tai ovat johtamassa parannuksiin viranomaisten toiminnassa tai lainsäädännön tilassa. Perustuslakivaliokunta on toivonut (PeVM 13/2010 vp), että tällainen jakso vakiintuu osaksi oikeusasiamiehen toimintakertomusta.

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 riittävää. 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 syntyminen.

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

KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi ei kaikilta osin ole edennyt riittävän nopeasti. Tässä voidaan viimevuotiseen tapaan mainita YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirja (OPCAT, Suomi allekirjoittanut 23.9.2003), ILO:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva sopimus nro 169 vuodelta 1989 ja YK:n vammaisten oikeuksia koskeva sopimus (Suomi allekirjoittanut 30.3.2007). Näiden ratifiointi on viivästynyt, mikä sen lisäksi, että siitä voi aiheutua ongelmia ihmisoikeuksien täysimääräisessä toteutumisessa, on kansainvälisesti ajatellen epätyydyttävää.

VAPAUDENRIISTON KOhteena Olevien Kohtelu

Vuosien ajan niin OA kuin myös kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on arvostellut Suomen vankiloissa vankien asuttamiseen käytettäviä ns. paljusellejä ihmisarvoa loukkaaviksi. Sellien uudistamisaikataulua on siirretty aina vain eteenpäin, ja osittaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta paljusellien määrä ei kertomusvuonna vähentynyt lainkaan ollen kertomusvuoden lopussa 222 (vrt. 222 vuonna 2010 ja 338 vuonna 2009).

Oikeusasiamiehen vankilatarkastusten yhteydessä ja kanteluiden tutkinnassa on ajoittain ilmennyt, että jotkut vangit joutuvat viettämään jopa 23 tuntia vuorokaudessa sellissään. Käytännössä heidän ainoana sellin ulkopuolisena toimintanaan saattaa olla päivittäinen yhden tunnin mahdollisuus ulkoilla. Syinä tilanteeseen voi olla vankilan osaston luonne, vangen pelko muita vankeja kohtaan, vangen haluttomuus osallistua toimintoihin tai vankilan puutteelliset mahdollisuudet järjestää vangeille sellin ulkopuolisia toimintoja. Tällaisia olosuhteita ei voida pitää hyväksyttävänä. Esimerkiksi CPT:n mukaan vankien sellin ulkopuolinen aika tulisi olla 8 tuntia tai enemmän.

OA on tehnyt kolmisenkymmentä (kertomusvuonna kuusi) 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.

Tiukasta ja tarkasta lain sääntelystä huolimatta vankiloissa ei kiinnitetä asianmukaista huomioita vankien kirjeenvaihdon tarkastamiseen. Edellisen vuoden tapaan kertomusvuonna tuli esille tapauksia, joissa on puututtu vangin ja hänen asiamiehensä tai vangin ja valvontaviranomaisen väliseen kirjeenvaihtoon avoimalla kirjeillä ”epähuomioissa” tai ”huolimattomuudesta”. Oikeusasiamies on antanut virheellisistä menettelyistä lukuisia huomautuksia.

Oikeusasiamies on vankilatarkastuksillaan joutunut toistuvasti kiinnittämään huomiota vankien ja näiden lapsien tapaamismahdollisuuksiin ja olosuhteisiin.

Oikeusasiamiehen arvostelusta huolimatta äänen ja kuvan tallentava videovalvonta Riihimäen vankilan tapaamistiloissa on jatkunut.

Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen, ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara. Tutkintavankien liialliseen säilyttämiseen poliisivankiloissa ovat sekä OA että CPT kiinnittäneet huomiota vuosikausia, mutta ongelma ei näytä poistuvan. Vuoden 2008 määräaikaikäynnin yhteydessä CPT painotti, ettei ole hyväksyttävää, että yli 16 vuoden aikana tässä asiassa ei ole saavutettu merkittävää edistystä. Kertomusvuonna annettiin useita ratkaisuja, joissa tuli esille tutkintavankien poliisivankiloissa säilyttämiseen liittyviä ongelmia.

Terveystuolissa, vanhustenhoidossa ja kehitysvammahuollossa esiintyy lukuisia tosiasiallisia pakko-keinoja, joilla rajoitetaan hoidettavan vapautta ilman, että niistä on säädetty laissa tai että niitä edes mielletään pakkokeinoiksi. Oikeusasiamies on nostanut toistuvasti esiin näitä muun muassa henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta ongelmallisia

menettelyjä. Tällä hetkellä ei ole esimerkiksi perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi puuttumisen vanhuksen itsemääräämisoikeuteen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta kuitenkin joutuu turvautumaan toimenpiteisiin, joihin sillä ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta. STM on asettanut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeus -työryhmän, jonka määräaika päättyy syksyllä 2012. Työn tavoitteena on saada aikaan lainsäädäntö, jolla edellä mainittu puute korjautuisi.

TUOMIOISTUIMET

Oikeudenkäyntien viivästyminen on vakiintuneesti ollut ongelma Suomessa, mikä on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin EIT:n ratkaisukäytännössä. Oikeudenkäyntien viivästyksiä silmälläpitäen oikeudenkäymiskaaren on lisätty uusi 19 luku, jossa säädetään asian kiireelliseksi määräämisestä. Lisäksi on säädetty laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Nämä uudistukset ovat hyviä ja tärkeitä. Ne eivät kuitenkaan ratkaise itse ongelmaa – oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan.

AOA esitti jo vuonna 2006 OM:lle, että se ottaisi harvittavakseen tarpeen säätää kärjätuomarille jaettujen juttujen siirtämisen edellytyksistä ja mahdollisesti myös tuomioistuimen asiaajan perusteista lain tasolla ja nykyistä kärjaoikeusasetusta täsmällisemmin (OA:n kertomus vuodelta 2006 s. 88–89). OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti vuonna 2007 yhtyvänsä AOA:n esittämiin kannanottoihin, mutta sen jälkeen asia ei ole edennyt. EIT antoi 5.10.2010 tuomion *DMD Group, a.s. v. Slovakia*, jossa se totesi 6 artiklan loukkauksen sillä perusteella, että lainsäädäntö oli liian epätasällista tilanteessa, jossa alioikeuden päällikkötuomari siirtää tuomarille jaetun jutun. EIT katsoi, että silloin kun tuomioistuimen hallinnolliset ja lainkäytölliset funktiot yhdistyvät, tulee jutun siirtämistä koskevan lainsäädännön ja oikeusturvatakeiden olla erityisen täsmällisiä.

POLIISI JA SISÄASIAINHALLINTO

Yksityisiin asuntoihin tehtäviin kotietsintöihin on vuosia kiinnitetty huomiota. Kuten aikaisempinakin vuosi, tulee esiin tilanteita, joissa kotietsintä on toimitettu varaamatta paikan haltijalle tilaisuutta olla läsnä kotietsinnässä ja kutsua paikalle oma todistaja. Läsnäolo-oikeuden huomiotta jättämisellä voi olla vaikutusta esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle.

Ruotsinkielisten poliisipalveluiden saatavuus on jatkunut ongelmallisena. Kertomusvuonna tuli esille esimerkiksi kolme tapausta, joissa ruotsinkielisten autoilijoiden kielelliset oikeudet eivät toteutuneet liikennevalvonnassa. Kysymys oli asiakirjojen ja lomakkeiden laatimisesta suomenkielellä ruotsinkielen sijaan.

ULOSOTTO

Ulosotossa noudatetaan sakkoja perittäessä menetelyä, jossa maksuvelvollinen haastetaan muuntorangaistuksen määräämistä koskevaan oikeudenkäyntiin, jos sakolle ei näyttäisi kertyvän ulosmittauksesta täysimääräistä suoritusta vuoden määräajassa. Käytäntö on monessa suhteessa varsin ongelmallinen, ja käytäntöjen mahdollinen vaihtelevuus voi vaarantaa velallisten yhdenvertaisen kohtelun.

TULLI

Tullihallitus ei ole korjannut julkaisemiensa autoveroprosenttitaulukoiden virheitä eikä myöskään niitä verotuspäätöksiä, joissa veroa on peritty liikaa virheellisen veroprosentin vuoksi. Tullihallituksen vuodesta 2008 jatkunut menettely on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen.

TERVEYDENHUOLTO JA SOSIAALITURVA

Hoitotakuulainsäädännön takaama hoitoonpääsy ei ole vielä täysimääräisesti toteutunut (esimerkkejä tästä jaksossa 3.3.15).

Kuntien järjestämisvastuulla olevien terveyspalveluiden ulkoistaminen yksityisille palveluiden tuottajille aiheuttaa jatkuvasti laillisuusvalvonnallisia ongelmia. Ongelmat voivat liittyä riittävien terveyspalveluiden saatavuuteen ja vastuusuhteiden epäselvyyteen. Näissä järjestelyissä saatetaan myös lainvastaisesti antaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä yksityisille, jolloin muut kuin virkalääkärit tekevät esimerkiksi mielenterveyslain mukaisia tarkkailulähetteitä ja virka-apupyynnöitä.

Jatkuvat puutteet potilasasiakirjamerkinnoissa voivat vaarantaa hyvän hoidon toteutumisen ja vaikeuttaa terveydenhuollon laillisuusvalvontaa.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyssä on vuodesta toiseen havaittu viivästyksiä eri kunnissa, minkä johdosta perustuslaissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei kaikilla osin toteudu lainmukaisesti. Erot eri kuntien kyvyssä käsitellä näitä hakemuksia johtaa myös ihmisten kotipaikasta riippuvaan eriarvoiseen kohteluun.

OPETUS

Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2010 AOA puuttui puheenvuorossaan aluehallintouudistukseen. Tätä uudistusta ja opetusalan oikeusturvapalveluja seurattiin laillisuusvalvonnassa tiiviisti kanteluiden tutkinnan yhteydessä ja tarkastustoiminnassa vuonna 2011. Aluehallintovirastojen mahdollisuudet antaa opetusalan oikeusturvapalveluita ja tukea kunnille ovat ilmeisesti uudistuksen myötä vähentyneet. Myös alueellinen sivistyshallinto on heikentynyt aluehallintouudistuksen vuoksi erityisesti ELY-keskuksissa.

KIELIASIAT

Sisäasiainministeriö (SM) sai vuonna 2010 OA:lta huomautuksen, koska liikenteen automaattinen kameravalvontajärjestelmä ei turvannut ruotsinkielisten kielellisiä perusoikeuksia. Poliisihallitukselta peräänkuulutettiin aktiivisempaa otetta asiaan. Järjestelmän puutteita ei huomautuksesta huolimatta ollut korjattu, minkä vuoksi OA on joutunut ottamaan asian uudelleen tutkittavaksi.

TEM:n tietoon on useamman kerran saatettu käsitys, että hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten kääntäminen ruotsiksi olisi perusteltua julkiselle valalle asetetun perusoikeuksien edistämismisvelvoitteen ja kielellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, vaikka ministeriöllä ei olekaan nimenomaista laista johtuvaa velvoitetta kääntää tällaisia yksityisoikeudellisen yhdistyksen julkaisemia suosituksia. Kannanotoista huolimatta ministeriö ei ole ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin.

3.4.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

OA ja AOA:t ovat tehneet kertomusvuoden aikana noin 100 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. Koosteella on tarkoitus antaa yleiskuvaa OA:n toiminnan vaikuttavuudesta esittämällä ensin OA:n tai AOA:n kannanotto tai esitys ja sen jälkeen viranomaisen vastaus tai kuvaus oikeustilan taikka viranomaistoiminnan myönteisestä kehityksestä. Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämiseksi on koottu jaksoon 3.4.3. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

TUOMIOISTUIMET

OA katsoi, että tuomioistuimeen tulevalta henkilöltä voidaan turvatarkastuksessa ottaa pois lääkkeet, joiden hallussapito on kielletty. Tällöin on kuitenkin varmistettava, että yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja ei joudu ulkopuolisten tietoon. OA ei pitänyt asianmukaisena käräjäoikeuden omaksumaa yleistävää tulkintaa siitä, minkä lääkkeiden hallussapito on kiellettyä. Lisäksi OA katsoi turvatarkastajan menetelmän virheellisesti, kun hän oli kieltäytynyt kertomasta koko nimeään kantelijalle, koska tämä ei ollut pyytänyt häntä esittämään vartijakorttia. Näin ei voida vaatia, vaan nimen tiedustelun tulee riittää (4250/4/09*).

OM ilmoitti toimittaneensa OA:n päätöksen tuomioistuinten tietoon ja pyytäneensä niiltä tietoja muun muassa turvatarkastuskäytännöistä ja -ohjeista sekä ongelmalliseksi koetuista tilanteista. OM on esittänyt tuomioistuimille suosituksia lääkeaineiden käsittelystä turvatarkastuksissa. Helsingin käräjäoikeus ilmoitti muun muassa muuttaneensa ohjeistustaan sekä käyttäntöjään lääkeaineiden säilöön ottamisessa niin, että säilöön otot ovat vähentyneet merkittävästi. Vartijoita on ohjeistettu muun muassa yksityisyyden suojan huomioimiseen ja käräjäoikeuteen on tilattu uusi läpivalaisulaite. Vartijoiden huomiota on kiinnitetty myös vartijakortin esittämiseen nimeä tiedusteltaessa.

POLIISI

Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen Järvenpään ja Hyvinkään poliisiasemien poliisivankiloiden ennalta ilmoittamattomilla tarkastuksilla havaittiin puutteita muun muassa vapautensa menettäneiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan informaation antamisessa (955 ja 956/3/11).

Poliisilaitos ilmoitti tarkastushavaintojen johdosta laatineensa järjestyssäännön liitteeksi päiväjärjestykset, johon on kirjattu muun muassa vapautensa menettäneiden oikeudet ja velvollisuudet. Järjestyssääntö ja päiväjärjestys sijoitetaan jokaiseen säilytysluokkaan.

Lapin poliisilaitoksen Rovaniemen poliisiaseman poliisivankilan ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella todettiin, että tutkintavankien puhelut toimitetaan sellaisessa tilassa, jossa on mahdollista, että vartija kuulee tutkintavangin osuuden puhelusta. AOA totesi, että avustajan ja päämiehen välistä puhelua ei saa kuunnella. Olosuhteet on järjestettävä sellaiseksi, että puhelun kuuleminen ei ole mahdollista, jotta avustajan ja päämiehen välisen puhelun luottamuksellisuus on turvattu (1961/3/11).

Lapin poliisilaitos ilmoitti ottaneensa käyttöön sellaiset menettelytavat ja tekniikan, jossa puhelun luottamuksellisuus on turvattu, kun tutkintavanki on yhteydessä avustajaansa.

Vuosien ajan on laillisuusvalvonnassa todettu esitutkinta- pakkokeino- ja poliisilakien uudistamistarve. Kertomusvuonna eduskunta säätii uudet lait, jotka tosin tulevat voimaan vasta vuoden 2014 alusta. Lakipakettiin liittyi pakkokeinolain muutos, joka tuli voimaan jo kertomusvuonna ja jonka mukaan kotietsinnän laillisuus on mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tähän liittyen AOA katsoi omana aloitteena tutkimassaan asiassa, ettei pelkkä valitusmahdollisuudesta säätäminen riitä. Viranomaisten on myös aktiivisesti huolehdittava, että pakkokeinojen kohteeksi joutuvien oikeusturva toteutuu myös käytännössä (3229/2/11*).

Poliisihallitus (sekä Tulli, Rajavartiolaitoksen esikunta ja Pääesikunta) ilmoittivat antaneensa AOA:n päätöksen johdosta ohjeistuksen siitä, että mahdollisuudesta saattaa kotietsintä ja takavarikko tuomioistuimen tutkittavaksi tulee ilmoittaa kirjallisesti.

Useissa kanteluissa on arvostelu poliisin käytäntöjä henkilötunnuksen käsittelyssä, esimerkiksi menettelyä tulostaa kaikkien asianosaisten henkilötunnukset rikosilmoitusjäljennökseen. AOA kiinnitti poliisin huomiota siihen, ettei henkilötunnusta tule tarpeettomasti merkitä viranomaisen laatimiin asiakirjoihin. Hänen mukaansa kysymys kytkeytyy myös tietojärjestelmien toteuttamisratkaisuihin (1875/2/11).

Poliisihallitus ilmoitti ohjeistaneensa poliisilaitoksia ja muita poliisiyksiköitä ilmoitusjäljennöksen luovuttamisessa. Poliisi-asiain tietojärjestelmään oli tehty sovelusmuutos, joka mahdollisti 21.9.2011 jälkeen laadittujen ilmoitusjäljennösten tulostamisen joko henkilö-

tunnuksellisena tai syntymäajalla. Muitakin sovelluspäivityksiä oli suunnitteilla. Henkilötunnuksen käsitteilyn vaatimukset tullaan ottamaan huomioon poliisi-asiain tietojärjestelmän kokonaisuudistuksessa.

VANKEINHOITO

Oikeusasiamies pyysi alle 18-vuotiaiden vankien erillään pitämistä ja kohtelua koskevassa päätöksessään Rikosseuraamuslaitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy asiassa (879/2/08*, ks. OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 171–173).

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti oikeusasiamiehelle seuraavista toimenpiteistä.

- laaditaan ohje alle 18-vuotiaiden vankien sijoittamisesta ja toimintaan osallistumisesta
- rangaistusajan suunnittelua ja rangaistuksen suorittamisaikaa varten nimetään lapsiasiain perhe-työntekijä vastuuhenkilö
- alle 18-vuotiaiden vankien sijoittamisesta vaaditaan perusteltu päätösdokumentti
- STM:n kanssa neuvotellaan siitä, millä edellytyksellä alaikäisiä vankeja voitaisiin sijoittaa suorittamaan rangaistustaan lastensuojelulaitoksiin
- ehdotetaan selvitystä siitä, olisiko tarkoituksenmukaista säätää lailla sähköisen valvonnan käytöstä tutkintavangeilla, jolloin myös alaikäisten tutkintavankien määrää vankiloissa voitaisiin vähentää
- kehitetään yhteistyötä sosiaalihallinnon kanssa sekä annetaan henkilökunnalle koulutusta lapsivankien kanssa työskentelystä

ULOSOTTO

AOA totesi, että velallisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ulosoton ohjauksessa olisi syytä antaa tarkemmat ohjeet siitä, miten turvakieltoasiakkaiden osoitetiedot tulee selvittää väestötietojärjestelmästä. Puutteellisten osoitetietojen takia turvakieltoasiakkaat eivät aina ole saaneet ulosoton ilmoituksia (2910/4/09*).

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti selvittäneensä osoitetietojen puutteellista välittymistä väestötietojärjestelmästä ulosoton tietojärjestelmään. Virasto antoi turva-

kiellon alaisten tietojen käsittelystä ulosotossa ohjeen 2.1.2012 ja ilmoitti valmistelewansa ULJAS-järjestelmän muutoksia turvakiektomerkitöihin sekä antavansa näissä asioissa koulutusta ulosoton virkamiehille vuonna 2012.

PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

Varusmiehen kantelusta ilmeni, että eräällä Kainuun Prikaatin väpeliällä oli tapana takavarikoida varusmiehen kannettavia tietokoneita muun muassa silloin, kun niitä oli käytetty palvelusohjeen vastaisesti. Tietokoneet palautettiin lyhyen karanteenin jälkeen (2006/4/10).

Kantelun tutkinnan aikana pääesikunta antoi valtakunnallisen ohjeen asiasta 11.8.2011. Yksityisen omaisuuden talteenotosta annetun ohjeen mukaan yksityisen omaisuuden poistaminen ja poistattaminen yleisessä käytössä olevista puolustusvoimien tiloista on perusteltua esimerkiksi yleisen majoitus- ja sisäjärjestyksen ylläpitämiseksi, sähkö- ja paloturvallisuusriskien minimoimiseksi sekä omaisuuden turvaamiseksi vahingonteoilta ja anastukselta. Menettely, jossa omaisuus tai esine otetaan talteen tietyn ajaksi rangaistuksenomaisesti ja annetaan myöhemmin takaisin sen omistajalle tai haltijalle, on ohjeen mukaan kielletty.

Pääesikunnan oikeudellisen osaston sisäinen laillisuusvalvonta on viime vuosina merkittävästi tehostunut, millä on saattanut olla vaikutusta oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen määrään. Vuonna 2011 toimintaa pyrittiin edelleen tehostamaan muun muassa perustamalla Pääesikunnan oikeudelliselle osastolle erillinen laillisuusvalvontasektori, jolle saatiin myös uusi sotilaslakimiehen virka. Puolustusvoimien laillisuusvalvonnan vuosikertomuksen 2011 mukaan oikeusasiamiehen tarkastusten yhteydessä tekemiin havaintoihin oli kiinnitetty huomiota ja ryhdytty omaaloitteisesti toimiin niiden johdosta. Esimerkiksi Tykistöprikaatissa oli tehostettu sisäistä opetusta ja käyty tarkastushavainnot läpi perusyksikkötasolle asti.

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi, että puolustusvoimien vaikeaan lääkäritilanteeseen on saatu hieman parannusta (vrt. OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 96).

TULLI

Tullilain uudistaminen on ollut vireillä jo varsin pitkään. AOA:n tarkastuskäynnillä valtionvarainministeriön edustajat totesivat, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonassa toistuvasti esiin tuodut puutteet tullitarkastuksen edellytysten sääntelyssä tullaan ottamaan erikseen lainvalmisteluun vuoden 2012 alkupuolella.

SOSIAALIHUOLTO

Kantelija arvosteli kahden kunnan sosiaalitoimien viivittelyä elatusapusopimuksen tarkistamisessa. AOA totesi, että kuntien tehtävänä on huolehtia, että niillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa ja että ne voivat tarjota sosiaalihuollon asiakkaille laissa ja asetuksessa mainitut sosiaalipalvelut lain edellyttämällä tavalla. AOA katsoi, että asian käsittely viivästyi molemmissa kunnissa lainvastaisesti (854/4/10).

Toisen kunnan sosiaalitoimi maksoi kantelijalle asian pitkittymisen vuoksi aiheutuneen taloudellisen menetyksen ehkäisevänä toimeentulotukena.

TERVEYDENHUOLTO

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) ohjeistuksen mukaan neuropsykologista kuntoutusta on annettu vain niille kuntoutuskriteerit täyttävillä lapsilla, joille se on erityisen suositeltavaa. Neuropsykologisen kuntoutuksen ulkopuolelle on siten jäänyt lapsia, joille tämä kuntoutusmuoto on ollut kuitenkin lääketieteellisesti tarpeellista. Menettely ei ole ollut lainsäädännön kanssa sopusoinnussa. Terveyspalvelujen järjestämistä koskevilla ohjeilla ei voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin palveluihin (2823/4/09*).

HUS:n ilmoituksen mukaan ohjeistuksesta on poistettu oikeusasiamiehen toteamat epäkohdat ja rajoitukset. Ilmoituksen mukaan HYKS-sairaanhoitoalueelle perustetaan uusia neuropsykologin vakansseja. Espoon kaupungin ilmoituksen mukaan kaupunkiin perustetaan

keväällä 2012 oma lastenpsykiatrian avohoitoyksikkö, johon tulee neuropsykologin vakanssi. Tulevien vuosien suunnitelmiin sisältyy lisäksi kahden neuropsykologin vakanssin perustaminen lasten kuntoutuspalveluihin.

Svenska Finlands Folktinget pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin kaupungin käytäntöä, jonka mukaan potilaskertomukset laaditaan aina suomeksi. Folktinget arvosteli myös kaupungin ohjetta, jonka mukaan muun muassa hoitoyhteenvetoja (epikriisejä) ja lääkärintlausuntoja ei tarvitse kääntää, vaikka potilas olisi ruotsinkielinen. Terveyskeskuksen ruotsintamisohe sisälsi oikeusasiamiehen mielestä liikaa rajoituksia. Hän katsoi, että ruotsinkielisen potilaan hoitoyhteenvedot ja lääkärintodistukset ja -lausunnot tulee kääntää ruotsiksi, jollei potilas ole ilmoittanut toisin (1962/4/09*).

Helsingin terveystakeskus ilmoitti, että OA:n päätöksessä esitetyt käsitykset on otettu huomioon terveydenhuoltopalvelujen kieltä koskevissa uusissa pysyväsioheissa.

OA totesi, että suun terveydenhuollon päivystysjärjestelyt eivät toteudu terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla, koska suun perusterveydenhuollossa ei ole järjestetty ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä. STM:llä on terveydenhuoltolain nojalla oikeus antaa asetus kiireellisen hoidon perusteista. OA piti tärkeänä asetuksen antamista kiireellisen hoidon yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi (272* ja 2767/2/10* sekä 1451/2/11*).

Asetusta valmistellaan STM:ssä. Suun terveydenhuollon yöpäivystys on tarkoitus järjestää erityisvastuualueittain.

LAPSEN OIKEUDET

AOA otti tarkastuksen perusteella omasta aloitteestaan tutkittavaksi Siuntion kunnassa sijaitsevan ryhmäkodin ja tukiasuntojen yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten oikeuden perusopetukseen. Kunnan tuolloinen opetuslautakunta oli katsonut, ettei kunnalla ole velvollisuutta järjestää opetusta ryhmäkodissa ja tukiasunnoissa asuville lapsille (1420/2/10*).

Asian ollessa käsiteltävänä kunnan sivistyslautakunta arvioi asian uudelleen toisin. Lautakunnan päätöksen perusteella ryhmäkodin ja tukiasuntojen lapsille perustettiin uusi ryhmä yhdessä muiden maahanmuuttajalasten kanssa. Sivistysjohtajan joulukuussa 2011 antaman ilmoituksen mukaan opetus turvataan kaikille lapsille.

Helsingin kaupungin sosiaalivirastossa ei ollut onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla äkillisessä ja vaativassa lastensuojelutapauksessa, jossa tarvittiin myös sosiaaliviraston muiden yksiköiden palveluita. AOA esitti, että virastossa laadittaisiin toimiohjeet vastaavia tilanteita varten asiakkaan hyvän kohtelun ja laadultaan hyvän sosiaalihuollon turvaamiseksi (4017/4/09).

Sosiaalivirasto ilmoitti, että virastossa ryhdytään valmistelemaan ohjeistusta työ- ja toimintamenettelyistä vaativissa lastensuojelutilanteissa ja huomioidaan asiakastilanteen koordinointi ja vastuutaho.

TYÖVOIMA JA TYÖTÖMYYSTURVA

Työttömyyskassa oli tulkinut TEM:n velvoitetyötä koskevaa ohjetta virheellisesti. Sen seurauksena TE-toimisto tarjosi henkilölle työtä vasta yli kaksi vuotta sen jälkeen, kun oikeus siihen oli syntynyt. AOA:n mukaan ministeriön ohje oli osittain tulkinnanvarainen, mikä oli saattanut vaikuttaa tapahtuneeseen virheeseen (3678/4/09*).

TEM ilmoitti lisänneensä Kelan kanssa käymissään neuvotteluissa järjestelmään uuden poimintaehdon, joka siirtää henkilön päivärahan kertymätiedot sähköisesti TE-toimistoille myös silloin kun 500 päivää ylittyy ensimmäisen kerran. TEM ilmoitti lähettävänsä myös työttömyyskassojen maksujärjestelmistä vastaaville yrityksille pyynnön vastaavan muutoksen tekemiseksi.

YLEISET KUNNALLISASIAT

Kunnallinen viranhaltija arvosteli kantelussaan palkanmenetyksen korvaamista koskevan vaatimuksensa käsitteilyn viipymistä kunnanhallituksessa (2989/4/10).

AOA:n puututtua asiaan kantelija ja kunnanhallitus olivat hyväksyneet esityksen, jonka mukaan kantelijalle maksetaan harkinnanvarainen henkilökohtainen lisä siihen saakka kunnes hän jää eläkkeelle.

OPETUSASIAT

Opettajien lomautukset olivat vuosina 2009 ja 2010 esillä monissa kunnissa, mutta ovat sitemmin vähentyneet merkittävästi. Vuonna 2011 opettajien lomautuksesta päätettiin vain Juankosken kaupungissa, jossa lomautus kesti enimmillään kaksi viikkoa. Vaikka opetushenkilöstön lomauttaminen ei lähtökohtaisesti ole perusopetuslain tai muunkaan kuntien opetustoimintaa sääntelevän lainsäädännön vastaista, opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat suhtautuneet kielteisesti opettajien lomautuksiin myös toisen asteen koulutuksessa eivätkä pidä niitä oikeana keinona tavoitella säästöjä. Lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti ratkaisussaan 27.6.2011 Hämeenkyrössä vuonna 2010 toteutettua opettajien lomautusta lainvastaisena.

KIELIASIAT

OA kehotti UM:ää kiinnittämään yleisellä tasolla kaikkien Suomen ulkomaanedustustojen huomiota kielilain asettamiin velvoitteisiin edustustojen puhelinnauhoitteita laadittaessa (1891/4/10*).

OA:n päätöksen johdosta UM kehotti kaikkia edustustoja varmistamaan, että niiden puhelinnauhoitteet laaditaan myös ruotsiksi.

OA kiinnitti Liikkuvan poliisin huomiota ajoneuvojen käyttäjien kielellisiin oikeuksiin liikennevalvonnassa ja korosti sitä, että Liikkuvan poliisin johdon tehtävä on huolehtia toiminnan järjestämisestä niin, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä (2667/4/10).

Liikkuva poliisi lähetti OA:n päätökset tiedoksi tulos- ja paikallisyksiköille ja kehotti niitä jatkossa huolehtimaan siitä, että liikennevalvonnasta huolehtivien partioiden kielitaito on riittävä kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi niin hyvin kuin mahdollista kaikissa olosuhteissa. Lisäksi koko valvontahenkilöstölle oli tarkoitus tiedottaa OA:n kannanotoista yksikkökokouksissa tai koulutuspäivillä. Liikkuvan poliisin johto myös kehotti tulosityksiköitä huolehtimaan henkilöstön rekrytoinnissa siitä, että valituilla henkilöillä on riittävä ruotsin taito. Vielä asia saatettiin Liikkuvan poliisin koulutussyksikön tietoon ja huomioon otettavaksi koko virastoa koskevassa koulutuksessa.

Liikennevalvontakantelua käsiteltäessä ilmeni, että ajoneuvolain mukaisen valvontailmoituksen tekemiseen käytettyä lomaketta (poliisilomake 523), joka oli todistus poliisin toimenpiteestä ja oikeutti kuljettamaan ajoneuvoa rekisterikilpien poistamisen jälkeen, ei ollut lainkaan olemassa ruotsinkielisenä (3463/4/09*).

Poliisihallitus ilmoitti, että lomake oli käännetty ruotsiksi ja saatavissa ja täytettävissä myös sähköisesti. Tarkoitus oli myös laatia lomakkeesta kaksikielinen versio helpottamaan kenttäkäyttöä.

Lapin rajavartiostoon kuuluvan rajajääkärikomppanian tarkastuksella vuonna 2010 havaittiin, että Rajavartiolaitoksen saamenkielisissä palveluissa oli puutteita. AOA selvitti omasta aloitteestaan saamenkielisten palveluiden ja lomakkeiden järjestämisen tilanteen (1068/2/11).

Ilmeni, että Lapin rajavartiosto oli laatinut suunnitelman parantaakseen saamelaisten kotiseutualueella palvelevien rajavartiomiesten saamenkielen taitoja. Lisäksi suunnitelma sisälsi tavoitteen kääntää kaikki tarvittavat lomakkeet ja ohjeet saameksi. Myös Rajavartiolaitoksen Internet-sivujen uudistamisen yhteydessä saamen kieli oli tarkoitettu huomioida. AOA:n pyynnöstä Rajavartiolaitos ilmoitti vielä erikseen, mitä suunnitel-

luista toimenpiteistä oli saatu toteutetuksi ja mitä toimenpiteitä oli vielä tarkoitus lähitulevaisuudessa toteuttaa. Se myös esitti Poliisihallitukselle ja Pääesikunnalle, että myös poliisi ja puolustusvoimat aloittaisivat lomakkeidensa käännättämisen saameksi.

VEROTUS

Jonotusajat Verohallinnon puhelinpalveluun olivat alkuvuodesta 2010 kohtuuttoman pitkiä. Kantelijan kohdalla jonotus kesti miltei tunnin. AOA totesi, että pitkät jonotusajat viranomaisen puhelinpalvelussa ovat tosiasiallinen este neuvontapalveluiden saatavuudelle ja vaarantavat perusoikeutena olevan hyvän hallinnon toteutumisen neuvonnan osalta. Kohtuuttoman pitkistä jonotusajoista aiheutuu hallinnon asiakkaalle myös ylimääräisiä kustannuksia, minkä seurauksena myös oikeus saada neuvontaa maksutta voi vaarantua (1683/4/10).

Koska saadun selvityksen perusteella Verohallinnon puhelinpalvelun ruuhkat olivat kuitenkin helpottuneet ja Verohallinto oli myös ryhtynyt toimenpiteisiin puhelinpalvelujensa kehittämiseksi, AOA tyytyi kiinnittämään Verohallinnon huomiota sen puhelinpalvelun asianmukaiseen toteutumiseen. AOA piti hyvään viranomais-toimintaan kuuluvana, että Verohallinto selvittäessään kantelijan kanssa hänen palvelutilannetta myös esitti hänelle pahoittelunsa asian johdosta.

3.4.3 OIKEUSASIAMIEHEN HYVITYSESITYKSET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. PL 22 § toisaalta velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tapahtuneen virheen tai kantelijan oikeuksien loukkauksen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto. Oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat myös useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

Lakia eduskunnan oikeusasiamiehestä muutettiin lailla 535/2011, jonka laillisuusvalvontaa koskevat muutokset tulivat voimaan 1.6.2011. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (PeVM 12/2010 vp), että se piti oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Hyvitysesityksiä tehtiin 1.6.2011 jälkeen kymmenessä ratkaisussa. Kertomusvuonna niitä tehtiin kaikkiaan 15 ratkaisussa.

Oikeusasiamiehen hyvitysesitys voi perustua EIS 13 artiklaan, jos kysymys on ihmisoikeussopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkauksesta. Tässä artikkelissa on taattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin ihmisoikeusloukkauksista. Jos loukkausta ei enää voida oikaista tai korjata, se tulee hyvittää ja hyvityksen tulee tapahtua kansallisella tasolla. Oikeusasiamiehen tuloksellinen hyvitysesitys voi joissakin tapauksissa säästää Suomen EIT:hen tehtävältä valitukselta ja jopa langettavalta tuomiolta.

Hyvitysesitys voi tarkoittaa viranomaisen kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen haitan, epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen tai vääryyskokemuksen hyvittämistä. Kysymys voi tällöin olla aineettomasta toimenpiteestä, kuten viranomaisen pahoittelusta ja anteeksipyyntöstä, tai rahallisesta korvauksesta. Hyvitysesitys voi myös tarkoittaa sellaisen vahingon hyvittämistä, joka voisi olla vahingonkorvauslain mukaan korvattava. Tällöin voi olla kysymys henkilö- tai esinevahingosta, mutta myös aineettoman vahingon korvaamisesta, joka vahingonkorvauslain nojalla voi tulla vain hyvin rajoitetusti korvattavaksi. Usein oikeusasiamiehen hyvitysesitys on johtanut esimerkiksi lainvastaisesti tai virheellisesti määrätyn ja perityn maksun palauttamiseen.

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemiä hyvitysesityksiä. Kaikkiin esityksiin ei vielä ole saatu vastauksia.

EIS 13 ARTIKLAAN PERUSTUVA HYVITTÄMINEN

OA:n mukaan potilaan eristämiseksi oli ollut mielen-terveyslain mukainen peruste. Sen sijaan hän piti potilaan kohtelua nöyryyttävänä ja ihmisarvoa loukkaavana, kun potilasta ei päästetty wc:hen, vaan hän joutui tekemään molemmat tarpeensa lattialle. Oikeusasiamies katsoi, että potilaan kohtelussa oli kysymys ihmisarvon loukkauksesta, joka on vastoin Suomen perustuslain 7 §:ää ja EIS 3 artiklaa. Hän pyysi sairaanhoitopiiriä harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle hänen ihmisarvoaan loukanneen kohtelun EIS 13 artiklan nojalla (4181/4/09*).

Sairaanhoitopiiri myönsi potilaan ihmisarvoa loukanneen kohtelun ja suoritti siitä hyvitystä. OA piti tätä hyvin myönteisenä. Loukkauksen tunnustamisella ja määrältään symbolisellakin hyvityksellä on tärkeä merkitys paitsi periaatteelliselta kannalta, myös loukatun oikeudentunnon kannalta.

Mielenterveyslain mukaisista psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevista päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Tällaiset valitusasiat on käsiteltävä mielen-terveyslain mukaan kiireellisesti. Hallinto-oikeus käsittelee yli kolme kuukautta tahdonvastaiseen psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevaa valitusta. OA:n mukaan hallinto-oikeus oli loukannut kantelijan oikeutta viivyttyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin. Hän piti todennäköisenä, että arvio olisi ollut sama, jos tapahtumat olisi saatettu EIT:n arvioitavaksi. Tapahtuneet oikeudenloukkaukset tulee kansallisesti hyvittää jälkikäteen sellaisella tavalla ja tasolla, joka ei jää jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmästä. Suomessa ei vielä ole kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallinto-oikeudessa. EIS 13 artikla muodostaa kuitenkin oikeudellisen perustan hyvitykselle myös tällöin. OA pyysi OM:ää harkitsemaan, miten kantelijalle voitaisiin hyvittää oikeudenloukkauksen aiheuttama kärsimys (1901/4/10*).

Riita-asian käsitelty kesti yleisissä tuomioistuimissa yli seitsemän vuotta ja kolme kuukautta. OA:n mukaan tuomioistuinkäsittelyn kesto oli loukannut EIS 6 artiklaa ja samalla myös Suomen PL 21 §:n 1 momenttia.

Hän totesi, että julkinen valta ei ollut kantelijan kohdalla kyennyt turvaamaan PL 22 §:ssä edellytetyin tavoin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kun muun muassa riita-asioiden tuomioistuinkäsittelyn osalta oli nyttemmin säädetty nimenomaisista oikeus-suojakeinoista oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittä-miseksi, hän katsoi, ettei tässä asiassa voinut tehdä hy-vitysesitystä. Hyvitysvaatimukset tulee esittää erikseen säädetyn mukaisessa menettelyssä (1458/4/10*).

OA katsoi Teknologian tutkimuskeskus VTT:n loukan-neen kahden tutkijansa sananvapautta ja menetel-leen vastoin Euroopan ihmisoikeussopimusta ja perus-tuslakia. Toinen tutkija oli saanut kirjallisen varoituksen esiinnyttyään asiantuntijana eduskunnan talousvalio-kunnassa sen käsitellessä uusien ydinvoimaloiden ra-kentamista. Toinen olisi halunnut julkaista turvetuotan-toa käsittelevän yleisönosastokirjoituksen, mutta VTT ei ollut pitänyt sitä suotavana. OA esitti VTT:n arvioita-vaksi, miten sananvapauden loukkaus olisi korjattavis-sa ja hyvitetävissä tutkijoille (3098/2/10*).

VTT ilmoitti aloittaneensa ohjeistuksensa tarkentami-sen. Sisällöltään ohjeistus tulee noudattamaan OA:n linjauksia ja painottamaan sananvapautta perusoi-keutena. VTT myös pahoitteli tutkijoidensa sananva-pauteen puuttumista ja ilmoitti mitätöineensä toiselle tutkijalle annetun varoituksen.

KANSALLISEN LAIN VASTAISESTA MENETTELYSTÄ AIHEUTUNUT VAHINKO

Terveystieteiden tutkimuskeskus VTT:n tutkimuskeskus ei 1.1.2009 al-kaen myönnetty lymfaterapiaa kuin poikkeustapauk-sissa eräille rintasyöpöpotilaille. Käytäntö merkitsi sitä, että kuntayhtymä tosiasiansa sulki järjestämisvelvolli-suutensa ulkopuolelle potilaita, jotka olisivat olleet oi-keutettuja lymfaterapiaan lääkinnällisenä kuntoutuk-sena heidän yksilöllisen hoidon tarpeensa perusteel-la. OA esitti harkittavaksi, miten kuntayhtymän virheelli-sestä käytännöstä kantelijalle aiheutuneet kustannuk-set voitaisiin hyvittää (1724/4/10).

OA:lle ilmoitettiin, että kantelijan kanssa oli sovittu, et-tä terveyskeskus korvaa hänelle täysmääräisesti vuon-na 2011 annetut 20 hoitokertaa.

Kantelija arvosteli yleistä edunvalvojaa siitä, että tämä ei ollut päämiehensä kuoltua selvittänyt riittävästi vainajan lähiomaisten olemassaoloa. Kantelija, joka oli kuolinpesän ainoa osakas, oli saanut tiedon velipuolensa kuolemasta vasta perunkirjoituskutsun yhteydessä. OA katsoi yleisen edunvalvojan selvittäneen puutteellisesti kuolleen päämiehensä omaisia ja sen seurauksena menetelleen virheellisesti vainajan kotirtaimiston luovutuksessa. OA esitti, että yleinen edunvalvoja harkitsisi tarkoituksenmukaisia hyvitystoimenpiteitä (3036/4/09*).

Yleinen edunvalvoja ilmoitti, että kantelija ja yleinen edunvalvoja olivat päässeet asiassa sopimukseen, jonka mukaan kantelijalle oli luovutettu kuolinpesässä jäljellä ollut omaisuus eikä tällä enää ollut muita vaatimuksia asiassa. Yleinen edunvalvoja oli myös pyytänyt menettelyään anteeksi. OA:n mukaan asia ei antanut aihetta jatkotoimenpiteisiin. Hän myös ilmaisi tyytyväisyytensä siihen, että asiassa oli yleisen edunvalvojan toimenpiteiden ansiosta päästy viivytyksettä sovinnolliseen ratkaisuun.

Kantelija arvosteli edunvalvojansa menettelyä asioiden hoitamisessa. Kyse oli muun muassa TV-luvan ja lääkelaskujen maksamisesta, toimeentulotuen hakemisesta ja käyttövarojen määrästä. OA totesi, että käytettävissä olleesta aineistosta ei ilmennyt, oliko toimeentulotuen hakematta jääminen jäänyt päämiehen vahingoksi. Mikäli näin oli, OA pyysi edunvalvojaa harkitsemaan, kuinka vahinko voidaan hyvittää päämiehelle (3024/4/10*).

Yleinen edunvalvoja ilmoitti, että OM on yleisen edunvalvojan hakemuksesta korvannut kantelijalle aiheutuneen vahingon.

Kantelijan verotuksen toimittaminen ja esitetyttyyn veroilmoitukseen tehtyjen muutosten käsitteleminen oli jäänyt tekemättä, koska Verohallintoon palautettu lomake oli siellä kadonnut. AOA kiinnitti verojohtajan ja toimistopäällikön huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat asianmukaisesti. Kun viranomainen havaitsee tekemänsä virheen, sen tulee mahdollisuksiensa mukaan pyrkiä korjaamaan virhe selvittämällä hallinnon asiakkaalle tapahtunutta ja ohjaamalla häntä asiassa. AOA:n mukaan verotoimiston tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle virheellisellä menettelyllään

hänelle aiheuttamansa haitta ja vaiva. Hyvitys voi olla aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö tai rahallinen korvaus. Verotoimiston selvityksestä ei ilmennyt, että se olisi tällä tavalla ottanut vastuuta virheellisestä menettelystään ja pyrkinyt palauttamaan kantelijan luottamusta toimintaansa (424/4/10*).

Verotoimisto esitti kantelijalle anteeksipyyntönsä siitä, ettei hänen asiassaan menetetty asianmukaisella tavalla eikä hänelle annettu ajallaan riittävää ohjausta. Verotoimisto myös pahoitteli kantelijalle aiheutunutta haittaa ja vaivaa.

Kantelija sai oikaisuvaatimuksiinsa verotuksen oikaisulautakunnan päätökset viiden vuoden ja viiden kuukauden käsittelyajassa. Tänä aikana kantelijan ulosoton keskeytystä koskeva päätös muutettiin realisointikielloksi, jonka nojalla ulosottovirasto ulosmittasi kantelijan omistaman kiinteistön ja asunto-osakkeen. Yritysverotoimiston saman toimipisteen menettelyä jälkiverotusten toimittamisessa oli tukittu jo aikaisemmin ja sitä oli huomautettu veroasioiden käsittelyn puutteellisuudesta ja viivästyksestä. Tästä moitteesta ja tuon asian käsittelyn yhteydessä jo ilmitulleista saman verovirkailijan laiminlyönnistä huolimatta tilanteen oli annettu taas toistua verovirastossa. AOA esitti Verohallinnolle, että sen tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle näillä lainvastaisilla laiminlyönneillä aiheutettu vahinko sekä haitta ja vaiva (1330/4/10*).

Verohallinnon ilmoituksen mukaan se oli kantelijalle osoitetussa kirjeessä pahoitellut virheestä aiheutunutta haittaa. Kantelija oli esittänyt vahingonkorvausvaatimuksen, jota ei ollut eritelty eikä vahingon määrän perusteita ollut selvitetty. Verohallinto tutkii vaatimuksen, kun kantelija ilmoittaa, mitkä virheestä aiheutuneet kustannukset ja vahingot hän vaatii korvattavaksi. Verohallinto pyrkii asiassa sovinnolliseen ratkaisuun viivytyksettä.

Kantelijalle oli kerrottu Helsingin poliisilaitokselta virheellinen tieto oleskelulupahakemukseen liittyvän maksun palauttamisesta. Tapahtumien kulkusta ja annettujen neuvojen tarkasta sisällöstä oli kuitenkin jälkikäteen vaikea saada tarkkaa tietoa. Ottaen kuitenkin huomioon kantelussa ja saadussa selvityksessä olevat tiedot, erityisesti kantelijan kirjoituksessaan kuvaaman vääräystyksen AOA esitti, että Helsingin ulkomaa-

laispoliisi harkitsisi mahdollisuutta hyvittää kantelijalle ainakin poliisin saama osuus hänelle annetun virheelisen tiedon johdosta (2162/4/11).

Kantelija arvosteli Kelaä ja ulosottovirastoa siitä, että häneltä perittiin samaan aikaan vanhaa elatusapuvélkaa ulosoton kautta sekä Kelan tekemän maksuvaatimuksen perusteella. AOA katsoi, että saadessaan tietää Kelan suorittamasta mahdollisesti päällekkäisestä perinnästä ulosottoviraston olisi tullut varmistua, ettei ulosottovelallisen asema vaarannu esimerkiksi suojaosuuden alittumisen takia. AOA totesi, että päävastuu elatusapua koskevan perinnän asianmukaisesta hoitamisesta on ollut kuitenkin ulosoton hakijalla eli Kella. AOA korosti, että tällaisessa tilanteessa ulosoton hakijana olevan tahon sekä täytäntöönpanoviranomaisen (asianomainen ulosottovirasto) tulee toimia yhteistyössä, etteivät velallisen laissa säädetty oikeudet vaarannu. AOA:n mukaan asianmukaista olisi, että Kela ulosoton hakijana suorittaisi kantelijalle aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta hyvityksen (3059/4/09).

Ulosottovirastossa viivästyskoron kirjaamisessa tehdystä virheestä oli aiheutunut velalliselle vahinkoa, kun virheellisesti loppuun perityksi merkittyä saatavaa olikin ollut suorittamatta ja se oli kasvanut korkoa. AOA esitti ulosottoviraston harkittavaksi, miten se voi hyvittää velalliselle virheestä aiheutuneen vahingon (3578/4/10).

Ulosottovirasto ilmoitti, että OM:n määräyksen mukaan ulosottoviraston päätöksellä voidaan korvata enintään 500 euron vahinko. Ulosottovirasto oli suorittanut kantelijalle tämän määrän.

Kantelija ei ollut saanut ulosotosta vireilletuloilmoitusta Oikeusrekisterikeskuksen saatavista, koska hänen osoitetietonsa vankilaan oli Oikeusrekisterikeskuksessa merkitty virheellisesti sen tietojärjestelmään. Kantelijalle oli aiheutunut tästä menettelystä vahinkoa, koska täytäntöönpano oli päättynyt sittemmin varattomuusesteeseen hänen saamatta missään vaiheessa tietoa vireillä olleesta ulosotto-perinnästä. Ulosottomies oli ulosottoaaren säännöksen mukaisesti ilmoittanut varattomuusesteestä luottotietoyhtiölle ja kantelijan osalta luottotietorekisteriin oli merkitty maksuhäiriömerkintä. AOA esitti Oikeusrekisterikeskuksen harkittavaksi,

miten se voi kohtuullisesti hyvittää kantelijalle tässä asiassa aiheutuneen vahingon ja haitan (3879/4/10).

Oikeusrekisterikeskus ilmoitti, että se oli sopinut kantelijan kanssa kohtuulliseksi hyvitykseksi 400 euroa, minkä se oli tälle maksanut.

VIRHEELLISESTI MÄÄRÄTTY MAKSU TAI PALAUTUS

AOA esitti, että kaupungin tulisi oikaista teknisen toimien kantelijoiden asiakirjapyyntöjen veloitus siinä käytetyn virheellisen maksuperusteen johdosta. Asiakirjapyyntöjen maksuja tuli arvioida kaupungin asiakirjajataksan perusteella. AOA painotti, että tiedon esille hakemisesta aiheutuvien kustannusten perimisessä, niin kuin koko asiakirjahallinnossa, lähtökohtana tulee olla julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteuttaminen (1872/4/10).

Kaupunki ilmoitti AOA:lle, että liikaa peritty summa oli kokonaisuudessaan palautettu kantelijoille.

Kantelijan mukaan peritty 120 euron viisumimaksu perustui UM:n virkamiehen tekemään virheeseen. Virhe johtui siitä, että UM:n virkamies teki puutteellisen hakudokumentoinnin lähettäessään viisumihakemuksen tukidokumentit Ukrainan Helsingin konsulaattiin. UM:n selvityksessä ei kiistetty väitettä sen menettelyn virheellisyydestä. Ministeriö katsoi kuitenkin ylimääräisen maksun johtuneen Ukrainan viranomaisten menettelystä. AOA:n mukaan asiassa oli tapahtunut virhe eikä viranomaisen menettely kaikilta osin täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Hän esitti, että UM harkitsisi mahdollisuutta hyvittää kantelijalle ministeriön menettelystä aiheutunut vahinko (1391/4/11).

UM ilmoitti, että se oli hyvittänyt kantelijalle tämän ylimääräisen maksun.

Kantelija arvosteli ulosottoviraston ja Oikeusrekisterikeskuksen menettelyä oikeusrekisterikeskuksen sähköisellä hakemuksella ulosotto-perintään lähettämän saatavan perinnässä. Kantelija kertoi, että saatava oli vanhentunut jo tammikuussa 2005. Silti sitä oli peritty

ulosottoteitse vuodesta 2005 alkaen aina maaliskuulle 2009 saakka. Aiheettomasta perinnästä oli aiheutunut kantelijalle suuria vaikeuksia muiden asioiden hoidossa ja useita maksuhäiriömerkintöjä luottotietorekisteriin. Oikeusrekisterikeskus oli virheen paljastuttua palauttanut aiheettomasti perityn pääoman, mutta ilman korkoa. AOA katsoi Oikeusrekisterikeskuksen menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ollut maksanut laissa tarkoitettua kuuden prosentin palautuskorkoa ulosottoon tilittämilleen ja kuittaukseen käyttämilleen määriille (1454/4/09).

Oikeusrekisterikeskus ilmoitti, että se oli maksanut kantelijalle AOA:n päätöksen mukaisesti korkoa ulosottoon palautetulle määrälle 95,56 euroa ja kuitatulle rahamäärälle 442,14 euroa.

3.5 VUODEN 2011 ERITYISTEEMA: KIELELLISET OIKEUDET JA HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS

3.5.1 JOHDANTO

Kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus oli edellisvuoden tapaan vuonna 2011 kanslian erityinen teema. Tällainen teema otetaan esille kaikilla tarkastuksilla ja huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita (teeman käsittelystä ja sen esille ottamisesta oikeusasiamiehen toiminnassa yleisesti, ks. OA:n kertomus vuodelta 2010, s. 105–106).

Teeman käsittelytapaa vuosikertomuksessa on kehitetty niin, että tässä jaksossa esitellään nyt kokoavasti teemaa koskevia havaintoja oikeusasiamiehen toiminnan eri osa-alueilta (kantelut, omat aloitteet ja tarkastukset).

3.5.2 KIELELLISET OIKEUDET

Kielellisiä oikeuksia koskevat havainnot on koottu seuraaviin ryhmiin: 1) opasteet, lomakkeet ja muu informaatio, 2) tulkkaukset ja kääntäminen, 3) asiakaspalvelu, 4) asian käsittely, 5) asiakkaan kielen selvittäminen ja 6) henkilöstön kielitaito. Kieliasioita käsitellään myös jaksossa 5.17.

OPASTEET, LOMAKKEET JA MUU INFORMAATIO

Viranomaisen kaksikielisyyden tulee kielilain mukaan näkyä, ja se tulee osoittaa omatoimisesti viranomaisen toiminnassa. Kyse on muun muassa kylltien, opasteiden, lomakkeiden, esitteiden yms. asiakkaalle näkyvän informaation kaksikielisyydestä.

Kanteluista ja omista aloitteista ilmeni muun muassa seuraavanlaisia virheellisiä menettelyjä kaksikielisten viranomaisten toiminnassa.

- Puhelinnauhoite oli laadittu vain suomeksi ja englanniksi, muttei ruotsiksi (1891/4/10*).
- Kaikkia tiedotteita ei ollut julkaistu molemmilla kansalliskielillä (2762/4/09*).
- Äidinkieleltään ruotsinkieliselle kantelijalle oli annettu liikennevalvonnassa suomenkielinen valvontailmoituslomake, joskin yksittäiset tiedot oli täytetty ruotsiksi (3463/4/09*).
- Äidinkieleltään ruotsinkielisen kantelijan saama rikesakkomääräys oli ollut sekakielinen eli valmis kaksikielinen lomakepohja oli täytetty osin suomeksi ja osin ruotsiksi (463/4/10*).
- Ministeriön pakkausmerkintäasetuksen kielisäännökset oikeuttivat sivuuttamaan pakkausmerkinnöissä ruotsin norjalla tai tanskalla ja tarjosivat kaksikielisissä kunnissa mahdollisuuden käyttää merkinnöissä vain toista kansalliskieltä (368/4/10*).
- Myös sitä korostettiin, että yliopiston työpaikkailmoitukset tuli julkaista ainakin yliopistolain mukaisesti määräytyvällä hallintokielellä. Esimerkiksi vain englannin käyttö ei ollut riittävää (30*, 523* ja 1337/2/09*).

Ministeriö ei sen sijaan menetellyt virheellisesti julkaistessaan eräitä aineistoja, koska aineisto ei kuullut kielilaissa tarkoitetun kaksikielisen julkaisemisvelvollisuuden piiriin (1308/4/10).

Omana aloitteena tutkittu liikennelaitoksen menettely raitiovaunuliikenteen poikkeusjärjestelyistä tiedottamisessa ei johtanut toimenpiteisiin (4742/2/09*).

Tarkastuksilla ei ilmennyt puuttumista edellyttäviä ongelmia opasteissa tai lomakkeissa. Kaksikielisyys näkyi tarkastettujen viranomaisten toiminnassa esimerkiksi siten, että lomakkeet ja internet-sivut olivat molemmilla kotimaisilla kielillä, minkä lisäksi hakuilmoitukset julkaistiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Ulkomaalaisten asiakkaiden oikeudet voitiin puolestaan huomioida siten, että heitä varten oli esimerkiksi valmis kirjepohja, jossa todettiin käsittelykielen olevan joko suomi tai ruotsi. Lomakkeista voi myös olla saatavilla englanniksi kansalliskielisiin versioihin nähden suppeampi versio.

OA:n perehtymiskäynnillä OM:ssä otettiin esille yleisönosastossa julkaistu kirjoitus, jonka mukaan tuomioistuimien lähettämien salattujen viestien avaamisohjeet olisivat vain englanniksi. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen julkaistua vastineensa ”Oikeuslaitos viestii turvapostissa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi” asia ei antanut aihetta jatkotoimenpiteisiin.

TULKKAUS JA KÄÄNTÄMINEN

Kanteluita käsiteltäessä virheellinen menettely todettiin, kun kaksikielinen viranomainen oli lähettänyt äidinkieltään suomenkieliselle asiakkaalle ruotsinkielisen asiakirjan, jota ei pyynnöstä huolimatta ollut käännetty suomeksi (684/4/11).

Kaksikielisessä kunnassa potilaskertomukset sen sijaan oli voitu laatia kunnan enemmistökielellä, mutta potilaalla oli oikeus saada käännos hoitoyhteenvedosta ja lääkärintulauksista (1962/4/09*).

Toisaalta äidinkielen vaihtaminen väestötietojärjestelmässä kesken asian käsittelyn ei aiheuttanut viranomaiselle kääntämisvelvollisuutta (2725/4/11).

Viranomaisella ei myöskään ollut velvollisuutta kääntää englanniksi asiansa vireille panneelle henkilölle ratkaisua ruotsiksi eikä englanniksi, kun asian käsittelykieleksi oli kielilain mukaisesti määräytynyt suomi (569, 629 ja 3855/4/11).

Esitutkintapöytäkirjaakaan ei ollut tarpeen kääntää kokonaisuudessaan epäillyn ymmärtämälle vieraalle kielelle (4513/4/09*).

Ulkomaalaiselle asiakkaalle voitiin toimittaa suomenkielinen päätös varsinkin, kun tarjolla oli joka tapauksessa ollut tulkkausapua (2979/4/10).

Hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten kääntämistä ruotsiksi pidettiin perusteltuna, vaikka yksittäisellä ministeriöllä ei siihen ollutkaan lakisääteistä velvoitetta, eikä velvoitetta voitu johtaa myöskään Ahvenanmaan itsehallintolaista (2363/4/10).

OA ratkaisi *omana aloitteena* tutkittavaksi otetun asian, joka koski sitä, kumman (Ahvenanmaan vai valtakunnan poliisin) kuuluu huolehtia suomeksi laaditun kuulustelupöytäkirjan kääntämisestä ruotsiksi ja tästä aiheutuvista kustannuksista, kun Ahvenanmaan poliisi on pyytänyt valtakunnan poliisia suorittamaan kuulustelun maakunnassa vireillä olevassa esitutkinnassa. OA korosti Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielisen aseman ja kirjeenvaihtokieltä koskevan sääntelyn merkitystä (1340/2/09).

Tarkastuksilla oli esillä muun muassa se, miten tulkkaaminen oli toteutettu käytännössä, mistä palvelut oli hankittu ja oliko palvelun järjestämisessä ollut ongelmia. Edelleen esillä oli se, miten paljon viranomaisilta oli pyydetty käännöksiä asiakirjoista.

Tältä osin tarkastuksilla ei yleisesti ottaen ilmennyt ongelmia. Syyttäjätarkastuksella tuotiin kuitenkin esiin, että kielilaki oli jossain määrin epäselvä siinä, miten paljon vastaajalle oli käännettävä oikeudenkäyntiaineistoa.

Muita havaintoja olivat muun muassa, että kääntämisen tarvetta vähensi, jos hallinnonalalla käytettävästä tietojärjestelmästä voi ottaa tulosteita ja asiakirjoja molemmilla kansalliskielillä. Tarvittaessa viranomaiset

käyttivät käännöstoimistoja, mutta myös oma henkilökunta käänsi asiakirjoja. Tarkastuskohteissa oli myös yksikielisesti suomenkielisellä alueella toimivia viranomaisia, joissa niin ikään kyettiin tarjoamaan palvelua ruotsiksi.

Viranomaisilla oli mahdollisuus käyttää tulkkipalveluita ulkomaalaisten asiakkaiden kanssa. Vieraskielisiä asiakkaita varten ratkaisuja voitiin myös tarvittaessa käännättää pääpiirteittäin vieraille kielille.

Erityisenä yksityiskohtana tuli esiin, että myös ulkomaalaistaustaisten muistisairaudesta kärsivien henkilöiden kanssa asiointi voi onnistua hyvin. Vaikka muistisairaana sanavarasto kapenee, tilalle tulee usein elein, kosketuksin ja ilmein tapahtuva kommunikointi.

Yhdessä tarkastuskohteessa puhevalmiiden oikeuksia oli edistetty perustamalla puhevalmiiden tulkin työsuhte. Tämän henkilön tehtävänä oli rakentaa asiakkaalle yhdessä puheterapeutin kanssa henkilökohtaisia kommunikoinnin apuvälineitä sekä ohjata ja opastaa henkilökuntaa ja omaisia.

ASIAKASPALVELU

Kanteluista ilmeni muun muassa seuraavia virheellisiä menettelyjä kaksikielisten viranomaisten toiminnassa.

- Ruotsinkieliseltä asiakkaalta oli tiedusteltu, osaako tämä puhua suomea, eikä hänen toistakaan ruotsinkielistä puheluun ollut ohjattu ruotsia taitavalle henkilölle (1455/4/10*).
- Asiakkaan ruotsin kielen taitoon ei ollut kiinnitetty huomiota eikä asiakasta siirretty palvelemaan ruotsiksi heti, kun tämä oli esittänyt toiveen saada asioida ruotsiksi (2965/4/10).
- Äidinkieleltään ruotsinkielinen kantelija oli saanut suomenkielisen kutsun rangaistusvaatimuksen tiedoksiantotilaisuuteen, eikä hän ollut saanut asiaansa hoidettua omalla äidinkielellään otettuaan puhe- ja viestintä kutsun allekirjoittajana (3624/4/09).
- Terveyskeskuksen päivystyksessä ei ollut saatavilla ruotsinkielistä palvelua (1368/4/10).

- Äidinkielen rekisteröintiin perustuvaa potilaiden valikointia pidettiin ongelmallisena, jos se jätti huomiotta sellaiset äidinkieleltään suomenkieliset, jotka osasivat myös ruotsia ja halusivat terveydenhuollon palveluja tällä kielellä (661/4/10*).

OA ratkaisi edellisvuonna *omana aloitteena* tutkittavaksi otetun kysymyksen kielellisten oikeuksien toteutumisesta joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa. OA katsoi, että kaksikielisen liikennelaitoksen lipuntarkastajan tuli käyttää oma-aloitteisesti molempia kansalliskieliä ilmoittaessaan tarkastuksesta. OA:n päätöksen johdosta liikennelaitos ohjeisti lipuntarkastajia ilmoittamaan tarkastuksen alkamisesta molemmilla kansalliskielillä (4309/2/10*).

ASIAN KÄSITTELY

Kanteluista todettiin muun muassa seuraavia virheellisiä menettelyjä asian käsittelyssä kaksikielisissä viranomaisissa.

- Tutkimustulos oli lähetetty asiakkaalle vain englanniksi (1327/4/11).
- Valtion maksuliikenteestä vastaava viranomainen oli lähettänyt ahvenanmaalaiselle asianajotoimistolle suomenkielisen laskun (1914/4/10).
- Kuulustelupöytäkirja oli laadittu suomeksi, vaikka todistaja oli käyttänyt ruotsia (125/4/10).
- Ylioppilaskokeen yhden koekysymyksen ruotsinkielisessä versiossa oli käytetty ilmaisua, joka ei esiintynyt vakiintuneesti ruotsin kielessä (3753/4/09*).
- Eräät ministeriöt olivat toimittaneet Ahvenanmaalle ruotsinkielisen lausuntopyynnön liitteineistoa pääsääntöisesti vain suomenkielisenä (503* ja 656/4/09*).

OA otti *omasta aloitteestaan* uudelleen esille kielelliset oikeudet automaattisessa liikennevalvonnassa. SM sai vuonna 2010 OA:lta huomautuksen, koska liikenteen automaattinen kameravalvontajärjestelmä ei turvannut ruotsinkielisten kielellisiä perusoikeuksia. Poliisihallitukselta peräankuulutettiin aktiivisempaa otetta asiaan. Järjestelmän puutteita ei kuitenkaan ollut edellenkään korjattu (3243/2/11*).

Tarkastuksilla oli esillä muun muassa, vaikuttiko käsittelykieli käsittelyaikoihin. Yksi tarkastuskohde myönsi, että kääntäminen pitkitti jonkin verran käsittelyaikaa. Joissakin kohteissa taas käsittelykieli ei käytännössä vaikuttanut käsittelyaikaan, koska ruotsinkielisiä juttuja käsittelevillä oli vähemmän juttuja.

ASIAKKAAN KIELEN SELVITTÄMINEN

Kielilain mukaan asianosaisen kieli tulee selvittää, kun viranomainen ottaa häneen oma-aloitteisesti yhteyttä. Henkilö voi rekisteröidä väestötietojärjestelmään myös asiointikielen, joko suomen tai ruotsin.

Yhdessä *kanteluasiassa* virheellinen menettely todettiin, kun äidinkieleltään ruotsinkielinen asiakas oli saanut suomenkielisen kutsun rangaistusvaatimuksen tiedoksiantotilaisuuteen (3624/4/09).

Esimerkiksi ulosotossa asianosaisen oikeus käyttää aidosti haluamaansa kieltä varmistettiin *tarkastuksella* tehdyn havainnon mukaan sillä, että ulosottovelallisen äidinkieli oli tallennettu ulosoton tietojärjestelmään väestötietojärjestelmän kautta.

Tältä osin tarkastuksilla ei ilmennyt ongelmia viranomaisten toiminnassa.

HENKILÖSTÖN KIELITAITO

OA ei kirjallisessa kantelumenettelyssä voi lähtökohdaisesti arvioida virkamiehen tai työntekijän käytännön kielitaitoa. Yhdessä *kanteluasiassa* kuitenkin todettiin, että asiakasneuvojan kielitaito ei ilmeisesti ollut täysin riittänyt asiakkaan kanssa keskustelemiseen niin, että tälle olisi jäänyt oikea käsitys asian hoitamisesta (2207/4/10).

Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota siihen, miten kielilainsäädäntöä toteutettiin tarkastuskohteen henkilöstöpolitiikassa. Kyse oli muun muassa siitä, miten kielitaito otettiin huomioon rekrytoinnissa, millaista kielikoulutusta henkilöstölle oli tarjolla, miten kielitaito otettiin huomioon palkkauksessa ja jaettiin työtehtävät virkamiehen kielitaidon mukaan.

Palvelujen turvaaminen etenkin ruotsiksi voitiin tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella toteuttaa eri tavoin.

Virastoissa oli esimerkiksi äidinkielenään ruotsia puhuvia virkamiehiä, jotka olivat kaksikielisessä viranomaisessa sijoittuneet pääosin kaksikielisiin toimipaikkoihin. Yksittäinen virkatehtävä voitiin myös toimipaikasta riippumatta siirtää toiselle virkamiehelle, joka hallitsi kielen. Käytännön kielitaitoa oli pyritty takaamaan ja jakamaan tasaisemmin työyhteisössä myös hajasijoitamalla ruotsia äidinkielenään puhuvia eri henkilöstöryhmiin kuuluvia henkilöitä eri osastoille. Kielelliset oikeudet turvattiin myös niin, että ruotsinkieliset asiat ja puhelut ohjattiin ruotsia parhaiten osaaville käsittelijöille. Yhdessä tarkastuskohteessa oli ns. ”kielilähettiläs”, joka toimi resurssina.

Yleinen havainto oli, että rekrytoinnissa kielitaito otettiin huomioon ja luettiin hakijalle eduksi. Rekrytoinnissa huomioitiin myös se, että käytännön kielitaidon osaamista oli eri henkilöstöryhmissä. Useissa tarkastuskohteissa henkilöstölle oli tarjolla kielikoulutusta.

Monissa yksikielisissä tarkastuskohteissa englanninkielisen asiakaspalvelun tarvetta oli enemmän kuin ruotsinkielisen. Joillakin hallinnonaloilla, kuten työvoima ja työsuojelu, asiakkaina voi olla lukuisia eri kansallisuuksia, jolloin englannin lisäksi tarvittiin myös muiden vieraiden kielten taitoa.

3.5.3 HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Virkamiehen on käyttäytävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä on vaadittava virkamiesasemaansa soveltuvaa käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella.

Virkamieheltä voidaan edellyttää asiallista ja neutraalia kielenkäyttöä sekä suullisessa kanssakäymisessä että viranomaisen laitimissa, asiakasta koskevissa asiakirjoissa. Virkamiehen on käytettävä sellaista kiel-

tä ja ilmaisia, jotka ovat hyvän tavan mukaisia ja yleisesti virkamiehiltä vaadittavan kielenkäytön mukaisia. On varottava ilmaisia, jotka joku voi kokea loukkaaviksi, vaikkei niitä olisi sellaisiksi tarkoitettu.

Kanteluista tutkittaessa tuli ilmi muun muassa seuraavia epäkohtia.

Viranomaisen käyttämän pysyvän asiantuntijan lausunnossa oli kohdistettu kantelijaan ja hänen asiamieheensä arvostelevia ja väheksyviä ilmaisia (1134/4/10).

Viranhaltijan sananvalinta oli ollut epäonnistunut tilanteessa, jossa hän oli kuvannut asiakkaan tapaa olla hakematta ensisijaisia etuuksia toteamalla seuraavaa: "Asioiden kanssa ei voi loputtomiin lusmuilla" (2058/4/10).

Virkamiehen sanavalintaan kiinnitettiin huomiota myös tapauksessa, jossa virkamies oli asiakkaan käytöksen johdosta kysynyt: "Mikä on päivän kunto?". Asiakkaan vastattua kunnon olevan hyvä virkamies oli vielä kysynyt asiakkaalta, että oliko tällä ollut "lääkitys kohdaltaan" (1852/4/10).

Edelleen sanavalintoihin kiinnitettiin huomiota, kun virkamies oli asiakkaan kanssa käymässä puhelinkeskustelussa käyttänyt ilmaisia "ählämi" ja "neekerinsuukko" (460/4/11*).

Yhdessä päätöksen perustelemista koskeneessa ratkaisussa katsottiin, että viranomaisen olisi ollut aiheellista kiinnittää huomiota päätöksen perustelujen selkeyteen ja tarkkuuteen tilanteessa, jossa itse asia oli ollut poikkeuksellisen monimutkainen ja vaikeaselkoinen (3236/4/09). Toisessa tapauksessa tuotiin taas esiin se, että monimutkaisesta lainsäädännöstä johdun voi olla vaikea laatia perusteluja, jotka olisivat samanaikaisesti sekä lyhyet että selkeät (4813/4/09).

Osana hyvän kielenkäytön vaatimusta korostettiin myös sitä, että viranomaisen oli asiakkaisiinsa päin esiinnyttävä virallisella nimellään (2745*, 2995*, 3581* ja 3706/4/10*).

Tarkastuksilla konkreettisia tarkastelun kohteita olivat muun muassa, oliko asiakirjan ilmaisutapa kielellisesti selkeä ja sisällöllisesti ymmärrettävä, oliko kielenkäyttö neutraalia, olivatko asiakirjat, etenkin päätökset, ulkoasultaan havainnollisia ja selkeitä sekä muodostivatko ne sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

Edellisvuonna toimitetuilla ulosottovirastojen tarkastuksilla ulosottovirastot esittivät lomakkeita koskevaa kritiikkiä. Niitä pidettiin muun muassa puutteellisina tai vaikeaselkoisina. AOA pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin lomakkeissa ilmoitetut ongelmat mahdollisesti antavat aihetta.

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että ulosoton tietojärjestelmää (ULJAS) ja asiakirjatuotantosovellutusta (UNO) ylläpidettiin ja päivitettiin säännöllisesti, joten osa esiin tulleista virheistä ja ongelmista oli jo korjattu. Valtakunnanvoudinvirasto piti ulosoton asiakkaiden ongelmallisiksi kokemien, mutta säädöksiin perustuvien termien muuttamista epätarkoituksenmukaisena. AOA:n toimittama listaus lomakkeissa olevista epäkohdista oli toimitettu ULJAS- ja UNO -kehittämistyöryhmien puheenjohtajille. Asia ei antanut aihetta AOA:n jatkotoimenpiteisiin.

Muillakaan tarkastuksilla ei teeman tältä osalta ilmennyt sellaista, joka olisi johtanut jatkotoimenpiteisiin.

4 Salainen tiedonhankinta

Vuonna 2011 salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Vastuuesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Juha Haapamäki* ja oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

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.

4.1 TELEPAKKOKEINOT, PEITETOIMINTA JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

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

Nykyinen laki ei tunne salaisen tiedonhankinnan käsitettä. Uusissa 1.1.2014 voimaan tulevissa pakkokeinolaissa ja poliisilaissa tätä käsitettä kuitenkin käytetään ja vieläpä entistä selvästi laajemmassa merkityksessä. Salaista tiedonhankintaa on uuden lainsäädännön mukaan edellä lueteltujen keinojen lisäksi muun muassa tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku sekä kokonaan uusina keinoina peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu.

Telekuuntelun ja televalvonnan lisäksi myös teknistä tarkkailua käsitellään seuraavassa otsikon Telepakkokeinot alla, vaikka yleensä tähän käsitteeseen ei lue-
ta teknistä tarkkailua. Poliisilain perusteella käytettävien keinojen kutsuminen pakkokeinoiksi ei sekään ole ongelmattonta.

4.2 PAKKOKEINO- JA POLIISILAIN UUDISTAMINEN

Hallitus antoi eduskunnalle lokakuussa 2010 hallituksen esitykset 222 ja 224/2010 muun muassa pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksiksi mukaan lukien salainen tiedonhankinta. Eduskunta hyväksyi esitykset valiokuntakäsittelyissä tehtyjen lukuisien muutosten jälkeen maaliskuussa 2011 ja ne tulevat voimaan vuoden 2014 alusta. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijöitä kuultiin asiantuntijoina eri valiokunnissa ja heidän lausuntoihinsa voi tutustua eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilla (4073*, 4095*, 4119* ja 4191/5/10*), lausuntojen pääsisällöstä ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 110.

Yksi uudistuksen päätavoitteista oli selkiyttää salaisen tiedonhankinnan sääntelyä, josta oli lukuisien erillisuudistusten myötä muodostunut vaikeaselkoinen kokonaisuus. Tässä ei kaikilta osin onnistuttu, vaikka sääntelyä on monin paikoin saatukin tarkennettua ja esimerkiksi pakkokeinolain ja poliisilain perusteettomia eroavaisuuksia poistettua. Uudistuksessa on tартuttu useisiin tällä hetkellä – osin vaikeutensa vuoksi – sääntelemättä oleviin kysymyksiin, joihin ei ole helpoja ja yksinkertaisia vastauksia, mutta joista on täysin välttämätöntä säätää.

Poliisihallitus ja Valtakunnansyyttäjänvirasto ovat käynnistäneet yhteishankkeen, jolla valmistaudutaan uusiin lakeihin. Hankkeella on kolme painopistettä: esitutkintayhteistyö, salaisten pakkokeinojen käyttö ja siihen liittyvä tiedonhankinta sekä henkilökunnan koulutus. Tämä hanke onkin erittäin perusteltu, kun otetaan huomioon ne laajat muutokset, joita uudet säännökset salaisesta tiedonhankinnasta tuovat mukanaan.

4.3 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. Televalvonnalla ei siis saada tietoja 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.

4.3.1 TELEPAKKOKEINOJEN LAILLISUUSVALVONTA

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisesta käyttönotosta 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. Tullihalli-

tus 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 yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä 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. Uuden lainsäädännön myötä valvonnan ala edelleen laajenee vuonna 2014. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta kuitenkin lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

SM ja Tullihallitus saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsitteilyjärjestelmästä. 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 tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä poliisin ylijohtoon ja KRP:hen läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta.

4.3.2 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 ollakseen 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, 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 legitimitetin kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeussuojajärjestelmän keskeiset osat ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Hyväksyessään uuden pakkokeinolain eduskunta edellytti, että hallitus selvittää, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevan valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijoista koostuva toimielin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä. Samoin eduskunta edellytti, että

hallitus selvittää ja harkitsee, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuinten toimivaltaan (EV 374/2010 vp). Telepakkokeinojen osalta näin pitkälti jo onkin.

4.3.3 PAKKOKKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Uusi lainsäädäntö ei muuta tätä tilannetta. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikan mukaan 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.

Tuomioistuin 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, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja. Pakkokeinolakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta toisti aiemman käsityksensä (PeVL 36/2002 vp), että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava (PeVL 66/2010 vp). Tämä olisi suuri muutos nykyiseen, koska asuntokuuntelutapauksia on ollut vuodessa enimmilläänkin vain 18, mutta telekuuntelulupia poliisille ja tullille myönnettiin esimerkiksi vuonna 2010 yhteensä pitkälti yli 2 000.

Jos tuomioistuin myöntää luvan, sen tulee määrätä muun muassa luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määrittellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä, teleosoite tai telepääteläite.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden (KKO) ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin, että tuomioistuin on pakkokeinohakemusta käsitellessään huoleh-

dittava epäillyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäilyn väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemäänsä 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 ”syytä 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 viitattuina 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 ratkaisun perustelut rikosepäilyn tutkimisesta soveltuvat sellaisenaan myös telekuunteluun ja televalvontaan.

KKO korosti tuomioistuimen roolia vaatimuksen perusteiden selvittämisessä myös ratkaisussaan KKO: 2009:54, jossa käräjäoikeuden tekniseen kuunteluun myöntämät lupapäätökset kumottiin.

4.3.4 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.

VIRANOMAISEN OIKEUSASIAMIEHELLE ANTAMIEN TIETOJEN TULEE PITÄÄ PAIKKANSA

AOA Pajuoja oli omasta aloitteestaan selvittänyt SM:ltä saamiaan ilmoituksia tapauksista, joissa oli päätetty, että salaisen tiedonhankinnan käytöstä ei tarvitse ilmoittaa epäillylle tai ilmoittamista siirretään. Ilmoitus on tärkeä osa epäillyn oikeusturvaa.

Vuosia 2006–2009 koskenut tarkastelu osoitti, että oikeusasiamiehelle ilmoitetut määrät ovat olleet selvästi todellista pienemmät. Valtaosa tapauksista oli jäänyt raportoimatta puutteellisen tilastoinnin vuoksi.

AOA korosti olevan ensiarvoisen tärkeää, että oikeusasiamies saa viranomaisilta oikeaa tietoa. Myös viranomaisen oman sisäisen valvonnan perusta on se, että toimintaa kuvaavat tilastotiedot ovat luotettavia. Saadun selvityksen mukaan tilannetta oli korjattu ottamalla käyttöön uusi tunnusluku.

Lisäksi AOA otti päätöksessään kantaa eräisiin ilmoittamista koskevien säännösten tulkintoihin, kuten tuntemattoman epäillyn tapauksiin, hengen ja terveyden vaaraan ilmoittamatta jättämisen perusteena ja takautuvan televalvonnan käytön lopeettamisajankohtaan.

AOA aikoo seurata ilmoittamatta jättämiskäytäntöjä jatkossakin.

AOA Pajuojan päätös 30.12.2011,
dnro 1716/2/09*, esittelijä Juha Haapamäki

ASETUS KÄRÄJÄOIKEUKSIEN PÄIVYSTYKSESTÄ KAIPAA UUDISTAMISTA

Laillisuusvalvonnan yhteydessä oli tullut ilmi, että oikeusministeriön (OM) asetuksella järjestetty käräjäoikeuksien päivystysjärjestelmä ei kaikilta osin vastaa poliisin tarpeita. Poliisilla voi olla hyvin perusteltu tarve päästä käyttämään pakkokeinoja heti, mutta tämä edellyttää tuomioistuimen päätöstä. Asetus ei kuitenkaan koske esimerkiksi poliisilain 3 luvun mukaisia toimenpiteitä ja eräitä teknisen tarkkailun muotoja. Jois-

sain tapauksissa on myös tullut ilmi ongelmia siitä, että päivystysjärjestelystä on poissuljettu televalvontavaatimukset, jos samalla ei ole kysymys myös telekuuntelusta. AOA otti asian tutkittavakseen omana aloitteena.

OM:n mukaan asetus on toiminut ainakin tyydyttävästi, mitä ei sinänsä olekaan syytä epäillä. Ministeriö kuitenkin totesi lausunnossaan olevansa valmis ryhtymään toimenpiteisiin, koska sääntelyssä on havaittu aukkoja. Joka tapauksessa asetus kaipaava päivittämistä muun muassa käräjäoikeusverkoston muutosten johdosta. AOA totesi lisäksi, että vuonna 2014 voimaantulevat uudet säännökset, erityisesti pakkokeinolaki ja poliisilaki, tulee ottaa uudistustyössä huomioon.

AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan toimenpiteistään 31.5.2012 mennessä.

AOA Pajuojan päätös 20.12.2011, dnro 127/2/11*, esittelijä Juha Haapamäki

TELEKUUNTELUAINEISTO HÄVITETTIIN LIIAN AIKAISIN

Kantelija arvosteli sitä, että telekuunteluaineisto hävitettiin ennen hänen asiansa oikeuskäsittelyä. Poliisi oli arvioinut kaiken telekuuntelulla saadun tiedon ylimääräiseksi tiedoksi eli tiedoksi, joka ei koskenut telekuuntelun perusteena ollutta rikosta. AOA ei asettanut tätä arviota sinänsä kyseenalaiseksi. Rikosylikomisario oli kuitenkin menetellyt pakkokeinolain vastaisesti, kun hän oli määrännyt telekuunteluaineiston hävitettäväksi ylimääräisenä tietona ennen kuin asia oli lainvoimaisesti ratkaistu. Hävittäminen on selvityksestä päätellen tapahtunut jo vuonna 2006 ja asian oikeuskäsittely päättyi vuosia tämän jälkeen.

Pakkokeinolakia oli ylimääräisen tiedon säilyttämisen osalta muutettu 1.1.2004 lukien. Aiemman lain mukaan ylimääräinen tieto oli heti tarkastuksen jälkeen hävitettävä. Rikosylikomisario näytti toimineen tuon kumotun säännöksen ja siihen perustuneen SM:n ohjeistuksen mukaisesti. Vaikka tällainen ohjeistus olikin vielä hävittämisen aikaan voimassa, sitä ei olisi tietenkään tullut noudattaa siltä osin kuin se oli ristiriidassa lain kanssa.

Lainmuutosta perusteltiin sillä, että ylimääräisenä tietona saatetaan hävittää myös epäillyn syyttömyyttä tukevaa aineistoa. Sen varmistamiseksi, että kaikki aineisto olisi oikeudenkäynnissä vielä tarvittaessa käytettävissä, lakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että ylimääräinen tieto hävitettäisiin vasta sitten, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä (HE 52/2002 vp). Lainmuutoksella pyrittiin siis parantamaan syylliseksi epäillyn puolustautumismahdollisuuksia. Hänellä tulisi olla mahdollisuus itse arvioida, onko poliisin merkityksellömäksi katsomassa aineistossa jotain sellaista, joka hän katsoo puhuvan puolestaan. Tämä mahdollisuus jäi tässä tapauksessa toteutumatta, kun poliisi hävitti tallenteet liian aikaisin.

AOA Pajuojan päätös 28.2.2011, dnro 3484/4/10*, esittelijä Juha Haapamäki

Tapauksessa 609/2/10* puolestaan kävi ilmi, että telekuunteluaineistoa ei ollut hävitetty asiaa koskeneen tuomion tultua lainvoimaiseksi, vaikka poliisi oli pitänyt sitä kokonaisuudessaan ylimääräisenä tietona. Asian lainvoimaiseksi tulosta oli kulunut jo useita vuosia. Samassa asiassa AOA piti ilmeisenä, että telepakkokeinon ilmoittamista ei tärkeästä tutkinnallisesta syystä ollut tarpeen lykätä ainakaan niin pitkään kuin tässä tapauksessa oli tapahtunut. Käräjäoikeuden myöntämä lupa ilmoituksen lykkäämiseen ei velvoita poliisia viivyttämään ilmoitusta annettuun määräpäivään saakka. Jos olosuhteet muuttuvat siten, ettei edellytyksiä ilmoittamatta jättämiselle enää ole, on ilmoitus tehtävä lykkäyspäätöksestä huolimatta. Tuomioistuimen päätös määrittelee vain ajankohdan, jolloin pakkokeinosta on viimeistään ilmoitettava.

4.3.5 TARKASTUKSET

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuihin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Keskusteluissa on käsitelty erityisesti muun muassa ”syytä epäillä”-perusteen selvittämistä, päätöksen perustelujen kirjaamista sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen lykkäämisen ja kokonaan ilmoittamatta jättämisen perusteita.

Telepakkokeinot olivat keskeinen aihe Läntisen tullipiirin, Varsinais-Suomen käräjäoikeuden ja suojelupoliisin tarkastuksilla. Muillakin poliisiin kohdistuneilla tarkastuksilla telepakkokeinot ja niiden valvonta olivat esillä.

Varsinais-Suomen ja Etelä-Savon poliisilaitosten tarkastuksilla AOA Pajuoja kiinnitti vastaisen varalle poliisilaitosten johdon huomiota siihen, ettei televalvonta-aineiston osalta ollut noudatettu poliisin ylijohdon määräystä niiden tietojen säilyttämisestä. Sinänsä laissa ei ole tästä säännöksiä, mutta SM:n määräys on yksiselitteinen: televalvonnalla hankitut tallenteet, joita ei ole lain mukaan hävitettävä, säilytetään viiden vuoden ajan siitä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sille.

Käytännössä kaikilla tarkastuksilla tuotiin poliisi toi esiin, että SALPA-järjestelmä on hidas ja kankea sekä käyttäjän että valvojan näkökulmasta. Sen kehitystyöhön ei kuitenkaan enää panosteta, koska poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistus (VITJA-hanke) ollaan toteuttamassa vuonna 2014. Joka tapauksessa toimiva asianhallintajärjestelmä on sekä käytännön toimijoiden että valvojien kannalta tärkeä.

Poliisihallituksen tarkastuksella AOA Pajuoja korosti, että Poliisihallituksella tulee olla vahva rooli paitsi salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnassa myös etukäteisissä linjanvedoissa. Tätä oli toivottu myös eri poliisiyksiköiden tarkastuksilla.

Läntisen tullipiirin telepakkokeinoasioden tarkastuksella tuotiin esiin, että telepakkokeinoja käyttäviä tutkinnanjohtajia on tullissa varsin vähän. He ovat rutinoituneita, koska he käyttävät näitä keinoja säännöllisesti.

Tarkastuksilla tehdyissä pistokokeissa ei havaittu mitään erityisen ongelmallisia päätöksiä tai menettelyjä. Tosin lähes poikkeuksetta jouduttiin korostamaan varsinkin pakkokeinovaatimusten ja -päätösten riittävän yksilöityä perustelemista; lähinnä sitä, minkä konkreettisten tosiseikkojen perusteella on syytä epäillä juuri kyseistä henkilöä siitä rikoksesta, jonka selvittämiseksi pakkokeinoa haetaan.

4.3.6 VALVONTATIEDOT

Seuraavassa esitetään keskeisiä tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2011 (vuoden 2010 luvut suluisia vertailutietona). Oikeusasiamiehen SM:ltä saamat tiedot suojelupoliisin salaisesta tiedonhankinnasta ovat salassa pidettäviä, joten ne eivät sisällä esitettäviin 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 telepakkokeinoja ylivoimaisesti eniten, mutta myös tullin osuus on merkittävä. On toki muistettava, että tulli käyttää salaista tiedonhankintaa vain tullirikosasioissa eli pääosin on kysymys törkeistä huumausainerikoksista ja törkeistä veropetoksista. Rajavartiolaitos voi käyttää pakkokeinolain mukaista telekuuntelua ja televalvontaa tutkittaessa törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskaupparikosta. Rajavartiolaitos käyttää teknistä tarkkailua vuosittain, mutta erittäin vähän ja puolustusvoimat vielä harvemmin – niiden toimivaltuudetkin ovat varsin rajatut.

PAKKOKEINOLAIN MUKAINEN TELEKUUNTELU

Telekuuntelun ja televalvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat olleet näiden pakkokeinojen kohteena. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrän tai pakkokeinon kohteena olevien liittymien määrän kasvun voidaan perustellusti nähdä kuvaavan lähinnä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (saman epäillyn eri liittymät, jatkolupien tarve) ja toisaalta toimintaympäristössä, erityisesti viestintäteknologiassa ja lain-säädännössä, tapahtuneita muutoksia.

Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun kohteena oli epäiltyjä enemmän kuin koskaan ennen eli 649 (636 edellisenä vuonna). Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä lisääntyi edellisestä vuodesta ja oli vuonna 2011 yhteensä 2 144 (1 798). Myönnettyjen telekuuntelulupien määrän suhde rikoksesta epäiltyjen määrään oli 3,3 lupaa/rikoksesta epäilty (2,8). Kaikista telekuunteluvaahtimuksista oli jatkoaikavaatimuksia edellisvuosien tapaan noin puolet. Telekuuntelun kohteena olleiden liittymien ja muiden teleosoitteiden määrä oli edellisvuotta suurempi 2 508 (2 122).

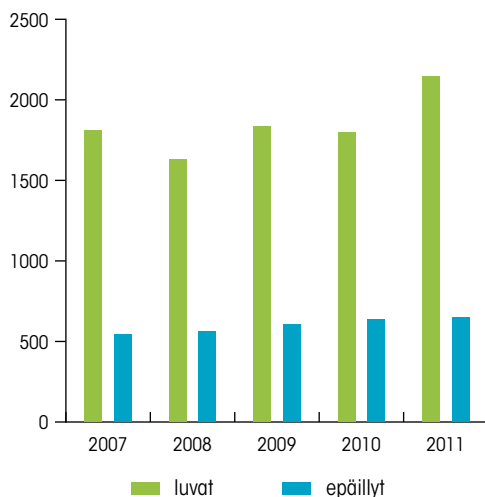
Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden että lupien määrät ovat poliisissa pysytelleet suunnilleen samassa suuruusluokassa, joskin keskeinen tunnusluku eli epäiltyjen määrä on viitenä viime vuonna kasvanut.

Tullissa telekuuntelu pysyi edellisvuoden tasolla. Kuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä oli 104 (104). Myös myönnettyjen telekuuntelulupien oli samalla tasolla kuin edellisvuonna 254 (243), kuten telekuuntelun kohteena olleiden liittymien määräkin 338 (343). Epäiltyä kohden myönnettiin 2,4 lupaa (2,3).

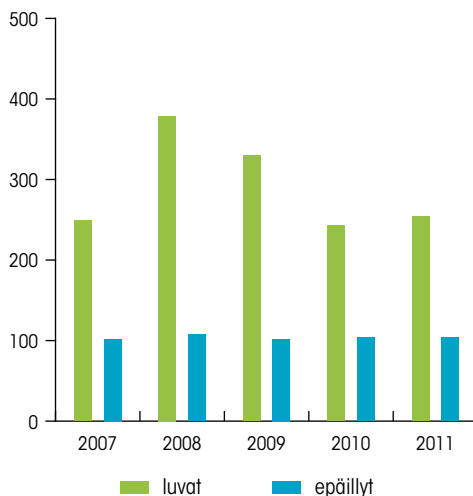
Kertomusvuonna Rajavartiolaitoksessa telekuuntelua käytettiin kesäkuussa 2010 voimaan tulleen rajavartiolaitoksen muutoksen myötä kymmeneen epäiltyyn. Lupien määrä oli 18 ja telekuuntelun kohteena olleiden liittymien määrä oli 34. Vuonna 2010 Rajavartiolaitos ei ollut käyttänyt telekuuntelua lainkaan.

PAKKOKEINOLAIN MUKAINEN TELEVALVONTA

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä oli noussut edellisvuodesta ja oli 1 498 (1 421). Sama koski televalvontalupien määrää, joka vuonna 2011 oli 1 932 (1 819). Televalvontaa kohdistettiin kaikkiaan 3 293 (3 120) liittymään. Televalvonassa jatkolupien osuus oli vain 10 % (9 %) kaikista luvista. Televalvonta ilman samanaikaista telekuuntelua on siis tyypillisesti kertaluontoinen toimenpide, toisin kuin telekuuntelu.



Poliisin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2007–2011



Tullin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2007–2011

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttö väheni edellisvuoteen verrattuna. Kertomusvuonna televalvonnan kohteena oli 254 (288) epäiltyä. Tuomioistuimet myönsivät tullille 458 (538) televalvontalupaa, joiden kohteena oli 570 (691) liittymää.

Pakkokeinolain mukaisen televalvonnan kohteena oli Rajavartiolaitoksen toimittamissa esitutkinnoissa yhteensä 16 henkilöä. Televalvontalupia Rajavartiolaitokselle myönnettiin 25 ja televalvontaa kohdistettiin 62 liittymään.

Lisäksi tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 195 (228) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa).

TELEKUUNTELUN JA TELEVALVONNAN KOHDISTUMINEN RIKOSLAJEITTAIN

Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa aiempien vuosien tapaan selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Niiden osuus (69 %) kaikista tapauksista on pysynyt samalla tasolla kuin edellisvuonna. Seuraavaksi yleisimmät perusterikokset olivat väkivaltarikokset (10 %) ja talousrikokset (7 %). Kuten aiemminkin tullissa yleisimmät telekuuntelun perusterikokset olivat törkeä huumausainerikos, joita oli 76 % ja törkeä veropetos 24 % tapauksista.

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja. Yleisimpiä olivat omaisuusrikokset (46 %) ja huumausainerikokset (23 %). Tullissa törkeä huumausainerikos (64 %) ja törkeä veropetos (19 %) olivat edelleen yleisimmät perusterikokset.

POLIISILAIN MUKAINEN TELEKUUNTELU JA -VALVONTA

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin muualla kuin suojelupoliisissa 5 (21) kertaa. Kyse on poliisin mahdollisuudesta telekuunteluun, kun tuomioistuin on katsonut sen välttämättömäksi henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 106 (102) tapauksessa. Useimmiten televalvontaa käytettiin törkeiden varkauksien estämiseksi tai paljastamiseksi (23 %) sekä törkeiden huumausainerikosten estämiseksi tai paljastamiseksi (17 %). Kadonneen henkilön etsinnän osuus vuonna 2011 oli 17 %, kun se oli vuonna 2010 jostain syystä vuonna vain 2 %:ia kaikista tapauksista.

TULLILAIN MUKAINEN TELEVALVONTA

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi tullille vuonna 2003. Kertomusvuonna televalvontalupia myönnettiin 47 (78). Tätä keinoa käytettiin 62 %:ssa tapauksista estämään tai paljastamaan törkeitä veropetoksia. Törkeä huumausainerikos oli perusterikoksena 35 %:ssa tapauksista.

TEKNINEN KUUNTELU JA KATSELU

Poliisi sai tuomioistuimelta 112 lupaa (139) pakkokeinolain mukaiseen tekniseen kuunteluun. Teknisen kuuntelun luvista kohdistui vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (asuntokuuntelu) 9 (18) lupaa. Vanhassa tapahtuneet kuuntelut lisääntyivät ollen kertomusvuonna 40 (18). Pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeisiin huumausainerikoksiin ja omaisuusrikoksiin.

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin 14:ssä (5) tapauksessa. Teknistä kuuntelua käytettiin eniten törkeää ryöstöä koskevien rikosasioiden tutkintaan.

Poliisi sai tekniseen katseluun pakkokeinolain nojalla 30 lupaa (29) ja poliisilain nojalla 24 (24).

Teknisen kuuntelun käyttö poliisin ulkopuolella on edelleen vähäistä. Tullille myönnettiin pakkokeinolain ja tullilain nojalla neljä (6) lupaa tekniseen kuunteluun. Rajavartiolaitos puolestaan ilmoitti, että teknistä kuuntelua ei käytetty. Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimissa ei vuonna 2011 käytetty poliisilain mukaista teknistä kuuntelua, aiemminkin tapauksia on ollut koko 2000-luvulla vain kaksi.

HYLÄTYT VAATIMUKSET

Tuomioistuimet eivät hylänneet yhtään (3) poliisin pakkokeinolakiin perustunutta samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan vaatimusta, mutta kahdeksan (7) poliisin televalvontavaatimusta. Tullin telepakkokeinovaatimuksista ei tänäkään vuonna hylätty yhtään. Myöskään Rajavartiolaitoksen telepakkokeinovaatimuksia ei kertomusvuonna hylätty lainkaan. Lisäksi mainittakoon, että tuomioistuin hylkäsi kaksi poliisin vaatimusta teknisestä kuuntelusta.

ILMOITTAMINEN PAKKOKEINON KÄYTÖSTÄ

Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päätä jatkaa määräämistä tai päättää, että ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä. On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon. On luonnollisesti tärkeää, että erityisesti kokonaan kohteelta salaan jääviä tapauksia olisi mahdollisimman vähän.

Oikeusasiamiesmies on seurannut epäillylle ilmoittamisen käytäntöä. Tällöin kävi ilmi, että oikeusasiamiehelle ilmoitetut luvut olivat olleet harhaanjohtavan pieniä. Esimerkiksi vuoden 2008 kertomusta varten oikeusasiamiehelle oli ilmoitettu, että ilmoittamisen siirtämisiä oli telekuuntelussa kymmenen eikä televalvonnessa yhtään ja että kokonaan ilmoittamatta jättämisiä oli enää vajaa kymmenen. SM totesi tuolloin, että näin ollen jo lähes kaikki kohdehenkilöt saavat jossain vaiheessa tiedon siitä, että heihin on kohdistettu telepakkokeinoja.

Asiaa tarkemmin selvitettyä SM ilmoitti, että vuonna 2008 telepakkokeinojen käytöstä ilmoituksien siirtämisiä olikin 79 tapauksessa ja kokonaan ilmoittamatta jättämisiä 35 tapauksessa. Näin ollen luvut ovat moninkertaiset aiemmin ilmoitettuun verrattuna, vaikka otettaisiin huomioon, että lupaa ilmoittamatta jättämiseen haetaan jonkin verran myös tuntemattomille

epäillyille, mikä menettely on sinänsä vastoin ohjeistusta. Asia otettiin omana aloitteena selvitettäväksi, ja AOA:n päätöstä asiassa on selostettu edellä jaksossa 4.3.4. Kysymys oli puutteellisesta tilastoinnista.

SM:ssä otettiin vuonna 2010 käyttöön uusi tunnusluku, jossa seurataan myös jo edellisinä vuosina käytettyihin telepakkokeinoihin liittyneitä päätöksiä ilmoitusten siirroista ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä. Aikaisempina vuosina tunnusluvut ovat koskeneet vain kertomusvuonna käytettyihin pakkokeinoihin liittyneitä ilmoitusten siirtoja ja kokonaan ilmoittamatta jättämisiä. Näin suuri osa päätöksistä oli jäänyt tilastoitumatta ja tämän vuoksi myös ilmoittamatta oikeusasiamiehelle.

SM:n mukaan ilmoituksen siirtopäätöksiä oli vuosina 2005–2009 tehty 74–86 henkilön kohdalla. Kokonaan ilmoittamatta jättämisiä oli samana ajanjaksona puolestaan tehty 34–55 henkilön kohdalla vuosittain. Tapauksia, joissa ilmoitusta ei ole voitu tehdä, on viime vuosina ollut yli 300 vuosittain. Tällöin on kysymys siitä, että epäily on kuollut, tuntematon, tavoittamattomissa tai että kysymys on asianomistajaan kohdistuneesta pakkokeinosta.

Tullihallituksen mukaan myöhästyneitä ilmoituksia oli salaisten pakkokeinojen asiainhallintajärjestelmän tilastojen mukaan 16 tapauksessa telekuuntelussa ja kymmenessä tapauksessa televalvonnessa. Tullihallitus ilmoittaa kiinnittäneensä asiaan huomiota ja toteaa, että nämä määrät ovat liian suuria. Itsestään selvää onkin, että laissa säädettyjä määräaikoja tulee noudattaa. Tullihallituksen mukaan kuitenkin aidoisti myöhästyneitä ilmoituksia ei todellisuudessa ole ollut tilastojen ilmoittamaa määrää, vaan osa johtuisi järjestelmään liittyvistä teknisistä ongelmista, eli ilmoitetut lukumäärät voivat olla tältä osin jossain määrin epäluotettavia.

Tullihallituksen mukaan kokonaan ilmoittamatta jättämisiä ei ole viime vuosina ollut.

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: pakkokeinoja käytäneiltä tutkinnanjohtajilta saadaan arvioita niiden tehosta. Heidän mukaansa telepakkokeinot ovat edelleen varsin tärkeä tiedonhankintakeino, vaikka niiden merkitys on viime vuosina ollut yleensä laskusuunnassa. Merkitysarvioita on joka tapauksessa pidettävä vain suuntaa antavina, koska niihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä.

Poliisissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun käytön merkitystä pidettiin joko ratkaisevana tai tärkeänä 74 %:ssa tapauksista (68). Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus poliisissa oli puolestaan 69 % (67). Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys ratkaisevaa tai tärkeää 25 %:ssa tapauksista (56).

Tullissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan arvioidussa vaikuttavuudessa on ollut aiemmin huomattavaa vuosittaista vaihtelua. Telekuuntelua pidettiin vuonna 2011 ratkaisevana tai tärkeänä 72 %:ssa tapauksista (83). Televalvonta puolestaan arvioitiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 77 %:ssa tapauksista (73). Tullilain mukainen televalvonta oli ratkaisevaa tai tärkeää 60 %:ssa tapauksista viime vuoden tavoin.

KUUNTELUKIELLOT JA YLIMÄÄRÄINEN TIETO

Laissa on kielletty eräiden henkilöiden välisten viestien tai keskustelujen kuuntelu. Poliisissa tällaisten kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa on edelleen laskussa. Kuuntelukiellon alaisia keskusteluja tilastoi-
ttiin kertomusvuonna yhteensä 99 (111). Näistä 65 (81) käytiin epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä sekä 32 (30) rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä. Papin ja rikoksesta epäillyn välisiä keskusteluja oli 2 (0). Kuuntelukiellon alaiset tal-

lenteet on SM:n mukaan hävitetty, kuten laki edellyttää. Ylimääräisen tiedon käyttämisestä ei SM:n vuoden 2011 kertomuksessa ollut mainintaa.

Tullissa kuuntelukieltomerkinnällä varustettuja pöytäkirjoja oli 51 (51). Näistä 21 (20) koski oikeudenkäyntiavustajaa ja 10 (11) lähiomaista. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on Tullihallituksen mukaan hävitetty. Tullissa ei ollut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä, kuten ei edellisvuosinakaan.

4.3.7 ARVIOINTIA

Vuoden 2011 aikana ei tullut ilmi mitään erityisen huolestuttavaa telepakkokeinojen käytössä tai valvonnassa.

Telekuuntelun ja televalvonnan käyttö poliisissa on ollut lievässä kasvussa viime vuosina. Tullissa telekuuntelun käyttö on ainakin kohdehenkilöiden määrällä mitattuna usean vuoden ajan ollut vakaalla tasolla. Tullin käyttämien telepakkokeinojen määrä on 15–20 % poliisin toimenpiteiden määrästä. Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö on vasta "alkutaipaleella" ja on vaikea arvioida, mille tasolle näiden pakkokeinojen käyttö siellä tulee vakiintumaan.

Poliisissa teknisen kuuntelun käyttö lisääntyi selvästi kolmena edeltävänä vuonna, mutta kertomusvuonna lisääntymistä ei enää ollut havaittavissa. Joka tapauksessa on muistettava, että tekninen kuuntelu on paljon harvinaisempaa kuin telekuuntelu ja varsinkin televalvonta. Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa teknisen kuuntelun käyttö on ollut vähäistä. Ylipäätään kahden viimeksi mainitun toimivaltuudet ovat rajoitetut ainakin toistaiseksi. Uuden pakkokeinolain myötä tulli ja Rajavartiolaitos tulevat saamaan käyttöön uusia salaisen tiedonhankinnan keinoja, min-
kä lisäksi molempia koskevat uudistukset ovat valmis-
teilla. Lisäksi uudistettavana olivat myös säännökset salaisen tiedonhankinnan käytöstä puolustusvoimissa.

Telepakkokeinojen valvontaa on viime vuosina kehitetty. Viranomaisten mukaan näin on saatu parannet-
tua toiminnan laatua, mitä ei ole syytä epäillä, vaikka-
kin tarkkojen arvioiden esittäminen on toki vaikeaa.

Erityisen tärkeä edistysaskel viranomaisten sisäisessä valvonnassa oli SALPA-asianhallintajärjestelmän käyttöönotto loppuvuodesta 2004. Kaikki telepakkokeinot kirjataan SALPAan, joten nykyään niistä on saatavissa tiedot aiempaa helpommin. Järjestelmän kautta telepakkokeinojen käyttöä pystytään valvomaan jopa reaaliaikaisesti. Ylipäätään toimintojen keskittäminen KRP:n kautta tapahtuvaksi on tuonut toimintaan ja sen valvontaan laatua ja systemaattisuutta.

Tarkastuksilla ja muutoinkin on tullut ilmi, että SALPA ei kaikilta osin vastaa käyttäjien tarpeita. Poliisihallituksen oma laillisuusvalvontakin on todennut yleiseksi ongelmaksi järjestelmän hitauden ja ajoittaisen toimimattomuuden. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistaminen tulee edellyttämään asiankäsitteilyjärjestelmän uudistamista. SALPAN tulevaisuus on kytköksissä poliisiasian tietojärjestelmien kokonaisuudistukseen (VITJA-hanke), joka on suunniteltu otettavan käyttöön vuonna 2014. Tämän uudistuksen ollessa vireillä ei SALPAN kehittämiseen ole enää panostettu. Valvonnan kannalta on kuitenkin tärkeää, että asianhallintajärjestelmät ovat asianmukaiset.

Vielä tällä hetkellä telepakkokeinojen valvontarakennot ovat kohtuullisessa kunnossa. Kysymys on enemmänkin siitä, kuinka paljon valvontaan tosiasiasa halutaan osoittaa ja käyttää resursseja. Työkalut ovat siinänsä olemassa. SM:n mukaan poliisilaitoksilla valvonnan taso vaihtelee jonkin verran, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus.

Poliisin ylijohdosta on vakiintuneesti tarkastanut kaikki suojelupoliisin käyttämät telepakkokeinot vuosittain. Tarkastuksissa ei ole tullut ilmi merkittäviä virheitä. Vaikka lukumäärätiedot ovatkin suojelupoliisin osalta salassa pidettäviä, todettakoon, että suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan määrä on viime vuosina ollut varsin vakiintunut.

4.4 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 tekemisiin kohdehenkilön kanssa ja saa näin sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi. Uusiin lakeihin kirjattu peitetoiminnan luonteen kuvaus on aikaisempaa jossain määrin tarkempaa. Uudessa laissa on säädetty myös tietoverkossa tapahtuvasta peitetoiminnasta, jonka edellytykset ovat tavallista peitetoimintaa lievemmat.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen (uuden lain mukaan välttämätöntä) eräiden vakavien rikosten – lähes samojen kuin telekuuntelussa – estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, ja jos on perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syylistyvän 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 oikeusturvaväyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erikoiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä. Uuden lain mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on ennen peitetoiminnan aloittamista saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi, ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa. Samoin on toimittava, jos poliisilain mukaisella rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi suoritettulla peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä.

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksen kohteena ollut esine. Uusissa laeissa valeoston määritelmää on täsmennetty muun muassa niin, että sen kohteena voi olla myös palvelu. 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.

Uutena salaisena tiedonhankintakeinona vahvistetuissa laeissa on peitelty tiedonhankinta. Tällä tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Erona peitetoimintaan on se, että kysymys on lyhytaikaisesta toiminnasta eikä siinä muodosteta samanlaista luottamussuhdetta kohdehenkilön kanssa kuin peitetoiminnassa.

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, tietolähdetoiminnan 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 pitkäaikaisesta toiminnasta. Salaisen tiedonhankinnan kokonaisvaltainen suojaaminen voi nimittäin edellyttää, että suoja on hyvin pitkäkestoinen ja yksittäisistä poliisioperaatioista riippumaton.

Uusien lakien mukaan peitetoiminta ja valeosto ovat vain poliisin käytössä, salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen ja peitelty tiedonhankinta poliisin ja tulin käytössä sekä peitelty tiedonhankinta rajoitetusti Rajavartiolaitoksen käytössä.

4.4.1 VALVONTA

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. Uusien lakien mukaan SM ja valtiovarainministeriö antavat oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksensa näiden keinojen käytöstä ja valvonnasta.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tullut kanteluja lainsäädännön voimassaoloaikana – lukuun ottamatta yhtä, joka koski jäljempänä selostettavaa Ulvilan tapausta, mutta jota ei tutkittu asian ollessa vireillä tuomioistuimessa. Näitä keinoja koskevien kanteluiden vähäisyys johtunee pitkälti siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole juurikaan tullut ilmi (ks. kuitenkin jäljempänä käsitellyt oikeustapaukset). Keinojen salaisuudesta johtuen peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi.

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, tietoläh-

detoiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen seurantaryhmän. Poliisin lisäksi ryhmässä ovat edustettuina Valtakunnansyyttäjänvirasto, tullilaitos, Rajavartiolaitos ja tuomioistuinlaitos.

4.4.2 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 vähentynyt. Vuonna 2011 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Toimintaa oli kutakuinkin saman verran kuin edellisvuonna. Peitetoimintaa on käytetty erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen.

Valeostopäätöksiä tehtiin vuonna 2002 vähän yli kymmenen, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina valeostojen määrä laski. Vuonna 2011 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä. Valeostoja on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoimintaa ja valeostoja käytetään siis 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. Vuonna 2014 voimaan tulevan lain mukaan peitetoimintaa koskeva erityinen edellytys on, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeelli-

senä. Menetelmä näyttäisi siten olevan korostetummin tarkoitettu ns. järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseen tai selvittämiseen. Oletettavaa on, että potentiaaliset peitetoiminnan kohteet nykytilanteeseen verrattuna jossain määrin vähenevät.

SM:n mukaan tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei ole vielä käytetty peitetoimintaa ja valeostoa lukuun ottamatta. Tämän keinon laajemman käytön mahdollistava asetus tuli voimaan keuhäällä 2008. Toiminnan valmistelua on jatkettu sen jälkeen muun muassa luomalla uusi keskitetty asiakäsittelyjärjestelmä. Vuonna 2011 harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen käyttöä toteutettiin puolenkymmentä kertaa.

4.4.3 ARVIOINTIA

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä peitetoimintaan tai valeostoihin liittyviä uusia ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi.

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. Peitetoiminnassa on mahdollista ns. todisteprovokaatio, jolla tarkoitetaan poliisin toimintaa, jolla vain hankitaan täytetyn tai rangaistavan yrityksen tai rangaistavan valmistelun asteella olevasta rikoksesta todisteita. Todisteprovokaatio voi vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen kielteisesti.

Ruotsin oikeusasiamies (JO) antoi 28.11.2011 päätöksensä (731-2010, 3652-2010) Ruotsin poliisin toiminnasta Gävlessä tehdyn murhapoltton tutkinnassa käytetystä – Ruotsin laissa sinänsä sääntelemättömästä – peitetoiminnasta.

Poliisi oli kohdistanut murhapoltosta epäiltyyn pitkällistä peitetoimintaa, johon kuului muun muassa soluttautuminen kanssakäymiseen epäillyn kanssa. Kanssakäy-

minen ”huipentui” tekaistuun työpaikkahaastatteluun, jossa epäillylle tarjottiin tehtävää ulkomaalaisessa yhtiössä ja jota epäilty luuli aidoksi. Haastattelun yhteydessä rekrytoivan yhtiön edustajana esiintynyt peitepoliisi viittasi mainittuun murhapolttoon todeten kuulleensa, että epäillyllä on jotain tekemistä jonkun tulipalon syöttämisen kanssa mainitsematta, että kysymys oli juuri tutkinnan kohteena olevasta Gävlen murhapoltosta. Epäilty oli tämän jälkeen oma-aloitteisesti kertonut osuudestaan ja nimennyt tapahtumapaikan.

JO katsoi päätöksessään menettelyn vaarantaneen epäillyn oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, koska epäillyllä ei ollut tilaisuudessa lainmukaisia epäillyn vähimmäisoikeuksia, esimerkiksi mahdollisuutta oikeusavustajaan. Menettely loukkasi myös henkilön yksityiselämän suojaa eikä keskustelua myöskään dokumentoitu kuten kuulustelu tulisi dokumentoida.

Rikosasia oli jo ennen JO:n päätöstä käsitelty hovioikeudessa, joka totesi, että epäilty ei ollut saanut hyväkseen niitä oikeusturvatakeita, jotka sisältyvät lainmukaiseen poliisikuulusteluun, mutta rangaistuksen lieventämiseen ei ollut perusteita.

Toinen ruotsalainen todisteprovokaation arviointia sisältänyt tapaus oli Ruotsin korkeimmassa oikeudessa käsitelty murhasyyte (20.10.2011, B 2150-1).

Poliisi oli käyttänyt peitetointia epäiltyä kohtaan sillä tarkoituksella, että epäilty tunnustaisi tai kertoisi, minne kateissa oleva ruumis oli piilotettu. Epäilty oli uhrin tuttu ja hän oli ollut tutkinnan aikana vangittuna, mutta sittemmin vapautettu.

Rikollisryhmän jäsenenä esiintyvä peitepoliisi (Mike) oli hankkiutunut epäillyn seuraan. Ystävystyttyään Mike esitti epäillylle, että kateissa olevan ruumiin löytäminen olisi tärkeää henkivakuutuskorvauksen saamiseksi. Mikäli epäilty kertoisi ruumiin sijaintipaikan, hän saisi palkion.

Kun epäilty ei aluksi paljastanut ruumiin sijaintipaikkaa, poliisi päätti ”lisätä painetta” tätä kohtaan, ja seuraavaksi hänen seuraansa hankkiutui kolme peitepoliisia, jotka kehottivat ottamaan yhteyttä Mikeen. Epäilty otti sittemmin yhteyttä Mikeen ja autoajelun aikana ol-

lessaan huumausaineen vaikutuksen alaisena kertoi ruumiin sijaintipaikan ja olevansa yksin vastuussa tapahtuneesta. Sittemmin kuulusteluissa epäilty kiisti osallisuutensa henkirikokseen.

Korkein oikeus katsoi todisteprovokaatiossa käytetyn sopimattomia keinoja eikä syytetyn tunnustukselle voitu antaa juurikaan arvoa. Muut todisteet riittivät langettavaan tuomioon, mutta poliisin sopimaton menettely todisteiden hankinnassa oli peruste alentaa rangaistusta siitä, mikä se muutoin olisi ollut.

Varsinkin valeostoissa voi lähtökohtaisesti olla vaara, että poliisin toimet saavat kohdehenkilön tekemään rikoksen, jota hän ei muuten tekisi. Lainvastainen valeostomenettely voi johtaa jopa siihen, että valeoston kohdehenkilöä koskevan rikosoikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ei toteudu (esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Teixera de Castro v. Portugal*). Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että menetelmien käyttö ei vaaranna oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PeVL 5/1999 vp). Käytännössä valvonta voi olla mahdotonta, jos tuomioistuin tai epäilty eivät saa tietoa keinojen käytöstä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi tuomionsa 4.11.2010 asiassa *Bannikova v. Venäjä*. Tuomiossa on tehty yhteenvedo tuomioistuimen valeostoa ja peitetointia koskevasta oikeuskäytännöstä. Tuomiossa on käyty seikkaperäisesti läpi sitä, miten valeostoa ja peitetointia saa käyttää, ja miten menetelmien käyttöä koskevat oikeudenkäyntiväitteet on käsiteltävä.

Tuomioistuin tarkasteli sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa toisaalta aineellisen/materiaalisen yllytyksen kautta ja toisaalta arvioiden sitä menettelyä, jossa väite rikosprovokaatiosta käsitellään.

Materiaalisesta yllytystestistä voidaan lyhyesti todeta, että rikosprovokaatiosta on kyse silloin, kun esitutkintaviranomainen ei rajoitu tutkimaan rikosepäilyä periaatteessa passiivisin toimenpitein, vaan vaikuttaa kohdehenkilöön siten, että tämä tekee rikoksen, jota hän ei olisi tehnyt ilman esitutkintaviranomaisen puuttumista. EIT:n oikeuskäytännössä on asetettu useita kriteerejä tämän kysymyksen arviointiin. Kriteerejä soveltaessaan EIT asettaa todistustaakan syyttä-

jäosapuolelle, jonka on osoitettava, että tapauksessa ei ole ollut kiellettyä rikosprovokaatiota. Näyttötaakka siirtyy aina, paitsi jos epäillyn/syytetyn väite on täysin epäuskottava.

Rikosprovokaatioväitteen käsittelyn on täytettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Väitteen käsittelyn on oltava kontradiktorista, perusteellista ja asiaan nimenomaisen ratkaisun antavaa. EIT on pitänyt kaksiasianosaiskäsittelyä ja menettelyn tasapuolisuutta koskevia vaatimuksia välttämättöminä erityisesti silloin, kun kyse on esitutkinta-aineiston asianosaiselta salassa pitämisestä. Uskottavan rikosprovokaatioväitteen jälkeen syyttäjän ja syyteasiaa käsittelevän tuomioistuimen tulee selvittää erityisesti syyt valeosto- tai peitetoimintaoperaatioon ryhtymiselle, poliisin rikolliseen toimintaan puuttumisen laajuus ja kaikki poliisin toimet, joilla kohdehenkilöön on mahdollisesti kohdistettu yllytystä tai painostusta.

EIT:n mukaan kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus rikosprovokaatioväitteen perusteelliseen selvittämiseen myös silloin, kun peitetoiminnalla tai valeostolla saatu aineisto ei sisälly esitutkinta- tai oikeudenkäyntiaineistoon. Erityisesti se, millaisia perusteita esitutkintaviranomaisilla on ollut rikosepäilyille ennen salaista operaatiota, on otettava tuomioistuimessa avoimesti käsiteltäväksi. EIT vaatii yleensä, että peitetoiminnassa tai valeostossa toimineita henkilöitä sekä asiasta tietäviä todistajia kuullaan henkilökohtaisesti tuomioistuimessa siten, että puolustukselle avautuu vastakuulustelumahdollisuus, tai ainakin, että pääinvastaiselle menettelylle ilmoitetaan yksityiskohtaiset syyt.

Nähtäväksi jää, mikä vaikutus toisaalta uusilla laeilla ja toisaalta EIT:n uusimmalla oikeuskäytännöllä on näiden keinojen käyttöön Suomessa.

Poliisi on peitetoiminnan ja valeoston tehokkuuden säilyttämiseksi ja myös 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 lukuun ottamatta jäljempänä mainittua valeostotapausta ja ns. Ulvilan henkirikostapausta. Uusiin lakeihin on otettu säännökset siitä, milloin näidenkin

keinojen käyttämisestä on ilmoitettava, ja millä edellytyksillä ilmoitusta ei tarvitse tehdä. Silloin kun kysymys on rikoksen selvittämiseksi käytetystä salaisesta pakkokeinosta, ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin.

Asianosaisjulkisuutta valeoston tyypisessä tilanteessa käsiteltiin EIT:n Suomelle langettavassa päätöksessä *V. v. Suomi* (24.4.2007). 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. Salattu aineisto oli liittynyt yllytysväitteen kannalta erityisen relevanttiin tosiasiakysymykseen. Tuomioistuimellakaan ei ollut riittäviä tietoja kyetäkseen harkitsemaan salatun aineiston merkitystä syytetyn puolustukselle. EIT totesi, että menettely oli rikonut vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Asianosaisjulkisuutta ja sitä kautta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia koski KKO:n ratkaisu KKO:2011:27, joka liittyi edellä mainittuun Ulvilan henkirikostapaukseen.

Syytetty oli käräjäoikeudessa vaatinut KRP:tä luovuttamaan häneen kohdistetusta peitetoiminnasta laadittuja asiakirjoja.

KKO velvoitti KRP:n luovuttamaan syytetyn käyttöön sellaiset otteet peitetoiminnasta laadituista asiakirjoista, joista saatiin salata peitetoimintaan osallistuneiden poliisimiesten henkilöllisyys sekä KKO:n päätöksessä tarkemmin määritellyt tiedot poliisin taktisista ja teknisistä menetelmistä.

KKO:n mukaan arvioitaessa syytetyn oikeutta saada käyttöönsä tietoja peitetoiminnasta laadituista asiakirjoista oli lähtökohtana rikosasian vastaajan oikeus saada tieto esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jol-

la saattaa olla merkitystä hänen syyllisyytensä selvittämisessä. Syytetyn oikeutta tiedonsaantiin voi kuitenkin rajoittaa muun muassa tarve pitää salassa poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä.

KKO katsoi, että oikeus puolustautua murhasyytettä vastaan edellytti, että syytettyä koskevien asiakirjojen sisältö paljastetaan hänelle asianosaisena mahdollisimman laajasti ja että hän voi niin halutessaan vedota siihen oikeudenkäynnissä.

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 virkatoiminta on merkittävää muun muassa perustuslaissa edellytetyn 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.

Uuden lain mukaan lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloittaa rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikennerikkomuksen, järjestysrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Rajanvetoa poliisille sallitun ja kielletyn toiminnan välillä on jouduttu käymään myös tuomioistuimessa. Helsingin käräjäoikeudessa käsiteltiin vuonna 2009 kahta KRP:n poliisimiestä vastaan nostettuja syytteitä heidän menettelystään valeostossa. Tiedotusvälineiden mukaan kysymys oli tietolähteen käytöstä. Käräjäoikeus 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 toimivalta. Valeosto-operaatiosta vastannut

poliisimies oli kuitenkin joutunut toimimaan puutteellisten ja tulkinnanvaraisten säännösten varassa. Voimassa olleista säännöksistä ei ollut riittävästi ilmennyt, miten poliisin ulkopuolista henkilöä voitiin käyttää valeostossa, eikä syytetyllä ollut aihetta epäillä KRP:n käytäntöjen lainmukaisuutta. Myös hovioikeus hylkäsi syytteet toukokuussa 2011 eikä KKO antanut maaliskuussa 2012 tekemällään päätöksellä syyttäjälle valituslupaa asiassa. Tuomio on siten lainvoimainen. Yleisesti ottaen on mahdollista – muun muassa edellä mainitusta *Bannikova*-tuomiosta ilmenevät periaatteet huomioon ottaen –, että valeosto-operaation kullalla voi olla huomattava merkitys valeoston kohteiden rikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa, jopa niin, ettei oikeudenkäynti heitä kohtaan enää voi olla oikeudenmukainen.

Tapauksen johdosta on noussut esiin lainsäädännön ja muun normiston ohuus, mikä ainakin osin korjautuu uuden lainsäädännön myötä. On ollut perustavaa laatua oleva ongelma, että peitetoimintaa ja valeostoa koskevat säännökset ovat olleet – osin toiminnan luonteesta johtuen – varsin laveita. Tätä ongelmaa on tuotu esiin AOA:n päätöksessä 571/2/08*, jota on tarkemmin selostettu vuoden 2010 toimintakertomuksessa s. 123–124.

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 (uuden lain voimaantuloon asti) ja valeostoista myös päättää poliisi itse eikä niistä välttämättä 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 selvi-

tykset eivät olekaan mikään patentiiratkaisu oikeusturvaongelmiin. Uuden lain myötä laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus myös vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

4.4.4 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 telepakokeinoissa. Erityisesti poliisin ylijohdolta olisi odotettu aktiivisempaa roolia. Varsinkin toiminnan alkuvuosina valvonta jäi pitkälti KRP:n sisäiseksi. On kuitenkin kyseenalaista, kuinka uskottavasti KRP on itse voinut valvoa toimintoja, joista on päättänyt ja viime kädessä muutoinkin vastannut sen päällikkö. Uuden lain myötä asetelma jossain määrin muuttuu peitetoiminnan osalta, kun menetelmän käyttöön rikoksen selvittämiseksi vaaditaan tuomioistuimen ratkaisua peitetoiminnan edellytysten olemassa olost.

Poliisihallitus tarkasti vuonna 2011 KRP:ssä valeosto- ja peitetoimintaoperaatiot sekä suojelupoliisissa poliisilain mukaiset tiedonhankintapäätökset. Poliisihallitus totesi molempien yksiköiden laillisuustarkastuksissa, että tarkastushavainnot eivät sisältäneet varsinaisia epäkohtia. Laillisuustarkastussuunnitelmat ovat poliisihallituksen mukaan asianmukaisia ja molempien yksiköiden toiminnan luonne huomioiden tiedonhankinta-asioiden huomioiminen omassa laillisuustarkastustoiminnassa on ollut hyvällä tasolla. Molemmissa yksiköissä omaa valvontaa suoritetaan runsaasti.

Peitetoiminnan ja valeostojen valvontaan ja ohjaukseen tulisi edelleenkin panostaa. Kysymys on kaikkein salaisimmasta poliisitoiminnasta, jossa asianosaisten reagoitumahdollisuutta 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 esmiestenkin 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 johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

4.5 LOPUKSI

Uuden pakkokeinolain ja poliisilain myötä oikeusasiamiehen erityisvalvonnassa olevan salaisen tiedonhankinnan ala kasvaa merkittävästi. Mukaan tulee täysin uusia keinoja, joista osa on erityisen vaativia valvoa, kuten esimerkiksi valvottu läpilasku ja tietolähteen ohjattu käyttö sekä peitetoiminnassa rikosentekoon osallistuminen. Poliisin ohella myös muut viranomaiset saavat merkittäviä uusia valtuuksia.

Nykyisellään oikeusasiamiehen harjoittama erityisvalvonta on pitkälti valvonnan valvontaa, eikä raportoinnin kautta tapahtuvan valvonnan varaan tule tuuditautua. Jo lainsäädäntövaiheessa tulisi varmistaa se perusedellytys, että säännökset ovat asianmukaisen tarkkarajaiset, kattavat ja selkeät, jolloin poliisi tietää, mikä on sallittua. Oikeusasiamies ei voi olla säännösten puutteiden jälkikäteinen paikkailija.

Selvää on, että oikeusasiamiehen on yhdessä salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten kanssa pohdittava uudistuvan lainsäädännön vaikutuksia raportoinnin sisältöön, vaikka lakiuudistus ei muuta valvonnan ja oikeusturvajärjestelyjen perusrakenteita telepakokeinojen osalta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 66/2010 vp, että uusien salaisten pakkokeinojen myötä myös ulkoisen valvonnan työ määrä kasvaa ja on vakavasti harkittava nykyisen ulkoisen valvonnan oheen uusia muotoja. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanottojen myötä eduskunta edellyttikin

lait hyväksyessään hallituksen selvittävän, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijaelin, joka valvoisi esitutkitaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä. Eduskunnan lausuma jättää tältä osin jossain määrin varaa tulkinnalle. Olisiko asiantuntijaelimen tarkoitus valvoa esitutkitaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä kaikilta osin vai vain salaisten pakkokeinojen käyttämisessä? Samoin eduskunta edellytti hallituksen selvittävän ja harkitsevan, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuimille. Perustuslakivaliokunta oli ottanut tämän kysymyksen lausunnossaan esille erityisesti peitetoiminnan, valeoston ja salaisen tiedonhankinnan suojaamisen osalta. Lisäksi perustuslakivaliokunta toisti aiemman käsityksenä (PeVL 36/2002 vp), että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava.

Vaikka kysymys oli laajasta kokonaisuudistuksesta, on eduskuntakäsittelyssä siis katsottu, että hyvinkin periaatteellisia kysymyksiä olisi syytä selvittää. Tämä kuvastanee osaltaan sitä, että yksi vaalikausi on liian lyhyt aika näin laajan uudistuksen valmisteluun ja läpivientiin. Mitä tulee oikeusasiamiehen toimintaan, niin muun ulkoisen valvonnan lisäämisellä tietysti olisi vaikutusta. Tästä ei kuitenkaan voi esittää arvioita ennen kuin on käsillä jotain edellä todettua konkreettisempaa mahdollisista uusista valvontaratkaisuksista.

Todettakoon myös, että eduskunta oli jo vuonna 2002 edellyttänyt, että hallitus selvittäisi, millä tavoin poliisin uudet toimivaltuudet ovat edistäneet yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Selvityksen tuloksia tuli selostaa vuotta 2005 koskevassa hallituksen toimenpidekertomuksessa. Siinä kuitenkin vain todettiin, että uusien pakkokeinovaltuuksien vaikutusta ja niihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä on tarkoitus selvittää esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kokonaisuudistuksen valiokuntakäsittelyssä jouduttiin toteamaan, ettei hallituksen esityksiin sisältynyt tällaista selvitystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan uusien oikeusturva- ja valvontajärjestelmien tarpeen arvioinnin lisäksi tulisi selvittää erityisesti salaisen pakkokeinojen vaikutuksia yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen (PeVL 66/2010 vp).

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 käräjäoikeudessa, 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. Tuomioistuinta koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää. OM:n hallinnonalan asiat eivät sisälly Toimenpiteet viranomaisittain -taulukossa s. 40 Tuomioistuinasioihin vaan Muut valvottavat viranomaiset -ryhmään.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Pasi Pölönen*.

5.1.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Oikeudenkäymiskaaren (OK) muutoksenhakua koskevia säännöksiä muutettiin 1.1.2011 voimaan tulleella lailla 650/2010. Hovioikeuksien seurantajärjestelmä korvattiin jatkokäsittelylupajärjestelmällä, pääkäsitteilyn toimittamista koskevia säännöksiä tarkistettiin ja käyttöön otettiin niin sanottu ennakkopäätösvalitus eli menettely, joka mahdollistaa muutoksenhaun käräjäoikeudesta suoraan korkeimpaan oikeuteen (KKO).

Määräaikaisten tuomareiden nimittämistä muutettiin 1.7.2011 lukien. Ylimpien tuomioistuinten nimitystoimivalta rajattiin vain tilanteisiin, joissa on kysymys vuotta pidemmäksi määräajaksi tehtävästä tuomarinimityksestä. Muuten nimityksen tekee asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari.

Tuomioistuinharjoittelua koskeva lainsäädäntö muutui 1.10.2011 lukien (608–612/2011). Tuomioistuinharjoittelua suorittavan henkilön virkanimike muuttui käräjänotaariksi ja tuomioistuinharjoittelijoiden toimivaltuuksia laajennettiin. Nimitystoimivalta siirtyi hovioikeudelta käräjäoikeuden laamannille. Tuomioistuinharjoittelu laajentui myös hovi- ja hallinto-oikeuksiin.

Vuonna 2011 hyväksyttiin uusi laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) ja muutettiin oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusehtoja. Lailla tähdätään oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien työn laatutason nostamiseen saattamalla kaikki oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat ammatteettisten velvollisuuksien ja valvonnan piiriin perustamalla muille oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille kuin asianajajille ja julkisille oikeusavustajille lupajärjestelmä. Laki ja oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan kelpoisuusehtojen muutokset tulevat voimaan siirtymäajan jälkeen 1.1.2013.

Laki riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa hyväksyttiin (394/2011) ja tuli voimaan 21.5.2011. Tuomioistuinsovittelua sovelletaan riita-asioiden ja riitaisten hake-
musasioiden sovitteluun yleisessä tuomioistuimessa. Laissa säädetään lisäksi tuomioistuimen ulkopuolises-
sa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta täytäntöönpanokelpoiseksi. HE 281/2010 vp vakuu-
tusoikeuslain muuttamiseksi muun muassa ratkaisukokoonpanojen osalta raukesi.

Vireillä oli useita oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. Hallintolainkäytön kehittämistä pohtivan toimikunnan työ jatkui. Myös OK 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamistyö jatkui samoin kuin syyteneuvottelun eli syytteestä sopimisen mahdollista käyttöönottoa sekä syyttämättäjättämisyjärjestelmän kehittämistä pohtivan työryhmän työ.

Loppuvuonna 2011 OM asetti työryhmän jatkamaan työtä saattaa keskeinen tuomioistuimia ja niiden henkilökuntaa koskeva sääntely laintasoiseksi ja antaa tuomioistuinten työjärjestyksissä tuomioistuimen hallinnosta ja työstä sellaiset määräykset, joista ei ole tarpeen säätää laissa. Muita merkittäviä vireillä olevia kehittämishankkeita ovat muun muassa hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistyö, videoneuvottelun käytön kehittämishanke sekä useat tuomioistuinlaitoksen sähköiseen asiointiin ja asianhallintajärjestelmään liittyvät hankkeet.

LAUSUNNOT

Merkittävä osa kaikista oikeusasiamiehen kanslian vuonna 2011 antamista 34 lausunnoista liittyi oikeushallinnon alaan. Niitä annettiin kaikkiaan 10.

OA antoi 7.9.2011 lausunnon (2438/5/11*) viivästyshyvityslain uudistamishankkeesta. OA kannatti oikeudenkäynnin viivästyksen hyvitämisestä annetun lain soveltamisalan laajentamista hallintotuomioistuihin. OA:n mukaan lain tulisi tulla voimaan mahdollisimman pian eikä vasta vuoden 2013 alussa. OA kiinnitti huomiota siihen, että viivästyksistä esitetyt korvausmäärät perustuvat vuositasolla arvioitavaan viivästykseen. Korvaus on lähtökohtaisesti 1 500 euroa viivästyneeltä vuodelta. OA:n mukaan järjestelmä ei ota huomioon erittäin nopeaa käsittelyä vaativia asioita, joissa hyväksyttävä käsittelyaika on korkeintaan muutamia kuukausia tai viikkoja, kuten tahdonvastaista psykiatrista hoitoa koskevissa valituksissa. Tällöin korvaustaso jäisi liian matalaksi, jos korvauksen määrä laskettaisiin murto-osina 1 500 eurosta. OA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko lakiehdotusta muuttaa niin, että se ottaisi paremmin huomioon tämäntyyppiset, nopeaa käsittelyä vaativat asiat.

Lisäksi OA tai AOA antoivat seuraavat lausunnot

- 26.1.2011 (238/5/11) lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 318/2010 vp laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- 11.4.2011 (549/5/11*) oikeusministeriölle työryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö (OMMJ 4/2011)
- 28.4.2011 (820/5/11) oikeusministeriölle työryhmän mietinnöstä Turvallisuusselvityslain uudistaminen (OMML 8/2011)
- 26.5.2011 (1101/5/11) oikeusministeriölle muis-tiosta, jossa arvioidaan eräiden törkeiden rikosten kriminalisoinnin tarvetta (OMSO 12/2011)
- 20.6.2011 (1688/5/11) oikeusministeriölle toimi-kunnan mietinnöstä Hovi- ja hallinto-oikeusverkos-ton kehittäminen (OMML 17/2011)
- 12.9.2011 (2970/5/11) oikeusministeriölle rikos-rekisteritietojen säilyttämistä ja luovuttamista Suo-men ja muiden EU:n jäsenvaltioiden välillä kos-kevaa lainsäädäntää valmistelleen työryhmän mietinnöstä (OMML 31/2011)
- 19.10.2011 (3567/4/11) oikeusministeriölle luon-noksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n ja 7 lu-vun 24 §:n muuttamiseksi
- 16.12.2011 (4208/5/11) oikeusministeriölle Ah-venanmaa-ohjeiden päivittämiseksi asetetun työ-ryhmän ehdotuksista Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen kansallisissa säädösvalmisteluasiois-sa (OMSO 49/2011).

Oikeusasiamiehen kanslian edustaja oli 21.1.2011 kuultavana lakivaliokunnassa (4511/5/10) hallituksen esityksestä HE 281/2010 vp vakuutus-oikeuslain muut-tamiseksi.

5.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuo-mioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuran-ta, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oi-keus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitok-sen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeus-asiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asiois-saan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolis-saan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänsä on ottaa kantaa ainoastaan sii-hen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuu-

luvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

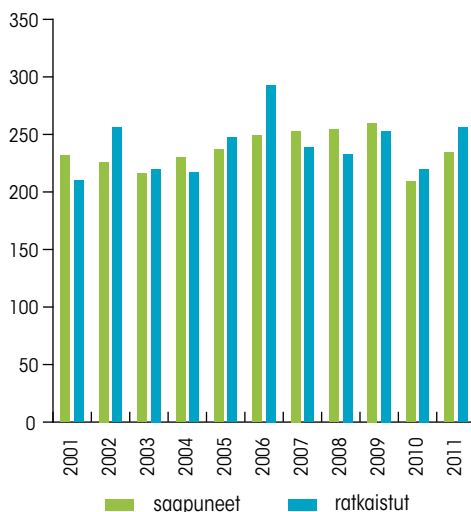
Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu sekä ohjaus ja neuvonta. Myös julkisuuslainsäädännön toteutumiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään niin sanottua hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös tuomioistuimen suorittamasta näytön arvioinnista, väitetyistä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menettelyistä, prosessinjohtosta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyksestä. Esimerkiksi tapauksessa 1251/4/10 oli kysymys haastemiehen menettelyistä pyytää tiedoksiannon kohdetta noutamaan asiakirjoja virastosta (OA on puuttunut vastaavanlaiseen menettelyyn jo aikaisemmin, ks. OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 144–145).

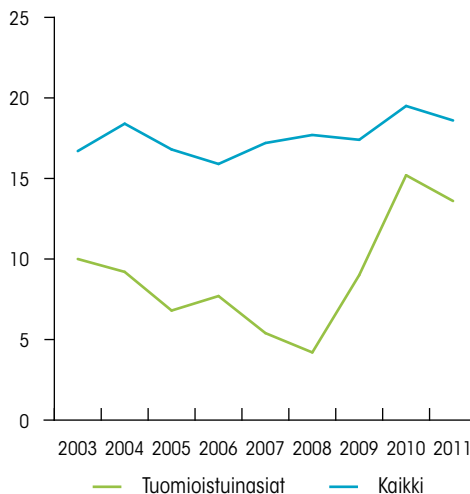
Vuoden 2011 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioita ratkaistiin kaikkiaan 330 (293 vuonna 2010). Uusia asioita tuli vuoden aikana vireille yhteensä 303 (276). Päätetyistä asioista OA:n toimenpiteisiin johti 45 asiaa (13,5 %).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli 259 (223). Ratkaisuista 222 (203) koski yleisiä tuomioistuimia ja 37 (20) hallintotuomioistuimia. Vireille tuli 236 (209) uutta tuomioistuinasiata. Sekä toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus, 13,5 % kaikista tuomioistuinasioista, että toimenpideratkaisuiden vuotuinen määrä, 35, olivat edellisvuoden tavoin korkealla tasolla. Vastaavien lukujen keskiarvot ovat 2000-luvulla olleet noin 8 % ja 20.

Ratkaistuissa tuomioistuinasioissa 50:ssä eli yli 19 %:ssa hankittiin oikeusasiamieslaissa tarkoitettu selvitys. Tällaisista niin sanotuista täysimittaisesti tutkituista asioista OA:n toimenpiteisiin johti 31 eli 62 % asioista. Virheellistä menettelyä ei ollut aihetta epäil-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

lä 120 asiassa (47 %), ja virheellistä menettelyä ei todettu 18 (7 %) asiassa. Tutkimatta jätettiin 74 asiaa (29 %) joko vireillälöön takia, yksilöimättömänä tai vanhentuneena.

Edellisten lisäksi OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistuimia koskevia kanteluita ja asioita saapui 67 (67) ja ratkaistiin 71 (71) kappaletta. Toimenpiteisiin johti 10 (9) kantelua eli runsaat 14 % ratkaisuisista.

Merkittävä osa asiaryhmän kanteluista koskee oikeusaputoimistoja (23), minkä lisäksi suuri asiaryhmä olivat OM:n hallinnonalalla annetut 10 lausuntoa. Tämän hallinnonalan ratkaistuissa asioissa oli kysymys myös OM:n (9), kuluttajariitalautakunnan (8) ja tietosuojavaltuutetun (2) menettelyistä.

Kertomusvuonna oikeudenkäynnin viivästykset tulivat esille useassa toimenpideratkaisussa. OA kiinnitti huomiota käsittelyaikaan muun muassa vahingonkorvausasiassa, jonka käsittelyaika kärjääoikeudessa oli lähes kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta (11/4/11). Erään tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tekeminen kesti hallinto-oikeudessa noin 21 kuukautta. Näin pitkä käsittelyaika oikeudellisesti yksinkertaisessa asiassa ei ollut hyväksyttävä. Valitusoikeuden puuttamiseen perustunut päätös tehtiin myös lainvastaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa (15/4/10).

Kiinteistöriidan tuomioistuinkäsittelyn kesto (yli seitsemän vuotta ja kolme kuukautta) loukkasi perustuslain 21 §:ää sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, eikä julkinen valta näin kyennyt turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista asiassa (1458/4/10*). Kaksivuotista lasta koskenut lapsen huoltoa ynnä muuta koskevan asian käsittely oli kestänyt kärjääoikeudessa yli kolmetoista kuukautta. Tämänikäisen lapsen näkökulmasta asian pitkittymisellä on erityisen suuri merkitys, ja lapsen huoltoa ja turvaamisoikeutta koskevien asioiden käsittelyaikoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota (1135/4/10).

Eräössä asiassa kantelija oli valittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli hylätty hänen valituksensa tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määrittämisestä. Valituksen käsittely KHO:ssa kesti lähes

vuoden ja neljä kuukautta. Sairaalan johtava lääkäri ei ollut antanut KHO:lle sen pyytämää lausuntoa määräjässä, vaan lausunnon antaminen kesti noin vuoden. Vaikka asian käsittelyn viivästymisen KHO:ssa johtui pääasiassa sairaalan menettelyistä, tuomioistuimen olisi kuitenkin pitänyt toimia aktiivisemmin, kun kävi ilmi, että lausunto viipyi muistutuksesta huolimatta. Lausunnon saavuttua päätöksen antamiseen kului vielä yli kolme kuukautta. Näistä syistä OA katsoi, että KHO oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asia kiireellisenä (1580/4/09). Kohtuuttomasta käsittelyajasta mielenterveydellisin syin tapahtuvassa vapaudenriistoasiassa oli kysymys myös tapauksessa 1901/4/10* (ks. s. 123).

Käsittelyajassa ei todettu virhettä erään tapauksen olosuhteissa, vaikka siinä kantelijan kaksi hallintokantelutyyppistä asiaa oli ollut hallinto-oikeudessa vireillä seitsemän ja 13 kuukautta ennen kuin ne oli jätetty tutkimatta (1425/4/10).

Käsittelyn viivästys tuli esille myös asiakirjapyyntöä käsittelyä koskevassa tapauksessa. Asiakirjapyyntöä ei toteutettu julkisuuslain mukaisten määräaikaisten puitteissa, kun hovioikeuden kirjaamossa oli virheellinen tieto siitä, että pyydetyt asiakirjat olisivat yhä olleet lainassa oikeusasiamiehen kansliassa, ja asiaan palattiin vasta viiden viikon päästä (906/4/10).

Huolellisuuden noudattamatta jättämisestä oli kysymys muun muassa tapauksessa, jossa kärjääoikeuden välituomion perusteluissa oli virheellinen maininta asianosaisten suhtautumisesta välituomion antamiseen (151/4/10). Huolimattomuudesta johtui myös se, että kärjääoikeuden päätös kiirehtimishakemukseen viivästyi noin kaksi kuukautta: kantelijan kirje oli virheellisesti tulkittu tavanomaiseksi kiirehtimispyyntöksi (740/4/10). Kärjääoikeudelle toimitettu turvaamistoimen kumoamista koskeva hakemus oli sitä kärjääoikeudessa ratkaisematta toimitettu turvaamistoimen määrittämisestä koskevan asian muutoksenhakuasiakirjojen mukana hovioikeuteen (2751/4/10).

Rikosasian puheenjohtajana toiminut kärjääoikeuden laamanni jätti epähuomiossa merkitsemättä tiedon vastaajan valituksen saapumisesta Sakari-asiankäsittelyjärjestelmään. Tämän vuoksi vankilaan ilmoitettiin virheellisesti, että asiassa ei olisi valitettu (534/4/10).

Sakkorangaistuksen täytäntöönpano viivästyi yli kahdella vuodella kärjääoikeuden virheellisen tuomiolauselmailmoituksen johdosta (3647/4/09). Kärjääoikeuden notaari menetteli huolimattomasti päiväsakon rahamäärän määrittelyssä eikä perustellut tuomiossa sitä, millä perusteella rahamäärään oli päädytty (2016/4/11*). Kärjätuomari ei antanut ratkaisua yhdestä kärjääoikeudelle esitetystä vaihtoehdoisesta syytteestä, ja hänen laatimastaan tuomiosta puuttui tuomiolauselmia (3080/4/10).

Julkinen oikeusavustaja ei ollut asiakkaansa kanssa sovitun toimeksiannon mukaisesti pyytänyt liikennevahinkolautakunnalta lausuntoa laissa säädettyssä määräajassa, vaan määräaika oli päässyt kulumään umpeen. Asian asianmukainen käsittely olisi myös edellyttänyt, että julkinen oikeusavustaja olisi viivytettyä virheensä havaittuaan ilmoittanut siitä ja sen seurauksesta asiakkaalleen (3332/4/10).

Eräässä tapauksessa kärjääoikeuden menettely asiakirjapyyntöä käsitteilyssä oli julkisuusperiaatteen kannalta epätydyttävä, kun tietoa pyytäneen edellytettiin säännönmukaisesti yksilöivän pyynnön kohteena olevan asian asianosaisen nimen tai diaarinumeron (556/4/10).

Tapauksessa 2295/4/10* oli kysymys suullisen käsittelyn järjestämisestä joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa valitusasiassa. OA totesi, että kantelijan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi toteutunut paremmin, jos asiassa olisi järjestetty suullinen käsittely relevantin suullisen todistelun vastaanottamiseksi.

OA toimitutti esitutinnan kantelussa tuomarin valmistustunnon aikaisesta menettelystä esitettyjen väitteiden selvittämiseksi (560/4/11). Esitutinnan valmistuttua OA suoritti syyteharkinnan asiassa. OA katsoi, että asiassa ei ollut näyttöä siitä, että kärjätuomari olisi menetellyt lainvastaisesti. Asiassa ei ollut osoitettu muutenkaan sellaista virheellistä menettelyä, johon OA:lla olisi laillisuusvalvojana perusteita puuttua. Asia ei johtanut enempään OA:n toimenpiteisiin.

Kärjätuomarin käytökseen puututtiin tapauksessa, jossa kärjätuomari edusti muussa kuin omassa kärjääoikeudessaan riita-asian valmisteluistunnossa

asunto-osakeyhtiötä sen hallituksen puheenjohtajana. Poistuessaan istunnosta hän sanoi vastaajaa edustaneelle asianajajalle, että ”pidä huolta, ettet tule minun istuntooni Espoon kärjääoikeudessa”. Tällainen menettely viranhoidon ulkopuolella ei ollut kärjätuomarille asianmukaista tuomarin käyttäytymisvelvollisuuksien eikä tuomarin esteettömyyttä koskevan sääntelyn kannalta (1911/4/11*).

5.1.3 TARKASTUKSET

OA kävi kertomusvuonna perehtymiskäynnillä OM:n oikeushallinto-osastolla.

5.1.4 RATKAISUJA

OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖS NK. ISOÄITIEN KÄÄNNYTYSASIASSA

OA antoi päätöksen 19 kanteluun, joissa arvosteltiin KHO:n presidentin ja poliisiylijohtajan menettelyä niin sanotussa isoäitien käännytysasiassa.

OA katsoi, että KHO:n presidentin menettely oli ollut perustuslain 3 §:n mukaisten valtiollisten tehtävien ja koka ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaista. Menettely oli ollut KHO:n presidentille ja tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneelle tuomarille sopimatonta.

Poliisiylijohtajan tai Helsingin tai Itä-Uudenmaan poliisiviranomaisten menettelyn osalta OA:lla ei ollut perusteita epäillä, että he olisivat ylittäneet harkintavaltansa.

Asiassa oli kysymys kahdesta lainvoimaisesta käännytyspäätöksestä. EF:n asiassa KHO oli antanut asiaratkaisun niin, että presidentti oli itse osallistunut päätöksen tekemiseen, mutta jäänyt äänestyksessä vähemmistöön (6-1-1). IA:n asia oli käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa ja KHO oli evännyt valitusluvan päätöksellään, jonka tekemiseen presidentti ei ollut osallistunut. Presidentti lähetti käännytyspäätösten

täytäntöönpanosta vastaaville poliisiviranomaisille ja poliisiyliohtajalle kirjeen, jossa hän muun ohella viittasi mahdolliseen lainmuutokseen ja ”tuomioistuimen kannalta” esitti, ettei asioissa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa.

Asian keskeiset kysymykset liittyivät tuomioistuimen riippumattomuuteen ja valtiollisten tehtävien jakoon, joista säädetään perustuslain 3 §:ssä. Tuomioistuinten riippumattomuuden ydinsäältönä on se, että lainkäyttötoiminnassa tuomioistuimen ja sen kulloisenkin ratkaisukokoonpanon on oltava riippumattomia ja vapaita muiden tahojen vaikutuksesta. Tuomiovallan käytön on oltava riippumatonta muun muassa suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan sekä suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin ja muihin intressitahoihin. Oikeusvaltiossa keskeinen osa riippumatonta tuomiovaltaa ja oikeusvarmuutta on siinä, että tuomioistuinten lopulliset päätökset pannaan täytäntöön.

KHO:n presidentin menettely

OA arvioi KHO:n presidentin menettelyä muun muassa hänen toimivaltansa, täytäntöönpanoon vaikuttamisen, tuomioistuimen sisäisen ja ulkoisen riippumattomuuden, tuomioistuimen ja poliisin yhteisen tiedottamisen, tuomarin sananvapauden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. OA piti KHO:n presidentin menettelyä arvostelulle alttiina kaikissa mainituissa suhteissa.

Hänen toimivaltansa KHO:n presidenttinä tai asian ratkaisukokoonpanoon kuuluneena tuomarina ei ollut kuulunut tehdä päätöstä tai antaa käskyjä tai ohjeita lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä. Presidentti oli toiminut asiassa epävirallisesti, mutta ei kuitenkaan yksityishenkilönä. Päinvastoin, hän oli kirjeessään viitannut asemaansa KHO:n presidenttinä ja EF:n asian ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

OA:n mukaan presidentin yhteydenottojen tarkoituksena oli ollut vaikuttaa poliisiin sen täytäntöönpanotavana olleissa kahdessa käännytysasiassa. Muutoin OA ei nähnyt yhteydenotoille mitään syytä.

Kollegiaalisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan yksittäisen tuomarin ulkoprosessuaaliset kannanotot ratkaisuun liittyvistä seikoista ovat jo lähtökohtaisesti ongelmallisia tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta KHO:n presidentillä on lainkäyttöasian ratkaisunteossa sama asema kuin muillakin ratkaisuntekoon osallistuvilla tuomareilla.

Presidentti oli konkreettisesti puuttunut tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen, kun hän oli esittänyt ”tuomioistuimen kannalta” näkemyksiään päätöksen täytäntöönpanosta. Riippumattomuusperiaatteen kannalta menettelyn ongelmallisuutta korosti se, että hän oli toisen asian osalta ollut tuomioistuimen päätöksenteossa vähemmistöön jäänyt tuomari, ja se, että puuttuminen tapahtui ylimmän hallintotuomioistuimen presidentin taholta.

Useamman jäsenen kokoonpanoon kuuluva tuomari voi pyrkiä asian käsittelyssä ja päätösneuvottelussa esittämillään argumenteilla perustelemaan muille tuomareille näkemyksensä siitä, miten asia tulisi ratkaista. Jos hän ei tässä onnistu, voi tuomari jättää tuomioistuimen päätökseen eriävän mielipiteen. Tällöin tuomarille ei muodostu moraalista eikä oikeudellista vastuuta enemmistön päätöksestä. Esimerkiksi ne presidentin selityksessään esittämät näkökohdat, jotka liittyvät tuomarinohjeissa kohtuudesta ja yhteisen kansan intresseistä huolehtimisesta lausuttuun, tuomari voi esittää päätösharkinnassa ja tarvittaessa erillisessä äänestyslausemassa. Sitä vastoin tuomari ei voi ulkoprosessuaalisin toimin pyrkiä vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisun oikeusvaikutuksiin, kuten täytäntöönpanoon.

Periaatteellisella tasolla menettelyn ongelmallisuutta ei vähentänyt se, vaikka presidentin äänestyslauseman lopputuloksen olisi aikanaan mahdollisesti tulkittava saaneen ylimmän poliittisen johdon tuen. Asetelman, jossa tuomarin menettelyn taustalla on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia tekijöitä ja vaikuttimia, voitiin päinvastoin nähdä laajentavan menettelyn ongelmallisuutta niin, että sillä on saattanut olla heikentävää vaikutusta myös tuomiovallan käytön niin sanotusta ulkoisesta riippumattomuudesta vallitsevaan kuvaan tai yleisemmin tuomioistujia kohtaan tunnettavaan luottamukseen.

KHO ja Poliisihallitus olivat antaneet asiassa yhteisen tiedotteen siitä, että poliisi ei käännyt toistaiseksi ulkomaalaisia isoäitejä. OA totesi, että riippumatonta tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen ja täytäntöönpanosta huolehtivan poliisin yhteisesiintymistä voidaan ylipäätään pitää oudoksuttavana valtiollisten tehtävien perusjaon kannalta. Tiedottamisen voitiin sanoa antaneen asiassa väärän kuvan, koska KHO:lla ei ole tuomioistuimenä ollut tekemistä päätösten täytäntöönpanon aikatauluun liittyvien kysymysten kanssa. Kysymys oli vain presidentin omasta epävirallisesta toiminnasta. OA:n mukaan tiedottamiseen liittyvät tekijät pahensivat presidentin menettelyn haitallisuutta tuomioistuimen riippumattomuusperiaatteen kannalta. Tiedote oli omiaan hämärtämään yleisön kuvaa tuomioistuimen riippumattomuuden merkityksestä ja valtiollisten tehtävien jaosta.

Asiassa ei ollut kysymys normaaliin sananvapauden käyttöön kuuluvasta oikeudesta arvostella tuomioistuimen ratkaisua tai oikeuspoliittiseen keskusteluun osallistumisesta. Tuomioistuimen ratkaisuun kohdistuvan kannanoton esittäjän roolilla ja sen mukaisilla vaikutusmahdollisuuksilla on merkitystä sille, missä määrin lausuman voidaan katsoa merkitsevän puuttumista tuomioistuimen riippumattomuuteen. OA piti selvänä, että presidentin yhteydenottoja poliisiin ei voitu oikeuttaa sananvapauden käyttöön liittyvillä perusteilla.

Lisäksi puuttuminen kahden yksittäisen asian täytäntöönpanoon KHO:n presidentin ominaisuudessa oli ongelmallista ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden toteutumiselle. Kysymys oli asiar ryhmästä, jossa on tai voi olla useita vastaavia täytäntöönpanon kohteena olevia tapauksia, joihin mahdollinen lainmuutos voisi vaikuttaa. Tosiasiallisten vaikutusten ohella merkitystä on myös menettelystä yhdenvertaisuuden kannalta välittyvällä kuvalla.

OA:n mukaan presidentin menettely oli perustuslain 3 §:n mukaisten valtiollisten tehtävien jakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaista. Menettely oli KHO:n presidentille ja tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneelle tuomarille sopimatonta.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa OA otti toisaalta huomioon seuraavan.

Presidentti oli ilmoittanut olleensa huolissaan siitä, että puheena olevien päätösten kiireellinen täytäntöönpano pääsiäisenä näytti johtavan epäinhimillisiin tapahtumiin. Hän oli kertonut pyrkineensä inhimillisistä syistä tuomaan julkii yleisesti tiedossa olleen asetelman. OA totesi, että KHO:n presidentin asemassa olevan henkilön ei tulisi antaa subjektiivisesti koettua velvollisuudentunteen ohjata sellaisiin toimiin, joilla voi olla negatiivinen vaikutus tuomioistuinten riippumattomuutta tai valtiovallan kolmijakoa koskevaa periaatetta kohtaan. Subjektiivisessa moitittavuusarvioinnissa inhimilliset vaikutukset voitiin kuitenkin ottaa huomioon.

Presidentti oli kirjeessään todennut, että mahdollinen lainuudistus ei tarkoita puuttumista KHO:n lainvoimaiseen päätökseen. Mikäli kuitenkin ulkomalaislain oleskeluluvan ehtoja muutettaisiin, myös nyt esillä olevissa asioissa olisi mahdollista tehdä uudet hakemukset ja saada ne muutettujen edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. OA totesi, että tämä presidentin kirjeessään esittämä asetelma piti sinänsä paikkansa. Ottaen huomioon, että tuossa vaiheessa ylimmältä poliittiselta johdolta oli tullut ilmoitus viitattun kiireellisen lainmuutoksen selvittämistyön aloittamisesta, asetelman toteutuminen oli periaatteessa ollut mahdollista.

Asian jälkikäteisarvioinnissa voitiin vielä todeta, että molemmissa käännytysasioissa oli myöhemmin valittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT), joka oli antanut väliaikais määräykset käännyttämispäätösten täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Väliaikais määräykset oli peruutettu vasta IA:n maasta poistumisen ja EF:n kuoleman jälkeen. Ainakin teoriassa oli ajateltavissa sellainenkin tapahtumainkulkuk, että valitukset olisivat johtaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeuden loukkaamisen toteavaan tuomioon. EIT:n ratkaisukäytännössä tällaiset tilanteet ovat tosin erittäin harvinaisia. Presidenttikään ei ollut tähän mahdollisuuteen vedonnut, mutta hänen vaikuttiminaan oli ollut mahdollisten epäinhimillisten tapahtumien estäminen.

Näiden näkökohtien valossa OA katsoi, että KHO:n presidentin menettelyä voitiin pitää subjektiivisessa suhteessa jossain määrin ymmärrettävänä, mutta ei kuitenkaan oikeudellisesti arvioituna ja periaatteellisesti kannalta hyväksyttävänä.

Poliisin menettely

Poliisiviranomaisten menettelyn osalta OA totesi, että täytäntöönpanoviranomaisilla on useista syistä harkintavaltaa käännytyspäätösten täytäntöönpanoon liittyvissä erilaisissa tehtävissä ja niiden aikataulussa. Tällaisessa kokonaisharkinnassa on mahdollista ottaa tietyissä rajoissa huomioon muiden tekijöiden ohella myös puheena ollut mahdollisuus lainsäädännön erittäin nopeasta muuttamisesta. Kuitenkin tällaisen perusteen soveltaminen voi olla hyväksyttävää vain siinä määrin ja sillä edellytyksellä, että täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset huolehtivat tarkoin yhdenmukaisesta menettelystä muissa vastaavissa tapauksissa, joihin mahdollinen lainmuutos voisi vaikuttaa.

Lisäksi tämä peruste voi ajallisesti olla voimassa vain rajoitetun ajan. Muussa tapauksessa eli jos mahdollista lainmuutosta jäädään odottamaan pitkäksi aikaa, lähestytään tilannetta, jossa tuomioistuimen antaman lopullisen päätöksen täytäntöönpanon viivästys voi merkitä tuomioistuimen riippumattomuuden kunnioittamisen vastaista asiantilaa.

OA:lla ei ollut perusteita epäillä, että poliisiyliohtaja tai Helsingin tai Itä-Uudenmaan poliisiviranomaiset olisivat ylittäneet heille asiassa kuuluvan harkintavallan.

Toimenpiteet

OA saattoi esittämänsä arvostelun KHO:n presidentin tietoon. Tässä tarkoituksessa OA lähetti hänelle jäljennöksen päätöksestään. Lisäksi OA saattoi poliisin menettelystä esittämänsä näkökohdat poliisiyliohtajan sekä Itä-Uudenmaan ja Helsingin poliisilaitosten tietoon. OA ilmoitti ratkaisustaan myös kantelijoille ja Maahanmuuttovirastolle.

OA Jämskeläisen päätös 16.2.2011, dnro 1933/2/10*, esittelijä Pasi Pölönen

KUVAAMISKIELTO KKO:N ODOTUSTILASSA EI OLLUT OIKEUTETTU

Oikeustoimittajat ry pyysi OA:ta tutkimaan kuvaamiskieltoa KKO:n aulatilaisissa seksuaalista hyväksikäyttöä ym. koskeneen asian suullisen käsittelyn yhteydessä. Asiassa annetun tiedotteen mukaan puheenjohtaja oli kieltänyt valokuvaamisen oikeussalissa ja odotushuoneessa. Kantelijayhdistys piti odotustiloihin ulotettua kuvaamiskieltoa sananvapautta ja julkisella paikalla tapahtuvaa kuvaamista rajoittavana oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (YTJulkL) 21 §:n laajentavana tulkintana.

Asiassa oli OA:n mukaan keskeisesti kysymys siitä, oliko KKO:n ratkaisukokoonpanon puheenjohtajalla ollut toimivaltaa ja laillista perustetta antaa oikeussalin ulkopuolelle ulottuvaa kuvaamiskieltoa. Puheenjohtaja oli perustellut ratkaisuaan edellä mainitulla säännöksellä ja vetosi asianomistajan integriteetin ja vastaajan syyttömysolettaman suojaamiseen. Hänen mukaansa kuvaaminen tuomioistuimen odotustiloissa voi estää asianosaista valmistautumasta oikeudenkäyntiin ja ajamasta tehokkaasti asiaansa, minkä lisäksi kuvaaminen voi häiritä tuomioistuimen työtä.

KKO:n presidentti perusteli menettelyä perus- ja ihmisoikeussäännösten suoralla soveltamisella punnintatilanteessa, jossa laki ei anna kysymyksen täsmällistä vastausta. Hän viittasi valtion viranomaisten positiivisiin toimintavelvollisuuksiin ja katsoi niistä johtuvan oikeusperustan myös tuomioistuimen odotustiloihin ulottuvalle kuvaamiskieltoille. Presidentin näkemyksen mukaan kuvaamiskielto oli perusteltavissa suoraan perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksillä, vaikka ei ollut perustunut tarkkarajaiseen eduskuntalakiin. Lisäksi hän toi esille KKO:n tilojen luonteen pääasiallisesti yleisöltä suljettuna virastona ja katsoi, että KKO:lla oli ollut oikeus rajoittaa kuvaamista niin sanotun julkisrauhan haltijana.

OA katsoi, että YTJulkL 21 §:n sanamuodon ja säännöksen esitöiden valossa valokuvaamiskielton mahdollisuus tuomioistuimessa on rajattu istuntosaliin eli ajallisesti ja paikallisesti itse oikeudenkäyntitilaisuuteen. OA:n mukaan asiassa ei ole kysymys lain aukosta tai muutenkaan sellaisesta tilanteesta, jossa ku-

vaamiskielto olisi ollut mahdollista ulottaa perus- ja ihmisoikeusnormien suoralla soveltamisella istuntosalin ulkopuolelle. OA ei nähnyt asiassa muutakaan perustetta, jolla kuvaaminen olisi voitu kieltää tuomioistuimen odotustiloissa.

OA saattoi esittämänsä käsitykset KKO:n ratkaisukoonpanon puheenjohtajana toimineen oikeusneuvoksen tietoon. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös KKO:n presidentille tiedoksi.

Asiassa oli kysymys periaatteellisesti merkittävästä kysymyksestä. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään OM:lle tiedoksi ja sen arvioimiseksi, antaako asia mahdollisesti aihetta lainsäädäntötoimenpiteisiin. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 28.2.2012 mennessä, katsooko se asiassa olevan aihetta toimenpiteisiin.

OA Jääskeläisen päätös 21.12.2011,
dnro 3149/4/10*, esittelijä Pasi Pölönen

OM totesi, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki koskee vain oikeudenkäyntiä, siten kuin se on lain 3 §:ssä määritelty. Kuten OA:n ratkaisussa todetaan, kuvaamiskiellon mahdollisuus lain 21 §:ssä on rajattu suulliseen käsittelyyn eikä se ulotu istuntosalin ulkopuolella tapahtuvaan kuvaamiseen. OM katsoi, ettei muista kuvaamiskielloista ole tarkoituksenmukaista säätää tämän tapauksen johdosta. Näin ollen asia ei OM:n käsityksen mukaan anna aihetta lainsäädäntötoimenpiteisiin.

VAPAUDENRIISTON TUOMIOISTUINKONTROLLISSA OLI KOHTUUTON KÄSITTELYAIKA

Tahdonvastaiseen psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn valituksen käsittelyaika Kuopion hallinto-oikeudessa ylitti kolme kuukautta. Asiassa oli kysymys perustuslain 7 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvatusta oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja samoihin säännöksiin liittyvästä vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin tehokkuuden vaatimuksista.

OA totesi, että vapaudenriistoon liittyvissä oikeussuojajärjestelyissä on ensisijaista päätöksen laillisuuden nopea ja riittävän perusteellinen arviointi riippumattomassa tuomioistuimessa, jolla tulee myös olla mahdollisuus päättää vapaudenriiston välittömästä päättämisestä. Vapaudenriiston laillisuutta arvioidaan sekä aineellisten että menettelyllisten vaatimusten kannalta, ja huomioon tulee ottaa kansallisen sääntelyn lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) turvattujen oikeuksien toteutuminen.

EIT:n oikeuskäytännöstä ei ole johdettavissa täsmällisiä aikarajoja sille, kuinka kauan mielenenterveydellisiin perustein tapahtuva vapaudenriiston tuomioistuinkontrolli saa kestää. EIT on todennut käsittelyajan kohtuuttomaksi muun muassa tapauksissa, joissa käsittelyaika on ollut 33 päivää, kaksi kuukautta ja 17 päivää, kaksi kuukautta ja 24 päivää, 24 päivää ja yli viisi viikkoa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että prosessi, jonka seurauksena tuomioistuin päättää vapaudenriiston laillisuudesta vasta kuukausia valituksen jättämisen jälkeen, ei voine täyttää sopimuksen asettamia vaatimuksia. Yli kuukauden kestävä vapaudenriiston tuomioistuinkäsittely edellyttää viivästyksen oikeutavien erityisperustelujen esittämistä.

Tässä tapauksessa kantelijan vapaudenmenetys kesti 103 vuorokautta. Hallinto-oikeuden päätös annettiin 1.4.2008 eli vasta sen jälkeen, kun valittajan tahdonvastainen hoito oli lopetettu 16.3.2008 sairaalan päätöksellä. Samasta syystä kantelija peruutti valituksensa asian suullisessa käsittelyssä 19.3.2008. Kantelijan valitus ehti olla hallinto-oikeudessa vireillä 98 päivää ennen valituksen peruuttamista.

OA:n mukaan asian käsittelyn kesto aiheutti sen, että kantelija ei saanut tehokasta oikeusturvaa vapaudenmenetyksensä laillisuuden kontrolloimiseksi. Erityisesti huomiota kiinnitti se, että suullista käsittelyä koskeva välipäätös tehtiin vasta lähes kahden kuukauden kuluftua siitä, kun sairaalan selvitys oli saapunut hallinto-oikeudelle. Tällöinkin suullinen käsittely määrättiin pidettäväksi noin kuukauden päähen välipäätöksestä, eli 98. päivälle siitä, kun kantelijan valitus oli tullut hallinto-oikeudessa vireille.

OA piti asian käsittelyaikaa mielenenterveystlain 26 §:n, perustuslain 21 §:n ja EIS 5 artiklan 4 kappaleen vas-

taisesti kohtuuttoman pitkänä. Tilannetta pahensi se, että asiassa ei ehditty suulliseen käsittelyyn ennen valittajan vapaudenriiston päättymistä, vaikka tähän olisi ollut aikaa lähes kolme kuukautta siitä, kun valitus saapui hallinto-oikeuteen. Asiassa ei koskaan annettu asiasisällöstä tuomioistuimen päätöstä kantelijan peruutettua valituksensa. Viimeksi mainitun seikan voitiin sanoa olevan kantelijan oma valinta. Oli kuitenkin periaatteelliselta kannalta erittäin vakavaa, että kantelijan käytettävissä ei tosiasiaassa ollut tehokasta vapaudenmenetystä koskevaa oikeussuojakeinoa.

OA:n mukaan kantelijan oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin oli loukattu. Selvityksissä esiin tuodut tila- ja resurssiongelmien olivat sinänsä ymmärrettävä syy asian käsittelyn viipymiselle. Hallinto-oikeus joutui tuolloin toimimaan väliaikaisissa tiloissa kolmessa eri paikassa työsuojelupiirin asetettua hallinto-oikeuden toimitilat käyttökieltoon sisäilman epäpuhtauden takia. Organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus ja 21 §:n säännös asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää.

Toimenpiteet

OA:n mukaan kantelijan oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin oli siis loukattu. OA piti todennäköisenä, että arvio olisi ollut sama, jos tapahtumat olisi saatettu EIT:n arvioitavaksi 5 artiklan kannalta. EIS 5 artiklan 4 kappaleen viivytyksettömyysvaatimuksen loukkaustilanteissa EIT tuomitsee säännönmukaisesti kohtuullisen hyvityksen maksettavaksi valittajalle oikeudenloukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä.

OA totesi, että Suomessa ei vielä ole kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä hallinto-oikeudessa. EIS lisäpöytäkirjoineen ja niiden sisältöä konkretisoiva EIT:n oikeuskäytäntö muodostavat kuitenkin oikeudellisen perustan hyvitykselle myös näissä tilanteissa. Ennakkoratkaisusaan KKO 2011:38 korkein oikeus on pitänyt kärsimyskorvauksen saamista esitutkinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisälly asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin kohdalla keskeisin vaatimus on saada riippumattoman tahon viivytyksetön kannanotto vapaudenriiston laillisuudesta ja tarvittaessa vapaudenriiston päättäminen. Tässä asiassa oikeusturvajärjestelmän ensisijainen, preventiivinen funktio osoittautui toimimattomaksi tuomioistuinkäsittelyn hitauden takia. OA:n mukaan se, että kantelijan vapaudenriisto päättyi valituksen vireillä ollessa noin kolme kuukautta valituksen tekemisen jälkeen ja että hän peruutti valituksensa hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä pian tämän jälkeen, ei merkinnyt sitä, että kantelijalle ei olisi aiheutunut EIS 5 artiklan vastaisesta viranomaisten menettelystä johtuvaa kärsimystä, joka tulisi hyvittää.

Oikeusturvan tulee toteutua ensisijaisesti kansallisella tasolla. Oikeudenloukkaukset tulee ennen kaikkea estää ennakolta. Tapahtuneet oikeudenloukkaukset tulee hyvittää jälkikäteen sellaisella tavalla ja tasolla, joka ei jää jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmästä. Julkisen vallan velvollisuutena on turvata perustuslaissa ja muun muassa EIS:ssa turvattujen oikeuksien toteutuminen.

OA esitti tuomioistuinhallinnosta vastaavan OM:n harkittavaksi, miten kantelijalle vapaudenriistonsa tuomioistuinkontrollin toteutumatta jäämisestä aiheutunut kärsimys voitaisiin hyvittää hänelle. Tässä tarkoituksessa OA lähetti jäljennöksen päätöksestään OM:lle. OA pyysi OM:ää olemaan asiassa tarvittavalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ryhtyvän muihin harkintansa mukaan tarvittaviin toimenpiteisiin. OA pyysi OM:ää ilmoittamaan 31.12.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut sille aiheutta.

Lisäksi OA saattoi esittämänsä käsityksen Kuopion hallinto-oikeuden menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

OA Jämskäläisen päätös 11.8.2011,
dnro 1901/4/10*, esittelijä Pasi Pölönen

OM ilmoitti pyrkineensä tiedustelemaan kantelijalta, onko hänellä vaatimuksia asiassa. Useista yhteydenottoyrityksistä huolimatta kantelijaa ei ollut onnistuttu tavoittamaan. OM kertoi ilmoittavansa toimenpiteistä yhteydenoton onnistuttua.

RIKOSASIAN HAASTEHAKEMUS TULEE JULKISEKSI VALMISTELUISTUNNOSSA

Rikostoimittaja pyysi puhelimitse 11.3.2011 käräjätuomari A:lta rikosasian haastehakemusta asiassa 8.3.2011 pidetyn valmisteluistunnon jälkeen. A kieltäytyi antamasta haastehakemusta. Hän katsoi, että haastehakemus ei ole julkinen asiakirja, koska kysymyksessä oli niin sanottu tekninen valmisteluistunto, jossa ei ollut käsitelty syytteiden sisältöä. Toimittaja viittasi puhelussa AOA:n 5.5.2006 antamaan vastavaa kysymystä koskevaan päätökseen dnro 1497/4/05 (ks. OA:n kertomus vuodelta 2006, s. 89–90). A kertoi tuntevansa päätöksen, mutta oli kuitenkin sitä mieltä, että käsillä olevan asian haastehakemus ei ollut julkinen asiakirja.

Viitattu ratkaisu koski aikaisemmin voimassa ollutta lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta. Siinä AOA piti varsin selvänä, että rikosasiassa järjestettävä suullinen valmisteluistunto merkitsi julkisuustilan 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapitoperusteen päättymistä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta on sittemmin annettu uusi laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (YTJulkL). Sen säännökset valmisteluistunnon merkityksestä rikosasian haastehakemuksen julkisuudelle eivät muuttaneet sitä aikaisempaa oikeustilaa, jota mainitussa päätöksessä esitetyt käsitykset koskivat.

Käräjätuomari A viittasi selvityksessään siihen, että ilman tapaamisen järjestämistä asian käsittely olisi siirtynyt lähes vuodelle. Hän kertoi pyrkineensä järjestämään sivuvaikutteista vapaan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Mikäli todistajat saavat tiedotusvälineiden kautta esimerkiksi lukea syytteen sisällön tai otteita esitutkimamateriaalista ennen kuin heitä on kuultu pääkäsittelyssä, tulee todistajankertomuksen luotettavuuden arvioiminen vaikeaksi. Käräjätuomari A katsoi, että oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan EIS 6 artiklan mukaan rajoittaa siinä määrin kuin tuomioistuimien harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta. Tuomari on velvollinen soveltamaan lakia perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Hän viittasi myös perustuslain 106 §:n säännökseen.

A oheisti selvitykseensä hankkimansa oikeustieteellisen asiantuntijalausunnon. Siinä todettiin, että sekä asianosaisjulkisuus että yleisöjulkisuus toteutuivat samoin kuin lainkäytön valvontamahdollisuus. Asiassa oli kysymys niin sanotun massajulkisuuden lyhytaikaisesta rajoittamisesta. Erityisesti kysymys oli todistelun turvaamisen edellytyksistä. Lausunnon mukaan massajulkisuuteen on aihetta suhtautua varauksella ja varovaisemmin kuin tavanomaiseen yleisöjulkisuuteen. Lausunnon mukaan katsottiin, että EIT:n oikeuskäytännössä asian perusteellisen selvittämisen turvaaminen on etusijalla yleisö- ja erityisesti massajulkisuuteen verrattuna tilanteissa, joissa maksimaalinen julkisuus saattaisi vaarantaa sen. Lausunnon mukaan massajulkisuuden toteuttaminen ja niin sanottu trial by newspaper -ilmiö edellyttäisivät lainsäätäjän reagointia, jotta näin keskeisten ja merkittävien ilmiöiden halluuttaminen ei jäisi vain yksittäistapauksia ratkaisevien tuomareiden harteille.

OA totesi, että asiassa sovellettavaksi tulevat lain säännökset, YTJulkL 3 § ja 8 §:n 1 momentin 1 kohta, ovat sanamuodoltaan selviä säännöksiä. Laissa ja lain esitöissä on otettu yksiselitteisesti se kanta, että myös niin sanottu tekninen valmisteluistunto, jossa rikosasiaa ei käsitellä sisällöllisesti, aikaansaa haastehakemuksen tulemisen lähtökohtaisesti julkiseksi.

Laissa ei ole säädetty rikosasioiden käsittelyn varalta muista kuin valmistelu- ja pääkäsittelyistunnoista. Asiassa 8.3.2011 pidetty tilaisuus oli OA:n mukaan selvästi ollut edellä tarkoitettu tekninen valmisteluistunto. Se, että tuomari ilmoittaa istunnossa, että kysymys ei ole valmisteluistunnosta, ei voi muuttaa istunnon oikeudellista luonnetta ja siihen liittyviä oikeusvaikutuksia.

OA:n mukaan asiassa oli kysymys nimenomaisen lain säännöksen ja vakiintuneen käytännön vastaisesta menettelystä. Menettely oli tietoinen. Sitä oli perusteltu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisella. Selvityksessä kysymys nähtiin joko perustuslain 106 §:n mukaisena tilanteena, jossa kysymys on ilmeisestä riitiridasta perustuslain kanssa, tai perusteltiin menettelyä yleisemmin perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla.

OA ei mitenkään nähnyt, että puheena olevien säännösten soveltaminen tässä tilanteessa olisi voinut johtaa perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Sitä, voitiinko YTJulkL:a muuten oikeudellisesti hyväksyttävissä olevalla tavalla tulkita A:n esittämien tavoin, voitiin arvioida sekä perustuslain perusoikeuksien myönteisen tulkinnan että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien myönteisen tulkinnan kautta.

Kansallisen lain osalta OA totesi, että tuomioistuin voi antaa salassapitomääräyksen joustavasti oikeudenkäynnin eri vaiheissa, myös valmistelustunnossa. Salassapitomääräystä koskeva säännös ei kuitenkaan laajenna salassapitoperusteita asiallisessa suunnassa, vaan määräyksen antamiselle on aina löydettävä oikeutus voimassa olevasta lainsäätöisestä sääntelystä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapitoperuste on ajallisesti rajoitettu. Salassapitoperuste lakkaa siinä vaiheessa, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa. YTJulkL 8 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntiasiakirja tulee lähtökohtaisesti muutoinkin julkiseksi, kun asia on ollut esillä suullisessa käsittelyssä.

OA:n mukaan laista ei löydy säännöstä, joka mahdollistaisi asian selvittämisen perustuvan oikeudenkäyntiaineiston salassapidon enää oikeudenkäyntivaiheessa. Laissa ei ole myöskään sellaista säännöstä, joka mahdollistaisi kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston salassapidon tuomioistuimessa tapahtuvan näytön esittämisen ja arvioimisen edellytysten turvaamiseksi. Käräjätuomarin selvityksessä tätä lain ”aukkoa” on pyritty paikkaamaan soveltamalla suoraan perustuslain 21 §:ssä ja EIS 6 artiklassa turvattuja perus- ja ihmisoikeussäännöksiä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Tältä osin OA totesi, että kysymys oikeudenkäyntiaineiston ”pilaantumisesta” haastehakemuksen julkiseksi tulemisen kautta on enemmän tai vähemmän spekulatiivinen. Tässä asiassa ei ollut konkreettisesti yksilöity sitä, millä tavalla haastehakemuksesta ilmenevät tiedot olisivat johtaneet siihen, että tuleva oikeudenkäynti olisi muodostunut epäoikeudenmukaiseksi. OA:n mukaan valtiosääntöinen järjestelmämme sallii sen, että tuomioistuin voi joissain olosuhteissa poiketa lain säännöksestä perus- ja ihmisoikeuksien

turvaamiseen liittyvillä perusteilla. Tällainen ratkaisu on kuitenkin perusteltava konkreettisin ja painavin syin. Pelkkä potentiaalinen mahdollisuus sille, että haastehakemuksen kautta tietoon saadut seikat saattavat jollain tavoin vaikuttaa esitutinnan jälkeen nimettävän uuden todistajan todistajankertomukseen ja sen arviointiin tuomioistuimessa, ei ole riittävä vastargumentti lain säännöksen soveltamatta jättämiselle. Mahdolliset näytölliset vaikutukset eivät merkitse oikeudenkäynnin automaattista muuttumista epäoikeudenmukaiseksi. Kysymys on asiasta, joka on oikeudenkäynnissä kontrolloitavissa ja korjattavissa.

Kun puhutaan lain säännöksen sivuuttamisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseen liittyvällä perusoikeuden suoralla soveltamisella, on muistettava, että myös oikeudenkäynnin julkisuus ja sananvapaus ovat samanaikaisesti turvattavia perus- ja ihmisoikeuksia. Selvityksessä oli todettu paikkansa pitävästi, että menettely ei ollut kaventanut asianosaisten julkisuutta. Yleisöjulkisuuden ja siihen liittyvän kontrollifunktion osalta selvityksessä oli eroteltu niin sanottu massajulkisuus ja todettu, että menettely oli vaikuttanut vain massajulkisuuteen, ja siltäkin osin vain ajallisesti varsin lyhytaikaisesti. Tämäkin piti paikkansa. Joukkotiedotusvälineiden kohdalla tulee tosin muistaa, että lyhytkin viive tiedon saamisessa voi käytännössä mitätöidä jonkin asian uutisarvon.

EIS 6 artiklan mukaan oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan rajoittaa siinä määrin kuin tuomioistuin harjoittaa sen ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta. OA:n mukaan ehdottoman välttämättömyyden ehdot eivät täyttyneet asiassa.

Lopputulos ja toimenpiteet

OA katsoi, että käräjätuomari A:n menettely oli ollut YTJulkL 8 §:n vastaista. Haastehakemus oli tullut julkiseksi 8.3.2011 valmistelustunnossa, ja se olisi tullut antaa rikostoimittajalle tämän 11.3.2011 esittämän pyynnön johdosta, ellei pyynnön epäämiseen ollut ollut muita laillisia syitä kuin selvityksessä vedotut. OA saattoi esittämänsä käsitykset käräjätuomari A:n tietoon. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestään myös Helsingin käräjäoikeudelle tiedoksi.

OA totesi, että oikeudenkäynnin julkisuuden sääntely on lainsäätäjälle kuuluva asia. Tässä asiassa ei ollut OA:n mielestä tullut esille lain epäselvyyteen perustuvaa sääntelyn täsmentämisen tarvetta. Hän lähetti päätöksensä kuitenkin OM:lle tiedoksi.

OA Jämskeläisen päätös 22.11.2011,
dnro 1094/4/11*, esittelijä Pasi Pölönen

TUOMIOISTUIMEN TURVA- TARKASTUS EI SAA VAARANTAA YKSITYISYYDEN SUOJAA

OA:lle tehdyssä kantelussa arvosteltiin Helsingin kärjäoikeuden turvatarkastajan menettelyä. Tarkastaja oli havainnut kantelijan laukussa lääkepakkauksen ja esittänyt siitä kysymyksiä, jotka kantelijan mielestä loukkasivat hänen yksityisyyttään. Kantelijan mukaan toinen turvatarkastukseen saapunut henkilö oli kuulut lääkkeeseen liittyneen keskustelun.

OA katsoi, että tuomioistuimeen tulevalta henkilöltä voidaan turvatarkastuksessa ottaa pois lääkkeet, joiden hallussapito on kielletty. Tällöin on kuitenkin varmistettava, että yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja ei joudu ulkopuolisten tietoon. OA ei pitänyt asianmukaisena kärjäoikeuden omaksumaa yleistävää tulkintaa siitä, minkä lääkkeiden hallussapito on kiellettyä. Asiassa tuli esille muitakin turvatarkastuksen sääntelyä ja toimittamistapaa koskevia kysymyksiä.

Lääkeaine vaarallisena tai kiellettyä aineena

Lain mukaan tuomioistuinten turvatarkastajalla on oikeus tarkastaa tuomioistuimeen saapuva tai siellä oleva henkilö ja hänen tavaransa. Tällä pyritään selvittämään, ettei henkilöllä ole mukanaan vaarallista esinettä tai ainetta. Turvatarkastajalla on oikeus ottaa pois paitsi vaarallinen esine tai aine, myös sellainen esine tai aine, jonka hallussapito on kielletty.

OA totesi, että laki ei anna yksityiskohtaista vastausta siihen, mitkä aineet ovat vaarallisia tai kiellettyjä, vaan näiden käsitteiden sisältö on tulkinnanvarainen. Lääkevalmisteita ei mainita vaarallisina tai kiellettyinä ai-

neina turvatarkastuslaissa. Useat lääkeaineet voivat olla liikaa nautittuina vaarallisia. Siitä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että aineella voidaan "aiheuttaa vaaraa turvallisuudelle ja järjestykselle".

Turvatarkastuslaki viittaa hyvin laajasti kaikkiin kiellettyihin aineisiin. Lain sanamuodon perusteella OA ei pitänyt lainvastaisena lääkeaineiden ottamista pois turvatarkastuksessa, jos kysymys on todella aineesta, jonka hallussapito on kielletty.

Kärjäoikeuden ohjeissa virheitä

Kärjäoikeuden linjaus pitää kaikkia pääasiallisesti keskushermostoon vaikuttavia, nk. pkv-lääkkeitä kiellettyinä tai vaarallisena aineena oli OA:n mielestä liian ehdoton ja yleistävä. Pkv-lääke ei välttämättä ole huumelääke eikä sen hallussapito ole kiellettyä, vaikka se olisi hankittu ilman reseptiä. Kärjäoikeuden verkkosivuilla julkaistu ohje viittasi vanhentuneeseen lääkeluetteloon. Lisäksi vain osa luettelosta koski huumausaineita sisältäviä lääkeaineita.

Kärjäoikeuden ohjeistus oli myös epätasmallinen ja siinä oli asiavirheitä. Ohjeissa sanottiin esimerkiksi, että aineiden hallussapito olisi lain mukaan kiellettyä ilman voimassaolevaa lääkemääräystä. Tämä ei pidä paikkaansa niiden pkv-lääkkeiden kohdalla, jotka eivät ole huumelääkkeitä.

Turvatarkastus ei saa vaarantaa oikeudenkäynnin julkisuutta eikä yksityisyyden suojaa

Turvatarkastuslaki ei mahdollista henkilötietojen kysymistä. Henkilöllisyys voi kuitenkin paljastua lääkemääräystä koskevan tiedustelun kautta. Julkista oikeudenkäyntiä on lähtökohtaisesti voitava seurata anonyyminä. OA piti olennaisena, että jos henkilötieto tulee ilmi turvatarkastuksessa, tietoa ei anneta eikä se välity muille. Tällä edellytyksellä turvatarkastus voi saada henkilöllisyydestiedon ilman, että se olisi oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen johdosta kiellettyä.

Turvatarkastuksissa on kiinnitettävä huomiota tilaan, jossa tarkastus tehdään, ja varmistettava, että yksityi-

syyden suojaan piiriin kuuluvia tietoja ei tule sivullisten tietoon. Tuomioistuimen tilajärjestelyt tai niiden puutteet eivät riitä perusteeksi sille, että turvatarkastus tehdään tavalla, joka loukkaa perustuslaissa turvattua yksityiselämän suojaa.

Vartijan tulee kertoa koko nimensä

Lisäksi OA katsoi turvatarkastajan menetelleen virheellisesti, kun hän oli kieltäytynyt kertomasta koko nimeään kantelijalle, koska tämä ei ollut pyytänyt häntä esittämään vartijakorttia. Näin ei voida vaatia, vaan nimen tiedustelun tulee riittää.

Toimenpiteet

OA saattoi esittämänsä käsitykset Helsingin kärjäoikeuden ja turvatarkastusta suorittaneen henkilön tietoon.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös OM:lle tiedoksi ja mahdollisten sen toimialaan kuuluvien toimenpiteiden tarpeellisuuden arvioimiseksi. OA pyysi OM:ää saattamaan päätöksen kaikkien tuomioistuinten tietoon sekä ilmoittamaan OA:lle 31.12.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut aihetta.

OA Jämskeläisen päätös 11.5.2011, dnro 4250/4/09*, esittelijä Pasi Pölönen

OM ilmoitti toimittaneensa OA:n päätöksen tuomioistuinten tietoon ja pyytäneensä niiltä tietoja muun muassa turvatarkastuskäytännöistä ja -ohjeista sekä ongelmalliseksi koetuista tilanteista. OM on esittänyt tuomioistuimille suosituksia lääkeaineiden käsittelystä turvatarkastuksissa. Helsingin kärjäoikeus ilmoitti muun muassa muuttaneensa oheistustaan internet-sivullaan poistamalla viittauksen pkv-lääkeaineisiin ja käytäntöjään lääkeaineiden säilöön ottamisessa niin, että säilöön otot ovat vähentyneet merkittävästi. Vartijoita on ohjeistettu muun muassa yksityisyyden suojan huomioimiseen, ja kärjäoikeuteen on tilattu uusi läpivalaisulaite. Vartijoiden huomiota on kiinnitetty myös vartijakortin esittämiseen nimeä tiedusteltaessa.

TODISTAJANSUOJELUTOIMENPITEIDEN TOTEUTUMINEN TULISI TURVATA

Sovituista todistajansuojelutoimenpiteistä huolimatta rikosasian vastaajat olivat nähneet asiassa todistajina olleiden kantelijan ja tämän avopuolison kasvot. OA totesi, että mikäli todistajien odotetaan saapuessaan kertovan vartijoille etukäteen sovituista todistajansuojelutoimenpiteistä, todistajille tulee etukäteen antaa tarkka tieto siitä, kuinka heidän tulee menetellä. Siitä, että todistajat ovat ymmärtäneet tämän, tulisi sopivalta tavalla varmistautua. OA saattoi käsityksensä kärjäoikeuden laamannin tietoon ja harkittavaksi, olisiko kärjäoikeudessa noudatettavia menettelytapoja syytä täsmentää, tai olisiko menettelyohjeet syytä antaa suojelutoimenpiteiden tarpeessa oleville todistajille kirjallisena.

OA Jämskeläisen päätös 7.9.2011, dnro 2228/4/10*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

TODISTEEN HYLKÄÄMISTÄ KOSKEVA PÄÄTÖS OLISI KIRJATTAVA

Asiassa jäi varmuudella selvittämättä, oliko kantelija esittänyt erään asiakirjan kirjallisena todisteena kärjäoikeudessa. Kärjätuomari piti tätä mahdollisena. OA:n mukaan todistelun rajoittamista koskevassa ratkaisussa on kysymys sellaisesta kärjäoikeuden päätöksestä, joka tulisi sisällyttää kärjäoikeuden pöytäkirjaan. Kysymys on myös sellaisesta oikeudenkäynnin aikana tehdystä ratkaisusta, johon saa pääsääntöisesti hakea muutosta pääasian yhteydessä. OA:n mielestä oli selvää, että tällaiselta päätökseltä edellytetään kirjallista muotoa. OA saattoi käsityksensä kärjätuomarin tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 28.9.2011, dnro 3971/4/10, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

5.2 SYYTTÄJÄLAITOS

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

5.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

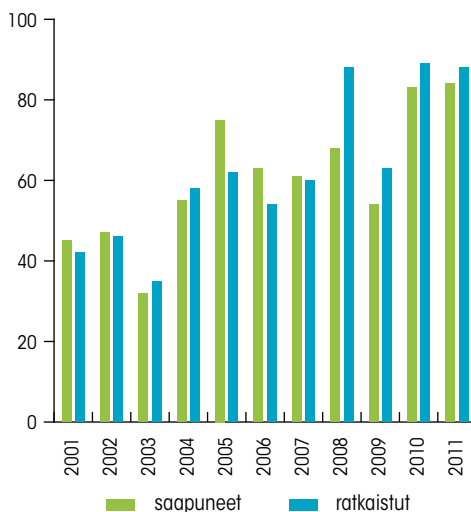
Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta (VKS) ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastojen ja niiden palvelutoimistojen määrä on vähentymässä. Vuoden 2011 alkaessa syyttäjänvirastoja oli 13, kun Päijät-Hämeen ja Kaakkois-Suomen syyttäjänvirastot yhdistyivät uudeksi Salpausselän syyttäjänvirastoksi sekä Satakunnan ja Varsinais-Suomen syyttäjänvirastot uudeksi Länsi-Suomen syyttäjänvirastoksi.

Vuoden 2011 alkaessa syyttäjänvirastoissa oli 29 palvelutoimistoa. Niitä on lakkautettu edelleen siten, että vuoden 2012 alkaessa virastoissa on 25 palvelutoimistoa. Tarkoitus on lakkauttaa vuoden 2012 aikana vielä viisi paikallistoimistoa.

Vuoden 2010 alussa poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinnasta päättäminen keskitettiin VKSV:hen niin, että kaikki tällaiset rikosilmoitukset siirretään ensi vaiheessa sen arvioitavaksi. VKSV:hen on perustettu kaksi kihlakunnansyyttäjän virkaa poliisirikosten tutkinnanjohtajan tehtäviin.

Vuonna 2011 syyttäjänvirastoihin saapui 87 000 asiaa ja ratkaisuja tehtiin yhteensä lähes 85 000 asiassa. Saapuneiden juttujen määrä kasvoi edellisvuodesta noin 3 000:lla. Keskimääräinen syyteharkinta-aika oli edelleen alle kaksi kuukautta. Yli puolet asioista ratkaistiin reilusti alle kuukaudessa. Vuoden 2011 lopussa syyttäjänvirastoissa oli yhteensä 150 asiaa, jotka olivat olleet syyttäjällä vireillä yli vuoden. Määrä oli pienentynyt vuoden aikana viidelläkymmenellä.

Vuonna 2011 syyttäjien ratkaisuista 75 % tarkoitti syytteen nostamista (noin 59 000 asiaa). Käräjäoikeudet hylkäsivät syyteistä 5,6 %. Esitutkinta päättyi syyttämättä jättämiseen 10 000 kertaa. Lisäksi 9 000 asiassa esitutkinta lopetettiin syyttäjän päätöksellä jo aikaisemmin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

5.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta. Toiseksi eniten kanneltiin esitutkinnan rajoittamispäätöksistä. Kanteluissa arvosteltiin myös sitä, että syyttäjä oli nostanut syyteen. Jonkin verran kanneltiin syyttäjien menettelytavoista, käytöksestä, lisätutkintapyyntöihin suhtautumisesta ja ratkaisujen viipymisestä.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Vuonna 2011 jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat niin sanotut muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, kun epäilty on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin 13 kantelua. Edellisenä vuonna määrä oli yhdeksän. Osassa siirretyistä kanteluista oli pyydetty syyttäjän tekemän esitutkinnan rajoittamispäätöksen uudelleen arviointia.

Vuoden 2011 aikana oikeusasiamiehen painopistealueena olivat edelleen työrikkokset, koska ongelmia tuottaa työrikkosten syyteoikeuden lyhyt, kahden vuoden vanhenemisaika ja tarve eri viranomaisten yhteistoimintaan. Lisäksi painopistealueeksi otettiin talousrikkokset ja harmaaseen talouteen liittyvät asiat yleisemminkin. Työrikkoksia ja viranomaisten yhteistoimintaa käsitellään myös jaksossa työvoima ja työttömyysturva s. 271.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2011 saapuneeksi 84 (edellisenä vuonna 80). Kanteluita ratkaistiin 88 (89). Lisäksi otettiin tutkittavaksi yksi asia omasta aloitteesta ja ratkaistiin yksi edellisenä vuonna tutkittavaksi otettu oma-aloite. Luvuissa voidaan havaita vuosittaista vaihtelua. Viimeisen vuosikymmenen trendi on kuitenkin kasvava. Lukumääriä arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa antavia.

Toimenpiteisiin päädyttiin 10 asiassa, joten toimenpideprosentti oli 11,2. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on kanslian keskiarvoa alhaisempi. Toimenpideprosentti vaihtelee vuosittain suuresti. Muutoksia aiheuttaa osaltaan satunnaisvaihtelu, koska syyttäjäsasioiden kokonaismäärä on alhainen.

5.2.3 TARKASTUKSET

AOA Pajuoja tarkasti Itä-Suomen syyttäjänviraston Mikkilissä ja Länsi-Suomen syyttäjänviraston Turussa. Hel-singin syyttäjänviraston talousrikosyksikössä suoritettiin keväällä tarkastus esittelijävoimin. Syksyllä AOA teki perinteisen tarkastuskäynnin VKSV:hen. Tarkastuksilla olivat painopistealueina työrikkosten ja talousrikkosten tutkinta. Tarkastuksilla kiinnitettiin painopistealueiden lisäksi erityistä huomiota ratkaisunopeuteen, esitutkintayhteistyöhön, poliisirikkosten tutkintaan ja kielellisiin oikeuksiin.

Itä-Suomen syyttäjänvirastossa on ollut viime vuosina suurena ongelmana rekrytointi. Virastolla on ollut vaikeuksia saada päteviä sijaisia erityisesti Mikkelin toimipisteeseen. Myös muissa toimipisteissä Kuopiota lukuun ottamatta on ollut samanlaisia ongelmia. Mikkilissä on ollut yllättävän vähän hakijoita myös vakinaisiin virkoihin. Viimeksi avoinna olleisiin kahteen kihlakunnansyyttäjän virkaan saatiin vain kolme hakijaa.

Porissa ollut Satakunnan syyttäjänvirasto ja Turussa ollut Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto yhdistettiin vuoden 2011 alussa uudeksi Länsi-Suomen syyttäjänvirastoksi, jonka päätoimipaikaksi tuli Turku. Virastolle jäi palvelutoimistot Poriin, Raisioon, Raumalle ja Saloon.

Länsi-Suomen syyttäjänvirasto on tehnyt esitutkinnan laadun seurantaa. Syyttäjän näkökulmasta 60 % esitutkintapöytäkirjoista on virheettömiä, 25 %:ssa on vähäinen puute ja 15 %:ssa merkittävä puute. Suurimmat ongelmat esitutkinnassa aiheutuvat siitä, että tutkinnanjohtajat eivät juuri ehti puuttua päivittäis- tutkinnan oleviin juttuihin eivätkä käydä lävitse päivittäis- tutkinnan esitutkintapöytäkirjoja. Oikeudenkäyntiä varten tarpeellisten todistusteemojen mieltäminen esitutkintavaiheessa on puutteellista. Myös asianomistajien määrittäminen voi tuottaa ongelmia.

TYÖRIKOSASIA

Syyttäjänvirastojen tarkastusten yhteydessä järjestettiin työrikospalaveri, johon osallistuivat syyttäjänviraston, poliisilaitoksen ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen edustajat. Tässä yhteydessä keskusteltiin yhteistyökysymyksistä ja ongelmakohdista. Viranomaisen yhteistoimintaa työrikosten käsittelyssä käytiin läpi myös Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastuksen yhteydessä, jota käsitellään jaksossa työvoima ja työttömyysturva s. 271.

Itä-Suomen syyttäjänviraston tarkastuksen yhteydessä järjestetyssä työrikospalaverissa todettiin, että työrikosten esitutkinta on aikaa vievää. Kun Etelä-Savon poliisilaitoksessa kaikkien rikosten tutkinta-ajan keskiarvo on noin 70 päivää, työrikoksissa se on yli 250 päivää. Yhtenä ongelmana on se, että työrikosten vähäisen määrän vuoksi niiden tutkinnasta kertyy hitaasti kokemuksia. Poliisilaitoksella ei ole työrikoksiin erikoistunutta tutkijaa. Vuoden 2011 alusta poliisilaitoksen talousrikostutkinta on tutkinut sellaiset työrikokset, joissa on kytkentä talousrikoksiin, esimerkiksi kiskonnantapaiset työsyynnit. Vakavissa työrikoksissa järjestetään tutkinnan aluksi neuvottelu, johon osallistuvat poliisi, syyttäjä ja työsuojeluviranomainen.

Pitkästä esitutkinta-ajasta seuraa, että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen lakimiehelle jää vain vähän aikaa laatia syyteharkintaan tarvittava lausunto. Esitutinnan aikana keskusteluyhteys viranomaisten kesken toimii. Jutut tulevat syyteharkintaan usein turhan vanhoina, jolloin syyteharkinta on tehtävä kiireellisesti. Poliisi ja syyttäjä saattavat rajata myös tutkintaa vastoin työsuojeluviranomaisten käsitystä.

Itä-Suomessa on tapauksia, joissa suuri osa asianosaisista on ulkomaalaisia. He ovat tapahtumien jälkeen usein poistuneet Suomessa. Venäläiset ovat heistä suurin ryhmä.

Länsi-Suomen syyttäjänviraston työrikospalaverissa tuli ilmi, että työrikoksia tutkitaan Varsinais-Suomen poliisilaitoksella kolmella eri osastolla eikä tutkintaa ole keskitetty. Aiemmin laitoksen väkivaltarikostutkinta tutki kaikki työturvallisuusrikokset, mutta enää ei ole näin. Syyttäjänvirastosta oli pyydetty muutama vuosi

sitten, että poliisilaitos nimeäisi yhteyshenkilön työrikosasioihin. Syyttäjänviraston ja aluehallintoviraston näkemyksen mukaan olisi toivottavaa, että löytyisi työrikosten tutkintaan erikoistuneita poliisimiehiä. VKSV järjestää työrikoskursseja, joihin myös poliisimiehet voivat osallistua.

Aluehallintovirastossa tarkastuskertomus valmistuu 1–2 kk:ssa ilmoituksesta. Työtapaturmista tulee useimmissa tapauksissa tieto poliisilta. Työsyynnitä tapauksia varten aluehallintovirastossa ei ole yksiselitteistä toimintamallia, kuten ei myöskään häirintää ja epäasiallista kohtelua koskeviin tapauksiin. Näissä asioissa on usein vaikea saada selville konkreettisia seikkoja, joiden perusteella esitutkinnan voisi aloittaa.

Molemmissa palaverissa todettiin, että syyttäjän mukanaolo tutkinnan aikaisessa vaiheessa on tärkeää, koska lyhyen vanhentumisajan johdosta näiden rikosten tutkinnassa ja syyteharkinnassa on usein kiire.

Porissa poliisi tekee syyttäjälle aina työturvallisuusrikoksista esitutkintalain 15 §:n mukaisen ilmoituksen, Turussa ilmoitus jää joissain tapauksissa tekemättä. Työsuojelun mukaan poliisin olisi tehtävä kaikista tutkitaviksi tulevista työrikoksista kyseinen ilmoitus. Se voidaan jättää tekemättä vain, jos asia on yksinkertainen.

VKSV:ssä todettiin poliisista välittyvän sellainen vaikutelma, ettei työrikosten tutkinta ole poliisin näkökulmasta kovinkaan innostavaa. Sinänsä ulkomaalaisiin kohdistuneet rikokset koetaan mielenkiintoisemmiksi kuin työrikokset yleensä. Syynä tähän lienee niiden mahdollinen kytkentä ihmiskauppaan. Työrikosten tutkinnan ongelmallisuutta lisää se, että niiden syyteoikeus vanhenee nopeasti ja toisaalta se, että tuomioistuinten antamat rangaistukset työrikoksissa koetaan varsin lieviksi.

Työrikosasioista järjestetään syyttäjälaitoksessa joka toinen vuosi työrikoskurssi, joka on tarkoitettu kaikille syyttäjille. Lisäksi työturvallisuusrikoksista on järjestetty alueellista koulutusta. Syyttäjälaitoksessa on viisi työrikosten avainsyyttäjää. Heidän työpanoksensa riittää ainoastaan heidän omissa yksiköissään tapahtuvien asioiden syyteharkintaan. Muista syyttäjäyksiköistä tosin yleensä löytyy sellaisia syyttäjiä, joilla on jokin kokemusta työrikosasioista.

TALOUSRIKOKSET JA HARMAA TALOUS

Toisena tarkastusten painopistealueena olivat talousrikokset ja harmaa talous. Koska suurissa talousrikosjutuissa erityisesti syyttäjän ja poliisin yhteistyö korostuu, tässä jaksossa käsitellään myös poliisitarkastuksilla tehtyjä havaintoja.

Helsingin syyttäjänviraston talousrikossyyttäjien tarkastuksella todettiin, että heille on siirretty useita vaativia talousrikosasioita muualta maasta ja VKSV:stä. Vuoden 2011 syksyllä Helsingissä oli erityisen paljon laajoja, useiden kuukausien pääkäsittelyitä. Ongelmana oli, että viraston työtilanne ei salli syyttäjäparien määräämistä juttuihin kaikissa tapauksissa, joissa se olisi tarpeen.

Syyttäjän ja poliisin välisellä esitutkintayhteistyöllä on suuri merkitys. Mitä enemmän syyttäjä pystyy osallistumaan esitutkintaan ja vaikuttamaan esitutkinnan suorittamiseen, sitä helpompaa asiassa on tehdä syytanharkinta.

Jokaisella Helsingin talousrikossyyttäjällä on keskimäärin kymmenen sellaista juttua, jotka ovat esitutkinassa. Esitutkintojen kestossa on siinä määrin vaihtelua, että esitutkintayhteistyön suunnitteleminen ja aikataulujen laatiminen on usein vaikeaa. Syyttäjällä ei ole käytännössä mahdollisuuksia määrätä, kuinka aktiivista jutun tutkinta on missäkin vaiheessa, vaan poliisi hoitaa priorisoinnin omien intressiensä mukaan.

Esitutkintayhteistyö toimii Helsingin poliisilaitoksen talous- ja omaisuusrikosyksikön kanssa hyvin isoissa jutuissa. Sen sijaan pienemmissä jutuissa poliisi ei ilmeisesti pidä syyttäjän osallistumista esitutkintaan tarpeellisenä. Esitutkintayhteistyö Keskusrikospoliisin kanssa on parantunut.

Helsingin kärjäoikeudessa ei ole talousrikoksiin erikoistunutta osastoa, vaan talousrikosjutut jakautuvat tasaisesti eri osastoille. Tosin eräät kärjätuomarit käsittelevät talousrikosasioita muita useammin. Tuomioiden perusteluiden niukkuus on ongelmana erityisesti muutoksenhakuprosessia silmälläpitäen. Tällöin perusteluista ei esimerkiksi ilmene, miten kärjäoikeus

on arvioinut näyttöä kokonaisuudessaan. Tästä seuraa, että hovioikeudella ei ole edellytyksiä rajata valitusasteen pääkäsittelyä. Syyttäjien näkemyksen mukaan Helsingin hovioikeus ei muutoinkaan rajaa riittävästi pääkäsittelyitä.

Joissain tapauksissa on ollut vaikea löytää hovioikeuden kanssa istunnolle ajankohta, joka sopii myös syyttäjälle. Hovioikeus ei yleensä neuvottele syyttäjien kanssa pääkäsittelyiden ajankohdista, vaan määrää ne pääsääntöisesti omista lähtökohdistaan ja usein lyhyellä varoitusaajalla. Jos asianomainen syyttäjä on kiinni toisessa jutussa esimerkiksi kärjäoikeudessa, syyttäjää joudutaan vaihtamaan. Tästä puolestaan aiheutuu kaksinkertaista työtä, kun uusi syyttäjä joutuu aloittamaan juttuun perehtymisen alusta.

VKSV:n juttuseurannassa käyttämä tietokoneohjelma on syyttäjien mukaan epäluotettava, vaikeakäyttöinen ja vanhanaikainen. Helsingin syyttäjänvirasto on kehittänyt omaa seurantajärjestelmäänsä.

VKSV:ssä talousrikossyyttäjien ohjaukseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Parhailleen VKSV laatii talousrikostutkinnan kehittämissuunnitelmaa, jossa otetaan kantaa myös siihen, pystytäänkö nykyisen talousrikosasioiden käsittelyä saamaan joutuisammaksi lainsäädännön puitteissa.

Talousrikossyyttäjien määrä on viime vuosina kasvanut. Syyttäjälaitoksessa on 36 päätoimista talousrikossyyttäjää, jotka toimivat 11 eri alueellisessa syyttäjänvirastossa. Talousrikossyyttäjät ovat kuitenkin jakaantuneet epätasaisesti; esimerkiksi Itä-Suomessa ja Lapisissa ei ole omaa nimettyä talousrikossyyttäjää.

VKSV:ssä on kaksi talousrikosvaltionsyyttäjää. He vastaavat talousrikossyyttäjätöiminnan yleisestä kehittämisestä. Toiminnan nykytila kartoitetaan tutustumiskäynnillä kunkin paikallisen talousrikossyyttäjän toimipisteessä. Työmenetelmiä kehitettäessä painotetaan esitutkintayhteistyön terävöittämistä ja osallistumista esitutkintaviranomaisten yhteistyöelimiin. Rikosprosessin joutuisuutta tehostetaan lisäämällä yhteistyötä tuomioistuinten ja asianajajien kanssa oikeudenkäynnin valmisteluvaiheessa ja prosessikysymyksiä ratkottaessa.

Poliisihallituksen tarkastuksella todettiin, että talousrikosten tutkinnassa sovelletaan verkostoajattelua. Poliisissa on perustettu neljä alueellista talousrikosverkostoa, joilla jokaisella on syyttäjyhdyshenkilö. Verkostotoiminnalla pystytään tasaamaan juttuja yksiköiden välillä ja perustamaan tarvittaessa erilaisia tutkintatiimejä. Samalla varmistetaan asiantuntijuiden välittyminen yli laitossrajojen.

Tarkastusajankohtana poliisilla oli valtakunnallisesti tutkinnassa avoinna noin 2 000 talousrikokseksi luokiteltavaa rikosasiaa. Niistä 21 % oli yli kaksi vuotta vanhoja juttuja.

Talousrikoksissa ongelmana on rikosilmoituksesta esitutinnan aloittamiseen kuluva aika eli ns. aloitusviive, jonka kerrottiin olevan viisi kuukautta. Kun talousrikoksen keskimääräinen tutkinta-aika on kymmenen kuukautta, tulee kokonaiskäsitteleyajaksi vuosi ja kolme kuukautta.

Poliisihallitus toivoo syyttäjien aktiivisempaa mukaantuloa esitutkintaan. Mikäli syyttäjälle on tarjottu mahdollisuutta osallistua esitutkintaan ja tämä on jättänyt sen käyttämättä, ei pitäisi olla perusteita arvostella suoritettua esitutkintaa.

Poliisihallituksessa käytiin keskustelua myös talousrikostorjunnan tutkintayksikön (TARTU) roolista, joka on epäselvä. TARTU tullaan hallinnollisesti siirtämään Helsingin poliisilaitokselta keskusrikospoliisille, mikä toivottavasti selkiinnyttää tilannetta. TARTUN tarkastuksella todettiin, että yksikön tarkoituksena on tuottaa puolueetonta tietoa talousrikostutkinnasta. TARTU ei tee tutkintasuunnitelmia kuin poikkeustapauksissa, toisin kuin edeltäjänsä esikäsittely-yksikkö.

Kaikkiaan Suomessa on talousrikostutkinnassa 500 henkilöä, joista 350 tekee varsinaista tutkintatyötä. Tiukassa määrärahatilanteessa on yhtenä ongelmana, menevätkö talousrikostorjuntaan kohdennetut määrärahat todella tähän tarkoitukseen. Vain neljällätoista poliisilaitoksella on oma talousrikosyksikkönsä. Poliisilaitosten muut tarpeet näyttävät usein painavan enemmän kuin talousrikostutkintaan panostaminen. TARTUN mukaan herättää huomiota, että talousrikostutkijan paikkoja pidetään auki, vaikka työpaine on suuri.

Helsingin poliisilaitoksen talous- ja omaisuusrikosyksikön tarkastuksella todettiin, että yksikössä työskentelee noin 60 henkilöä. Talousrikosyksikkö tekee jatkuvaa yhteistyötä muun muassa syyttäjän, verottajan, finanssivalvonnan ja ulosoton kanssa.

Yhtenä painopistealueena on reaaliaikainen tutkinta, jolla tarkoitetaan meneillään olevien tai äskettäin tehtyjen rikosten esitutkintaa. Reaaliaikainen tutkinta perustuu suurimmalta osin oma-aloitteisesti kirjattuihin rikosilmoituksiin. Joidenkin talousrikosten tutkinnassa on käytetty telepakkokeinoja, teknistä kuuntelua ja valvontaa, mutta niiden hyöty rikoksen selvittämisen kannalta on ollut vähenevä. Rikoksesta epäillyt suhtautuvat nykyään jo lähtökohtaisesti niin, että jokaista heidän puheluun kuunnellaan.

Rikosasioiden tutkinnan kannalta pidettiin erityisen työllistävänä konkurssimenettelyyn liittyvien rikosten tutkintaa. Tämä johtuu siitä, että jutut saatetaan poliisin tietoon raakileina. Pesähoitajan tutkintapyyntö saattaa olla yksilöimätön ja tutkinta-aineistoa on mappikaupalla.

Syyttäjyhteistyö toimii yleensä hyvin. Jutuista tehdään ilmoitus säännönmukaisesti syyttäjille. Isoissa jutuissa laaditaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa myös tutkintasuunnitelma, josta neuvotellaan syyttäjän kanssa.

Toisinaan poliisin ja syyttäjän välisissä juttukohtaisissa tapaamisissa aiheuttaa turhautuneisuutta se, että syyttäjä ei ole perehtynyt tutkittavana olevaan asiaan ennen tapaamista. Esimerkiksi hiljattain kaksi talousrikossyyttäjää ilmoitti, että he ovat niin työllistettyjä viireillä olevien erittäin laajojen rikosasioiden käräjäoikeuskäsittelyjen vuoksi, ettei heille voi osoittaa uusia juttuja. Poliisin mielestä on yleisesti tiedossa oleva seikka, että rikosprosessin pullonkaula on tällä hetkellä syyttäjälaitoksessa.

Syyttäjien toivottaisiin jollain tavoin seulovan syyteharjinnassa olevissa asioissa epäiltyjen avustajien osoittamia lisätutkintapyyntöjä ja niissä pyydettyjä tutkintatoimenpiteitä. Avustajien tekemät laajat lisätutkintapyyntö työllistävät poliisia merkittävästi ja tällä hetkellä ne usein toimitetaan syyttäjältä poliisille sellaisenaan.

Helsingin poliisilaitoksen talous- ja omaisuusrikosyksikössä on otettu paperisen esitutkintapöytäkirjan ohella käyttöön sähköinen, pdf-dokumentin muotoon muunnettu esitutkintapöytäkirja. Sen etuna on muun muassa suora linkitys kussakin asiayhteydessä oleelliseen liitedokumenttiin. Yllättävänä pidettiin sitä, ettei ainakaan Helsingin syyttäjillä ollut valmiutta käyttää sähköistä pöytäkirjaa. Sen sijaan muiden paikkakuntien syyttäjät ovat olleet tyytyväisiä sähköiseen esitutkintapöytäkirjaan.

5.2.4 RATKAISUJA

SYYTTÄJÄ KÄYTTI ASIATONTA KIELTÄ PUHELINKESKUSTELUSSA

Asianomistaja oli todennut kihlakunnansyyttäjän kanssa käymässään puhelinkeskustelussa, että Suomi ei ole oikeusvaltio. Kihlakunnansyyttäjä ryhtyi puolustamaan suomalaista lainkäyttötoimintaa toteamalla, että jos esimerkiksi ”ählämiä” kohtaan tehdään Suomessa rikos, niin poliisi tutkii ja syyttäjä syyttää ja oikeus tuomitsee ihan niin kuin muitakin henkilöitä.

Kun asianomistaja kiinnitti näihin sanoihin huomiota, syyttäjä totesi, että hänen tarkoituksensa ei ollut loukata ketään. Lisäksi syyttäjä totesi, että kun hän ostaa mokkapusuja kaupasta, hän vaistomaisesti pyytää neekerinsuukkoja.

AOA saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä siitä, että hyvä hallintotapa edellyttää virkamieheltä asiallista ja neutraalia kielenkäyttöä.

AOA Pajuojan päätös 11.11.2011,
dnro 460/4/11*, esittelijä Eero Kallio

SYYTE PERUUTETTIIN VASTA VIIDEN VUODEN KULUTTUA ESITUTKINNAN ALKAMISESTA

Poika oli pudonnut Vantaan kaupungin omistaman ammattikoulun tikkailta niiden rikkoonnuttua ja saanut vakavia vammoja. Kaupungin kiinteistöjohtajan katsottiin virka-asemansa perusteella olleen vastuussa tikkaiden kunnosta.

Esitutkintapöytäkirja valmistui vasta vajaan kahden vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä. Se toimitettiin syyttäjälle vain kaksi viikkoa ennen vamman tuotamusta koskevan rikoksen vanhentumista. Kihlakunnansyyttäjä katsoi, että asiaa oli syytä tutkia myös virkarikoksena ja pyysi lisätutkintaa virkavastuun selvittämiseksi.

Lisätutkinnan viivästyessä syyttäjä tiedusteli tutkijalta asian edistymistä ja kiirehti sitä ainakin kahdeksan kertaa. Syyttäjä tyytyi tutkijana toimineen poliisin ilmoituksiin ja selityksiin tutkintatilanteesta. AOA:n mukaan syyttäjän ei olisi tullut tyytyä pelkästään tutkijan ilmoituksiin, kun yksinkertaisen asian lisätutkinta viipyi lopulta yli kaksi vuotta. Syyttäjällä on mahdollisuus kääntyä joko tutkinnanjohtajan tai tämän esimiehen puoleen. Tällaisella menettelyllä on mahdollisuus saada tutkintatoimiin vauhtia.

Syyttäjä nosti syytteen, kun tapahtumasta oli kulunut lähes viisi vuotta. Syyttäjä sai vasta käräjäoikeudelle annetusta vastineesta tietää, että asia ei kuulunut kiinteistöjohtajan vastuualueeseen. Syyte peruutettiin välittömästi.

Asian kokonaiskäsittelyaika ensimmäisestä kuulustelusta syytteen peruuttamiseen ja käräjäoikeuden vapauttavaan tuomioon oli yli viisi vuotta ja siten ehdottomasti liian pitkä.

Käräjäoikeus tuomitsi sittemmin Suomen valtion korvaamaan syyttömänä syytetyn kiinteistöjohtajan oikeudenkäyntikulut.

AOA Pajuojan päätös 8.4.2011,
dnro 116/4/10, esittelijä Eero Kallio

SYYTEHARKINTA TALOUSRIKOSASIASSA KESTI YLI NELJÄ VUOTTA

Useita vakavia talousrikoksia koskevan asian syyteharkinta oli alkanut syyskuussa 2005 ja kestänyt yli neljä vuotta. Kun AOA ratkaisi kantelun, talousrikosasia oli vielä valmisteluvaiheessa Helsingin käräjäoikeudessa. Kihlakunnansyyttäjä antoi keväällä 2011 käräjäoikeudelle vastineen kantelijan esittämiin prosessiväitteisiin.

Asian käsittelyaika, yli kymmenen vuotta esitutkinnan alkamisesta, oli kohtuuttoman pitkä. Kihlakunnansyyttäjä ilmoitti selvityksessään, että hän tulee asian pääkäsittelyssä ja erityisesti seuraamuskeskustelussa tuomaan esiin käsittelyn viivästymisen ja vaatimaan kantelijalle mahdollisesti tuomittavan rangaistuksen alentamista viivästymisen perusteella. Syyteharkinnan pituuteen vaikutti osaltaan se, että syyttäjä oli ollut puoli vuotta lomalla.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Tämä ei kuitenkaan estänyt toteamasta, että asian tähänastinen kokonaiskäsittelyaika, mukaan lukien syyteharkinta-aika, oli kohtuuttoman pitkä. Kaiken lisäksi oikeuskäsittely oli vasta aluillaan.

AOA saattoi käsityksensä valtakunnansyyttäjän ja Helsingin syyttäjänviraston tietoon ja kiinnitti valtakunnansyyttäjän huomiota Helsingin syyttäjänviraston talousrikososaston vaikeaan tilanteeseen.

AOA Pajuojan päätös 18.4.2011,
dnro 3460/4/09, esittelijä Eero Kallio

TAKAVARIKOITU AINEISTO HÄVITETTIIN ENNEN OIKEUDENKÄYNTIÄ

Tutkinnanjohtajana toiminut komisario määräsi todistelutarkoituksessa takavarikoidut valokuvat, negatiivit ja cd-levyn hävitettäväksi, jotta niitä ei voitaisi käyttää myöhemmin rikolliseen tarkoitukseen. Hän oli neuvottellut asiasta kihlakunnansyyttäjän kanssa, joka oli samaa mieltä. Hävittäminen ei perustunut lakiin.

Tutkinnanjohtajan ja syyttäjän välinen neuvottelu oli sinänsä esitutkintayhteistyön kannalta myönteistä. Syyttäjän laintulkinta vaikutti omalta osaltaan siihen, että tutkinnanjohtaja päätyi määräämään valokuvat, negatiivit ja cd-levyn hävitettäväksi. AOA antoi huomautuksen myös syyttäjälle. Asia selostetaan tarkemmin poliisijaksossa s. 146.

AOA Pajuojan päätös 22.11.2011,
dnro 3425/4/10*, esittelijä Eero Kallio

5.3 POLIISI

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

5.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

POLIISIN ORGANISAATIO

Poliisin koko henkilöstön määrä on lähes 11 000, josta poliiseja on noin 7 700. Poliisin organisaatiota on viime vuosina uudistettu perusteellisesti. Vuoden 2009 alusta aloitti 24 uutta poliisilaitosta, jotka korvasivat aiemmat 90 kihlakuntien poliisilaitosta. Uudistuksen päätavoitteita on, että poliisilaitokset pystyisivät toimimaan itsenäisesti ympäri vuorokauden ja että ne olisivat keskenään pitkälti yhdenmukaisia. Vuonna 2011 keskusteluun nousi se, tulisiko siirtyä vieläkin suurempiin poliisilaitoksiin.

Poliisin organisaatio muutettiin vuoden 2010 alusta lukien kaksiportaiseksi, kun poliisin lääninjohdot jäivät historiaan. Poliisin operatiivisen toiminnan valtakunnallista johtamista ja valvontaa hoitamaan perustettiin Poliisihallitus, jossa työskentelee lähes 200 henkilöä. Työntekijät uuteen virastoon siirtyivät sisäasiainministeriön (SM) poliisiosastolta – joka oli tähän asti toiminut poliisin ylijohtona – ja 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 muun muassa keskittämällä toimintojaan.

Nykyisin SM:n poliisiosasto vastaa erityisesti poliisitoimen strategisesta suunnittelusta, lainsäädännön kehittämisestä ja ministeriölle kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Mainittakoon myös, että hätäkeskuspalvelut on päätetty vuosien 2011–2015 aikana keskittää kuudelle alueelle. Ensimmäinen yhdistäminen tapahtui vuonna 2011, kun Lapin hätäkeskuksen toiminnot siirrettiin Rovaniemeltä Ouluun. Samalla kun hätäkeskuspalvelut keskitetään kuuteen toimipisteeseen, otetaan vuoden 2015 loppuun mennessä käyttöön uusi valtakunnallinen, viranomaisten yhteinen hätäkeskustietojärjestelmä. Samaan aikaan hätäkeskuksien kehittämisen kanssa poliisi perustaa omia johtokeskuksiaan. Tarkastuksilla on tuotu esiin, että näiden ja hätäkeskuksien työnjako askarruttaa virkamiehiä.

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 sinänsä perusteltuun tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys.

Kysymys siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua, nousi vuonna 2011 julkiseen keskusteluun muun muassa valtion tuottavuusohjelman vaikutusten myötä. Poliisin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään ja jostain olisi tingittävä. Tästä näkökulmasta on pohdittu, tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen sekä pienten peltikolareiden tutkinnan kuulua jollekulle muulle kuin poliisille.

Jos ajatellaan järjestyspoliisitoimintaa, niin yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat jo nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Vartioiden ja järjestyksilain 22 §:ssä tarkoitettujen järjestyksenvalvojien vuositteiseksi työmääräksi on arvioitu n. 6 000 henkilötyövuotta.

On huomattava, että poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan se voi olla ongelmallista jo perustuslain kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida ollenkaan antaa muulle kuin viranomaiselle. AOA Pajuoja selvittää omasta aloitteestaan muun muassa yksityisten vartiointiliikkeiden käyttämistä putkavartiointissa (ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2009 s. 129). Poliisihallitus on jo nyt ilmoittanut, että tämä järjestely on lopetettu, koska sille ei ole selkeää säädöspohjaa.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistus on käynnissä. Sen toisessa vaiheessa tarkasteluun tulevat muun muassa poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välinen työnjako, alan toimijoiden tehtävät ja toimivaltuudet sekä valvonta ja koulutus. Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2012.

ESITUTKINTA-, PAKKOKEINO- JA POLIISILAIN KOKONAISUUDISTUS

Hallitus antoi syksyllä 2010 eduskunnalle esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseksi hallituksen esitykset HE 222/2010 ja 224/2010 vp, jotka hyväksyttiin keuhällä 2011. Uudet lait tulevat voimaan vuoden 2014 alussa samanaikaisesti poliisiasioiden tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen (VITJA-hanke) kanssa. Oikeusministeriön (OM) mukaan uusien lakien muuttamistarpeita on jo nyt havaittu ja on ilmeistä, että ennen lakien voimaantuloa annetaan vielä hallituksen esitys, jossa lakeihin tehdään tarvittavat tarkennukset. Tämä tarve kuvastaa osaltaan niitä ongelmia, joita esitysten eduskuntakäsittelyyn varatun ajan niukkuus aiheutti (ks. OA:n kertomus vuodelta 2010 s. 109 ja 152).

Poliisitoimintaa säätelevien lakien kokonaisuudistus edellyttää toimiakseen laajaa ja huolellista valmistautumista. Poliisihallituksen tarkastuksella joulukuussa

2011 AOA Pajuojaalle selvitettiin Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston yhteishanketta, jolla valmistaudutaan uusiin lakeihin. Hankkeella on kolme painopistettä: esitutkintayhteistyö, salaisten pakkokeinojen käyttö ja siihen liittyvä tiedonhankinta sekä henkilökunnan koulutus. Lisäksi AOA:lle esiteltiin marraskuussa 2011 VITJA-hanketta, jota on tarkoitus seurata jatkossakin. Tässäkin hankkeessa eri ministeriöiden hyvä yhteistyö on keskeistä, jotta uudet tietojärjestelmät toimisivat läpi koko rikosprosessiketjun (poliisi–syyttäjä–tuomioistuin–tätäntöönpano) molempiin suuntiin.

5.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista suurin ryhmä, noin kuudesosa kaikista kanteluista. Poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin ja tuomioistuimiin sekä varsinkin poliisin menettelyyn ulkomaalaisasioissa kohdistuneiden ja näihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaishankeluista koskee poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 204).

Poliisikanteluja saapui vuonna 2011 ennätysmäärä, yhteensä 700 (edellisvuonna 666) ja niitä ratkaistiin 727 (694). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 14 (7) poliisia koskenutta omaa aloitetta. Kantelujen lisääntymisestä huolimatta oma-aloitteista toimintaa on saatu laajennettua.

Poliisikanteluiden määrä ei 2000-luvun alkuvuosina juurikaan vaihdellut, mutta vuodesta 2005 alkoi nousta noin 400 kantelusta nykyiselle tasolle. Tämä selittää osaltaan kansliaan tulleiden kanteluiden kokonaismäärän kasvua.

Vuonna 2011 toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli 117 (131). Näistä oli huomautuksia 3 (7) ja käsitteitä 109 (120) ja muita toimenpiteitä 5 (4). Kertomusvuonna oikeusasiamies ei määrännyt yhtään syytettä nostettavaksi poliisin toiminnasta. Ylipäätään eduskunnan oikeusasiamies on nostonut syytteen poliisiasioissa 2000-luvulla vain kahdessa tapauksessa (ks. OA:n kertomukset vuosilta 2004 s. 115 ja 2007 s. 111).

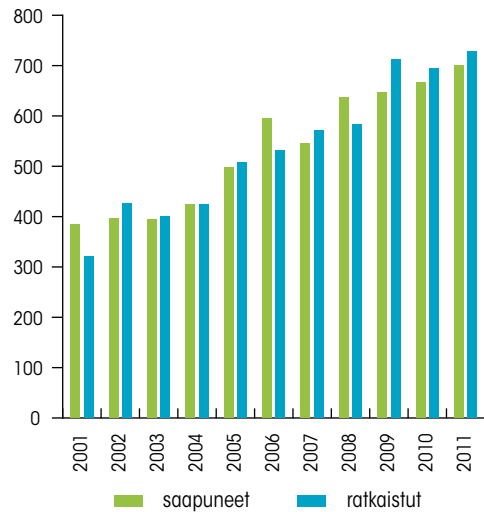
Pitkällä aikavälillä toimenpiteiden määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia kun otetaan huomioon kanteluiden lisääntyminen. Toimenpideprosenttiin ei vuosien mittaan ole erityisesti poikennut kanslian keskiarvosta, vaan se on ollut tavallisesti hieman alle 20 %. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten suuren määrän takia läheskään kaikkia poliisia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

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, ei siis silloin, kun epäilty on yksityishenkilö. 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.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2011 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 240 (edellisvuonna 296) poliisiin kohdistuvaa kantelua. Osa näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2011 yhteensä 741 (693) kantelua.

Kantelujen määrästä tai kanteluista tehdyistä ratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisi-toiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Yksi selitys poliisikantelujen määrään on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentekotilanne 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 tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa.

Väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat ilmeisesti suoraan esitutkintaan, koska niitä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisi-miehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on viime vuosina kirjattu 600–700. Vuonna 2011 ilmoituksia oli tosin 871, mutta tämä tavallista suurempi määrä selittyy yhdestä lähes kaksisataa rikosilmoitusta käsittävästä tutkintakokonaisuudesta.

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska näissä asioissa tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, että tarkkaa tilastotietoa ei ole esimerkiksi siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. AOA otti poliisirikosasioiden tutkintajärjestelyihin ja niiden seurantaan kantaa omana aloitteena tutkimassaan asiassa 610/2/10. Hän korosti päätöksessään, että poliisia koskevat rikos-epäilyt tulee tutkia ripeästi ja tehokkaasti. Tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien esimiesten tulee seurata näiden esitutkintojen etenemistä. Sinänsä tarkastuksilla on käynyt ilmi, että syyttäjälaitoksessa on panostettu poliisirikosasioiden käsittelyn kehittämiseen muun muassa keskittämällä niiden alustava selvittely ja koordinointi kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimi-

valle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen jollekulle muulle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on kymmenkunta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta ja eräät muut poliisin ja eräiden muiden viranomaisten salaiset tiedonhankintakeinot, joista on erillinen jakso ks. s. 97.

5.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa poliisin laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu yllätystarkastuksina. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinniotista ja pidätyksistä sekä muista esitutkintapäätöksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoasiakirjoja. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomainen. Näin saadaan tietoa yhteistyön toimivuudesta ja arviota poliisitoiminnan laadusta.

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 muun muassa kiinniottoja ja pidätyksiä. Asiakirjatarkastuksissa ei ole mahdollisuuksia kuin pistokoeluonteiseen otantaan.

Vuonna 2011 tehtiin kaikkiaan 30 tarkastusta poliisi-kohteisiin, mikä on enemmän kuin koskaan aiemmin. Keskeisenä kohteena olivat poliisivankiloiden ennalta ilmoittamat tarkastukset, joita tehtiin 16. Tarkastushavaintoja käsitellään jäljempänä jaksossa Vapautensa menettäneiden olot. Poliisilaitoksista tarkastettiin Etelä-Savon ja Varsinais-Suomen poliisilaitokset. Niiden lisäksi tarkastus tehtiin Poliisihallituksessa ja erikseen sen kirjaamossa, suojelupoliisissa, keskusrikospoliisin Mikkelin toimipisteessä ja Helsingin poliisilaitoksen talousrikosyksikössä. Kertomusvuonna tutustuttiin vielä SM:n oikeusyksikön, Itä-Suomen aluehallintoviraston poliisin vastualueen, talousrikostorjunnan tukiyksikön (TARTU) ja Etelä-Savon hätäkeskuksen toimintaan ja

saatiin selvitys poliisin tietojärjestelmien uudistamisesta eli VITJA-hankkeesta. Kanslian esittelijät selvittivät erikseen lähipoliisitoimintaa Varsinais-Suomen, Päijät-Hämeen ja Helsingin poliisilaitoksilla.

Tarkastusten viranomaisrajat ylittävänä painopiste-alueena olivat työrikkokset sekä talousrikkokset ja harmaaseen talouteen liittyvät kysymykset yleisemmin. Työ- ja talousrikkoksia käsiteltiin paitsi poliisiyksiköiden tarkastuksilla myös syyttäjä- ja aluehallintoviranomaisten kanssa muun muassa yhteispalavereissa. Näistä teemoista tarkemmin jaksoissa Syyttäjälaitos s. 129 ja Työvoima ja työttömyysturva s. 271.

Poliisihallituksen tarkastuksella joulukuussa 2011 olivat aiheena erityisesti salaiset pakkokeinot, lähipoliisitoiminta, talousrikostutkinta, poliisivankilat ja poliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Viimeksi mainittua lukuun ottamatta näitä teemoja käsitellään muualla tässä kertomuksessa tarkemmin. Sisäisen laillisuusvalvonnan tasossa on selviä yksikkökohtaisia eroja ja toiminnan kehittäminen onkin ollut yksi Poliisihallituksen tavoitteista. Yhtenä erityiskohteena tulee olemaan rekisterien käytön valvonta, johon todettiin olevan selvästi aiheita: paraikaa oli selvitettävänä lähes parisataa tapausta, joissa oli syytä epäillä poliisin henkilöstön käyneen aiheettomasti katsomassa paljon julkisuutta herättäneeseen kuolemantapaukseen liittyviä tietoja. Lisäksi todettakoon, että Poliisihallituksen kirjaamoon huhtikuussa 2011 tehdyllä erillisellä tarkastuksella todettiin vuoden 2010 heikon tilanteen selvästi kohenetuneen (ks. OA:n kertomus 2010 s. 154).

Myös SM:n oikeusyksikön huolena oli poliisin laillisuusvalvonnan kirjava taso. Oikeusyksikön kanssa keskusteltiin myös sen roolista ja todettiin, ettei se jo resurssien vähäisyyden – kolme lak miestä – vuoksi voi tehdä kovin paljon tarkastuksia. Vuosittaista hallinnonalan laillisuusvalvontakertomusta pidettiin hyvänä yleiskatsauksena. Lisäksi keskusteltiin yhteistyömahdollisuuksista ja salaisen tiedonhankinnan valvonnasta.

Suojelupoliisin tarkastuksella marraskuussa 2011 käsiteltiin ensinnäkin viraston sisäistä laillisuusvalvontaa, johon todettiin panostetun. Lisäksi käytiin läpi erityisesti salaisen tiedonhankinnan valvontaa ja ongelmia (ks. tästä lisää jaksossa Salainen tiedonhankinta s. 97), kansainvälistä tietojenvaihtoa ja saatiin



Syyskuussa 2011 tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Seinäjoen pääpoliisiaseman poliisivankilaan ja päihtyneiden säilytystiloihin. Uudet tilat olivat siistit, mutta vapautensa menettäneiden oikeuksista ker-tova aineisto todettiin vanhentuneeksi.

selvitys syyskuussa 2011 tiedotusvälineissäkin julkisuutta saaneesta terrorismirikostutkinnasta.

Poliisilaitosten tarkastuksilla saatiin laitosten yleisesittelyn lisäksi selvityksiä muun muassa esitutkintojen viipymisistä, esitutkintayhteistyöstä, laitoksen omasta laillisuusvalvonnasta, telepakkokeinoista ja lupapalveluista. Laitosten puolelta tuotiin vahvasti esiin rahoituksen niukkuus ja lyhytjänteisyys, jotka vaikeuttavat toimintojen tason ylläpitoa ja toiminnan suunnittelua. Sekä Etelä-Savossa että Varsinais-Suomessa tuli esiin jonkin verran aiheettoman pitkään esitutkinnassa viipyneitä asioita – näiden etenemisestä laitokset raportoivat myöhemmin erikseen. AOA korosti esitutkintayhteistyön lisäksi riittävän kattavan ja säännöllisen jut-tuseurannan merkitystä ja esimerkiksi poliisin tekemien lausuntopyyntöjen seurantaa.

Esitutkimintojen kesto oli esillä myös Helsingin poliisilaitoksen talousrikosyksikön ja KRP:n Mikkelin toimipisteen tarkastuksella. Erityisesti huomiota kiinnitti joidenkin tapausten pitkä aloitusviive: ei ollut aivan harvinaista, että ilmoituksen jälkeen voi kestää yli vuoden ennen kuin tutkinta päästiin aloittamaan. Lisäksi näillä tarkastuksilla kuten Poliisihallituksen talousrikostutkimnan tukeyksikön ja eri syyttäjäyksiköiden tarkastuksella oli esillä talousrikostutkimnan tilanne, tästä enemmän jaksossa Syyttäjälaitos.

Lähipoliisitoiminnan tarkastuksilla saatiin tietoa eri poliisilaitoksilla paikallisiin olosuhteisiin kehitetyistä toimintamalleista ja asiasta keskusteltiin myös Poliisihallituksessa. Toiminnan vahvuutena mutta toisaalta heikkoutena pidettiin sen sääntelemättömyyttä. Virtuaalinen lähipoliisitoiminta on lyönyt itsensä läpi uutena toimintamuotona ja etenkin kanavana nuorisoon. Toiminnassa ei ole erityisiä ongelmia silloin, kun poliisi esiintyy avoimesti poliisinä. Oikeusasiamiehen puolelta on kuitenkin korostettu, että raja salaiseen tiedonhankintaan on pidettävä selkeänä.

5.3.4 RATKAISUJA

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OLOT

Lain mukaan oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Poliisivankilat ovatkin olleet yksi tarkastustoiminnan painopisteistä. Kiinnioton, pidättämisen tai vangitsemisen perusteita tai vapautensa menettäneiden oloja koskevat kantelut ovat myös yleisiä.

Poliisi säilyttää vapautensa menettäneitä henkilöitä useilla eri perusteilla. Eniten on päähtyneitä ja toiseksi suurin ryhmä on rikoksesta epäillyt. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuuksuun. Ongelma ovat erityisesti pitkät tutkintavankien säilytysajat, koska poliisivankilat eivät varustukseltaan ole soveliaita pitkään asumiseen. Lain mukaan tutkintavankia ei saa pitää poliisivankilassa yli neljää

viikkoa ilman erittäin painavaa syytä. Myös ulkomaa-laislain nojalla säilöön otettujen pitäminen poliisivankilassa on ongelmallista.

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on toistuvasti ja jyrkenevästi arvostellut tutkintavankien säilyttämistä poliisivankiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilyttämiseen. CPT on myös katsonut, että tutkintavankien säilytys- ja esitutkintavastuu tulee erottaa toisistaan nykyistä selkeämmin. Suomen käytäntö säilyttää tutkintavankia poliisivankiloissa on poikkeuksellinen eikä CPT:n mielestä hyväksyttävä. Samoihin ongelmiin on laillisuusvalvonnassa kiinnitetty toistuvasti huomiota, ks. esimerkiksi AOA:n päätös 3867/2/09*, s. 143.

Marraskuussa 2010 työnsä valmiiksi saaneen OM:n työryhmän mukaan tutkintavankien säilytys tulisi keskitellä nykyistä harvemmille poliisiasemille. Poliisivankiloiden kunnon takia työryhmä haluaisi myös nopeuttaa tutkintavankien siirtoa tavallisiin vankiloihin (OMML 81/2010). OA Jääskeläinen totesi työryhmän ehdotuksista antamassaan lausunnossa pitävänsä niitä perusteltuina ja tarpeellisina (521/5/11).

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tarkastivat 16 poliisivankilaa. Kaikki nämä tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia.

- Hämeenlinna 1.3.
- Tampere 1.3.
- Järvenpää 15.3.
- Hyvinkää 15.3.
- Mikkeli 5.4.
- Lohja 20.4.
- Oulu 19.5.
- Rovaniemi 20.5.
- Turku 24.5.
- Kisahallin säilytysasuja/Helsinki 2.8.
- Pasila/Helsinki 3.8.
- Vaasa 27.9.
- Seinäjoki 27.9.
- Kokkola 28.9.
- Ylivieska 28.9.
- Lahti 22.10.

Poliisivankiloiden olosuhteet ovat varsin vaihtelevia toimintaympäristöstä puhumattakaan. Kuitenkin tarkastuksilla on tullut ilmi myös lähes kaikille poliisilaitoksille yhteisiä ongelmia.

Esimerkiksi ulkoilutilat ovat yleensä pieniä ja joissain tapauksissa jopa niin suljettuja, että voidaan kysyä, voiko niissä oleskelua kutsua ulkoiluksi. Tapaamisjärjestelyt ovat epäyhtenäisiä, ja joissain poliisivankiloissa tapaamiset järjestetään käytännössä erityisvalvotuina, vaikka tämän pitäisi olla poikkeus. Useassa poliisivankilassa oli myös kyseenalaista, oliko avustajalle soittaminen järjestetty niin, että puhelun luottamuksellisuus säilyi, koska vartija oli kuulomatkan päässä. AOA:n mukaan olosuhteet on järjestettävä sellaisiksi, että puhelun luottamuksellisuus turvataan. Tarkastuksen jälkeen Lapin poliisilaitoksella olikin kehitetty handsfree-sankaluuriin perustuva ratkaisu.

Kuten todettu, sekä CPT että oikeusasiamies ovat pitäneet tärkeänä, että tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat samoissa käsissä, asetelma avaa mahdollisuuden painostukselle ja epäilylle siitä, että tutkintavangin kohtelu ja olosuhteet ovat riippuvaisia hänen suhtautumisestaan tutkintaan. AOA selvitti tarkastushavaintojen perusteella omana aloitteena erityisesti Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankilan tapaamisjärjestelyjä.

Asiamiestapaamisten järjestely lainvastaista

Pasilan poliisivankilan ohjesäännön mukaan esitutkintaa hoitava poliisimies päättää ja järjestää kaikki tutkintavankien ja ulkomaalaislain perusteella säilytettävien asiamiestapaamiset. Poliisivankilan henkilökunnalla ei ole asiassa ratkaisuvalltaa. Poliisilaitos perusteli tapaamisjärjestelyä tutkinnan turvaamisella ja sillä, että tutkintavangin saattaminen tapaamisiin poliisivankilan tilojen ulkopuolelle pitäisi vartijoita poissa varsinaiselta valvonta-alueeltaan.

AOA:n mukaan tapaamisjärjestely on lainvastainen. Lain mukaan tutkintavangin säilyttämisen ja häntä koskevan päätöksenteon tulee olla erillään rikoksen tutkinnasta. Säilytystilan esimies tai hänen määräämänsä

pidättämiseen oikeutettu virkamies päättää valvomatonta tapaamisesta poliisin säilytystiloissa. Vapautensa menettäneellä on aina oikeus ilman aiheutonta viivytystä tavata asiamiestään.

Syytetyn oikeus olla yhteydessä avustajaansa on yksi tärkeimmistä ihmisoikeussopimuksissa mainituista syytetyille taatuista vähimmäisoikeuksista. Ne tulee ottaa huomioon jo esitutkintavaiheessa, kun henkilö on rikoksesta epäiltynä. Näistä periaatteista johtuu myös se, että poliisivankilan henkilökunta hoitaa tutkintavankien yhteydet asiamieheen.

AOA pyysi Helsingin poliisilaitosta ilmoittamaan 31.3.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätöksen johdosta on ryhdytty.

AOA Pajuojan päätös 18.10.2011, dnro 1351/2/10*, esittelijä Mikko Eteläpää

Poliisivankiloiden tarkastuksilla oli silmiinpistävää myös se, että useimmissa niistä ei ainakaan kaikilta osin ole tiedostettu jo vuonna 2006 voimaan tulleen ns. putkalain – poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain – vaatimuksia. Esimerkiksi tuon lain edellyttämä menettely tarkkailussa ja eristystarkkailussa sekä lain 17 luvun mukainen muutoksenhaku olivat pääosin tuntemattomia tai ainakaan päätöslomakkeita ei ollut laadittu. Paljon parannettavaa oli myös siinä, että henkilökunta antaisi vapautensa menettäneille oma-aloitteisesti ja riittävästi tietoa heidän oikeuksistaan. Poliisivankiloissa tarjolla olevaa ohjeistusta tai päiväjärjestyksiä ei myöskään ollut läheskään aina pidetty ajan tasalla tai niitä ei ollut saatavilla.

Kaiken kaikkiaan tarkastuksilta on jäänyt yleisvaikutelmaksi, että poliisivankiloiden toiminta ei ole ollut korkealla sijalla poliisitoimintaa kehitettäessä. Tosin poikkeuksiakin on, ja monessa paikassa henkilökunta oli sinänsä aidosti huolissaan siitä, pystyvätkö he käytettävissä olevilla resursseilla varmistamaan säilytettävien turvallisuuden ja muut oikeudet.

Poliisivankiloita koskevat tarkastushavainnot ja kanteluratkaisut olivat keskeisesti esillä Poliisihallituksen tarkastuksella. Poliisihallitus ilmoitti tammikuussa 2012 ryhtyvänsä viipymättä tilannetta korjaaviin toimenpiteisiin, joiden vaikutusta AOA seuraa jatkossa. Poliisilaitok-

set korjasivat tarkastuksilla havaittuja puutteita jo kertomusvuoden aikana esimerkiksi uusimalla poliisivankiloiden järjestyssääntöjä ja muuttamalla käytäntöjään.

Yliasutus haittaa tutkintavankeuden toteutumista Vantaan vankilassa

AOA ryhtyi omana aloitteena selvittämään, miksi Vantaan poliisivankilassa oli niin paljon tutkintavankeja. Poliisivankilan tarkastuksella oli havaittu, että tutkintavankeja oli sijoitettu huoneisiin, jotka soveltuvat vain muutaman päivän pituisiin vapauden menetyksiin. Poliisivankilan olosuhteet ovat puutteelliset ja olennaisesti heikommät kuin lähellä sijaitsevassa Vantaan vankilassa.

Vantaan vankilan tarkastuksella puolestaan todettiin, että siellä on pysyvästi liikaa vankeja, mikä on yksi syy siihen, että tutkintavankeja säilytetään Vantaan poliisivankilassa. AOA:n mukaan Vantaan vankilan yliasutus vaikeuttaa ja tekee osittain mahdottomaksi toteuttaa tutkintavankeuden tarkoitusta.

Tutkintavankien siirtämistä Vantaan vankilaan vaikeuttaa myös se, että vankilassa ei voida tehdä riittävästi kuulusteluja. Kuulustelutiloiksi oli varattu kaksi huonetta, joista vain toisessa oli atk-laitteisto ja yhteys poliisin tietojärjestelmään. Vankilalle oli ilmoitettu, että poliisilla ei ole resursseja enempään.

AOA:n mukaan tutkintavankeja ei tulisi säilyttää poliisivankiloissa, koska niiden olosuhteet eivät yleensä sovellu pitkäaikaiseen säilyttämiseen. Lisäksi tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä.

AOA katsoi, että tutkintavankien säilytysaikoja poliisivankiloissa tulee lyhentää. Vastuu tästä on kaikilla tutkintavangeista päättävillä viranomaisilla. Lainsäätäjän vastuulla on, katsotaanko tarpeelliseksi saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan kansainvälisten toimijoiden suosituksia. Kysymys on suurelta osin resursien jakautumisesta.

AOA Pajuojaan päätös 11.10.2011, dnro 3867/2/09*, esittelijä Mikko Eteläpää

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että putkien yksityisyyden suojassa on parannettavaa. Säilytysolosuhteet loukkaavat yksityisyyttä, kun putkassa olevan wc-käyntejä voidaan esteettä tarkkailla valvontakameroilla. Tarkkailija voi olla eri sukupuolta kuin tarkkailtava. Samassa putkassa voi sitä paitsi olla myös muita vapautensa menettäneitä. Putkalaki sallii sekä pidätettyjen että päihtyneiden teknisen valvonnan, mutta käytännössä vain päihtyneitä valvotaan jatkuvasti. AOA:n mukaan heidänkään yksityisyyttään ei saa tarpeettomasti loukata. Yksityisyyden suojaa voidaan parantaa esimerkiksi ottamalla se huomioon tilojen suunnittelussa (4005/2/08*).

Muutamassa kantelutapauksessa tuli ilmi, että kiinniotettu oli joutunut olemaan kohtuuttoman kauan vaila ravintoa. AOA kiinnitti huomiota myös lääkkeiden jakoon poliisivankilassa. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitos ilmoitti tarkastuksen jälkeen siirtyneensä samantyyppiseen toimintamalliin kuin Rikosseuraamusviraston terveydenhuoltoyksikkö. Pasilan poliisivankilassa on huolehdittu siitä, ettei potilasasiakirjojen tietoja enää tule ilmaista vartijoille ilman potilaan suostumusta.

Kahdessa tapauksessa poliisi oli lainvastaisesti sulkenut lukittuun tilaan henkilön, jota ei epäilty rikoksesta. Yhdessä tapauksessa puolestaan kävi ilmi, että alle 18-vuotiaan säilöön ottamisesta ei erehdyksessä ollut ilmoitettu hänen vanhemmilleen.

KOTIETSINNÄT JA TAKAVARIKOT

Kotietsinnät ja takavarikot ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Esimerkiksi kotietsintöjä tehdään Suomessa vuosittain pitkälti yli 10 000. On tosin muistettava, että ne kaikki eivät suinkaan kohdistu asuntoihin, kun nykyään myös esimerkiksi auton tavaratilan tarkastaminen esitutkinnassa luetaan kotietsinnäksi. Poliisilla on myös poliisilain perusteella laajat valtuudet päästä kotirauhan piiriin ja tätä valtuutta myös käytetään paljon päivittäin. Kysymys kotirauhan suojasta ei siis koske vain pakkokeinolain mukaisia kotietsintöjä.

Kotietsinnöistä on tehty 20–30 kantelua vuodessa. Tämä on hyvä suhteuttaa kotietsintöjen määrään eli vain hyvin pieni osa kotietsinnöistä tulee oikeusasiamiehen

käsiteltäväksi. Sikäli kuin tapauksissa on ollut moitittavaa, kysymys on ollut yleisemmin menettelystä kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä.

On kuitenkin tullut ilmi myös tapauksia, joissa poliisi ei ole pitänyt toimenpidettä kotietsintänä – erityisesti kun etsintä on ollut tulokseton – vaikka asuntoon tai muuhun rakennukseen on menty sisälle rikoksen selvittämiseksi. Aina kun poliisi menee kotirauhan suojaamaan rakennukseen, tulee tarkasti harkita, onko tälle perusteita ja mikä on se säännös, joka antaa tähän oikeuden. Käynnin tuloksettomuus ei muuta toimenpiteen luonnetta.

Perusteettomia kotietsintöjä ei todeta kanteluissa kovin usein, mikä johtuu osaltaan siitä, että tämän pakkokeinon edellytykset ovat käytännössä hyvinkin matalat. Kotietsinnän perusteena olevan rikoksen ei tarvitse olla vakava, käytännössä pois jäävät vain vähäiset rikokset. Rikoksesta epäillyn luona tehtävän etsinnän osalta riittää, että häntä on syytä epäillä rikoksesta.

Poliisi voi kaikissa tapauksissa itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useampan otteeseen kiinnittänyt huomiota riippumattoman kontrollin puuttumiseen asianajotoimistoihin tehtyjä kotietsintöjä koskeissa Suomelle langettavissa ratkaisuissa. Tämän vuoksi uuteen 1.1.2014 voimaan tulevaan pakkokeinolakiin otettiin hallituksen esityksen mukaisesti säännökset siitä, että tuomioistuin päättää niin sanotusta erityisestä kotietsinnästä eli esimerkiksi etsinnästä asianajotoimistossa, lääkärin vastaanotolla tai lehden toimituksessa.

Pakkokeinolakia koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn aikana EIT antoi 15.2.2011 Suomelle kaksi langettavaa tuomiota kotietsinnöistä (*Heino v. Suomi* ja *Harju v. Suomi*), koska se katsoi, ettei lainsäädäntömmme tarjoa riittäviä oikeusturvakeinoja joko ennen kotietsintää tai sen jälkeen. Näin ollen oli selvää, että hallituksen esitys ei tavallisten kotietsintöjen osalta täyttänyt ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Eduskunnassa päädyttiin siihen, että yleinen kotietsintöjen lainmukaisuuden arviointi rakennetaan jälkikäteiselle kontrollille. Tältä osin pakkokeinolain muutos saatettiin nopeutetusti voimaan. Elokuun 2011 alusta lukien tuomio-

istuimen on todettava sen vaatimuksesta, jonka luona kotietsintä on toimitettu, oliko kotietsinnälle ollut edellytyksiä ja oliko siinä menetelty laillisesti. Vaatimus on tehtävä 30 päivässä siitä, kun kotietsinnästä on saatu tieto.

Lainmuutoksen jälkeen on ollut lähtökohtana, että oikeusasiamies ei ole tutkinut kanteluja, jos kantelijalla on ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. AOA seuraa uudistuksen toteutumista omana aloitteena.

AOA:n pyynnöstä kärjääoikeudet ilmoittivat, että ne olivat uuden lain voimassaoloaikana 1.8.–31.12.2011 käsitelleet yhteensä 15 kotietsintätapausta. Näistä kuudessa kärjääoikeus oli katsonut menetellyn lainvastaisesti: kysymys oli ollut puutteista läsnäolo-oikeuden tai todistajan kutsumisoikeuden toteuttamisessa.

Pakkokeinolain muutokseen liittyen AOA katsoi omansa aloitteena tutkimassaan asiassa, ettei pelkkä valitusmahdollisuudesta säätäminen riitä. Viranomaisten on aktiivisesti huolehdittava, että pakkokeinojen kohteiksi joutuvien oikeusturva toteutuu myös käytännössä. Esitutkintaviranomaisten tulisi ilmoittaa kotietsinnän kohteelle mahdollisuudesta saattaa etsinnän laillisuus kärjääoikeuden arvioitavaksi. Sama koskee takavarikkoa. AOA:n mukaan ilmoitusvelvollisuus voitaisiin ensi vaiheessa toteuttaa esitutkintaviranomaisten sisäisellä ohjeistuksella. Asiasta tulisi kuitenkin jatkossa säätää lailla. Hän pyysi OM:ää ja esitutkintaviranomaisia ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä (3229/2/11*).

OM ilmoitti yhtyvän AOA:n näkemyksiin. Kotietsintää koskevia säännöksiä on syytä täydentää säännöksellä ilmoitusvelvollisuudesta samassa yhteydessä, kun uutta pakkokeinolakia muutokin ennen sen voimaantuloa 1.1.2014 tarkennetaan. Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitoksen esikunta ja Pääesikunta puolestaan ilmoittivat antaneensa AOA:n päätöksen johdosta ohjeistuksen siitä, että mahdollisuudesta saattaa kotietsintä ja takavarikko tuomioistuimen tutkittavaksi tulee ilmoittaa kirjallisesti.

Läsnäolo kotietsinnässä

Yleisin arvostelun aihe kotietsintöjä koskeissa kanteluratkaisuissa oli viime vuosien tapaan se, että asunnon haltijalle ei ollut annettu tilaisuutta olla läsnä etsinnässä. Pakkokeinolain mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalla paikalla olevalla on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytä toimitusta.

Läsnäolo-oikeuden huomiotta jättämisellä voi olla vaikutusta myös perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle (ks. tästä EIT:n ratkaisu *Lisica v. Kroatia* 25.2.2010).

Laillisuusvalvonnassa on katsottu perustelluksi, että poliisi nimenomaan oma-aloitteisesti ilmoittaa pakkokeinon kohteelle hänen oikeuksistaan. Jos se, jonka luona kotietsintä pidetään, on kotietsinnän aloittamishetkellä vapautensa menettäneenä, tulee poliisin antaa hänelle tilaisuus olla läsnä etsinnässä ja kutsua siihen todistaja. Poliisilla ei sinänsä ole aina velvollisuutta yrittää tavoittaa paikan haltijaa puhelimitse tai odottaa hänen saapumistaan paikalle. Pakkokeinolain pääsääntönä on kuitenkin läsnäolo-oikeus. Vastavasti lain sisältämää poikkeusta – ”jollei se viivytä toimitusta” – on tulkittava ahtaasti. Läsnäolo-oikeus on mahdollista evätä ainoastaan silloin, kun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen merkittävästi viivyttäisi toimitusta ja näin vaarantaisi sen tarkoituksen toteutumisen.

Kotietsintää ei voi tehdä salassa

AOA otti muun asian yhteydessä havaitun perusteella omasta aloitteestaan tutkittavaksi Keskusrikospoliisin menettelyn Suomen Pankin Turun konttorin ryöstön esitutkinnassa. KRP oli kesäkuussa 2007 tehnyt kolme kotietsintää turkulaisessa kerrostaloasunnossa. Ryöstäjät olivat käyttäneet asuntoa ryöstön yhteydessä, minkä lisäksi poliisi epäili heidän valmistelevan uutta ryöstöä.

Poliisi oli toimittanut kotietsinnät tarkoituksellisesti siten, että asunnon vuokralaiselle, sen vuokranmaksua hoitaneelle henkilölle tai sitä käyttäneille henkilöille ei

ollut pyrittyään varaamaan tilaisuutta olla läsnä kotietsinnöissä. Päinvastoin poliisi oli huolellisesti muun muassa tarkkailulla nimenomaan varmistanut, etteivät he saa niistä tietoa.

Kotietsinnöistä ei ilmoitettu viipymättä kenellekään myöskään jälkikäteen, vaikka laki edellyttää sitä. Etsinnöistä ilmoitettiin vasta viisi kuukautta myöhemmin, kun asiassa alettiin tehdä epäiltyjen kiinniottoja.

Poliisi perusteli menettelyään keskeisesti sillä, että tutkinta olisi vaarantunut, jos arvokuljetusryöstöstä epäilty ja uusia rikoksia valmistelleet henkilöt olisivat jo tuolloin saaneet tietoja poliisin toiminnasta. Kotietsintää ei kuitenkaan voi tehdä salassa. Lainsäätäjät on nimenomaan korostanut, että kotietsinnästä ilmoittamisesta ei saa tutkinnallisista tai muistakaa syistä viivyttää.

AOA antoi tutkintaa johtaneelle rikostarkastajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Hän katsoi myös, että asiaa olisi tullut selvittää perusteellisemmin jo KRP:n sisäisessä laillisuusvalvonnassa.

AOA Pajuojan päätös 1.9.2011,
dnro 3165/2/10*, esittelijä Juha Haapamäki

Läsnäolo-oikeuden toteuttamisessa muutoinkin puutteita

AOA ratkaisi useita muitakin kotietsintää koskeneita kanteluita, joissa hän useimmiten arvosteli sitä, että poliisi ei ollut antanut asunnon haltijalle mahdollisuutta olla läsnä kotietsinnässä. Myös kiinniotetulle on lähtökohtaisesti tarjottava tätä mahdollisuutta. Useissa tapauksissa poliisi oli kuitenkin viennyt kiinniotetun epäillyn pois kotoaan ennen kotietsintää (esimerkiksi 1280, 1288*, 3586*, 4332* ja 846/4/10). Kahdessa ensin mainitussa tapauksessa AOA totesi lisäksi, ettei poliisikoiran käyttäminen ole peruste kieltää asunnon haltijan läsnäolo ainakaan kokonaan (esimerkiksi 1280 ja 1288/4/10*).

Esitutkintaviranomainen voi sinänsä tehdä kotietsinnän, vaikka asunnon haltija ei ole paikalla. Tällöin kotietsintä tulisi AOA:n mukaan dokumentoida erityisen huolellisesti, esimerkiksi kuvaamalla. Etsinnästä tulee

tällaisissa tapauksissa myös ilmoittaa etsinnästä viipymättä, esimerkiksi jättämällä asuntoon ilmoitus. Täsäkin tuli ilmi puutteita (esimerkiksi 1261/4/09 ja 1658/4/10*).

Yhdessä tapauksessa AOA arvosteli poliisia siitä, ettei kotietsinnällä aiheutettua sotkua ja epäjärjestystä ollut siivottu (4194/4/09*) ja ettei aukimurretun oven vaurioista ilmoitettu asunnon haltijalle (639/4/10). Tapauksessa 1065/4/10* puolestaan ei ollut laillisia edellytyksiä kotietsinnälle autossa. Lisäksi päätöksen etsinnästä teki konstaapeli, vaikkei asia ollut niin kiireellinen, ettei komisarioon olisi voitu ottaa yhteyttä eikä etsinnästä myöskään tehty pöytäkirjaa.

Poliisilla on tietyn edellytyksin oikeus toimia kotirauhan piirissä myös muutoin kuin pakkokeino- tai poliisilain perusteella. Tällöin on aina syytä huolellisesti arvioida, onko tälle olemassa laillisia edellytyksiä, kuten seuraavat tapaukset osoittavat.

Eräässä tapauksessa AOA arvosteli vanhempaa konstaapelia siitä, että tämä oli toimittanut asunnossa eläinsuojelulain mukaisen tarkastuksen, vaikka ei ollut osoitettu, että olisi ollut aihetta epäillä eläimen omistajan syyllistyvän eläinsuojelulain vastaiseen, rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. AOA korosti, että eläinsuojelutarkastusta ei voi kotirauhan piirissä tehdä vain varmuuden vuoksi eläinten hyvinvoinnin tarkistamiseksi, koska näissä tapauksissa eläinsuojelulaki edellyttää käytännössä rikosepäilyä (846/4/10).

Toisessa asiassa AOA puolestaan arvosteli kahta poliisimiestä virheellisestä laintulkinnasta, kun he olivat ulkomaalaislain 212 §:n tarkoittaman ulkomaalaisvalvonnan perusteella menneet yksityisasuntoon ja jättäneet välittömästi poistumatta asunnonhaltijan pyynnöstä huolimatta. Laissa ei kuitenkaan ole toimivaltuutta, joka oikeuttaisi sen, että tällaisessa tehtävässä mennään kotirauhan piiriin kuuluvalle alueelle tai jädään sinne vastoin paikan haltijan tahtoa. Lisäksi AOA arvosteli poliisimiehiä ja rajavartiomiestä siitä, että he olivat tilanteen jälkeen tarkastaneet asunnon kellariloissa sijaitsevat toimitilat, vaikka laissa ei ole toimivaltuutta tällaisen tarkastuksen tekemiseen. Asiaan ei vaikuttanut se, että tarkastus suoritettiin paikan haltijan suostumuksella, koska tosiasiallisesti kieltäytyminen

viranomaisen ehdottamasta toimenpiteestä voi käytännössä olla vaikeaa – näin on erityisesti kun kysymys on ulkomaalaisesta (3695/4/09*).

Takavarikot

Kotietsintään liittyy usein takavarikko. Niitä koskevissa kanteluissa katsotaan usein, ettei takavarikolle ole perusteita ja pyydetään sitä purettavaksi. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi antaa tällaisia määräyksiä, vaan hän voi yleensä arvioida vain takavarikkomenettelyn oikeellisuutta. Sen sijaan kärjääoikeus voi sen vaatimukselta, jota asia koskee, päättää, onko takavarikko pidettävä voimassa.

Takavarikoitu omaisuus on säilytettävä sellaisenaan. Tämän säännöksen rikkomisesta AOA antoi huomautuksen Varsinais-Suomen poliisilaitoksen rikoskomisariolle. Hän oli määrännyt törkeää kiristystä koskevassa asiassa todistelutarkoituksessa takavarikoidut valokuvat, negatiivit ja cd-levyn hävitettäväksi jo ennen oikeudenkäyntiä, jotta niitä ei voitaisi myöhemmin käyttää rikolliseen tarkoitukseen. Rikoskomisario oli neuvotellut asiasta kihlakunnansyyttäjän kanssa, joka oli ollut samaa mieltä hävittämisestä. Kun syyttäjän laintulkinta kuitenkin oli osaltaan johtanut lainvastaiseen omaisuuden hävittämiseen, antoi AOA huomautuksen myös syyttäjälle. Rikoslain mukaan menettämisseuraamuksista päättäminen kuuluu tuomioistuimelle. Huomatavaa oli, että kärjääoikeudessa oli esitetty, että hävityistä negatiiveista olisi mahdollisesti voitu valmistaa tarkempia kuvia, jotka olisivat saattaneet puhua syytetyin puolesta (3425/4/10*).

Muutoin poliisia arvosteltiin muutamassa tapauksessa siitä, että takavarikosta vapautuneen omaisuuden palauttaminen omistajalleen oli viipynyt aiheettomasti (89, 846, 1828 ja 4058/4/10). Erikoisempi oli tapaus, jossa poliisi oli hävittänyt huumausainetiljelmän, viljelyyn käytettyjä ravinteita ja lannoitteita samalla rikoen viljelmän runkona käytettyä parvisänkyä. Hävittäminen oli sinänsä ollut komisarion harkintavallassa, mutta sitä ei ollut tehty lain vaatimalla tavalla ”todistettavasti”. AOA katsoi tämän vaatimuksen edellyttävän selkeää erillistä dokumentointia. Tämän päätöksen johdosta Poliisihallitus ilmoitti täydentävänsä ohjeistusta (100/4/10*).

MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa on useita kestoaiheita, kuten esimerkiksi esitutkintapäätökset ja niiden tiedoksianto sekä esitutinnan kattavuus ja kesto.

Myös vuonna 2011 muutamassa ratkaisussa poliisia jouduttiin muistuttamaan siitä, että kun joku ilmoittaa poliisille tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena, poliisin on kirjattava ilmoitus. Ratkaisevaa on siis ilmoituksen tekijän käsitys – eri asia on, että esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. AOA piti ongelmallisena muun muassa sitä, ettei laki sähköisestä asioinnista viranomaisissa koske lainkaan esitutkintaa, vaikka poliisi rajoitetusti sähköisiä rikosilmoituksia vastaanottaa. Poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistuksessa tilanne tulisi arvioida perusteellisesti ja nimenomaan asiakkaan näkökulmasta (2824/4/09).

Päätökset, joilla poliisi on jättänyt esitutinnan toimittamatta, ovat jo vuosia olleet yleisin kantelun aihe. Useassa tapauksessa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai niin epäselvät, ettei niistä ole käynyt ilmi, oliko kysymys esitutinnan toimittamatta jättämisestä vai esitutinnan lopettamisesta. Näiden tilanteiden ero on syytä pitää selvänä, koska soveltamistilanteet ja -edellytykset poikkeavat toisistaan. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvollisuutta on erityisesti korostettu. Usein toistuva virhe oli myös se, että esitutinnan keskeyttämisestä ei annettu tietoa asianomistajalle.

Muutamassa tapauksessa esitutkinta oli keskeytetty tekemättä juuri mitään esitutkintaa, vaikka mahdollisuuksia tähän olisi selvästi ollut. Tällöin poliisilaitos oli yleensä jo kantelua selviteltäessä päättänyt jatkaa esitutkintaa. Näissä tapauksissa esille tullut alhainen esitutinnan keskeyttämiskynnys ehkä osaltaan kuvaa siitä, että kovassa juttupaineessa toimiva poliisi voi jättää vähemmän lupaavat jutut liiankin niukalle huomiolle.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutinnan kestoja. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvä esitutkinta on ongelmallista yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkin-

nan tuloksellisuuden kannalta, kuten myös koko rikos-oikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin. Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita EIT:ssä asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoja. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden kestoja.

Todettakoon, että vuoden 2010 alussa tuli voimaan laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) ja siinäkin esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä. Tuon lain mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa hänen oikeuttaan oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Laki koskee vain asioita, jotka ovat edenneet tuomioistuimeen saakka. Kuitenkin korkein oikeus katsoi ennakkoratkaisussaan KKO:2011:38, että nimenomaisen kansallisen säännöksen puuttuessaakin myös pelkän esitutinnan kohtuuton kesto voi oikeuttaa korvaukseen vastaavalla tavalla kuin varsinaisen oikeudenkäynnin viivästymisen. Ratkaisun mukaan asianosaisten oikeusturvan kannalta ei ole perusteltua, että oikeus korvaukseen esitutinnan kohtuuttoman keston perusteella riippuisi siitä, nostetaanko asiassa lopulta syyte vai ei.

OA Jääskeläinen antoi lausunnon (2438/5/11*) viivästymishyvityslain uudistamishetkestä, jossa hän esitti, että korvauksen saaminen esitutinnan ja syyteharkinnan kohtuuttomista viivästyksistä tulisi turvata lakitasolla.

Joka tapauksessa nämä hyvitysmahdollisuudet rajaavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia hyvitysesitysten tekemiseen esitutinnan viivästymistapauksissa.

Kertomusvuonnakin tuli muutama tapaus, jossa esitutinnan katsottiin aiheettomasti viipyneen. Kysymys ei kuitenkaan ollut erityisen räikeistä tapauksista, vaan pikemminkin työmäärästä johtuvasta viipymisestä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavasta lai-

minlyönnistä. Asianosaisen kannalta ei kuitenkaan ole yleensä merkitystä sillä, mistä viipyminen johtuu. Muutamassa tapauksessa esitutkintaa oli jonkun veran pitkittänyt kuulustelupöytäkirjojen tai muun aineiston katoaminen, joka tietysti oli asianomaisen tutkijan vastuulla.

Kolmessa tapauksessa AOA arvosteli poliisia siitä, ettei esitutkintapöytäkirjaan ollut tehty merkintää siitä pois jätetystä aineistosta (2322/4/10*) tai ettei tunnistamisesta laadittu pöytäkirjaa tai tehty muutakaan merkintää (3213 ja 3313/4/10). Hän korosti, että syytäjän tulee syyteharkintaa tehdessään, mutta etenkin vastaajan ja muiden asianosaisten oikeudenkäyntiin valmistautuessaan voida luottaa siihen, että esitutkintapöytäkirjaan on tehty merkintä esitutkinnassa kertyneestä itse tutkittavaa rikosasiaa koskevasta materiaalista, vaikka poliisi ei olisikaan katsonut sillä olevan merkitystä asiassa. Poliisin kannalta tulokseton esitutkintatoimenpide voi jonkun muun mielestä puhua syyttömyyden puolesta.

Kirjaamisen laiminlyöntejä tuli ilmi myös muutamassa tapauksessa, joissa poliisi oli huumausainerikosta epäillessään tehnyt henkilöntarkastuksen. Kun se oli ollut tulokseton, poliisi ei ollut laatinut tarkastuksesta pöytäkirjaa. Toimenpiteen tuloksettomuus ei kuitenkaan ole peruste jättää pöytäkirja tekemättä (3625/4/09 ja 4264/4/10). Myös henkilöntarkastuksen ja poliisilain mukaisen turvallisuustarkastuksen rajankäynti ja edellytykset olivat edellisvuosien tapaan parissa tapauksessa arvioitavana. Esimerkiksi päätöksessä 1966/4/10* AOA korosti, että turvallisuustarkastus on mahdollista tehdä vain poliisilaisilla nimenomaisesti mainituilla edellytyksillä.

MUITA TAPAUKSIA

Esteellinen poliisi ei saa selvittää rikosepäilyjä

Kanteluissa esitetään aika ajoin epäilyjä poliisin esteellisyydestä. Useimmiten asiaa tarkemmin selvittäessä käy ilmi, ettei näin ole asianlaita. Kertomusvuonna AOA kuitenkin arvosteli kahdessa päätöksessään poliisia osallistumisesta esteellisenä rikosepäilyjen selvittelyyn.

Ensimmäinen tapauksista koski Pirkanmaan poliisilaitosta, jossa toimitetun esitutkinnan tapahtumia SM:n poliisiosasto oli jo selvittellyt tiedotusvälineiden uutisoinnin perusteella. AOA katsoi aiheelliseksi omasta aloitteestaan tutkia poliisin menettelyä tarkemmin.

Asiassa kävi ilmi, että poliisilaitoksen huumausainerikostutkintaa johtava rikoskomisario oli osallistunut läheisen ystävänsä huumarikosepäilyä alustavaan selvittelyyn. Poliisilaitokselle oli tullut asiasta vihjetietoja vuoden ajan ennen kuin rikoskomisario oli ottanut esteellisyyden esille esimiehensä kanssa. Esimies oli katsonut – kuten kaikki asiassa kuullut – että rikoskomisario ei voinut läheisen ystävyysuhteen takia toimia tutkinnanjohtajana esitutkinnassa, joka tämän jälkeen aloitettiin.

Rikoskomisario ei siis ollut toiminut tutkinnanjohtajana. AOA:n mukaan kuitenkin jo vihjetietojen arviointi olisi alusta lähtien tullut ohjata jollekulle muulle. Hän piti ongelmallisena myös sitä, että rikoskomisario oli keskustellut asian esitutkinnasta muun muassa tutkinnanjohtajan kanssa ja tehnyt siihen liittyvissä esitutkinnoissa pakkokeinopäätöksiä ja että hän oli muutama vuotta myöhemmin toiminut tutkinnanjohtajana rikosasioissa, jotka läheisesti liittyivät hänen ystävänsä uusiin rikoksiin. Ei riitä, että esteellinen poliisimies ei muodollisesti osallistu tutkintaan. On myös välttettävä tosiasiallista osallistumista tai sellaiseksi ulkopuolisesta tarkastelijasta helposti tulkittavaa toimintaa.

AOA Pajuojan päätös 9.12.2011,
dnro 609/2/10*, esittelijä Juha Haapamäki

Toisessa tapauksessa Jokilaaksojen poliisilaitoksen tutkinnanjohtaja oli selvittänyt oman poikansa mahdollista osuutta – kulkuneuvon luovuttaminen juopuneelle – tutkittavanaan olleeseen rattijuopumustapaukseen. Hän oli itse selvittänyt tapahtumia pojaltaan ja paikalla olleelta poliisimieheltä ja päätynyt siihen, ettei hänen poikansa ollut menetellyt väärin. Kantelija epäili, että poliisi suojelee omiaan.

AOA katsoi, että tutkinnanjohtajan olisi tullut vetäytyä tutkinnasta viimeistään silloin, kun hän piti aiheellisenä selvittää poikansa osuutta tapahtumiin. Hän ei voinut itse päättää tai tutkinnanjohtajana hyväksyä muiden päätelmää siitä, ettei hänen poikansa ollut osallinen asiassa (3821/4/10*).

Kummankaan tapauksen esitutkinnoissa ei sinänsä tullut ilmi puutteita. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä esteellisyyttä arvioitaessa. Esteellisyyssääntelyllä pyritään jo ennalta estämään epäilyksille herkät asetelmat asiaa käsittelevän virkamiehen ja asian tai asianosaisen välillä ja näin vahvistamaan luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen.

AOA korosti, että pelkkä tosiasiallinen puolueettomuus ei riitä. Tärkeää on myös, millä tutkintajärjestelyt näytävät ulkopuolisen silmin. Tässä arvioinnissa virkamiesten omat käsitykset puolueettomuudesta tai esteellisen henkilön muodollisen vetäytyminen asian käsittelystä eivät ole ratkaisevia.

AOA piti ongelmallisena sitä, että poliisimiehen esteellisydestä ei ole yleistä säännöstä. Hän saattoi havaintonsa SM:n tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

Vielä mainittakoon esteellisyttä sivuava tapaus, jossa poliisimiehellä oli ollut naapurinsa kanssa erimielisyyttä tämän auton pysäköinnistä. Keskustelut, joissa poliisimies ei tuonut virka-asemaansa esille, eivät johtaneet auton siirtämiseen. Viikon kuluttua poliisimies kävi antamassa naapurilleen tiedoksi rangaistusvaatimusilmoituksen liikenneturvallisuuden vaarantamisesta lainvastaisena pitämästään pysäköinnistä. AOA:n mukaan poliisimiehen olisi tullut pidettyä pysäköinti-venheen käsittelystä sen jälkeen, kun hän oli jo yksityishenkilönä yrittänyt hoitaa asiaa. Myöskään poliisilaitos ei pitänyt menettelyä asianmukaisena (1404/4/10).

Tiedottaminen ja julkisuuslaki

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. Uudessa esitutkintalaissa niitä täsmennetään, mutta vain hieman.

AOA Pajujoja arvosteli oman aloitteena tutkimassaan asiassa KRP:n rikoslylikomisariota siitä, että hän oli antanut kahdesta putkakuolemasta kuolemansyy:n selvittämisen valmistuttua tiedotteet, joissa kerrottiin kuolinsyyt. Kuolemansyy:n selvittämistä koskevista asiakirjoista ilmenevät tiedot ovat kuitenkin salassa pidettäviä, eikä niitä olisi saanut antaa julkisuuteen (817/2/09).

Myös OA Jääskeläinen otti kantaa muun muassa poliisin menettelyyn ja kuolemansyyntä selvittämistä koskevien tietojen salassapitoon päätöksessään 649/4/10*. Hän esitti sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi lain muuttamista siten, että siinä otettaisiin huomioon sekä vainajan yksityisyyden suoja että perustellun tiedottamisen tarve (4689/2/11*). Tästä tarkemmin jaksossa Terveydenhuolto s. 232.

AOA selvitti omana aloitteena (1354/2/11*) myös poliisilla olevien kotihälytystietojen antamista koskevan poliisin ylijohdon ohjeistuksen asianmukaisuutta. Ohjeistuksen mukaan tietoja ”häiritsevää elämää koskevasta poliisiasiasta” voidaan luovuttaa asunto-osakeyhtiölle tai vuokranantajalle niiden oletetun asianosaisaseman perusteella. AOA Rautio oli kuitenkin jo vuonna 2005 tekemässään ratkaisussa (ks. OA:n kertomus 2005 s.129) katsonut, ettei vuokranantaja tai asunto-osakeyhtiö ole noihin poliisin tehtäviin näiden asianosainen eikä siten oikeutettu saamaan sa-

lassa pidettäviä asukkaan yksityiselämää koskevia tietoja. AOA pyysi SM:ää ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä.

SM:n oikeusyksikkö ilmoitti, että Poliisihallitus oli joulukuussa 2011 ohjeistustaan päivittäessään ottanut AOA:n kannan huomioon käsikirjassa poliisin tehtävien käsittelystä hälytys- ja kenttätötoiminnassa. Sen sijaan käsikirjan ”Julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa” osalta päivitystä ei ollut vielä aloitettu resurssisysteistä. Oikeusyksikön mukaan päivitys tulisi aloittaa pikaisesti, jos tuo käsikirja aiotaan pitää voimassa.

Julkisuuslain soveltaminen tuottaa poliisille vuodesta toiseen ongelmia. Usein kysymys oli siitä, että kun virkamies oli kieltäytynyt antamasta jotakin asiakirjaa, hän ei ollut ilmoittanut, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Edellisvuosien tapaan tuli ilmi puolisen tusinaa tapausta, joissa asiakirja oli annettu vasta julkisuuslaissa säädetyn määräajan jälkeen esimerkiksi tilanteessa, jossa esitutkintapäytäkirjasta oli tehty ennakkotilaus. Useimmiten syynä asiakirjatilausten hoitamattomuuden syynä oli huono asiakirjahallinto: pyynnöt olivat unohtuneet, ne eivät olleet välittyneet oikealle henkilölle tai ne olivat kokonaan kadonneet.

Useissa kanteluissa arvosteltiin myös poliisin käytäntöjä henkilötunnuksen käsittelystä, esimerkiksi menettelyä tulostaa kaikkien asianosaisten henkilötunnukset rikosilmoitusjäljennökseen. Kantelijat olivat erityisesti huolissaan siitä, että epäilty sai näin heidän henkilötietojaan. AOA kiinnitti poliisin huomiota siihen, ettei henkilötunnusta tule tarpeettomasti merkitä viranomaisen laatimiin asiakirjoihin. Hänen mukaansa kysymys kytkeytyy myös tietojärjestelmien toteuttamisratkaisuihin. Hän pyysikin Poliisihallitusta ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä.

AOA Pajuojaan päätös 15.7.2011,
dnro 1875/2/11, esittelijä Kristian Holman

Poliisihallitus ilmoitti ohjeistaneensa poliisilaitoksia ja muita poliisiyksiköitä ilmoitusjäljennöksen luovuttamisessa. Poliisiasian tietojärjestelmään oli tehty sovellusmuutos, joka mahdollisti 21.9.2011 jälkeen laadittujen ilmoitusjäljennösten tulostamisen joko henkilötunnuk-

sen tai syntymäajan kanssa. Muitakin sovelluspäivityksiä oli suunnitteilla. Lisäksi henkilötunnuksen käsittelyn vaatimukset tullaan ottamaan huomioon poliisiasian tietojärjestelmän kokonaisuudistuksessa.

Poliisi menetteli vastoin lakia kieltäessään jengiliivin käytön

Kantelija oli ollut moottoripyörämessuilla yllään moottoripyöräjengin tunnusliivi, jolloin poliisi oli kehottanut häntä riisumaan liivin ja viemään sen vaatesäilytykseen. Kun kantelija ei ollut tähän suostunut, häntä kehoitettiin poistumaan messuilta, minkä hän tekikin.

Poliisi vetosi kokoontumislakiin, jonka mukaan poliisi voi tarvittaessa antaa ohjeita tai määräyksiä yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Poliisin mukaan liivin käyttö voi aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, pelkoa muissa ihmisissä ja provosoida riitaa.

AOA katsoi, että yksityiselämän suojaan kuuluu oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten aiheutonta puuttumista. Myös oikeus määrätä pukeutumisestaan kuuluu yksityiselämän piiriin. Siihen voi puuttua vain lain perusteella. Erityisolosuhteissa, kuten vankilassa, jengiliivien käyttöä voidaan rajoittaa järjestyksen, valvonnan tai turvallisuuden perusteella, ja siitä on säädetty vankeuslaissa. Mitään yleistä vaatetuksen rajoittamista koskevaa säännöstä ei ole olemassa.

AOA:n mukaan tilanteessa ei ollut sellaisia uhkia, jotka olisivat oikeuttaneet puuttumaan liivin käyttöön kokoontumislain perusteella. Hän huomautti, että perusoikeudet ovat ensisijaisia ja että niihin puuttumisen mahdollistavia säännöksiä tulee tulkita ahtaasti. Ei ollut myöskään lainmukaisia perusteita poistaa kantelija paikalta. Hän ei ollut aiheuttanut häiriötä tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Ainoa syy poistaa henkilö paikalta näytti olleen se, että hän piti päällään jengiliivejä.

AOA Pajuojaan päätös 8.2.2011,
dnro 2740/4/09*, esittelijä Mikko Eteläpää

Moottoripyöräjengeihin liittyi myös päätös, jossa AOA katsoi, ettei poliisilla ollut laillista perustetta kuvata turvallisuustarkastuksessa ns. prosenttijengien jäseniä, jotka saapuivat moottoripyörätaphtumaan. Poliisin menettelyä ei voitu pitää poliisilaissa tarkoitettuna teknisenä valvontana. AOA korosti, että mahdollisiin vakaviinkin ughiin voidaan varautua vain lain puitteissa. Henkilön kuuluminen moottoripyöräjengiin ei anna poliisille lisävaltuuksia (1979/4/09*).

Ampuma-aseasiat

Ampuma-aselupia koskevat kantelut lisääntyivät muutama vuosi sitten, kun erityisesti kouluampumistapaukset saivat poliisin tiukentamaan linjaansa. Poliisilaitoksen päätöksistä on kuitenkin usein mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen, eikä oikeusasiamies tämän vuoksi yleensä tutki kanteluita muutoin kuin menettelytapojen osalta. Niidenkin osalta on vuosittain tullut ilmi arvosteltavaa. AOA on myös todennut, että lain-säädännön selkeys jättää toivomisen varaa (OA:n kertomus vuodelta 2010 s.162).

Ampuma-aselainsäädännön uudistus on vireillä. Eduskunta hyväksyi uudistuksen ensimmäisen vaiheen (HE 106/2009 vp), joka tuli voimaan kesäkuussa 2011 ja jossa käsiaseiden luvansaannin edellytyksiä tiukennettiin ja luvanhakijoiden ja -haltijoiden terveydentilan valvontaa tehostettiin.

Kanteluratkaisuista mainittakoon ensinnäkin tapaus, jossa AOA antoi Helsingin poliisilaitoksen lupayksikölle huomautuksen. Kantelijalta oli rikostutkinnan yhteydessä takavarikoitu muun muassa neljä aseetta. Tutkinnanjohtaja määräsi lähes heti aseet siirrettäväksi ampuma-aselupaharkintaa varten lupayksikköön, jonne ne kirjattiin saapuneeksi maaliskuussa 2010. Lupayksikössä asia ei ilmeisesti tietokatkoksesta johtuen edennyt lainkaan ennen kuin asia tuli kantelun myötä ilmi syyskuussa 2010. Asiassa ei siis ollut lainkaan tehty ampuma-aselain edellyttämiä haltuunotto päätöksiä (2929/4/10). Hieman samantyyppisestä tietokatkoksesta johtuen väliaikainen haltuunotto päätös oli viipynyt myös tapauksessa 436/4/10. Asiassa 1023/4/11 rikoskomisario puolestaan oli virheellisesti tehnyt päätöksen aseiden väliaikaisen haltuunoton jatkamisesta, vaikka aseet olivat rikosepäilyn vuoksi takavarikossa.

Eräitä poliisia koskevia tapauksia on käsitelty myös jaksoissa Lapsen oikeudet (s. 247) ja Kieliasiat (s. 290). Viimeksi mainituissa poliisin menettely antoi aiheutta arvosteluun epätavallisen useassa tapauksessa.

5.4 VANKEINHOITO

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli esittelijäneuvos *Harri Ojala*.

OA:n tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoidon valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

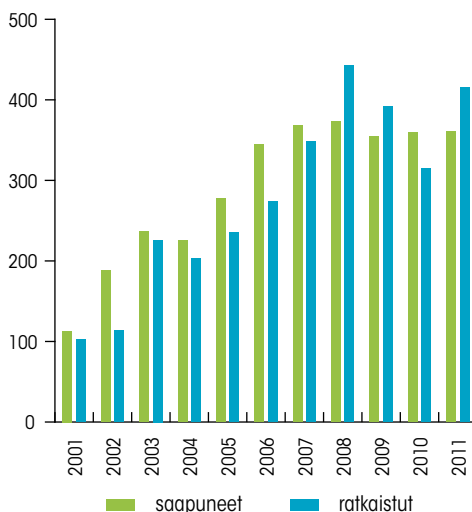
5.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vankien kokonaismäärä väheni hieman kertomusvuoden aikana. Tutkintavankien määrän kasvu sen sijaan jatkui. Vuoden päättyessä tutkintavankia oli noin 630 (586). Sakkovankien lukumäärä oli edelleen laskenut ja oli vuoden lopussa 43 (51). Valvotussa koepaudessa olevia oli 121 (91). Ulkomaalaisten rangaistusvankien määrä oli edelleen noussut ja oli nyt 266 (209), sen sijaan tutkintavankien määrä oli hieman laskenut 199:ään (215). Ulkomaalaisten vankien osuus kaikista vangeista on noussut yli 14 %:iin.

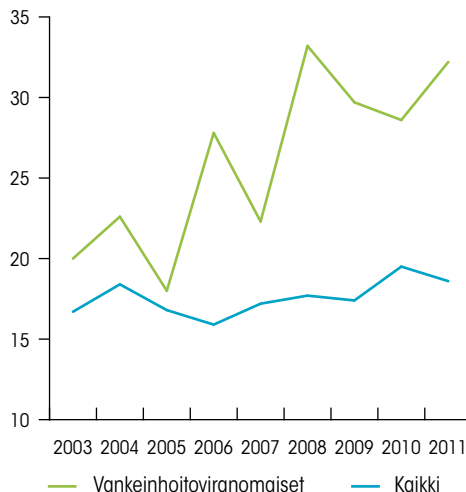
Suomessa otettiin vuoden 2011 marraskuun alusta käyttöön uusi rikosoikeudellinen seuraamus, valvontarangaistus. Valvontarangaistus voidaan tuomita enintään kuuden kuukauden mittaisen ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta, kun yhdyskuntapalvelun tuomitsemiseen on este. Valvontarangaistus on yhdyskuntaseuraamus, joka asettuu ankaruudeltaan yhdyskuntapalvelun ja ehdottoman vankeuden väliin. Rangaistus suoritetaan vapaudessa, mutta tuomittua valvotaan rangaistuksen aikana sekä teknisin välinein että valvontakäynnin.

5.4.2 TARKASTUKSET

OA tarkasti vuonna 2011 Pelson vankilan, Kestilän vankilan ja Oulun vankilan. Lisäksi oikeusasiamies tarkasti Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen ja arviointikeskuksen. OA:n määräyksestä esittelijät tarkastivat Hämeenlinnan, Turun, Käyrän, Vantaan, Sata-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

kunnan ja Riihimäen vankilat sekä Riihimäen vankilan poliklinikan, Mikkelin ja Kuopion vankilat.

Vantaan vankilaa lukuunottamatta kaikki vankilatar- kastukset toteutettiin ennalta ilmoittamatta. Niillä kes- kityttiin laitosten vankien oikeusturvan kannalta herk- kiin olosuhteisiin, kuten vankilan eristysosastoihin (tarkkailusellit, päihdevirtsatestitilat ym.) ja matkasel- liosastoihin. Kuopion vankilan tarkastus toteutettiin Kuopion vankilan uudistettujen tilojen avajaistilaisuus- ten yhteydessä. Kuopion vankilan ja Mikkelin vanki- lan uudisrakennuksen tarkastuksella esittelijät pereh- tyivät lähinnä vankiloiden tiloihin. Tilat vaikuttivat var- sin tarkoituksenmukaisilta ja nykyaikaisilta. Tarkastuk- silla puhutettiin luottamuksellisesti sattumanvarai- sella otannalla vankiloiden osastoilla olevia vankeja. Tarkastuksilla vangeille varattiin tilaisuus keskustella OA:n ja esittelijöiden kanssa. Tarkastuksilla tehtyjen havaintojen johdosta OA otti tutkittavakseen yhteen- sä kolme asiaa.

5.4.3 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Vuonna 2011 OA otti omana aloitteena tutkittavaksi kuusitoista uutta asiaa:

- vankien terveydenhuollon hoitokonsultaatioista tehtävät potilasmerkinnät (99/2/11)
- oikeusaputoimiston ja vangin välisen kirjeen- vaihdon lukeminen (228/2/11)
- Keravan vankilan ahtaat sellit (917/2/11)
- vankien soittomahdollisuudet suljetuissa vankiloissa (933/2/11)
- Vanajan vankilan hammashoito (971/2/11)
- vankien lääkkeiden jakoa koskevat havainnot salassapidon osalta vankilassa (1130/2/11)
- asianosaisen kuuleminen vankilassa (1393/2/11)
- puhelimen käyttö kahden eri vankilan vankien välillä (1658/2/11)
- sellin ulkopuolisten toimintojen riittävyys (1911/2/11*)
- kantelulomakkeiden ja kirjekuorien toimittaminen vankiloihin (2091/2/11)
- arviointikeskusten toimintaa koskevan määräyksen asianmukaisuus (2690/2/11)



Käyrän vankilaan tehtiin ennalta ilmoittamaton tar- kastus kesäkuussa 2011. Vankilan tiloihin tutustumis- en yhteydessä käytiin muun muassa työhallissa. Kuvassa ylityönjohtaja Markku Nieminen.

- korvaushoitoa saavien vankien hoidon seuranta (3906/2/11)
- Vantaan ja eräiden muiden vankiloiden yliasutus (4086/2/11)
- aluehallintovirastojen ja vankien välinen kirjeen- vaihto (4140/2/11)
- Jokelan vankilan avovankilaosaston järjestyssään- nön asianmukaisuus (4251/2/11)
- vangin kuolema (4377/2/11)
- vangin saama terveydenhoito ja kuolema (4378/2/11)

Seuraavassa selostetaan vuoden 2011 aikana ratkais- tuja omia aloitteita ja sellaisia kanteluratkaisuja, jotka ovat johtaneet esityksen tekemiseen.

POISTUMISLUPAEHTOJEN RIKKOMISEN VAIKUTUS RANGAISTUSAIKAAN

Kolmessa eri kantelussa oli kyse siitä, että kantelijat olivat palanneet poistumislavalta vankilaan myöhemmin kuin heille määrättyä paluuaikana, mutta omasta mielestään myöhästyneet itsestään aiheutumattomista syistä. Kaikkien kantelijoiden rangaistusajaksi jätettiin poistumislavalta määräaikana palaamatta jättämisen perusteella lukematta yksi päivä.

Ongelmana oli, onko viranomaisilla tällaisessa tilanteessa harkintavaltaa rangaistujaksi lukematta jättämisen suhteen vai onko asiasta säädetty vankeuslaisa siten, että vangin menettelyn moitittavuudella ei ole merkitystä rangaistusajaksi lukemisesta päätettäessä.

Rikosseuraamusvirasto (Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö) ilmoitti lausunnossaan, että vankeuslain (VL) 3 luvun 7 §:n 2 momentin rangaistusajaksi lukemista koskeva säännös on yksiselitteinen, eikä se anna päätöksentekijälle harkintavaltaa asiassa. Täytäntöönpanopäälliköt eivät siten voineet tehdä asioissa muunlaisia päätöksiä kuin mitä oli tehty. Rikosseuraamusvirasto oli tehnyt 15.10.2007 oikeusministeriön (OM) kriminaalipoliittiselle osastolle esityksen lainsäädännön muuttamisesta koskien rangaistusajan laskemista vangin myöhästyessä määrätystä ajankohdasta, koska nykyinen sääntely voi sen mukaan johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen vangin kannalta.

OA totesi, ettei hänellä ollut perusteita moittia keskushallintoyksikön ohjeistusta noudattaneiden täytäntöönpanopäälliköiden menettelyä. OA:n näkemys harkintavallan olemassa olosta poikkesi kuitenkin keskushallintoyksikön esittämästä. OA totesi näkevänsä hyvin ongelmallisena tilanteen, jossa määräajan noudattamatta jättämistä ei voida lukea vangin omaksi syyksi, mutta hänen rangaistusaikaansa tästä huolimatta käytännössä jatketaan mainitun lainkohdan nojalla. OA arvioi, mitä ongelmia tähän perustuslain kannalta sisältyi, ja olisiko mahdollista katsoa, ettei lainkohta ole ehdottoman velvoittava eikä täytäntöönpanopäällikkö ole asiassa vailla harkintavaltaa.

Rikosoikeudessa rangaistusvastuulta on edellytettävä aina vähintään tuottamuksellista suhtautumistapaa eikä tapaturmista saa rangaista (objektiivisen rangaistusvastuun kielto). Oikeuskirjallisuudessa tämä periaate on kiinnitetty perustuslain 1 §:ään sisältyvään ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteeseen. Myös perustuslain 7 §:n 3 momentti lähtee siitä, että vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

OA:n mielestä voitiin kysyä, eikä mielivaltaisesta vapaudenriistosta ole kyse myös silloin, jos henkilön tahdonvapaus jätetään huomioimatta eli jos henkilön vapaudenmenetysaika pitenee, vaikka hänellä itsellään ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa poistumislupajan ylittämiseen johtaviin tapahtumiin. OA korosti, ettei hän ota päätöksessään kantaa siihen, milloin vanki ei itse ole voinut vaikuttaa asiaan ja milloin taas kyse on tilanteesta, joka vangin olisi tullut kohtuudella kyetä ennakoimaan ja siten välttämään.

VL 3 luvun 7 §:n 3 momentin säännös mahdollistaa sen ajan lukemisen rangaistusajaksi, jona täytäntöönpano on vangin syyttä keskeytynyt.

OA katsoi, että VL 3 luvun 7 § 2 momentti on perustuslain kanssa ristiriidassa, jos sitä tulkitaan siten, ettei vangin tahdonmuodostusta voida missään tilanteessa ottaa huomioon. Ristiriita on näennäinen ja se on poistettavissa perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Lainsäätäjä ei perustuslain 1 ja 7 § huomioon ottaen edes voisi säätää normia, joka mahdollistaisi ilman omaa syytä tapahtuvan vapaudenmenetyksen.

Lain esitöistä päätellen eduskunnassa ei ole nimenomaisesti käsitelty vangin tahdonvapauteen liittyvää ongelmaa. Tarkemman sääntelyn puuttuessa ja perustuslain arvolähtökohdat huomioon ottaen OA ei nähnyt estettä myös poistumislupien osalta tarvittaessa soveltaa 3 luvun 7 §:n 3 momentin periaatetta siitä, että vangin syyttä tapahtunut täytäntöönpanon keskeytyminen voidaan lukea rangaistusajaksi. Kysymys tuli kuitenkin sääntelyn tarkentamiseksi ehdottomasti saattaa lainsäätäjän arvioitavaksi. Tällöin tulisi huolehtia myös muutoksenhakumahdollisuudesta, joka tällä hetkellä jää tuomioistuimen ratkaistavaksi.

OA lähetti päätöksensä OM:n kriminaalipoliittiselle osastolle ja esitti harkittavaksi, kuinka hänen esittämänsä näkemykset voitaisiin ottaa huomioon vireillä olevassa vankeuslainsäädännön tarkistustyössä.

OA Jämskeläisen päätökset 30.11.2011, dnrot 3350* ja 3584/4/09 sekä 2.12.2011, dnro 811/4/10, esittelijä Anu Rita

VANKEUDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON TAVOITTEET EIVÄT OLE TOIMIVALTAPERUSTEITA

Vanki kanteli siitä, että Turun vankilassa ei ollut suosituttu hänen vaatimukseensa saada kirjoituskoneensa haltuunsa. Vankila perusteli menettelyään sillä, että VL 1 luvun 2 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on estää rikosten tekeminen vankeusaikana. Tämän vuoksi kantelijan haltuun ei voida antaa kirjoituskonetta, koska hänen epäiltiin vankeusaikana syyllistyneen vakaviin rikoksiin, joiden tekemiseen oli käytetty kirjoituskonetta.

VL 9 luvussa on säädetty vangin omaisuuden hallussapidosta ja niistä perusteista, joilla hallussapito voidaan evätä. Turun vankila oli ilmeisesti lähtenyt siitä, että nuo 9 luvussa todetut epämisperusteet eivät soveltuneet tapaukseen. Sen sijaan perusteena käytettiin yhtä lain mainitsemaa vankeuden täytäntöönpanon yleisistä tavoitteista.

OA totesi, että vankeuslain tavoitteena oli perustuslain edellyttämien tavoin säätää vankien oikeuksista ja velvollisuuksista tarkasti ja täsmällisesti lain tasolla. Vankeuslain säätämisen tavoitteet ja laissa käytetty systematiikka sekä perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevalle sääntelylle asettamat edellytykset huomioon ottaen OA piti selvänä, että VL 1 luvun 2 § ei ole toimivaltasäännös. Sen perusteella ei voitu rajoittaa vangin oikeuksia. Rajoittamistoimivallan tuli olla johdettavissa muusta säännöksestä – tässä tapauksessa vangin omaisuuden haltuun antamista koskevasta säännöksestä. Vangin omaisuutta koskeva sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, ja näin tuli perusoi-

keuksien rajoittamisedellytykset ja perustuslain 7 § 3 momentissa asetettu lailla säätämisen vaatimus huomioon ottaen ollakin.

VL 1 luvun 2 § ei täyttänyt OA:n mukaan perusoikeuksia rajoittavalle sääntelylle asetettavia edellytyksiä, esimerkiksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytystä, koska se ei sisällä mainintaa edes siitä, mitä oikeuksia ja millä perusteilla rikosten estämiseksi voitaisiin rajoittaa. Säännöksen luonnetta yleisenä arvolähtökohtana, joka ei perustanut toimivaltaa, voitiin OA:n mukaan havainnollistaa myös seuraavasti. Jos tähän lainkohtaan ja siinä mainittuun rikosten tekemisen estämiseen vedoten voitaisiin VL 9 luvussa säännellystä poiketen puuttua vangin oikeuteen pitää hallussa omaisuutta, olisi vastaavasti mahdollista tähän yleiseen periaatteeseen vedoten puuttua mihin tahansa muuhun vankeuslaissa tyhjentävästi säänneltyyn vangin oikeuteen tuosta sääntelystä poikkeavalla tavalla. OA piti selvänä, ettei tämä ollut mahdollista.

OA piti selvänä myös, että oikeus omaisuuden hallussapitoon on sellainen vangin oikeus, josta perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti on säädettävä lailla ja jota koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Tätä osoitti myös VL 9 lukuun asiasta kirjattu sääntely ja se, että hallussapitoa koskeviin päätöksiin on säädetty muutoksenhakuoikeus. Näin ollen ei voinut olla olemassa muita tai muunlaisia vangin omaisuuden hallussapitoa koskevia päätöksiä, jotka olisivat vain tosiasiallista hallintotoimintaa ja jotka voitaisiin perustaa VL 1 lukuun.

OA totesi olevan syytä selvittää, onko VL 9 luvussa riittävästi otettu huomioon kaikki ne perusteet, joilla vangin omaisuuden hallussapito tulisi voida estää, vai onko asiassa syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin. OA:n mukaan sääntely ei tällä hetkellä sisältänyt mahdollisuutta puuttua esimerkiksi kantelussa tarkoitettun kaltaiseen tilanteeseen. Tosin esitutkintaviranomaisen on mahdollista takavarikoida rikoksentekevälaine pakkokeinolain mukaisesti, mitä mahdollisuutta tässä tapauksessa ei ollut käytetty. Sääntelytarpeen selvittämiseksi OA lähetti päätöksensä OM:n kriminaalipoliittiselle osastolle.

Kantelussa oli kyse paitsi kantelijan omasta kirjoitus-koneesta, myös mahdollisuudesta saada haltuun van-
kilaan omistama, vankien käyttöön tarkoitettu kirjoitus-
kone. OA totesi, että VL 9 luvun otsikoinnista ”Vangin
omaisuus ja tulot” päätellen luku ei käsittele vankilan
omistamaa vankien käyttöön tarkoitettua omaisuutta.
OA ei pitänyt täysin pois suljettuna, että 9 luvun peri-
aatteita kuitenkin sovellettaisiin myös tällaiseen omai-
suuteen. Tilanne lieenee tulkinnanvarainen. OA:n mu-
kaan on syytä selvittää, tulisiko tällaisenkin omaisuu-
den osalta erikseen säätää haltuun antamisen ja pois-
ottamisen perusteista. Tätä puolsi myös se tieto, että
vangilta on voitu evätä oikeus saada haltuunsa oma
laitteensa, jos vankilalla on ollut vankien käyttöön tar-
koitettuja laitteita, esimerkiksi televisioita tai radioita.
Sääntelytarpeen puolesta puhuvat myös muutoksen-
hakuoikeuden selvittäminen mainituissa tilanteissa
ja vankien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, johon
kantelussa oli vedottu.

Tältäkin osin OA lähetti päätöksensä OM:n kriminaa-
lipoliittiselle osastolle ja esitti ministeriön harkittavak-
si, kuinka päätöksessä esitetyt näkemykset omaisuu-
den hallussapitoa koskevasta sääntelystä voitaisiin
ottaa huomioon vireillä olevassa vankeuslainsäädän-
nön tarkistustyössä.

Turun vankilan menettelystä OA totesi, että lainsäädän-
tö asiassa on osittain epäselvä ja omaisuuden hallus-
sapitoa koskevat säännökset eivät näytä vastaavan
kaikkia vankeuden täytäntöönpanolle asetettuja ylei-
siä tavoitteita. OA piti riittävänä toimenpiteenä saattaa
vankilan tietoon asiassa esittämänsä käsitykset.

OA Jääskeläisen päätös 22.11.2011,
dnro 3412/4/09*, esittelijä Anu Rita

ÄÄNEN JA KUVAN TALLENTAMINEN VANKILAN TAPAAMISTILASSA

Riihimäen vankilan osastojen C-2 ja C-3 tapaamishuo-
neissa oli käytössä sekä kuvan että äänen tallentava
kameravalvontajärjestelmä. Videot taltioituivat vankilan
palvelimelle. Tapaamistilassa vangin ja tapaajan välillä
on lasiseinä ja keskustelijat käyttävät sisäpuhelimien
kaltaisia kuulokkeita. Äänen tallentaminen tapahtui sisä-
puhelimiin kiinnitetystä mikrofonista, joka tallentaa pu-
helinlangan signaalien lisäksi myös ympäristön äänet.

OA totesi, että vankeuslain termit videolaite ja video-
valvonta ovat käsitteellisesti avoimia, eikä niitä ole lä-
hemmin määritelty lain esitöissä. Esitöissä ei esimer-
kiksi käsitellä sitä, merkitseekö videovalvonta kuvan
lisäksi myös äänen seurantaa, eikä kysymystä siitä,
voidaanko jompaakumpaa tai molempia seurannan
lisäksi myös tallentaa. OA totesi, että tapaamisten val-
vonnan ensisijaisena perusteena on estää kiellettyjen
esineiden ja aineiden kulkeutuminen vankilaan. Tapa-
amisen yhteydessä käytävien keskustelujen kuuntelemi-
selle ei ole samanlaista vankilan turvallisuuteen väliit-
tömästi liittyvää perustetta.

Vankeuslain säätämisen yhtenä keskeisenä tavoitteee-
na oli korvata aikaisempi avoin ja perusoikeussuojan
kannalta puutteellinen sääntely perusoikeuksien ra-
joittamisedellytykset täyttävillä säännöksillä. Vankien
puhelimien ja kirjeenvaihdon kohdalla onkin varsin
yksityiskohtaisesti säädetty niistä edellytyksistä, joiden
vallitessa voidaan puuttua yksityiselämän ja viestintä-
n luottamuksellisuuden suojaan.

OA:n mielestä sekä äänen että kuvan tallentava val-
vonta rinnastuu intensiteetiltään ja yksityisyyden suo-
jan loukkauksen asteeltaan vähintäänkin erityisvalvot-
tuun tapaamiseen, jossa läsnä oleva vartija valvoo
tapaamista kuuloetäisyydeltä. Perusoikeusvaikutusil-
taan tapaamisen ääni- ja kuvavalvonta on oikeastaan
vielä pidemmälle puuttuva toimenpide kuin tällainen
erityisvalvottu tapaaminen tai puheluiden kuuntelu.
OA:n oli mahdoton nähdä, että videovalvonnan olisi
voitu hallituksen esityksessä katsoa rajoittavan yksityis-
elämän suojaa vain ”vähäisessä määrin”, jos video-
valvonnalla olisi tarkoitettu muuta kuin vain visuaalis-
ta informaatiota. Jos keskustelu tallennetaan sanasta

sanaan, ei voi mitenkään olla kyse vähäisestä puuttumisesta, vaan päinvastoin täydellisestä yksityisyyden suojan poistamisesta tapaamistilanteessa.

Asian arvioinnissa oli otettava huomioon se yleinen perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvä näkökohta, että perusoikeutena turvattuihin oikeuksiin puuttumiseen oikeuttavia viranomaistoimivaltuuksia tulee lähtökohdaisesti tulkita supistavasti. Lisäksi otettiin huomioon yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja niihin kuuluva suhteellisuusperiaate. Sen mukaan perusoikeusrajoituksen on oltava välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja se on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Todettiin myös, että tapaamisten ääni- ja kuvavalvontaa ei ollut käytetty muissa vankiloissa. Tämä samoin kuin tapaamisten valvonnan ensisijainen tarkoitus kiellettyjen valmisteiden vankilaan kulkeutumisen torjumiseksi puhui vahvasti järjestelyn välttämättömyyttä vastaan. OA katsoi, että lainsäätäjät ei ole voinut sallia tapaamisten rajoituksetonta kuuntelua.

OA katsoi, että VL 13 luvun 2 § ei anna perusoikeus-suojan kannalta riittävällä täsmällisyydellä valtuutusta sellaiseen videovalvontaan, joka tallentaa yksityiskohdaisesti vangin ja tapaajan välisen keskustelun normaalissa valvotussa tapaamisessa. OA:n mukaan äänen ja kuvan tallentavan valvonnan käyttäminen voisi olla helpommin hyväksyttävissä erityisvalvotun tapaamisen yhteydessä. Tällöinkin ongelmaksi jää se, että laissa ei ole lainkaan säädetty erityisvalvotun tapaamisen valvonnan muodosta. Tästä epäkohdasta OA oli jo aiemmin tehnyt OM:lle esityksen.

OA totesi, että Riihimäen vankila oli toiminut asiassa avoimesti. Se oli muun muassa tehnyt järjestelmästä rekisteri-ilmoituksen tietosuojavaltuutetulle, ja asiasta oli käyty keskustelua apulaisoikeusasiamiehen marraskuussa 2009 suorittamalla vankilatarkastuksella. OA katsoi, että kysymystä ääntä tallentavan järjestelmän käyttämisestä voitiin pitää oikeudellisesti arvioituna siinä määrin epäselvänä, että Riihimäen vankilan menettely ei antanut aihetta muille toimenpiteille kuin että OA saattoi esittämänsä käsitykset sen tietoon. OA pyysi Riihimäen vankilaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin käsitys on antanut aihetta.

OA saattoi esittämänsä käsitykset myös OM:n tietoon ja sen arvioimiseksi, onko asiassa tarvetta selventäville lainsäädäntö- tai muille toimenpiteille, ja pysyi ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä.

OA Jääskeläisen päätös 22.6.2011, dnro 4107/4/09*, esittelijä Pasi Pölönen

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 20.12.2011, että oikeusasiamiehen päätöksessä esitetyt näkökohdat tullaan huomioimaan vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia koskevan hallituksen esityksen valmistelussa.

Riihimäen vankilan johtaja ilmoitti 3.1.2012, että vankila on toistaiseksi jatkanut videovalvontaa varmuusosastolla.

OA päätti 12.1.2012 vankilan johtajan ilmoituksen johdosta jatkaa asian selvittämistä omana aloitteena (155/2/12).

VANKIEN KESKINÄISET PUHELUT

OA totesi, ettei eri vankiloissa olevien vankien välisestä puhelimenkäytöstä ei ollut säädetty. Säädöspohja oli tältä osin tulkinnanvarainen. OA:n mukaan voidaan esittää perusteita sille, että myös eri vankiloissa olevilla vangeilla tulisi joissakin tilanteissa olla oikeus hoitaa keskenään asioita puhelimitse ja tämä mahdollisuus myös joskus järjestetään, vaikka nimenomaisia säännöksiä asiasta ei ole.

OA esitti OM:n harkittavaksi, olisiko aihetta täydentää lainsäädäntöä vankien välisiä puheluita koskevilla säännöksillä. OA pyysi OM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä antaa aihetta.

OA Jääskeläisen esitys 4.5.2011, dnro 1658/2/11, esittelijä Anu Rita

OM ilmoitti pitävänsä perusteltuna, että vangilla on oikeus olla puhelimitse yhteydessä toiseen vankilaan sijoitettuun puolisoonsa. OM:ssä tullaan selvittämään, miten säännöksiä pitäisi tältä osin täsmentää.

VANGIN OIKEUS KÄYTTÄÄ PUHELINTA SAIRAALASSA

Vankeusrangaistusta suoritettava kantelija siirrettiin sairauskohtauksen ja tutkimusten vuoksi vankilasta sairaalahoitoon kuudeksi päiväksi. Kantelija oli sairaal-osastolla vankilan valvontahenkilökunnan valvomana. Tuona aikana hänen puhelimenkäyttöään rajoitettiin siten, että mahdollisuus puheluihin oli sama kuin se olisi ollut hänen vankilan osastolla ollessaan. Kantelija oli käyttänyt puhelinta kolmena päivänä soittaen kunakin päivänä kaksi puhelua. Soittomahdollisuus oli ollut vankilan järjestyssäännön mukainen, ja se oli toteutettu siten, että kantelija oli käyttänyt puheluihinsa vartijan hallussa ollutta vankilan matkapuhelinta.

OA totesi, että sairaalahoidossa olleen vangin puhelimenkäyttöoikeuden olisi tässä tapauksessa tullut olla laajempi kuin mitä se oli, koska lain lähtökohtana on vangin oikeus puhelimenkäyttöön ja koska sen rajoittaminen on lain mukaan mahdollista vain välttämättömistä vankilan toimintaan ja järjestykseen liittyvistä syistä.

Sairaalaaan sijoitetun vangin osalta vankilan eri osastojen toiminnan järjestämiseen liittyvät rajoitusperusteet eivät sellaisinaan voi tulla kyseeseen. OA arvioi, että huomattavasti kantelijalle sallittua laajempi puhelimenkäyttö olisi ollut sairaalassa mahdollista vartiointityön järjestämistä haittaamatta. OA:n mukaan se, että kantelijaa ei haluttu asettaa puhelimenkäytön suhteen eri asemaan kuin muita vankilan vankeja, ei tässä tilanteessa ollut oikea lähestymistapa asiaan. OA perusteli tätä seuraavasti.

Kun kantelijan tilanne ja olosuhteet sairaalassa ovat erilaiset kuin vankilassa, ei voida ajatella, että hänet asetettaisiin perusteettomasti eri asemaan muiden vankien kanssa, vaikka hänen puhelimenkäyttöoikeutensa olisi laajempi kuin vankilassa. Asiassa tulee ottaa huomioon, että muidenkin vankien puhelimenkäyttöoikeuden ajallinen rajoittaminen voi perustua vain siihen, mitä vankilan toiminta ja järjestys välttämättä vaativat.

Vangin oikeus pitää yhteyttä vankilan ulkopuolelle pohjautuu perhe-elämän ja yksityiselämän suojaa

koskevaan perus- ja ihmisoikeussääntelyyn, mikä tuli OA:n mukaan ottaa puhelimenkäytöstä päätettäessä huomioon, vaikka asiasta ei vangin tilapäisen hoidon ja tutkimuksen osalta nimenomaisesti ollutkaan säädetty.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei asettanut estettä sille, että vankilan ulkopuolella oleva vanki voi käyttää puhelinta enemmän kuin mitä hänen olisi vankilan osastolla mahdollista käyttää, jos nämä tilanteet eivät ole oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta samankaltaiset.

OA saattoi Hämeenlinnan vankilan tietoon käsityksensä siitä, että tässä yksittäistapauksessa puhelimenkäyttöoikeuden olisi ollut perusteltua olla sairaalassa laajempi kuin vankilan osastolla. OA lähetti päätöksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle tiedoksi ja pyysi sitä saattamaan ratkaisun rikosseuraamusalueiden tietoon sekä lähetti päätöksen myös OM:n kriminaalipoliittiselle osastolle tiedoksi viireillä olevaa vankeuslainsäädännön tarkistustyötä varten.

OA Jääskeläisen päätös 20.12.2011,
dnro 1686/4/11, esittelijä Anu Rita

VANGIN KIRJEENVAIHDON LUKEMINEN

OA totesi Kylmäkosken vankilan menetelleen lainvastaisesti, kun vangille oli annettu tieto hänen lähettämänsä kirjeiden lukemisesta vasta yli yhdeksän kuukautta lukemisen aloittamisen jälkeen. OA:n mukaan tieto luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkamisesta koskevasta päätöksestä tuli antaa viivytyksettä.

Vankila oli menetellyt virheellisesti myös siinä, ettei lukemisesta ollut kirjattu lukemisperusteet sisältäneitä päätöksiä. Vankila ei ollut myöskään kyennyt esittämään riittävää selvitystä siitä, että lain edellyttämät perusteet lukemiselle olivat olleet olemassa.

Vankila selviitti lukemisen tapahtuneen poliisin pyynnöstä ja liittyneen rikosepäilyyn. Asiassa jäi kuitenkin epäselväksi, oliko kyseessä vankilasta käsin tapahtuvaksi epäilty toiminta. OA totesi, että luottamuksellisen

viestin lukemista ainakaan muiden kuin vankeusaikaan ajoittuvien rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi ei voida perustella VL 12 luvun 2 §:llä. Rangaistuksen suorittaminen ei perustanut yleistä oikeutta loukata luottamuksellisen viestin suojaa missä tahansa vankilaan liittymättömässä rikostutkinnallisessa tarkoituksessa, vaikka vangin kirje lain mukaan voidaan lukea rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi.

Vankilan selvitys lukemisen perusteesta oli osin ristiriitainen. Pääosin selvitys lähti siitä, että kyse oli VL 12 luvun 2 §:ään perustuvien, vankilan toimivaltaan kuuluvien lukemispäätösten tekemisestä. Toisaalta selvityksessä viitattiin virka-avun tyyppiseen toimintaan, kun poliisi oli esittänyt pyynnön lukemisesta.

Vankilan päätös lukea vangin luottamuksellinen viesti VL 12 luvun 2 §:n perusteella saattoi OA:n mukaan perustua monenlaiseseen asiaan liittyvään vankilan tietoonsa saamaan tietoon, myös poliisilta saatuihin tietoihin. Vankilan toimivaltaisen virkamiehen tuli kuitenkin tehdä päätös asiassa itsenäisesti, oman harkintansa mukaan. Päätöksentekijä on vastuussa päätöksestään ja velvollinen ennen päätöksen tekemistä tarvittaessa selvittämään riittävästi päätöspäätösteina olevia seikkoja, niin että hänellä on vakuuttavat ja riittävän yksityiskohtaiset tosiasia-perusteet päätöksensä tueksi. Toisen viranomaisen ilmoittama käsitys siitä, että lain toimenpiteelle asettamat edellytykset olisivat käsillä, ei ole riittävä peruste, vaan päätöksentekijän tulee vaatia perustelut tälle näkemykselle ja tehdä oma päätösharkintansa asiassa.

Poliisin toimivallasta ja oikeudesta saada tietoja säädetään pääosin poliisilaissa sekä esitutkinta- ja pakkokeinolaissa. Vankeuslaki ei antanut poliisille toimivaltuutta päättää vangin kirjeiden lukemisesta. Vankilan selvityksessä viitattiin kirjeen, puhelun tai muun viestin sisällöstä tehtävää ilmoitusta koskevaan VL 19 luvun 2 §:ään tavalla, josta syntyi ajatus, että vankilassa olisi ajateltu poliisin olevan VL 19 luvun 2 §:n perusteella oikeutettu vaatimaan lukemista ja sitä kautta saatuja tietoja. Tällaista oikeutta poliisilla ei ole. VL 19 luvun 2 §:ssä on kyse siitä, että mikäli vankilassa havaitaan jokin vankilan näkemyksen mukaan poliisille rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi merkityksellinen seikka, vankila saa antaa tämän tiedon poliisille. Kyse on van-

kilan aloitteesta tapahtuvasta tiedonantamisesta yksittäistapauksessa, ei poliisin oikeudesta vaatia vankilaa loukkaamaan luottamuksellisen viestin suojaa, jotta poliisi saisi haluamiaan tietoja.

Lukemista perusteltiin myös vangin yhteyksillä ulkomaille, mihin katsottiin liittyvän karkaamisriski. Asiaa jäi epäselväksi, katsottiinko jo sen, että henkilöllä on yhteyksiä ulkomaille, yksinään muodostavan turvallisuushan ja siten lukemisperusteen, vai oliko tiedossa jokin konkreettisempi peruste lukemiselle. OA totesi olevan vaikea nähdä, että vangin yhteydet ulkomaille, ilman mitään konkreettisempaa karkaamiseen viittaavaa seikkaa, voisivat yksin muodostaa perusteen epäillä karkaamista ja siten lukea kirjeenvaihtoa. OA:n mukaan lukemisedellytyksiä arvioitaessa tuli ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämä toimenpidetyksen korkeus ja toimenpiteen oikeasuhtaisuus sekä lakivaliokunnan vaatimus konkreettisesta syyistä toimenpiteen tueksi. Oikeasuhtaisuuden vaatimus merkitsi sitä, että kaikki sinänsä mahdolliset uhkakuvat eivät oikeuttaneet rajoittamaan perusoikeuksia, vaan uhan todennäköisyys ja vakavuus tuli ottaa päätösharkinnassa huomioon.

OA esitti OM:n kriminaalipoliittisen osaston harkittavaksi, kuinka vireillä olevassa vankeuslainsäädännön tarkistustyössä voitaisiin ottaa huomioon rikosprosessiin liittyvät todistamiskielot ja -rajoitukset. VL 19 luvun 2 §:ssä säädetään rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta antaa vangin kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin taikka puhelun sisällöstä tieto poliisille, muulle esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle, jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Säännöksessä tai sen esitöissä ei kuitenkaan lausuta mitään tietojen antamisesta suhteessa todistamiskieloihin ja -rajoituksiin.

OA Jääskeläisen päätös 11.10.2011,
dnro 3447/4/09*, esittelijä Anu Rita

ELINTARVIKEHYGIENIA VANKIEN RUOKAILLESSA VANKILAN ASUINOSASTOLLA

OA otti omana aloitteena tutkittavaksi elintarvikehygieniää koskevien säädösten soveltamisen vankien asuinosa-astolla tapahtuvaan ruokailuun. OA totesi Elin-
tarvike-
turvallisuusvirasto Eviralta pyydettyyn lausun-
toon viitaten seuraavaa.

Vaikka säädetyt ruoan lämpötilavaatimukset koskevat nimenomaisesti vain laissa tarkoitettuja hyväksytyjä elintarvikehuoneistoja, jollainen vankilan asuinosa-
sto ei ole, ne ilmentävät kuitenkin lainsäätäjän käsitystä elintarvikkeiden turvallisena pidettävistä käsittely- ja säilytyslämpötiloista. Näitä lämpötilavaatimuksia voi-
daan siten pitää myös ohjeellisena lähtökohtana ar-
vioitaessa sitä, täyttääkö vankien asuintiloissa tarjotta-
va ruoka vaatimukset elintarvikkeiden turvallisesta kä-
sittelystä ja säilytyksestä. Koska vankilan asuintiloja ei katsota elintarvikehuoneistoksi, siellä työskenteleviltä ei edellytetä hygieniasaamistodistusta, ns. hygieniapassia. Elintarvikkeita koskevia hygieniavaatimuksia sovelletaan kuitenkin myös asuinosa-
stolla tapahtu-
vaan ruoan käsittelyyn ja tarjoiluun.

Vankilan asuinosa-
stolla elintarvikkeiden käsittelyyn osallistuvilta ei ehdottomasti edellytetä suojavaatetus-
ta. Jokaisen, joka työskentelee elintarvikkeiden käsitte-
lyalueella, on kuitenkin noudatettava korkeaa henki-
lökohtaista puhtautta ja käytettävä työhön soveltuvia
puhtaita vaatteita ja tarvittaessa suojavaatteita. Vä-
himmäisvaatimuksena on siten, että ruoan tarjoilusta
huolehtivilla vartijoilla on tähän tarkoitukseen sovel-
tuva ja riittävän puhdas asu.

OA totesi, ettei Rikosseuraamuslaitoksen keskushallin-
toyksikön säädösten tulkinnasta esittämä ole ristiriitai-
dassa Eviran lausunnossa esitetyn kanssa. OA lähetti
Eviran lausunnon tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen
keskushallintoyksikölle ja kiinnitti sen huomiota ruo-
an tarjoilusta huolehtivien vartijoiden vaatetuksesta
lauusu-
tuun.

OA Jämskäläisen päätös 22.3.2011,
dnro 4069/2/10*, esittelijä Anu Rita

TEKNISEN VALVONNAN TOTEUTUS VANKILOISSA

Kanteluiden selvittämisen yhteydessä oli käynyt ilmi,
että vankiloiden valvontakameroiden tallenteiden säi-
lytysajat vaihtelivat huomattavasti. Tämän johdosta OA
otti omana aloitteenaan selvittettäväkseen teknisen
valvonnan toteutuksen vankiloissa. OA halusi selvittää
vankilassa tapahtuvien rikosten esitutkinnan ja van-
kiloiden henkilökunnan oikeusturvan ja sekä vankien
että henkilökunnan turvallisuuden kannalta oleellisen
järjestelmän toiminnan ohjeistusta ja toiminnan per-
rusteena olevia oikeusohjeita.

Keskeisimpänä selvittettävänä asiana ollut tallenteiden
säilytysaikojen epäyhtenäisyys selittyi palvelimien tal-
lennuskapasiteetin rajallisuudesta. Vankiloista saatu-
jen selvitysten perusteella OA ei havainnut laitosten
tallentavan teknisen valvonnan toteutukseen liittyvis-
sä toiminta-tavoissa sellaisia menettelyllisiä puutteita,
jotka olisivat antaneet hänelle aihetta toimenpiteisiin.

OA Jämskäläisen päätös 20.12.2011,
dnro 2397/2/08, esittelijä Reima Laakso

VANKILOISSA NOUDATETTAVAT VIERAILIJARYHMIÄ KOSKEVAT OHJEET JA KÄYTÄNNÖT

OA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi, minkälaisia
käytäntöjä ja ohjeita vankiloissa noudatettiin vierai-
lukäyntien yhteydessä ja pyysi Rikosseuraamusviras-
toa toimittamaan selvityksen ja antamaan lausunnon
asiassa. OA pyysi erityisesti selvittämään asiasta mah-
dollisesti annettujen ohjeiden säädöspohjan, ja miten
ulkopuolisista vierailijoista vangeille tiedotetaan.

Selvityksistä ilmeni, että vankiloissa ei ollut kirjallisia
ohjeita ulkopuolisten vierailijaryhmien yhteydessä
noudatettavista menettelytavoista. Suljetuissa vanki-
loissa oli kuitenkin vakiintuneet käytännöt, joita selvi-
tyksissä pidettiin toimivina.

OA ei havainnut puutteita vangille ilmoittamisissa. Tilan-
ne, jossa vangit kokivat joutuneensa ilman omaa suos-

tumustaan ulkopuolisten katselemaksi vailla mahdollisuutta poistua tai suojautua, oli OA:n mukaan vältettävissä esimerkiksi siten, että vierailijaryhmiä ei viedä ulkoilupihoille ulkoilun aikana. Samoin tuli OA:n mukaan menetellä myös esimerkiksi silloin, kun vangit ovat kurinpito- tai muiden erityisten toimenpiteiden kohteena. Tuolloin heillä on korostunut tarve suojata omaa yksityisyyttään, mutta siihen on rajoitettu mahdollisuus.

OA:n mukaan vankiloiden vierailijakäytäntöjen ja niissä noudatettavien, muun muassa vangin yksityisyyteen vaikuttavien menettelytapojen laatiminen kirjalliseen muotoon olisi tarpeen. Laitosten rakenteellisten ja muiden erovaisuuksien takia yksityiskohtaisen säännösten laatiminen valtakunnallisella tasolla ei liene tarkoituksenmukaista. Sen sijaan vankiloiden järjestyssääntöihin voidaan vankeuslain mukaan sisällyttää muun muassa tarkempia määräyksiä vankilan alueella liikkumisesta ja muista yksittäisistä seikoista. Vierailijaryhmien liikkumisesta vankilan alueella ja siihen liittyvistä menettelytavoista voitaisiin ottaa määräys esimerkiksi laitoksen järjestyssääntöön.

OA Jääskeläisen päätös 5.9.2011,
dnro 2398/2/08*, esittelijä Reima Laakso

TOIMIVALTAINEN RIKOSSEURAAMUS- LAITOKSEN YSIKKÖ KORVAUSTA KOSKEVISSA ASIOISSA

OA piti hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden näkökulmasta tärkeänä selvittää, mikä on korvauskysymyksissä toimivaltainen vankeinhoito-
viranomaisena. Hän otti selvitetäväksi asian omana aloitteenaan.

OM:n kriminaalipoliittinen osasto (ministeriö) antoi asiassa pyydetyn lausunnon ilmoittaen samalla kuul-
leensa asiassa myös Rikosseuraamusvirastoa (Rikos-
seuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö).

Ministeriö totesi asiaa koskevan sääntelyn olevan tul-
kinnanvaraisen, mistä johtuen käytännöt saattoivat
vaihdella eri vankiloissa ja aluevankiloissa. Ministeriö
katsoi olevan syytä selkeyttää asiaa koskevaa säänte-
lyä esimerkiksi asetusteitse. Vangin etu oli, että asia

voitiin käsitellä joutuisasti, asiantuntevasti ja vähin kus-
tannuksin. Ministeriö myös korosti sitä, että korvaus-
käytännön tulisi olla mahdollisimman samanlainen
kaikissa vankiloissa. Ministeriön mukaan vangilla tulisi
aina olla mahdollisuus saattaa asia myös tuomiois-
tuimen ratkaistavaksi.

Ministeriö viittasi lausunnossaan myös rikosseura-
musalan yhdistämistä koskevaan uudistamishankkee-
seen, jota koskeva hallituksen esitys HE 92/2009 vp
oli lausuntoa annettaessa eduskunnan käsiteltävä-
nä. Tarkempia säännöksiä organisaatiosta annetaan
asetuksella. Uudistushankkeen yhteydessä oli tarkoi-
tus selvittää, miten toimivalta vahingonkorvausvaati-
musten ratkaisemisessa tulisi uudessa organisaatiossa määritellä.

Organisaatiouudistuksen tultua voimaan 1.1.2010
Rikosseuraamuslaitos piti lähtökohtana, että selvästi
virheestä aiheutuneen kustannuksen korvaamisesta
päättää ensisijassa se Rikosseuraamuslaitoksen yk-
sikkö, jossa korvausvelvollisuus oli syntynyt. Näin ollen
korvaamisesta päätti viraston mukaan asianomainen
vankila tai Rikosseuraamusalue.

OA totesi, että vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa
tai muussakaan rikosseuraamuslaitoksen toimialaa
koskevassa laissa ei ole säädetty erikseen päättävä-
vallasta tässä tarkoitetuissa kysymyksissä. Rikosseu-
raamuslaitoksen ja siihen kuuluvien yksiköiden johdon
päättävävallasta säädetään rikosseuraamuslaitokses-
ta annetussa laissa ja valtioneuvoston asetuksessa.
Muun muassa riitaisissa vahingonkorvauskysymyksis-
sä tuomioistuimessa käyttivät puhevaltaa eri yksiköi-
den päälliköt asetuksen 9 §:n mukaisesti. Puhevallan
käyttäminen piti OA:n mukaan sisällään sen, että asian-
omainen yksikön johtaja voi tuomioistuimessa myön-
tää vaatimuksen oikeaksi.

OM:n kriminaalipoliittisen osaston ja Rikosseura-
muslaitoksen lausuntoihin viitaten OA totesi voivansa
lähteä siitä, että virheelliseen menettelyyn perustuvis-
sa mahdollisissa korvausasioissa kantelijaa ohjataan
kääntymään asianomaisen Rikosseuraamuslaitoksen
yksikön johtajan puoleen.

OA Jääskeläisen päätös 11.1.2011,
dnro 1610/2/09, esittelijä Harri Ojala



Turun vankilaan tehdyllä tarkastuksella kiinnitettiin huomiota eristysosastolle, matkaselliosastolle ja suljetuille osastoille sijoitettujen vankien olosuhteisiin sekä alle 18-vuotiaiden ja naisvankien olosuhteisiin ja kohteluun. Kuvassa vankilan ulkoilutila.

ALLE 18-VUOTIAIDEN VANKIEN SJOITTELU JA KOHTELU

OA ratkaisi vuonna 2010 alle 18-vuotiaiden vankien sijoittamista ja kohtelua koskevan omana aloitteena tutkittavaksi otetun asian. Hän totesi päätöksessään, että periaate, jonka mukaan alaikäiset vangit on pidettävä erillään aikuisista vangeista, ei ole toteutunut vankiloissa. Alaikäisillä tulisi olla ainakin omat majoitus-tilat. Tämä ei kuitenkaan saisi merkitä alaikäisten joutumista eristetyksi ja vaille mahdollisuutta osallistua vankilan toimintoihin. Jos alaikäiset vangit ja täysi-ikäiset vangit osallistuvat samoihin toimintoihin vankiloissa, valvonnan tulisi olla riittävää lasten suojelemiseksi. Alaikäisten lainmukaisen kohtelun toteuttamista on vaikeuttanut se sinänsä myönteinen seikka, että ala-

ikäisiä henkilöitä on vankiloissa kerrallaan yhteensä yleensä vain muutamia. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että alaikäisten vankien kanssa työskentelevillä henkilöillä tulisi olla riittävä asiantuntemus lapsen edun sekä lapsen iästä ja kehitysvaiheesta johtuvien tarpeiden tunnistamiseksi ja huomioon ottamiseksi. OA esitti Rikosseuraamuslaitokselle, että asiassa tulee ryhtyä toimenpiteisiin.

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti seuraavista toimenpiteistä, joihin se ryhtyy alaikäisten lainmukaisen kohtelun turvaamiseksi.

Rikosseuraamuslaitoksella on tarkoituksena varata Hämeenlinnan vankilan perusparannuksen yhteydessä vankilaan erilliset tilat, joihin voidaan sijoittaa alaikäisiä vankeja Länsi- ja Etelä-Suomen alueelta.

Rikosseuraamuslaitos aikoo jatkossa entistä järjestelmällisemmin varmistaa, että lapsen etu toteutetaan silloin, kun heidät sijoitetaan vankilaan, joka on tarkoitettu täysi-ikäisille vangeille. Tätä varten Rikosseuraamuslaitos laatii syksyn 2011 aikana ohjeen alle 18-vuotiaiden vankien sijoittamisesta ja toimintaan osallistumisesta. Ohjeissa tullaan kiinnittämään huomiota muun muassa siihen, että alaikäiselle vangille tulee löytää tilat, jotka eivät eristä häntä, mutta joissa hänen turvallisuutensa turvataan.

Sekä rangaistusajan suunnittelua että rangaistuksen suorittamisaikaa varten edellytetään nimitettävän lapsiasioihin perehtynyt vastuuhenkilö, joka pitää huolen lapsen edun toteuttamisesta. Jos alaikäinen vanki osallistuu samoihin toimintoihin aikuisten vankien kanssa, edellytetään riittävän valvonnan järjestämistä ja sitä, että alaikäiselle järjestettävät toiminnot tapahtuvat muutenkin ohjeistettavien periaatteiden mukaisesti. Varmistetaan, että lapsella on oikeus vanhempiensa tukeen ja riittävän yhteydenpitoon heihin rangaistusaikana.

Kaikkien alle 18-vuotiaiden vankien sijoittamisesta aletaan vaatia perusteltu päätösdokumentti, jonka perusteella voidaan varmistaa, että päätös on ollut lapsen edun mukainen. Asiakirja toimitetaan ainakin alkuvaiheessa keskushallintoyksikköön seurantaan varten. On myös tarpeen seurata lapsen rangaistusajan toteuttamista säännöllisin välein.

Rikosseuraamuslaitos aikoo neuvotella sosiaali- ja terveysministeriön kanssa siitä, millä edellytyksellä alaikäisiä vankeja voitaisiin sijoittaa suorittamaan rangaistustaan lastensuojelulaitoksiin. Rangaistuksen loppuvaiheessa lapsi voi valvotun koevapauden aikana esimerkiksi asua kotona ja osallistua erilaisiin yhdessä lastensuojelun kanssa suunniteltuihin toimintoihin.

Tutkintavankien osalta Rikosseuraamuslaitos ehdottaa OM:n selvitettäväksi, olisiko tarkoituksenmukaista säätää lailla sähköisen valvonnan käytöstä tutkintavangeilla, jolloin myös alaikäisten tutkintavankien määrää vankiloissa voitaisiin vähentää. Lisäksi Rikosseuraamuslaitos tulee sopimaan yhteistyöstä sosiaalivallinnon kanssa ja käynnistää henkilökunnalleen koulutuksen lapsivankien kanssa työskentelystä.

OA ilmoitti Rikosseuraamuslaitokselle pitävänsä hyvin myönteisenä sitä, kuinka monipuolisesti ja perusteellisesti keskushallintoyksikkö oli selvittänyt alle 18-vuotiaiden vankien ja tutkintavankien sijoittamisen ja kohtelun mahdollisia kehittämistoimia. Toimenpiteet, joihin keskushallintoyksikkö ilmoitti ryhtyvän, olivat oikeusasiamiehen mukaan riittäviä.

OA Jääskeläisen ilmoitus 1.9.2011,
dnro 879/2/08, esittelijä Anu Rita

5.4.4 MUUT RATKAISUT

LAITOSJÄRJESTYS JA VANKIEN KOHTELU

Lainvastainen päihitteettömyyden valvonta

Vaasan vankilan johtaja menetteli OA:n mukaan lainvastaisesti asettaessaan valvotun tapaamisen ehdoksi virtsanäytteen antamisen. Virtsanäytettä ei saanut vaatia muissa kuin laissa nimenomaisesti mainituissa tilanteissa. Sitä ei voitu edellyttää valvotun tapaamisen ehtona.

OA Jääskeläisen päätös 12.4.2011,
dnro 908/4/11, esittelijä Anu Rita

Yksityisyyden suoja turvatarkastuksessa

Kantelija arvosteli sitä, että hän joutui lapsitapaamisen jälkeen riisumaan itsensä alasti kameravalvotussa tilassa. OA totesi, että vankilan turvatarkastuksissa, toisin kuin henkilöntarkastusten kohdalla, ei ollut säädetty niin sanotusta sukupuolisäännöstä eli siitä, että läsnä olevan henkilökunnan oli riisuuntumistilanteissa oltava samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa. OA:n mukaan sukupuolisääntöä oli vängin yksityisyyden suojan johdosta tästä huolimatta noudatettava myös turvatarkastuksissa. Selvityksessään Riihimäen vankila ilmoitti ohjeistavansa käytäntöään niin, että turvatarkastusta ei tule suorittaa kameravalvotussa tilassa. OA piti tätä perusteltuna vängin yksityisyyden

suojan kannalta. Menettelyllä on mahdollista varmistaa myös sukupuolisäännön toteutumista. OA lähetti esittämänsä käsitykset vankilalle tiedoksi.

OA Jämskeläisen päätös 19.9.2011,
dnro 1473/4/11, esittelijä Pasi Pölönen

Tarkkailun kesto ja tarkkailupäätöksen merkinnät

Tutkintavanki oli sijoitettu tarkkailuun ilmeisen päihtymyksen vuoksi runsaaksi kahdeksi ja puoleksi vuorokaudeksi viikonlopun yli. OA totesi tarkkailupäätöksen merkinnät virheellisiksi useassa suhteessa: merkintää ei ollut tehty ilmoittamisesta terveydenhuoltohenkilökunnalle, päätöksentekijän virka-asemasta, terveydentilan tutkimisesta eikä siitä, miten terveydentilaa oli seurattu.

Tarkkailun keston osalta OA totesi, että tutkintavankia ei tule pitää eristysosasto-olosuhteissa tarkkailussa kauempaa kuin sijoittamisperuste välttämättä vaatii. Asiassa toimitetut asiakirjat tai selvitys eivät millään tavoin kuvanneet kantelijasta tarkkailun aikana tehtyjä havaintoja, joiden perusteella sijoittamisen kesto oli määräytynyt. Tarkkailun keston vaikuttavat seikat jäivät täysin avoimeksi.

OA piti yli kahden vuorokauden tarkkailuaikaa päihtymystilan perusteella pitkänä. Tarkkailun keston hyväksyttävyyttä tulee arvioida yksittäin. Tarkkailusta tehtyjen havaintojen kirjaaminen on tässä suhteessa keskeisessä asemassa, koska ilman niitä asiaa voidaan selvittää jälkikäteen lähinnä vain muistikuvien perusteella. Asiassa ei ollut tuotu esille mitään edes muistikuvien perustuvia konkreettisia tietoja kantelijan käytöksestä tai terveydentilasta. OA katsoi, ettei asiassa ollut esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että tarkkailun kesto voitaisiin pitää tutkintavankeuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä.

OA saattoi esittämänsä käsityksen Vaasan vankilan menettelyn lainvastaisuudesta tarkkailun keston ja tarkkailun kirjaamisen suhteen vankilan tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 11.5.2011,
dnro 4097/4/10, esittelijä Pasi Pölönen



Hämeenlinnan vankilaan tehdyn tarkastuksen kohteena olivat erityisesti tutkintavankien olosuhteet. Vankilan tilanpuutteen takia tutkintavankeja jouduttiin asuttamaan jopa viikkoja matkaselleissä, mitä pidettiin ongelmallisena.

Erillään pidetyn kohtelu

AOA:n sijainen arvosteli Turun vankilan menettelyä vangin erillään pidossa järjestyksellisen selvittämisen aikana. Vaikka asiassa ei ollut aihetta epäillä, että asiassa olisi käytetty väärin lakiin perustuvaa tarkkaintavaltta, kun kantelija oli päätetty pitää erillään muista vangeista epäiltyä järjestyksellistä selvittäessä, AOA:n sijainen kiinnitti kuitenkin Turun vankilan huomiota tarkkuuteen toisaalta tutkinnallisista syistä erillään pitämisen ja toisaalta tarkkailuun tai eristämistarkkailun sijoittamisen välisen erottelun tekemiseen päätöksenteossa ja sen dokumentoinnissa. Tämä on merkityksellistä vangin asemalle, muun muassa mitä tulee olosuhteisiin sellissä ja päätöksen muutoksenhakukelpoisuuteen.

AOA:n sijainen arvosteli Turun vankilaa myös siitä, että kantelija oli ollut kameravalvonnassa sinä aikana, jona häntä pidettiin erillään järjestysrikkomuksen selvittämisessä. Tilanteessa ei ollut myöskään ollut perusteita pitää selliä valaistuna läpi yön.

Arvostelun aihetta oli myös siinä, että kantelijan haltuunsa pyytämän omaisuuden epämiselle ei ollut esitetty hyväksyttäviä perusteita. Järjestysrikkomuksen selvittämisen vuoksi erillään pidettävän vangin oikeudet eivät voineet olla suppeammat kuin yksinäisyysrangaistusta suorittavan vangin. Menettely oli tältä osin virheellinen.

AOA:n sijaisen Pasi Pölösen päätös 28.12.2011, dnro 370/4/10, esittelijä Mikko Eteläpää

Samanlaiset kysymyksenasettelut omaisuuden hallussapidosta tulivat esille kanteluasiassa, jossa kantelija oli päätetty pitää erillään muista vangeista epäiltyä järjestysrikkomusta selvitettäessä. AOA:n sijainen arvosteli Turun vankilaa myös siitä, että kantelija oli ollut tällöin myös kameravalvonnassa ja selli oli valaistuna läpi yön (446/4/10).

AOA:n sijainen arvosteli Turun vankilan menettelyä evätä tarkkailuun sijoitetulta vangilta tämän pyytämä omaisuus. AOA:n sijainen ei pitänyt mahdollisena yleisluontoisesti päättää, että tarkkailuun sijoitettaville ei anneta mitään "ylimääräistä", kun se käytännössä näytti tarkoittavan kaikkea omaisuutta. Kantelijan pyytäessä kantelussaan esittämää omaisuutta haltuunsa tarkkailuselliin, olisi jokaisen esineen osalta pitänyt harkita, voiko omaisuuden antaa haltuun vankeuslain ja vankilan järjestyssäännön mahdolliset omaisuutta koskevat määräykset huomioon ottaen. Siltä osin kuin pyydettyä omaisuutta ei annettu haltuun, olisi epämisestä tullut tehdä kirjallinen päätös oikaisuvaatimuksineen (1804/4/10).

KIRJEENVAIHDON JA PUHELUJEN VALVONTA

Vangin sananvapauden loukkaus

OA antoi Riihimäen vankilan rikosseuraamuskesimiehelle huomautuksen, kun tämä oli päättänyt, että vangin Helsingin Sanomien mielipidepalstalle osoitettu suljettu kirje voitiin avata ja lukea. Menettely loukkasi karkeasti perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa taattua sananvapauden ydinaluetta.

OA:lle antamassaan selvityksessä vankila perusteli kirjoituksen lukemista sillä, että vangin epäiltiin siinä syylistyvän kunnianloukkausrikokseen vankilan virkamiehiä kohtaan. Epäily osoittautui kuitenkin turhaksi, joten kirje toimitettiin eteenpäin. Epäilyn syyksi vankila ilmoitti sen, että vanki oli kokenut tulleeensa monasti väärin kohdelluksi. Hän oli ollut yhteydessä vankilan valvontaviranomaisiin, mutta ei ollut mielestään saanut asiaansa oikeudenmukaista ratkaisua.

Vankilan selvityksestä ei käynyt suoraan ilmi, mitä oli ajateltu tehdä, jos kirjoituksen sisältö olisi ollut epäilyn mukainen. OA totesi, että kirje olisi ilmeisesti tuolloin pidätetty, koska se toimitettiin vastaanottajalle "epäilyn osoittaututtua turhaksi".

Vankien kirjeenvaihdon lukemista ja kirjeen pidättämistä koskevat säännökset eivät anna lupaa siihen, että viranomainen itse estää ennakolta virkatoimintaansa kohdistuvan arvostelun. Näin on siinäkin tapauksessa, että arvostelun epäillään täyttävän kunnianloukkausrikoksen tunnusmerkistön. Tiedotusvälineillä on omalta osaltaan vastuu julkaisun sisällöstä.

Sananvapautta voidaan rajoittaa lailla, ja näin on vankien osalta tehtykin. Näitä säännöksiä tulee kuitenkin tulkita perusoikeusmyönteisesti siten, että sananvapaus on pääsääntö ja sen rajoitus on poikkeus. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on korostanut, että sananvapauteen säädettyjä rajoituksia tulee tulkita supistavasti. Vaikka virkamiehilläkin on oikeus nauttia kunnian suojaa, julkiseen valtaan kohdistuvan arvosteluvapauden rajat ovat laajat. Tässä tapauksessa ei OA:n mukaan kuitenkaan ollut kysymys vain lain tulkintatilanteesta, vaan selvästi lainvastaisesta menettelystä.

Kantelussa oli kysymys myös kirjeenvaihdon lukemisen edellytyksistä ja lukemispäätöksen perustelemisesta. Riihimäen vankila ei ollut esittänyt asianmukaisesti perusteltuja päätöksiä vangin kirjeenvaihdon lukemisesta. OA totesi pitävänsä lukemisen perustelujen kirjaimatta jättämistä vakavana puutteena.

OA Jääskeläisen päätös 29.9.2011, dnrot 2703*, 2915*, 4356* ja 4357/4/09* sekä 3830/4/10* ja 313/4/11*, esittelijä Anu Rita

Vangille saapuneiden postilähetyksen pidättäminen

OA saattoi Turun vankilan tietoon käsityksensä vankilan virheellisestä menettelystä postilähetyksen pidättämisessä. Vankila ei ollut antanut vangille lain edellyttämää päätöstä ja oikaisuvaatimusosoitusta pidätettyään osan postilähetyksen tiedoista. Vankila oli myös virheellisesti edellyttänyt, että vangin tulee osoittaa maksaneensa lähetyksen ennen kuin hän saa sen haltuun.

Koska vankeuslain säännös kirjeiden ja postilähetyksen pidättämisestä oli eräiltä osin epäselvä ja tulkinanvarainen OA lähetti päätöksensä OM:n kriminaalipoliittiselle osastolle ja esitti ministeriön harkittavaksi, kuinka hänen lain soveltamisesta esittämänsä näkemykset voitaisiin ottaa huomioon vireillä olevassa vankeuslainsäädännön tarkistustyössä.

Kysymys oli siitä, että kantelija tilasi useista eri kärjäoikeuksista ratkaisuja ja patentti- ja rekisterihallitukselta kaupparekisteriotteita. Ennen kuin nämä annettiin kantelijan haltuun vankila peitti kynällä mustaamalla päätöksissä ja otteissa esiintyneet asianosaisten henkilötunnukset. Vankila ilmoitti menelleensä näin, koska tämä oli kantelijan kannalta edullisempi ratkaisu kuin lähetyksen pidättäminen. Perusteena eräiden tietojen peittämiselle oli vankilan epäily, että kantelija käyttäisi näitä tietoja rikolliseen toimintaan.

OA:n mukaan vankilan menettelyä oli arvioitava VL 12 luvun 5 §:n kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä koskevan säännöksen perusteella. Säännös ei erikseen mainitse, että pidättämisen kohteena voi olla vain osa kirjeestä tai lähetyksestä. OA piti silti selvänä,

että kirjeen tai postilähetyksen pidättäminen voi kohdistua paitsi kirjeeseen tai lähetykseen kokonaisuudessaan myös vain niiden siihen osaan, joka sisältää ja muodostaa laissa mainitun perusteen pidättämiselle.

OA Jääskeläisen päätös 25.10.2011, dnrot 3136, 3220 ja 3315/4/09* sekä 907/4/10*, esittelijä Anu Rita

Asiamiespostin avaamiskäytäntö

Vangin kantelun myötä tuli ilmi, että Keravan vankilassa oli ollut käytäntönä säännönmukaisesti avauttaa saapuneet asianajajakirjeet vangilla vartijan läsnä ollessa. Kanteluun annetun selvityksen mukaan vankila oli muuttanut käytäntönsä niin, että asianajajakirjeitä ei enää avauteta vangilla, jos ei ole syytä epäillä väärinkäytöksiä.

Vankilan käytäntö oli ollut selvästi vankeuslain vastainen. Asiamieskirjettä ei saanut avata edes vangin läsnä ollessa, ellei ollut jotain konkreettista syytä epäillä, että kirje sisälsi jotain vankeuslaissa kiellettyä. OA on antanut useita asiaa koskevia kannanottoja vuodesta 2008. OA antoi vankilalle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä.

OA Jääskeläisen päätös 30.11.2011, dnro 2813/4/11, esittelijä Pasi Pölönen

Vangin puhelimenkäyttö ei edellytä lupaa

OA antoi Sukevan vankilan johtajalle huomautuksen, kun kantelija ei ollut saanut soittaa Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikköön potilasasiakirjojaan koskevassa asiassa. Kantelija oli kirjallisesti pyytänyt johtajalta lupaa soittaa ja saanut vastauksen, ettei lupaa myönnetä.

Lain mukaan vangilla on oikeus puhelimenkäyttöön. Vanki ei tarvitse tähän erillistä lupaa. Laissa ei ole asetettu rajoituksia sen suhteen, kehen vanki voi olla puhelimitse yhteydessä. Vangin oikeus puhelimenkäyttöön voidaan lain mukaan evätä vain, jos se on

tarpeen rikoksen estämiseksi tai vankilan järjestyksen ylläpitämiseksi. Vankilan johtaja ei ollut esittänyt lailista perustetta sille, että kantelijan oikeus käyttää puhelinta oli eväty.

OA Jääskeläisen päätös 26.1.2011,
dnro 3705/4/10*, esittelijä Anu Rita

Vankien oikeus käyttää puhelinta

OA piti vankien mahdollisuutta puhelimenkäyttöön Hämeenlinnan vankilassa vähäisenä. Erityisen epätydyttävänä hän piti sitä, että vangeilla ei ollut päivittäistä mahdollisuutta puhelimenkäyttöön. Vankilan selvityksestä ei OA:n mukaan käynyt ilmi perusteita lyhyille puheluille lukuun ottamatta sitä yleistä seikkaa, että puhelimenkäyttö suljetussa vankilassa edellytti tarkempaa valvontaa kuin avolaitoksessa, ja sitä samoin yleistä seikkaa, että yhtäläisten soittomahdollisuuksien varmistaminen kaikille vangeille edellytti soittoaikoja koskevia määräyksiä. Näin ollen jäi epäselväksi, oliko puhelimenkäyttöoikeuden rajoittaminen lain edellyttämien tavoin Hämeenlinnan vankilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämätöntä. OA totesi, että puhelimenkäyttömahdollisuus on monissa muissa suljetuissa vankiloissa kyetty järjestämään laajemmaksi kuin Hämeenlinnan vankilassa.

OA saattoi käsityksensä vankien puhelimenkäyttöoikeudesta Hämeenlinnan vankilan johtajan ja Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtajan tietoon. OA pyysi aluejohtajaa ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 11.1.2011,
dnrot 2592* ja 4504/4/10*, esittelijä Anu Rita

Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ilmoitti 25.5.2011, että vankien puhelimenkäyttöoikeutta on pyritty Hämeenlinnan vankilassa laajentamaan. OA päätti ilmoituksen perusteella, ettei asia ainakaan tässä vaiheessa antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin. OA totesi myös, että vankien puhelimenkäyttöoikeutta suljetuissa vankiloissa tullaan myöhemmin tarkastelemaan kokonaisuutena asiaa koskevan oman aloitteen yhteydessä.

YHTEYDENPITO

Eri vankiloissa olevien aviopuolisoiden tapaamisen järjestäminen

Kantelijoina olleet aviopuolisot oli sijoitettu eri vankiloihin. Toisella heistä oli vankilassa mukana heidän yhteinen pieni lapsensa. Perheelle ei kantelun mukaan ollut toistaiseksi järjestynyt mahdollisuutta tavata toisiaan vankeusaikana. OA totesi, että lainsäädäntö on näiltä osin puutteellinen. Laissa ei ollut sääntelyä vankien siirtämisestä tilanteessa, jossa kahdessa eri vankilassa olevat vangit pyytävät tapaamisen järjestämistä. Sekä oikeusasiamies että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö (aiemmin Rikosseuraamusvirasto) ovat esittäneet OM:lle asian säätämisestä. Vankeuslain säännösten täydentämistä koskeva työ on OM:ssä kesken.

Vankilan toimivallassa on päättää tapaamisajankohdista, tapaamisten kestosta ja vastaavista tapaamisten järjestämiseen liittyvistä seikoista. Vankilan käytävissä olevat tilat ja voimavarat vaikuttavat siihen, kuinka usein tapaamisia voidaan järjestää. Toisaalta laissa taattua vangin oikeutta ottaa vastaan vieraita ei voida kokonaan poistaa tilojen tai voimavarojen puutteisiin vedoten. Laki edellyttää myös, että vankilassa on oltava tapaamiseen soveltuvat tilat. Viime kädessä yksityiselämää koskevasta perustuslain 10 §:stä seuraa, että vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää, eikä sille tule asettaa muita kuin kussakin tapauksessa välttämättömiä rajoituksia. Perustuslain 10 § puoltaa käytäntöä, että vangin oikeus tapaamiseen toteutetaan tarvittaessa myös muussa kuin sijoitusvankilassa. Lainsäädännön puutteellisuudesta huolimatta ainakin lähiomaisten tapaamismatkoja vankilasta toiseen on myös järjestetty. Tässä tapauksessa tapaamisen järjestämistä puolsi myös kantelijoiden yhteinen pieni lapsi.

OA pyysi vankiloiden johtajia ilmoittamaan, oliko puolisoiden tapaaminen toteutettu, ja mikäli tapaaminen ei olisi voitu järjestää, ilmoittamaan syyt siihen. Saadun ilmoituksen mukaan puolisoiden valvomatonta tapaaminen järjestettiin 27.4.2011.

OA Jääskeläisen päätös 19.4.2011,
dnrot 1483 ja 1530/4/11, esittelijä Anu Rita

OIKEUSTURVA JA HYVÄ HALLINTO

Tyytymisilmoitukseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti

Vankilan täytäntöönpanon yhdyshenkilönä toimiva notaari oli jättänyt ilmoittamatta tuomioistuimelle ja tuomitun asiamiehelle siitä, että vanki oli vankilassa ilmoittanut tyytyvänsä käräjäoikeuden tuomioon. Tyytymisilmoituksen antamisella tuomion katsotaan tulleen lainvoimaiseksi ja vanki alkaa suorittaa vankeusvankina rangaistusta, johon hän on tyytynyt.

Vangin asiamies oli tyytymisilmoituksen jälkeen ilmoittanut käräjäoikeudelle tyytymättömyyttä tuomioon. Valitus eteni hovioikeuteen ja vasta hovioikeuden pääkäsittelyn jälkeen tuli ilmi ristiriita vankilassa annetun tyytymisilmoituksen ja hovioikeuteen tehdyn valituksen välillä. Vangin mukaan hänen ei ollut tarkoitus tyytyä kyseiseen tuomioon, vaan asiassa oli tapahtunut väärinkäsitys. Hovioikeus teki asiassa käsittelyratkaisun, jonka mukaan tuomio ei ollut tullut lainvoimaiseksi, ja sitä koskeva valitus voitiin käsitellä hovioikeudessa.

Asiaan saadun selvityksen mukaan ilmoituksen tekemiseen on sittemmin kiinnitetty Etelä-Suomen aluevankilan täytäntöönpanoyksikössä erityistä huomiota. OA antoi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen notaarille huomautuksen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

OA Jämskeläisen päätös 31.10.2011, dnro 3181/4/09, esittelijä Anu Rita

Vangin omaisuuden hallussapitoasiassa on tehtävä päätös

Turun vankila ei ollut suostunut antamaan kantelijan haltuun hänen omistamaansa kirjoituskonetta eikä tarjoamaan hänen käyttöönsä Turun vankilan omistamaa kirjoituskonetta. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut Turun vankilassa suostuttu antamaan myöskään valituskelpoista päätöstä asiassa.

Turun vankila on perustellut asiaa koskevan oikaisuvaatimusosoituksen sisältävän päätöksen antamatta

jättämistä erään toisen vankilan vastaavaa menettelyä koskevalla hallinto-oikeuden päätöksellä. Vankilan mukaan kysymys oli samasta asiasta, josta oli jo olemassa hallinto-oikeuden päätös, eikä tuon päätöksen mukaan kyseessä ollut sellainen ratkaisu, johon voidaan hakea muutosta.

OA:n mukaan vankilan näkemys siitä, ettei kielteisesti ratkaistusta hallussapitoasiasta ollut tarpeen pyynnöstä tehdä uutta päätöstä, on oikeuskirjallisuudessa esitetyn, hallinto-oikeudessa vallitsevan käsityksen valossa virheellinen. OA totesi, että omaisuuden haltuun antamista koskevassa asiassa on mahdollista antaa uusi päätös aiemmasta kielteisestä päätöksestä huolimatta ja siinäkin tapauksessa, että hallintotuomioistuin on pysyttänyt aiemman kielteisen päätöksen. Jos uusi (kielteinen) päätös olisi tehty, tuomioistuin olisi viime kädessä ratkaissut, oliko hallinto-oikeuden aiemmin tekemälle päätökselle annettava oikeusvoimavaikeus asiassa. Vangin oikeusturvan kannalta on aina perustellumpaa tehdä aiemmin kielteisesti ratkaistun vangin lupaa tai hakemusta koskevaan asiaan uusi päätös kuin jättää päätös tekemättä, vaikka hallintopäätöksen pysyvyys tai oikeusvoimavaikutus olisi vankilan mielestä epäselvä.

OA Jämskeläisen päätös 22.11.2011, dnro 3412/4/09*, esittelijä Anu Rita

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipyminen ja perustelevuus

OA arvosteli vangin kahden oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipymistä Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksessa.

Vankeuslaissa ja sitä koskevissa lain esitäisissä ei ollut asioiden kiireellisyysvaatimuksen lisäksi esitetty täsmällisiä määräaikoja oikaisuvaatimusten viranomaiskäsittelylle. Selvää oli, että vankien tekemissä oikaisuvaatimuksissa perus- ja ihmisoikeuksien asetamat vaatimukset ovat niiden luonteen vuoksi erityisen korostuneita ja käsittelyn oli oltava joutuisaa. OA viittasi aikaisempaan ratkaisukäytäntöönsä (pätös 1802/4/08), jossa hän katsoi, että kiireellisenä edellytettävän oikaisuvaatimuksen käsittelyaika tulisi yleisesti laskea pikemmin viikoissa kuin kuukausissa, eri-

tyisesti kun otetaan huomioon myös aika, joka asian käsittelyyn mahdollisen muutoksenhaun johdosta kuluu vielä hallinto-oikeudessa.

Erilliset oikaisuvaatimukset oli ratkaistu yhdellä päätöksellä. OA:n näkemyksen mukaan aluevankilan johtajan sijaisen ja lakimiehen allekirjoittamassa päätöksessä ei ollut otettu kantaa ensimmäisen oikaisuvaatimuksen kohteena olevaan kurinpitopäätökseen. Tältä osin päätös oli OA:n mukaan riittämättömästi perusteltu ja yksilöity.

OA Jämskäläisen päätös 1.3.2011,
dnro 2610/4/09, esittelijä Harri Ojala

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Kantelija joutui suorittamaan kurinpitorangeistuksena kolme vuorokautta yksinäisyyttä vaikka se kantelijan mukaan oli määrätty ehdollisena. Vankilan johtajan antaman selvityksen mukaan kurinpitokäsittelyssä ehdottomana määrätty rangaistusseuraamus oli kirjoitusvirheen vuoksi merkitty vankitietojärjestelmään ehdollisena. Rikosseuraamuskeskimies oli huomannut virheen ja ilmoittanut asiasta vankilan apulaisjohtajalle, joka puolestaan oli soittanut jo virkapaikalta poistuneelle johtajalle. Tämä oli pyytänyt rikosseuraamuskeskimiestä korjaamaan virheen kynällä vangille annettavaan päätökseen ja korjannut kirjoitusvirheen vankitietojärjestelmään saavuttuaan myöhemmin virkapaikalle.

OA:n mukaan Riihimäen vankilan menettely kirjoitusvirheen korjaamisessa ei ollut tapahtunut hallintolain kirjoitusvirheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti. OA totesi kuitenkin, ettei kirjoitusvirheen korjaaminen vankilan menettelyssä tapahtuneesta virheestä huolimatta johtanut vangin kohdalla kohtuuttomaan lopputulokseen.

OA Jämskäläisen päätös 31.5.2011,
dnro 2296/4/10, esittelijä Reima Laakso

Kieltäytymistodistuksen antaminen potilasasiakirjamerkintöjen korjauspyyntöön

Vanki oli vaatinut kirjallisesti potilasasiakirjamerkintöjensä korjaamista, mutta hänen vaatimukseensa ei ollut suostuttu. Vangille ei ollut kuitenkaan annettu henkilötietolain mukaista kieltäytymistodistusta. Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin mukaan vankilan terveydenhuoltohenkilöstöä oli ohjeistettu käyttämään tätä varten tarkoitettua erillistä lomaketta.

OA katsoi, että vankilan lääkäri ei ollut menetellyt asiansa henkilötietolain mukaisesti. OA saattoi käsityksensä vankilan lääkärin ja terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin tietoon sekä pyysi johtavaa ylilääkäriä huolehtimaan siitä, että vangin korjaamispyyntö käsitellään viipymättä henkilötietolain 29 §:n mukaisesti. OA pyysi ilmoittamaan hänelle korjaamispyynnön käsittelystä.

OA Jämskäläisen päätös 31.3.2011,
dnro 4887/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

Asiaan osallisen kuuleminen järjestysrikkomusta selvitetessä

Vankia ei ollut kuultu tutkittaessa järjestysrikkomuksena toisen vangin häneen kohdistamaa pahoinpitelyä.

Vankeuslain mukaan järjestysrikkomus on selvitettävä viipymättä. Järjestysrikkomuksen tapahtuttua on toimitettava puolueeton ja tasapuolinen tutkinta, jossa rikkomus selvitetään sen laadun ja vakavuusasteen edellyttämällä tavalla. Asiaan osallisia ja tarpeen mukaan myös muita henkilöitä on kuultava. Tutkinta on suoritettava siten, ettei ketään aiheettomasti saateta epäilyksen alaiseksi.

Vankilan apulaisjohtajan mukaan kantelija kävi vammojen vuoksi vankilan lääkärin luona. Hänellä havaittiin muutama pieni mustelma ja haavauma. Kantelijan kuulemista pidettiin aiheettomana määrättäessä tekoon syyllistyneelle kurinpitorangeistusta, koska henkilökunta oli nähnyt tapauksen.

OA piti selvitys huomioon ottaen perusteltuna käsitellä asia järjestyksikkomuksena vankilassa. Kuulemisesta OA totesi, että vaikka kuuleminen ei selvityksestä päätellen liene ollut tapahtuman tosiasiaperusteiden ja kurinpitoseuraamuksen määrittämisen kannalta tarpeen, vankeuslain säännös oli tässä suhteessa yksiselitteinen. Osallisen kuulemisessa vankilalla ei OA:n mukaan ole harkinnanvaraa kuten lainkohdassa tarkoitettujen muiden henkilöiden kuulemisessa. Vankilassa oli siten menetelty lainvastaisesti kun kantelijaa ei kuultu. Kuulematta jättämisestä ei OA:n mukaan ollut aiheutunut kantelijalle oikeudenmenetystä. OA piti riittävänä toimipiteenä asiassa saatua käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Pyhäselän vankilan tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 15.7.2011,
dnro 4247/4/10, esittelijä Harri Ojala

Vangin perhetapaamista koskevan hakemuksen käsittelemättä jääminen

Vanki arvosteli sitä, että hän ei ollut saanut useista hakemuksista huolimatta valvomatonta tapaamista Riihimäen vankilassa. Selvityksestä ilmeni, että vangin ensimmäinen hakemus on jäänyt käsittelemättä ilmeisesti sen vuoksi, että vanki oli siirretty toiselle osastolle.

OA:n mukaan vankilassa oli menetelty lainvastaisesti. Se, että vanki siirretään toiselle osastolle, ei ollut peruste jättää hakemus käsittelemättä. Selvittämättä oli jäänyt, kenen yksittäisen virkamiehen vastuulle asian käsittelemättä jääminen jäi.

Vankilan johtaja ilmoitti selvityksessään kiinnittäneensä vankilan henkilökunnan huomiota hakemusten asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen. OA tyytyi saatamaan käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta vankilan tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 24.5.2011,
dnro 4426/4/09, esittelijä Harri Ojala

TERVEYDENHOITO

Lääkärin salassapitovelvollisuus

Vangin mukaan vankilan lääkäri rikkoi salassapitovelvollisuutensa, kun tämä ilmoitti vankilan valvontapuolelle vangin vastaanotolla kertomista vahingottamisajatuksista. Todellisuudessa kantelijan mukaan hänellä ei ollut mitään tarvetta vahingoittaa ketään, vaan lääkäri oli kirjannut hänen sanomisensa väärin. Lääkärin vuodettua tiedon vartijoille kantelijaa estettiin menemästä töihin.

Vankilan lääkärin mukaan vanki toi vastaanotolla esille ”pakottavan tarpeen” kohdistaa väkivallan tekoa toista vankia kohtaan, josta seurauksena saattoi olla henkilön väkivaltainen kuolema. Tämän vuoksi lääkäri koki velvollisuudekseen kertoa asiasta vankilan turvallisuudesta vastaaville tahoille. Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin lausunnossa katsottiin, ettei väkivallan uhan kertominen valvonnalle sisältänyt salassa pidettävää potilaan terveyteen liittyvää tietoa.

Selvityksestä ei ilmennyt, miten lääkäri kertoi väkivallan uhasta vankilan turvallisuudesta vastaaville tahoille. Asiasta oli kuitenkin OA:n mukaan mahdollista kertoa henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain 18 §:n 2 momentin mukaisesti siten, ettei samalla anneta vangin terveyteen tai hoitoon liittyvää tietoa. OA ei voinut siten todeta, että vankilan lääkäri olisi rikkonut salassapitovelvollisuutensa ilmoittaessaan väkivallan uhasta valvontapuolelle.

OA Jämskeläisen päätös 24.3.2011,
dnro 3972/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

Valvontahenkilökunnan ja terveydenhuollon henkilökunnan välinen työnjako

Kantelun mukaan lähes liikuntakyvyttömän vangin hoitotoimiin kuuluva käden sitominen yöksi jätettiin toisten vankien tehtäväksi. Kirjoituksesta ei ilmennyt, oliko näillä vangeilla ollut mahdollisuutta kieltäytyä tästä tehtävästä. Vankilan puolelta kiistettiin, että vankeja olisi pakotettu avustamaan vankia. OA piti selvänä, että vankia ei voida määrätä tekemään tämän tyyppistä tehtävää, vaan sen tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja myös toimenpiteen kohteena olevan vangin suostumukseen. Nyt ei ollut saatu näyttöä siitä, että vankeja olisi pakotettu tehtävään.

OA piti ymmärrettävänä kantelijan huolta siitä, että hän olisi voinut vääränlaisella sitomisella aiheuttaa pysyvää vahinkoa toiselle vangille. Vankeuslain mukaan täytäntöönpanon tulee olla vangille turvallista. Tällaisessa tilanteessa tulee antaa selkeät ohjeet niille vangeille, jotka lupautuvat avustajan tehtävään. Tiedossa ei ollut, oliko tässä tapauksessa näin menetelty. Jälkikäteen terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin sijaisen selvityksissä todettiin, että vanhan vamman ollessa kyseessä ei ole enää riskiä siitä, että väärällä lastoitamisella voisi aiheuttaa pysyvää vammaa. OA piti mahdollisena, että esimerkiksi kantelijalla ei ollut tätä tietoa. Ohjeiden antaminen olisi kuulunut vankilan poliklinikalle. OA saattoi tämän käsityksensä terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin tietoon.

Asiaa käsiteltäessä ilmeni, että Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin sijainen oli toimittanut selvityksensä sellaisenaan tiedoksi suoraan kantelijalle. Selvityksessään hän oli tuonut esille toista vankia koskevia tietoja, jotka olivat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ja joiden antamiseen hänellä ei ollut vangin suostumusta. OA saattoi ylilääkärin sijaisen tietoon, että tämä oli toiminut julkisuuslain vastaisesti. Laillisuusvalvojalle annettavassa selvityksessä voidaan joutua käsittelemään asioita, joista ei voida salassapitosäännöksistä johtuen antaa kuitenkaan tietoa kantelijalle. Tämän vuoksi OA ei pitänyt hyvänä menettelyä, että selvityksen antaja toimittaa selvityksensä suoraan kantelijalle.

OA Jääskeläisen päätös 15.12.2011, dnro 1575/4/10, esittelijä Iisa Suhonen

Nikotiinipurukumin saanti vankilassa

Vanki arvosteli Sukevan vankilaa siitä, ettei hän saanut haltuunsa toisesta vankilasta siirryttyään nikotiinipurukumejaan, vaan ne varastoitiin odottamaan hänen siiviiliin pääsyään. Vangilla oli myös vaikeuksia tilata vankilassa nikotiinikorvausvalmisteita saatuaan vankilan poliklinikalta ja talousmestarilta ristiriitaista tietoa siitä, minkä tahon kautta niitä oli mahdollista saada.

OA katsoi, että asiassa ei ollut ilmennyt seikkoja, joiden perusteella vangilta olisi voitu vankeuslain nojalla evätä toisessa vankilassa hankittujen nikotiinipurukumien hallussapito. Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, miten nikotiinikorvausvalmisteiden saanti oli sittemmin järjestetty Sukevan vankilassa. OA pyysi vankilaa ilmoittamaan siitä 30.6.2011 mennessä. OA totesi myös, että nikotiinikorvausvalmisteiden hallussapidosta voisi olla aiheellista mainita vankilan järjestyssäännössä, jotta siitä ei olisi epäselvyyttä. OA piti mahdollisena, että valmisteet saatetaan luokitella joissakin vankiloissa lääkkeeksi, jonka hallussapidosta määrää lääkäri.

OA Jääskeläisen päätös 5.5.2011, dnro 4029/4/09*, esittelijä Iisa Suhonen

Sukevan vankilasta ilmoitettiin 11.5.2011, että vankilassa oli nyt mahdollisuus tilata vankimyymlän kautta nikotiinikorvausvalmisteita.

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuus

OA on useissa eri vankien terveydenhuoltoa koskevissa ratkaisuisaan kiinnittänyt huomiota vankilan terveydenhuoltoyksiköissä laadittuihin puutteellisiin potilasasiakirjamerkintöihin. Nämä kannanotot on myös saatettu Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön tietoon otettavaksi huomioon terveydenhuoltohenkilökunnan koulutuksessa. OA piti mahdollisena, että suurimman osan lääkkeitä koskevista merkinnöistä ovat tehneet poliklinikoiden hoitajat konsultoituaan puhelimitse tai paperitse vankilan lääkäreitä. Vankilan lääkärit eivät yleensä tarkista ja varmista sitä, miten heidän määräyksensä ovat tulleet kirjatuiksi potilasasiakirjoihin. Lisäksi tällaisessa konsultaatiossa merkinnöistä tulee helposti niukkoja. OA on ottanut omana aloitteena selvitetäväksi, mikä on tämän tyyppisessä konsul-

taatiotilanteessa toisaalta hoitajan ja toisaalta lääkärin vastuu asianmukaisista, riittävästä ja oikeansisältöisistä merkinnöistä (99/2/11).

OA Jämskeläisen päätös 3.11.2011,
dnro 2736/4/10, esittelijä lisa Suhonen

Kolesterolilääkityksen vaihtaminen

Vanki piti epäoikeudenmukaisena sitä, että hänen kolesterolilääkkeensä oli vankilassa vaihdettu toiseen ja kun se oli osoittautunut sopimattomaksi, hänen olisi pitänyt kustantaa vanha lääke kokonaan itse, jos hän olisi halunnut sen takaisin.

Vangin lääkevaihto oli sinänsä toteutettu yleisesti käytössä olevan viitehintahintajärjestelmän mukaisesti. Myös vangin rinnakkaisvalmisteesta kokemat oireet oli otettu hoidossa huomioon antamalla hänelle vankilan poliklinikalta siellä jäljellä olevat alkuperäisvalmisteet ja sen jälkeen vaihtamalla valmiste toiseen. Sen sijaan heräsi epäily siitä, oliko vankia informoitu oikein sen suhteen, mikä osuus hänelle olisi jäänyt maksettavaksi, jos hän olisi halunnut jatkaa alkupe-
räisvalmisteen käyttämistä. Todellisuudessa vangille olisi jäänyt maksettavaksi se erotus, mikä jäi jäljelle, kun alkuperäisvalmisteen hinnasta vähennettiin viite-
hintaa ja Kelan maksama sairausvakuutuslain mukainen korvaus. OA kiinnitti Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön huomiota huolellisuuteen potilaalle annettavan informaation oikeaan sisältöön ja potilaalle ymmärrettävään muotoon.

OA Jämskeläisen päätös 9.6.2011,
dnro 2350/4/10, esittelijä lisa Suhonen

Kipulääkitys

Vanki arvosteli muun ohella sitä, ettei vankilan lääkäri tavannut tai tutkinut häntä ennen kuin päätti lopettaa iskiashermovaurion aiheuttamaan kipuun määrätyn opioidilääkityksen.

OA viittasi Valviran aiempaan kannanottoon, jonka mukaan opioidit eivät ole hermovauriokivun ensisijaisia lääkkeitä niiden haittavaikutusten vuoksi. Kantelijalla on lisäksi ollut koko ajan käytössä iskiashermokipuun

toinen lääke, jota Valviran kannanotossa on pidetty hermovauriokivun ensisijaisena hoitovaihtoehtona. Näin ollen lääkeyksen lopettamista ei voitu pitää epäasianmukaisena.

Sen sijaan asiassa oli epäselvää, oliko kantelijaa kuultu siinä vaiheessa kun lääke päätettiin lopettaa. Potilaslain 6 §:n mukaan lääkeshoidosta tulee pyrkiä päättämään yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että potilaalle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi hänen hoidossaan. Lääkeshen määräjällä on lähtökohtaisesti vastuu siitä, että potilasta kuullaan ja että hän saa asianmukaisen informaation hoitopäätöksistä ja niiden perusteista. Jälkikäteen kerrotut perustelut hoitopäätökselle eivät vastaa sitä, mitä potilaslaissa on edellytetty potilaan kuulemisesta ja tiedonsaantioikeudesta. Myös tämä tapaus osoitti miten ongelmallista oli, kun vankipotilaan lääkeshoidosta päätetään lääkärin puhelinkonsultaation perusteella siten, ettei lääkäri tapaa tai tutki potilasta henkilökohtaisesti.

OA katsoi lisäksi, että potilasasiakirjamerkintöjä ei ollut tehty potilaslain ja potilasasiakirja-asetuksen mukaisesti, kun kaikkia lääkeshoittoa koskevan hoitopäätöksen perusteita ei ollut kirjattu potilasasiakirjoihin. Vankilalääkäri oli perustellut lääkeyksen lopettamista potilasasiakirjoihin ainoastaan sillä, että vanki oli kerännyt lääketabletteja haltuunsa edellisessä vankilassa. OA totesi, että sinänsä se seikka, että vangin hallusta on löytynyt opioidilääketabletteja voi viitata niiden väärinkäyttöön, mikä puolestaan voi vaikuttaa lääkärin arvioon siitä, onko hänen määräämänsä lääkeshoito potilaalle turvallista. Vankilan lääkärin jälkikäteen antamassa selvityksessä lääkeyksen lopettamista oli perusteltu sillä, ettei lääkey ollut potilaan kohdalla lääketieteellisesti perusteltu. Tätä koskeva perustelu puuttui siis potilasasiakirjoista ja vanki saattoi saada tästä perustellusti käsityksen siitä, että lääkeyksen lopettaminen oli ollut rangaistustoimenpide.

OA saattoi käsityksensä potilaan kuulemisesta ja tiedonsaantioikeudesta sekä hoitopäätösten perusteiden kirjaamisesta vankilan lääkärin tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 8.9.2011,
dnro 4126/4/09, esittelijä lisa Suhonen

Puutteellisen lääkedosetin täydentäminen

Vangin mukaan häneltä oli kahdesti puuttunut lääke-dosetista eli lääkeannostelurasiasta. Asiaa koskevaan tiedusteluun vanki oli saanut vastauksena vankilan poliklinikalta, että vallitsevan käytännön mukaan dosettia ei täydennetä.

Vangilla on oikeus hyvään hoitoon ja hänen sairautensa edellyttämään, lääkärin määräämään lääkityseen silloinkin, kun hän on lääkeriippuvainen. OA:n mielestä vangin lääkahoito olisi tullut toteuttaa siten, että hän olisi saanut lääkärin hänelle määräämän lääkityksen. Siltä osin kuin vanki ei ollut saanut lääkkeiden jaon yhteydessä hänelle määrättyjä lääkkeitä, ei hoito ollut toteutunut asianmukaisesti eikä potilaslaissa säännelty oikeus hyvään hoitoon ja kohteluun toteutunut. Jälkikäteen ei ollut kuitenkaan enää selvitettävissä, oliko ja missä määrin lääkkeiden puuttumisesta aiheutunut vangille terveydellistä haittaa.

Poliklinikan käytännön osalta OA viittasi toiseen lääkepoikkeamaa koskeneeseen ratkaisuun. Siinä hankitun Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) lausunnon mukaan kaavamainen toimintaohje, jonka mukaan dosettia ja lääkitystä ei havaitusta puutteesta huolimatta milloinkaan täydennetä, ei ole asianmukainen. Tässä tapauksessa kyse ei myöskään ollut ylimääräisten lääkkeiden antamisesta, vaan siitä, ettei vanki ollut saanut lääkedosetissa ilmenneen teknisen vian vuoksi hänelle määrättyä lääkitystä. Tekninen vika johtui dosetin viallisista lukitusvalvoista, joiden vuoksi lääkkeitä pääsi putoamaan dosetista.

OA Jämskeläisen päätös 17.2.2011, dnro 2813/4/09, esittelijä lisa Suhonen

Hoitotakuu

Kuopion vankilan terveydenhuoltopalvelujen saataavuus oli kanteluun saadun selvityksen mukaan sinänsä toteutunut vangin kohdalla hoitotakuuveloitteen mukaisesti. OA piti kuitenkin pitkähkönä sitä lähes neljän viikon aikaa, jonka vanki oli joutunut odottamaan ennen kuin pääsi ensimmäisen kerran lääkärille vankilaan tulonsa jälkeen. Hyvään hoitoon kuuluu, että

potilas pääsee lääkärin vastaanotolle kohtuullisessa ajassa halutessaan keskustella lääkärin hänelle määräämästä lääkityksestä. Tämä ei ollut toteutunut kantelijan kohdalla.

Lääkärille pääsy oli kestänyt, koska Kuopion vankilan poliklinikalla ei ollut lainkaan lääkärin vastaanottopäiviä 25.6.–11.8.2009. OA piti tätä erittäin valitettavana. Tämä ei ollut myöskään tuolloin voimassa olleen Rikosseuraamuslaitoksen määräyksen mukaista. Määräys edellytti, että lääkärin vastaanottoaika oli järjestetty vähintään kerran viikossa. OA piti tärkeänä, että vankilan lääkärin vastaanottoaikoja pidetään säännöllisesti myös lomakauden aikana, vaikka poliklinikan hoitajilla olisikin mahdollisuus konsultoida puhelimitse lääkäreitä potilaiden hoidosta.

OA Jämskeläisen päätös 24.3.2011, dnro 3423/4/09, esittelijä lisa Suhonen

MUITA TAPAUKSIA

Vangin rahapelivoittojen lunastaminen

Kantelussa oli kysymys erään suljetun vankilan virkamiesten käytännöstä avustaa pyynnöstä vankeja rahapeliä, esimerkiksi Keno-pelin, voittojen lunastamisessa. OA totesi, että Rikosseuraamuslaitoksen oli ensisijaisesti ratkaistava, oliko tämän kaltainen toiminta hyväksyttävää vai tuleeko se nähdä Rikosseuraamuslaitoksesta annetun lain vastaisena. OA:n mukaan toiminnan hyväksyttävyyteen vaikuttanee se, miten henkilökunnan mahdollinen osallistuminen voittojen lunastamiseen ja rahapeliä pelaamisen toteuttamiseen muutoinkin on vankilassa järjestetty ja ohjeistettu.

OA katsoi, että asiaa harkittaessa tulee ottaa huomioon toisaalta virkamiesten puolueettomuuden vaarantumattomuus, mutta toisaalta myös normalisuusperiaate, millä tarkoitetaan tässä vangille järjestettävää mahdollisuutta sinänsä laillisten rahapeliä pelaamiseen. OA ei kiistänyt Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön näkemystä, että vankilalla ei ole velvollisuutta järjestää vangeille pelaamismahdollisuutta. Hän katsoi, että jos se voidaan kohtuudella ja jollakin virkamiehiä koskevan lainsäädännön kannalta ongelmatto-

malla tavalla järjestää, ei liene estettä tarjota vangeille mahdollisuutta peleihin, joita yhteiskunnassa muutoinkin yleisesti pelataan.

OA totesi, että rikosseuraamusalalla vaikutti vallitsevan epäyhtenäisiä näkemyksiä ja käytäntöjä siitä, voiko henkilökunta toimia vangin rahapeliasioissa välittäjänä. Tilanne ei ole OA:n mukaan sen paremmin vankien kannalta kuin henkilökunnan oikeusturvakaan kannalta tyydyttävä.

OA:n mielestä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön on syytä selvittää, onko laitoksissa riittävän selvä käsitys siitä, voiko henkilökunta avustaa vankeja rahapelivoittojen lunastamisessa tai pelaamisessa muutoin, vaihtelevatko käytännöt ja näkemykset asiassa edelleen vankiloittain ja onko tälle mahdolliselle vaihtelulle olemassa perusteltuja syitä ja olisiko asiaa tarpeen ohjeistaa.

OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aiheita.

OA Jääskeläisen päätös 20.12.2011, dnro 4379/4/09*, esittelijä Anu Rita

Parturipalveluista on tiedotettava vangeille

Kantelijan mukaan vankilassa ei tiedotettu vangeille mitenkään oikeudesta hankkia parturipalveluita. Kantelijan mukaan useat vangit haluaisivat käydä parturissa, mutta luulevat sen olevan mahdotonta.

OA:n aiemmin Riihimäen vankilasta saamien selvitysten mukaan vankilaan oli mahdollista tilata ulkopuolinen parturi. Tähän kanteluun saadun selvityksen mukaan laitokseen ei järjestetty säännönmukaista parturipalvelua. Tilannetta arvioitiin aina tarpeen mukaan vankien pyynnöstä. Selvityksessä todettiin vankilan kantana, ettei laitos ollut velvollinen mainostamaan mahdollisuutta parturipalveluihin, koska palvelu ei ole säännönmukaista.

OA viittasi vankeuslain säännökseen, jonka mukaan vangille on viipymättä hänen saavuttuaan vankilaan

tiedotettava sen oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista. Hän totesi käsityksensä, että laitoksen tulisi tiedottaa henkilökohtaisen hygienian ja normaalisuusperiaatteen kannalta tarpeellisista palveluista, jollaisena on pidettävä muun muassa mahdollisuutta hiusten leikkauttamiseen.

OA Jääskeläisen päätös 31.5.2011, dnro 21/4/11, esittelijä Reima Laakso

Valokopiopalvelut vankilassa

Kantelija kertoi rikosseuraamusesimiehen evänneen mahdollisuuden ottaa valokopioita asiointilomakkeista. OA toisti aiemmissa kannanotoissaan toteamansa, että vankilaviranomaisella ei ole laissa säädettyä velvollisuutta tuottaa itse vankilassa valokopiopalveluita vangeille. Hallinnon palveluperiaate ja vankeuslain normaalisuusperiaate kuitenkin edellyttivät, että vankila järjestää vangeille mahdollisuuden saada kopiointipalveluita. Tämä voi tapahtua myös vankilan ulkopuolisen palvelun avulla eikä sen tarvitse olla maksutonta. Kopioinnin järjestämisen tavassa tulisi tarvittaessa ottaa huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet, kuten asian ja kopioitavien asiakirjojen laatu ja määrä, asian esimerkiksi määräajasta johtuva kiireellisyys, varmuus-osastosijoituksesta johtuvat rajoitukset sekä muut tapauskohtaisesti vaikuttavat seikat.

OA Jääskeläisen päätös 12.1.2011, dnro 1759/4/10, esittelijä Reima Laakso

Kantelijan kuuleminen vankilassa kantelusta

OA saattoi Jokelan vankilan vartijan tietoon käsityksensä siitä, että vangin kutsuminen kantelun kohteen luokse täsmentämään eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamaansa kantelua, oli ongelmallista ja epäsuotavaa laillisuusvalvonnan luotettavuuden kannalta. Kantelijalle saattoi syntyä aihe olettaa, että hänen oikeuteensa kannella virkamiehen menettelystä pyrittiin vaikuttamaan. Vankilan kaltaisessa suljetussa laitoksessa tällaisesta menettelystä pidättäytyminen oli OA:n mukaan erityisen tärkeää. Myös kantelun kohteen kyyttä tapahtuma vangin kanssa esille virkatehtävän

edellyttämällä puolueettomuudella ja asiallisuudella saattoi heikentyä. Joka tapauksessa tällaisessa asetelmassa luottamus vieraista vaikutteista vapaaseen objektiivisuuteen helposti kärsii.

OA Jämskeläisen päätös 3.10.2011,
dnro 3832/4/10, esittelijä Reima Laakso

Ulkoilun keskeyttäminen

Vartija oli keskeyttänyt ulkoilun 41 minuutin jälkeen viranomaisharjoituksen vuoksi. Kantelusta ja asiasta saaduista selvityksistä ei ilmennyt oliko kantelija pyytänyt päästä jatkamaan ulkoilua tai korvaavaa ulkoilua. Vankeuslain mukaan vangille on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä. OA katsoi, että vangille olisi tullut tarjota, vaikka hän ei sitä nimenomaisesti ollut pyytänytäkään, mahdollisuus korvaavaan ulkoiluun toisena ajankohtana.

OA Jämskeläisen päätös 7.2.2011,
dnro 3916/4/10, esittelijä Reima Laakso

Tapaamisen myöhästyminen

Vankia ei ollut päästetty sellistään tapaamiseen ajoissa ja tämän takia tapaaminen alkoi kahdeksan minuuttia myöhässä. Riihimäen vankilan selvityksessä arvioitiin myöhästymisen johtuneen katkoksesta tiedonkulussa ja vähäisestä henkilökunnan määrästä.

OA totesi käsityksensä, että tapaamiset tulee järjestää vähintään sen pituisina kuin vangille ja tapaajalle on ilmoitettu. Menettelyä, jonka mukaan tapaaminen päättyy määräaikaan mennessä sen alkamisen myöhästymisestä huolimatta, ei ole pidettävä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisena. OA näki perusteltuna, että viranomaisen toiminnasta aiheutunut viivästys tapaamisen alkamisessa tulisi kompensoida esimerkiksi pidentämällä tapaamisaikaa, jos se aikataulujen ja tilojen puolesta on mahdollista.

OA Jämskeläisen päätös 19.9.2011,
dnro 3925/4/10, esittelijä Reima Laakso

Vangin tapaamisen peruuntuminen

Kantelijalle myönnettyä valvomatonta tapaamista ei toteutettu, eikä hänelle kerrottu tapaamisen peruuntumiseen johtaneita syitä. Kantelijaa tapaamaan tullut henkilö oli tullut 160 kilometrin päästä, mutta hänet oli käännytetty Pyhäselän vankilan portilla sanoen, ettei kantelijalla ole tapaamisia tuona päivänä. Kantelijalle oli kerrottu tapahtuneen johtuneen inhimillisestä virheestä.

OA totesi, että tapaamistiedot olivat puuttuneet sähköisestä vankitietojärjestelmästä. Virkamieheltä edellytettävä huolellisuus olisi edellyttänyt, että myönnetty tapaaminen tapaamisajankohtineen olisi merkitty sähköiseen vankitietojärjestelmään virheettömästi. Tässä tapauksessa tehtävien asianmukaisen ja huolellisen hoitamisen merkitystä on ollut omiaan korostamaan se, että kyse on ollut perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon toteutumisesta ja osana sitä myös luottamuksensuojasta. Kantelijan ja häntä tapaamaan tulleen henkilön olisi tullut voida luottaa siihen, että toimiessaan vankilaviranomaisen edellyttämällä tavalla eli tulemalla tapaamiseen määrättyä ajankohtana, tapaaminen toteutuu. Nyt puutteellisesti tehtyjen merkintöjen johdosta kantelijaa tapaamaan tullut henkilö oli matkustanut turhaan 160 kilometrin päästä luottamaan tapaamisen toteutumiseen.

Asian vaatimia toimenpiteitä arvioidessaan OA otti huomioon, että vankilaa oli pyydetty korvaamaan toteutumattomasta matkasta aiheutuneet matkakulut. OA saattoi käsityksensä asiassa virheellisenä pitämistään toiminnasta vankilan johtajan tietoon.

OA Jämskeläisen päätös 2.9.2011,
dnro 1517/4/10, esittelijä Kristian Holman

Vangin puhelua oikeusasiamiehen kansliaan ei saa evätä

OA katsoi Helsingin vankilan vankeinhoitoesimiehen menetelleen virheellisesti, kun hän ei ollut antanut vangin soittaa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Siitä riippumatta, oliko soittaminen vankien käytössä olleesta puhelimesta teknisesti mahdollista tai ei, vankeinhoitoesimiehen olisi tullut mahdollistaa soittaminen jostain muusta vankilan puhelimesta vankilan toiminnan kannalta sopivana ajankohtana.

OA Jääskeläisen päätös 5.3.2011,
dnro 3611/4/09, esittelijä Harri Ojala

Lähettilpalvelut vankilassa

Kantelun mukaan Helsingin ja Vantaan vankiloissa ei ole säännöllistä toimintaa vankien lähetti- ja pankkiasioiden hoitamiseen. Lähettilpalveluiden puuttumisesta johtuen vangit eivät pysty hankkimaan käyttöesineitä. Myöskään postiinmyynti ei toimi, koska paketteja ei noudeta postista ja asioiden hoitamiseen ei myönnetä lomia.

Selvitysten mukaan kysymys oli pitkälti käytettävissä olevista henkilöstöresursseista. Vantaan vankilassa lähetin tehtävää oli hoitanut aiemmin siviilipalvelusmies, mutta siviilipalvelusmiehiä ei ollut viime aikoina löytynyt tehtävää hoitamaan.

OA totesi, että vankilan tulee järjestää vangeille mahdollisuus hankkia sellaisia käyttöesineitä, joiden hallussapito on sallittua. Tämä mahdollisuus toteutui tavanomaisimmin laitosmyymälän ja ns. kaupunkiuostojen avulla. Vankilan välityksellä hankittavina käyttöesineinä tai tavaranä tulevat kyseeseen esimerkiksi sellainen omaisuus, joka ei kuulu laitosmyymälän tuotevalikoimaan. Myös tapaajat voivat tuoda vangeille omaisuutta. Vankilan toimivallassa onkin päättää, miten mahdollisuus vankilassa hallussa pidettäväksi salittavan omaisuuden hankkimiseen järjestetään. Lakia ei voitu kuitenkaan tulkita niin, että vangeilta voitaisiin kokonaan evätä mahdollisuus hankkia käyttöesineitä tai tarvikkeita vankilan välityksellä. Mikäli vankila ei voi järjestää lähettilpalvelua esimerkiksi taloudellisten re-

surssiensa puitteissa, tulee vankien hankintamahdollisuus vankilan ulkopuolelta toteuttaa jollakin muulla tavoin. OA:n mukaan vankien hankintamahdollisuuden järjestäminen vankilan välityksellä oli vankeinhoitoviranomaisille kuuluva velvollisuus.

OA Jääskeläisen päätös 2.9.2011,
dnrot 1093 ja 1746/4/10, esittelijä Kristian Holman

Viranomaisen vangille lähettämän kirjeen palauttaminen lähettäjälle

Vanki arvosteli Riihimäen vankilan menettelyä, koska hänelle osoitettua viranomaiskirjettä ei ollut lähetetty edelleen vangin uuteen sijoitusvankilaan. Kirje koski kantelun mukaan asiaa, jossa vangilla oli halutessaan mahdollisuus hakea muutosta.

OA katsoi asiassa menetellyn sekä vankilan käytännön että hallinnon palveluperiaatteen vastaisesti, kun kirje oli palautettu kirjeen lähettäjälle vangin olinpaikkaa sen enemmälti selvittämättä.

OA Jääskeläisen päätös 28.12.2011,
dnro 4587/4/10, esittelijä Harri Ojala

Mies- ja naisvankien yhdenvertainen kohtelu

Vankilan kanteluun antamasta selvityksestä ilmeni, että Hämeenlinnan vankilan käytännöt nais- ja miesvankien osalta vaihtelivat, muun muassa omaisuuden vaihtojärjestelyissä ja postissa saapuvien pakettien järjestelyissä. Vaihtelua oli ilmennyt myös siinä, mikä lähetys luetaan kirjeeksi ja mikä paketiksi. Vankilan johtaja ilmoitti selvityksessään edellyttäneensä henkilökunnalta käytäntöjen yhtenäistämistä.

OA:n mukaan vankilan selvityksestä ilmenevät poikkeamat tavaravaihtokäytännöissä ja lähetysten erilaisissa tulkinnoissa eivät ainakaan kaikilta osin vaikuttaneet perustelluilta edes miesten ja naisten sinänsä erilaisilla tarpeilla. Se, että henkilökunta ei noudattanut samoja kriteerejä saapuvien lähetysten luokittelussa oli omiaan lisäämään perusteltuja epäilyjä tasapuoli-

sen kohtelun puutteesta ja luomaan tuntemuksia jopa mielivaltaisesta kohtelusta vankien keskuudessa. OA piti tätä erittäin ongelmallisena.

OA pyysi vankilan johtajaa toimittamaan hänelle selvityksen siitä, mihin hänen edellyttämässään käytäntöjen ja erilaisten tulkintojen yhtenäistämisissä vankilassa oli päädytty. OA pyysi myös Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtajaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen Hämeenlinnan vankilan järjestyssäännön määräyksistä esittämänsä käsitys on mahdollisesti antanut aihetta.

OA Jämskeläisen päätös 23.8.2011,
dnro 2602/4/10, esittelijä Harri Ojala

Länsi-Suomen rikosseuraamusalue ilmoitti käynnistäneensä Hämeenlinnan vankilan järjestyssäännön uudistamisen, jonka oli tarkoitus tulla voimaan alkuvuodesta 2012. Järjestyssäännöstä tullaan poistamaan määräys, jonka mukaan vangin tapaa voi tuoda vain kerran kuukaudessa tavaraa vangille. Vankilan ilmoituksen mukaan se yhtenäistää nais- ja miesvankiosastojen erilaisia tulkintakäytäntöjä.

5.5 ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT

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. Asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisten perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

5.5.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ulosottokaareen ja luottotietolakiin vuonna 2010 tehtyjen uudistusten seurauksena ulosottorekisteriin merkittyjä tietoja voidaan nykyistä laajemmin merkitä luottotietorekisteriin. Tavoitteena oli parantaa luottotietojen luotettavuutta silloin, kun velallinen pitkäkestoisen ulosoton perusteella tosiasiaa rinnastuu varattomaan henkilöön. Ulosottotieto poistetaan luottotietorekisteristä, kun ulosottoperusteen 15 tai 20 vuoden määräaika on kulunut umpeen, ja saatava on siten lopullisesti vanhentunut. Uudistuksella pyrittiin edistämään velallisen taloudellisen toimintakyvyn palautumista. Jos ulosottoperusteen määräaikaa jatketaan tuomioistuimen päätöksellä, saatavaa koskeva maksuhäiriömerkintä saadaan tallettaa luottotietorekisteriin. AOA totesi vastauksessaan kantelijalle, että uudistuksen jälkeen oli mahdollista, että ulosoton esteen aiheuttama maksuhäiriömerkintä poistetaan rekisteristä ulosottoperusteen vanhentumisen vuoksi, mutta saatavan lakattua sitä ennen maksun vuoksi, maksuhäiriömerkintä pysyy voimassa luottotietolaissa säädetyn tätä pitemmän määräajan. Tällainen lopputulos ei kannusta velan maksuun eikä ole yhdenvertaisuuden kannalta ongelmaton. Tämän vuoksi AOA lähetti jäljenöksen vastauksesta oikeusministeriölle (OM) tiedoksi ja lainvalmistelussa huomioon otettavaksi (772/4/10).

Yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain kokonaisuudistus oli edennyt siihen vaiheeseen, että uudistusta valmistellut työryhmä antoi mietintönsä. Esitys sisältää ehdotuksen uuden velkajärjestelylain säätämisestä. Nykyiseen lakiin nähden keskeinen muutos olisi se, että perittävä määrä vaihtelisi tulojen mukaan, jolloin lisäsuoritusvelvollisuutta ei synny. Merkittäviä menettelyllisiä uudistuksia olisi, että tuomioistuimen määräämistä selvittäjistä luovuttaisiin, kun jo velkajärjestelyhakemukseen tulisi liittää ehdotus maksuohjelmaksi. Lisäksi maksuohjelmien toteuttamisen valvonta ja jako-osuuksien jakaminen kuuluisi ulosottoviranomaisille. Merkittävää on myös vanhentumislakiin ehdotettu lisäys velan toissijaisesta lopullisesta vanhentumisesta.

Mietinnöstä antamassaan lausunnossa (1263/5/11) AOA totesi, että ehdotus oli sisällöltään tasapainossa velkojen ja velallisten etujen välillä. Se ilmentää johdonmukaisesti siinä korostettua niin sanottua fresh start -ajattelua. AOA:n mielestä oli kuitenkin suhtauduttava varauksella ehdotettuun järjestelyyn, jossa tuomioistuimen määräämistä selvittäjistä luovuttaisiin ja maksuohjelmaehdotus liitettäisiin jo velkajärjestelyn aloittamista koskevaan hakemukseen. Talous- ja velkaneuvonnan määrärahojen kasvu talousarviossa lisääntyvien tehtävien edellyttämällä tavalla oli AOA:n mielestä varsin epävarmaa, vaikka laskennallisesti tarve voitaisiin osittain kattaa niistä määrärahoista, jotka säästyvät selvittäjien palkkioista.

Eduskunnan oikeusasiamies oli jo vuonna 2005 kiinnittänyt huomiota palvelujen riittämättömyyteen ja siihen, että niiden saannissa ei ole voitu turvata edes kohtuullisen yhdenvertaisia palveluja. Tämän jälkeenkin on ollut ilmeistä, ettei velka- ja erityisesti talousneuvonnan saatavuus ole koko maassa hyvän hallinnon viivytyksettömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta hyvällä tasolla. Velalliselle ehdotetusta järjestelystä voi seurata velkajärjestelyn alkamis- päätöksen viivästyminen, kun tarpeellinen asiantuntija-apu puuttui. Myös aliresurssoidussa talous- ja velkaneuvonnassa selvittäjän määrääminen voisi tulla paremmin velallisen maksuohjelman asianmukaisuuden. Tämä voi osaltaan vähentää myös sitä riskiä, että maksuohjelmien laatiminen jäisi tuomioistuimille

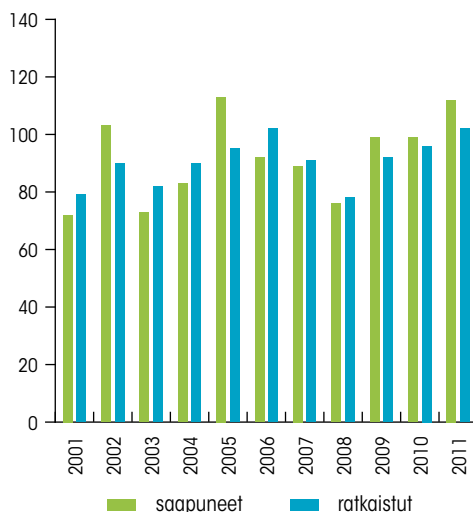
niiden käsitellessä velkajärjestelyn aloittamishakemusta. AOA:n mielestä tulisi harkita selvittäjä määräyksen mahdollisuutta ainakin rajoitetuissa tapauksissa.

Mietintö sisälsi arvion lakiehdotusten perustuslaillisesta ulottuvuudesta ja säätämisjärjestyksestä. Velkajärjestelylain todetaan olevan merkityksellinen muun muassa omaisuuden suojan kannalta. AOA:n mielestä ehdotukseen sisältyy elementtejä, jotka puoltaisivat kattavampaa punnintaa ehdotusten vaikutuksesta myös muiden kuin omaisuuden suojaa tai henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien toteutumiseen. Esimerkkinä tästä oli ehdotettu pykälä, jossa säädettäisiin eri tilanteista, joissa velallisen poissaolo työmarkkinoilta estää pääsyn velkajärjestelyyn.

5.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2011 saapui 112 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 102 kantelua. 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.

AOA:n perehtymiskäynnillä Valtakunnanvoudinvirastossa joulukuussa 2010 selvitettiin laillisuusvalvonnassa esille tulleita tietojärjestelmän käytön ja erityisesti tulostettavien lomakkeiden puutteellisuuksia hyvän kielikäytön vaatimuksen kannalta. AOA on pyytänyt Valtakunnanvoudinvirastoa määräjassa ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin ulosottovirastojen tarkastuksilla saatu palaute antaa sille aihetta (ks. myös jäljempänä 3775/4/10* s. 186). Vuonna 2011 tuli vireille useita opintotuen takaisinperintää koskevaa asiaa, joissa oli kysymys veronpalautuksen ulosmittaamisesta. Kanteluissa arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) lisäksi ulosottoviranomaisten menettelyä ennen kaikkea siitä, että Kelan hakemuksista ei ollut lähetetty vireilletuloilmoitusta ennen ulosmittausta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

JULKISOIKEUDELLISTEN MAKSUJEN PERINTÄ

Kunnan ja kuntayhtymän menettely julkisoikeudellisten maksujen perinnässä oli kantelun aiheena muutamissa tapauksissa. Näissä arvostelu kohdistui myös kunnan tai kuntayhtymän ulkoistamaan perintään, jota toimittivat luvan saaneet perintäyhtiöt kunnan toimeksiannosta. 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 ulosottooperinnässä. Verotäytäntöönpanolaissa on kielletty asiamiehen käyttäminen ilman päätöstä tai tuomiota täytäntöönpantavaa maksua perittäessä. Kanteluasiassa perintäyhtiö oli kuitenkin lähettänyt maksun ulosottoperintään niin sanottuna ”teknisenä välittäjänä”. AOA tulee kanteluiden johdosta selvittämään menettelyn lainmukaisuuden edellytyksiä.

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 on parannettu jo vuodesta 2007 lähtien osittain oikeusasiamiehen kannanottojen pohjalta. Tiedonkulussa oli havaittu ongelmia erityisesti, jos velallisella oli niin sanottu turvakielto väestötietojärjestelmässä, tai jos kysymys oli vangista (ks. jäljempänä 2910/4/09* s. 184).

ALAIKÄISET VELALLISINA

Erityisesti tarkastuksilla käsiteltiin alaikäisten asemaa ulosottovelallisina. AOA totesi, että käytännössä esimerkiksi terveydenhuollon maksujen maksuunpano ei ole yksiselitteistä, kun otetaan huomioon potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (potilaslaki). Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan Tampereen kaupungin menettelyä koskevassa kanteluasiassa (1090/4/07) potilaslain tulkinnan lähtevän siitä, että pääsääntöisesti tarvitaan alaikäisen nimenomaisen suostumus tietojen antamiseen, jos hän kykenee ikänsä ja kehitystasonsa puolesta päättämään hoidostaan. Ulosoton kannalta tämä merkitsee, että jos kunta edelleen vaatii maksua alaikäiseltä ulosoton tiedustelun jälkeenkin, ulosoton tulisi varmistua siitä, että maksuunpano on perusteltu potilaslain nojalla.

ULOSOTON ESTEISTÄ

Pirkanmaan ulosottoviraston tarkastuksen yhteydessä tuli esille velallisen tiedonsaanti ulosoton päättymisestä esteeseen (varattomuus- tai varattomuus- ja tuntemattomuuseste). Esille nousi kysymys, miten laajasti velallisille pitäisi kertoa estetodistuksesta ja luottotietojen menettämisestä.

AOA totesi, että OM:n ja Valtakunnanvoudinviraston oikeusasiamiehen esteen tiedoksiantoa koskevaan kyselyyn antamista vastauksista ilmenee, että jo vuoden 2011 kesäkuussa ULJAS-tietojärjestelmään oli toteutettu uudistus, joka parantaa velallisten tietoa ulosoton vireilläolosta. Estettä kirjattaessa tietojärjestelmä ilmoittaa, mikäli asiasta ei ole lähtenyt vireilletuloilmoitusta. Tämän johdosta kihlakunnanulosottomies tarkistaa, miksi vireilletuloilmoitus ei ole lähtenyt, ja harkitsee onko asiasta lähetettävä vireilletuloilmoitus ennen esteen kirjaamista. Mikäli vireilletuloilmoitus ei ole aikoinaan lähtenyt esimerkiksi puutteellisen osoitetiedon johdosta, ja tämä tieto on vireilläolon aikana korjaantunut, lähettää kihlakunnanulosottomies vireilletuloilmoituksen, ellei vastaaja muutoin ole saanut tietoa asian vireilläolosta. Samalla vireilletuloilmoitusta täydennettiin selvityksellä millaisen ilmoituksen ulosottomies lähettää saatavan maksusta tai ulosottoperus-

teen kumoamisesta tai aiheettomuudesta. – Saadun selvityksen johdosta asian käsittely on oikeusasiamiehen kansliassa vielä kesken.

KIRJAUSMENETTELYN HUOLELLISUUS

AOA kiinnitti ulosottoviraston huomiota elatusapusaattavien kirjausten yhteydessä noudatettavaan huolellisuuteen, kun ulosottoasian velkasaldo oli jäänyt liian pieneksi elatusapusaattavien muutosta koskevan ilmoituksen tallentamisen yhteydessä tapahtuneen virheen ja ulosoton kirjanpitolaskelmassa olleiden virheiden johdosta.

Viivästyskoron kirjaamisessa tehdystä virheestä oli aiheutunut velalliselle vahinkoa, kun virheellisesti loppuun perityksi merkittyä saatavaa onkin ollut suorittamatta ja se oli kasvanut korkoa. AOA esitti ulosottoviraston harkittavaksi, miten se voi hyvittää velalliselle virheestä aiheutuneen vahingon ja pyysi ulosottovirastoa ilmoittamaan 1.3.2012 mennessä mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta (3578/4/10) (ks. myös jäljempänä 3775/4/10* s. XXX).

Ulosottovirasto ilmoitti 28.2.2012 päätöksestään hyvittää velalliselle aiheutunutta vahinkoa 500 eurolla.

HÄÄTÖMENETTELY

Sekä kanteluissa että tarkastuksissa selvitettiin häätömenettelyä hädettävän oikeusturvan toteutumisen kannalta. Häätötilanne on ulosottotäytäntöönpanossa perusoikeusherkkä menettely, jossa tulee erityisesti turvata ennakkollisen oikeusturvan toteutuminen, koska toimenpiteen kumoaminen jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja, kuten valitusta, käyttäen on rajoitettua.

AOA totesi Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottoviraston tarkastuksella hädän toimituspöytäkirjojen ja hädettävän kohteeseen jättämän omaisuuden käsittelyä koskevien asiakirjojen tarkastushavaintoihin nojautuen, että joko omaisuutta koskevasta päätöksestä tai häätöpöytäkirjasta tulee ilmetä, että ulosottomies on arvioinut omaisuuden ja todennut sen olevan hädän

hakijalle annettavassa omaisuuden käsittelypäätöksessä tarkoitettua ja häätöpöytäkirjassa tai valokuvamallalla yksilöityä omaisuutta. AOA antoi samansisältöisen kannanoton asiassa 3607/4/09 ja pyysi Valtakunnavoudinvirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä omaisuuden käsittelyä koskevan mallipohjan sisällöstä on antanut aihetta. Valtakunnavoudinvirasto ilmoitti ottavansa huomioon AOA:n kannanotot ulosoton Notes-järjestelmän kehittämistä koskevan työryhmän työssä. AOA tulee seuramaan työn edistymistä.

AOA katsoi kihlakunnanulosottomiehen menetelleen virheellisesti, kun hän oli ilman painavaa syytä määrännyt muuttopäivän aikaisemmaksi kuin viikko muuttokehotuksen tiedoksisaantipäivästä. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen menettelyn virheellisyydestä tämän tietoon (801/4/09).

MAKSUSUUNNITELMISTA

Ulosottomiehen vahvistamiin maksusuunnitelmiin liittyvät kysymykset olivat kanteluissa monipuolisesti esillä. Eräissä kanteluasiassa oli kysymys paitsi velallisen kuulemisesta myös siitä, että kihlakunnanulosottomies oli päättänyt velalliselle vahvistetun maksusuunnitelman raukeamisesta sellaisten syiden nojalla, joita ei ole laissa mainittu raukeamisen perusteeksi. Ratkaisussaan AOA katsoi, ettei ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettäminen ollut oikea-aikainen ja riittävä keino velallisen kuulemiseksi päätettäessä maksusuunnitelman raukeamisesta. Myös ulosoton asianmukaisuuden vaatimus tuli asiassa arvioitavaksi, kun velalliselle lähetetyt maksukehotus ja ennakoilmoitus ulosmittauksesta sisälsivät keskenään ristiriitaista tietoa maksusuunnitelman mukaisen maksun suorittamisesta. AOA katsoi, että menettely ei ollut ulosoton asianmukaisuuden vaatimuksen mukainen (1075/4/10).

5.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2011 tehtiin ulosoton tarkastukset Pirkanmaan sekä Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastoihin.

5.5.4 RATKAISUJA

KIHLAKUNNANULOSOTTOMIEHELLE SYYTE VIRKARIKOKSESTA

Kantelija arvosteli kihlakunnanulosottomiehen menettelyä hädän täytäntöönpanossa kertoen muun muassa, että häätökohteessa ollut omaisuus oli kihlakunnanulosottomiehen hyväksynnällä lahjoitettu pois.

Kantelun johdosta AOA:lle toimitetun selvityksen perusteella kihlakunnanulosottomies ei ollut hädän toimitamisajankohtana läsnä täytäntöönpanon kohteena olleessa huoneistossa, vaan oli puhelimitse tiedustellut huoneistossa läsnä olleelta hädän hakijalta huoneistossa olleesta omaisuudesta. Saamansa vastauksen perusteella ulosottomies oli antanut hädän hakijalle oikeuden arvottoman ja vähäarvoisen omaisuuden hävittämiseen. Häätötoimituksessa ei ollut läsnä ketään ulosottovirastosta, ei myöskään hädettävä. Kihlakunnanulosottomiehen poissaolo ei ilmennyt hänen toimituksesta laatimastaan pöytäkirjasta. Pöytäkirjan kohtaan selostus toimituksesta oli merkitty ”Vastaajan todettiin muuttaneen häätöpäätöksessä tarkoitetuista tiloista ja luovuttaneen ne hakijan hallintaan”.

AOA lähetti poliisihallitukselle esitutkintapyyynnön, koska hän katsoi olevan syytä epäillä kihlakunnanulosottomiehen syyllistyneen muun muassa virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tämän johdosta asianomaiselta poliisilaitokselta toimitettiin AOA:lle esitutkintapöytäkirja ja AOA:n lisätutkintapyyynnön johdosta lisätutkintapöytäkirja.

AOA pyysi valtakunnansyyttäjää nimeämään asiaan valtiosyyttäjän.

Kihlakunnanulosottomies oli esitutkinnassa myöntänyt, että hän ei häätöä toimitettaessa ole itse ollut läsnä häätökohteena olleessa asuinhuoneistossa, vaan oli tiedustellut kotoaan puhelimitse huoneistossa läsnä olleelta hädän hakijalta, oliko huoneistossa mitään normaalia koti-irtaimistoa arvokkaampaa omaisuutta. Edelleen kihlakunnanulosottomiehen esitutkinnassa kertomasta ilmeni, että saamansa vastauksen perusteella hän oli päättänyt antaa hädän hakijalle luvan

menetellä huoneistossa olevan kaiken omaisuuden suhteen hädän hakijan haluamalla tavalla. Kihlakunnanulosottomies oli esitutkinnassa viitannut asiassa omaisuuden käsittelystä tekemänsä päätökseen, jonka mukaan hakija sai menetellä häätöpäätöksessä tarkoitetuissa asuin- tai muissa tiloissa sekä niihin välittömästi liittyvällä alueella mahdollisesti olevan arvottoman tai vähäarvoisen omaisuuden suhteen haluamallaan tavalla.

AOA totesi, että ulosottokaaren säännös, jonka mukaan ulosottomies voi antaa hädettävän omaisuuden hävittämisen ulkopuolisen tehtäväksi tai antaa hakijalle tämän pyynnöstä luvan menetellä arvottoman tai vähäarvoisen omaisuuden suhteen haluamallaan tavalla, ei tarkoita sitä, että ulosottomies voisi antaa myös omaisuuden arvon tai laadun määrittämisen lupaa pyytäneelle hakijalle. Kihlakunnanulosottomies oli kuitenkin selvittänyt ja arvioinut huoneistossa olevan omaisuuden hädän hakijalta puhelimitse saamiensa tietojen perusteella ja tehnyt siten omaisuutta koskevan arvionsa ulosottoviranomaiseen nähden ulkopuolisen henkilön avulla. Tähän kihlakunnanulosottomiehelle ei ollut ollut lainmukaista oikeutta.

Hädän toimittaminen ja siihen liittyvä omaisuuden arvon ja laadun määrittäminen oli AOA:n mukaan ulosottomiehen keskeinen virkatehtävä. Hätökohteessa olevan omaisuuden arvolla ja laadulla oli merkitystä sille, tuliko ulosottomiehen ottaa omaisuus talteen. Tässä tapauksessa ulosottoviranomainen ei ollut missään vaiheessa itse todennut eikä arvioinut hätökohteessa ollutta omaisuutta. Kihlakunnanulosottomies ei myöskään ollut varmistanut, pitikö hädän hakijan omaisuudesta ilmoittama paikkansa.

Asianomistajana esitutkinnassa kuultu hädettävä oli toimittanut poliisille listan hätötoimituksen kohteena olevasta huoneistosta hävitetystä irtaimistosta. Lista oli otettu esitutkintapöytäkirjan liitteeksi. Sen mukaan hävitetyn irtaimiston arvo oli yhteensä yli 10 000 euroa. Lisäksi hädettävä oli kerjonut, että huoneistosta oli hävinnyt myös hänelle tunnearvoa sisältävää omaisuutta, esimerkiksi valokuvia ja urheilumitaleja sekä merkityksellisiä asiakirjoja, kuten passi.

Kihlakunnanulosottomies oli esitutkinnassa edelleen myöntänyt, että hänen allekirjoittamastaan hätötoi-

mitusta koskevasta pöytäkirjasta ei ilmennyt, että hän ei ollut ollut häätöpaikalla itse läsnä, vaan että asia oli hoidettu puhelimitse.

AOA totesi olevan selvää, että jos täytäntöönpanotokimuksesta laaditaan pöytäkirja, pöytäkirjan oli vastattava tosiasioita eli häätötoimituksen kulkua.

Kihlakunnanulosottomiehen häädöstä laatimasta pöytäkirjasta ei saanut kuvaa toimituksen tosiasiallisesta kulusta. Pöytäkirjasta ei ilmennyt kihlakunnanulosottomiehen poissaolo häätöpaikalta, siinä ei ollut mainittava huoneistossa olleesta omaisuudesta eikä siitä ilmennyt, miten omaisuuden suhteen oli menetetty. Pöytäkirjasta sai tapahtumien kulusta virheellisen käsityksen, että häädettävä olisi häädön alkaessa kuljettanut omaisuutensa pois huoneistosta ja että kihlakunnanulosottomies olisi itse ollut toimituksessa mukana ja todennut häädettävän menetelleen näin. Pöytäkirjasta ei käynyt ilmi se keskeinen häädettävän oikeuksiin vaikuttava seikka, että julkisen vallan käyttöä sisältävää häädettävän omaisuuden toteamista ja arviointia ei ollut suorittanut ulosottomies omakohtaisesti.

AOA katsoi, että kihlakunnanulosottomiehen menettely oli vastoin sitä, mitä valtion virkamieslaki ja ulosotto-kaari edellyttävät ulosottomiehen virkatoimen asianmukaiselta ja puolueettomalta hoitamiselta. Kun huoneistossa ollut omaisuus oli kihlakunnanulosottomiehen menettelyn takia hävitetty noudattamatta sitä, mitä häädettävän omaisuuden käsittelystä oli säädetty laissa, menettely oli loukannut yksityistä etua. Kihlakunnanulosottomiehen menettely oli myös omiaan heikentämään yleistä luottamusta ulosotto-toimen asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.

AOA:n mukaan kihlakunnanulosottomiehen tekemäksi epäiltyä tekoa ei kokonaisuutena arvostellen voinut pitää vähäisenä. Häädön täytäntöönpanossa oli kysymys ulosottomiehen virkatehtävien ydinalueeseen kuuluvan tehtävän hoitamisesta eli siten keskeisestä ulosottomiehen virkavelvollisuudesta. Kihlakunnanulosottomiehen oli täytynyt tietää, ettei hänen menettelynsä ollut voinut olla lainmukaista. AOA:n mukaan kihlakunnanulosottomiehen tekemäksi epäillyssä menettelyssä oli kysymys tahallisuudesta menettelystä.

Näillä perusteilla AOA katsoi olevan todennäköisiä syitä sen tueksi, että kihlakunnanulosottomiehen syyksi oli luettava rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettu virkavelvollisuuden rikkominen.

Kihlakunnanulosottomiehen teon laatu huomioon ottaen asiaa ei voinut AOA:n mielestä jättää pelkästään oikeusasiamiehen huomautuksen varaan. Perustuslain 110 §:n 1 momentin ja yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 2 momentin nojalla AOA määräsi valtionsyyttäjän nostamaan kihlakunnanulosottomiestä vastaan syytteen virkavelvollisuuden rikkomisesta.

AOA Sakslinin päätös 13.10.2011,
dnro 2422/2/11, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Kanta-Hämeen käräjäoikeus tuomitsi kihlakunnanulosottomiehen 14.3.2012 antamallaan tuomiolla syytteen mukaisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkorangaistukseen. Tuomio on lainvoimainen.

ULOSOTON VIREILLETULO-ILMOITUS PUUTTUI VIRHEELLISEN OSOITETIEDON VUOKSI

Kantelija ei ollut saanut ulosotosta vireilletuloilmoitusta Oikeusrekisterikeskuksen saatavista, koska hänen osoitetietonsa vankilaan oli merkitty virheellisesti Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmään. Kantelijalle oli aiheutunut menettelystä vahinkoa, koska täytäntöönpano oli päättynyt sittemmin varattomuusesteeseen ilman, että hän sai missään vaiheessa tietoa vireillä olleesta ulosotto-opperinnästä. Ulosottomies oli ulosottokaaren mukaisesti ilmoittanut varattomuusesteestä luottotietoyhtiölle, ja kantelijan luottotietorekisteriin oli merkitty maksuhäiriömerkintä.

AOA korosti, että asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on tärkeä perusoikeutena turvattu hyvän hallinnon tae.

AOA saattoi Oikeusrekisterikeskuksen tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ja kehotti virastoa kiinnittämään huomiota huolellisuuteen osoitetietojen tarkastamisessa ja rekisteriin merkitsemisessä.

AOA:n mukaan viranomaisen menettely ei täytä perusoikeutena turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Menettelystä on aiheutunut kantelijalle haittaa ja vahinkoa, kuten asian selvittämisestä aiheutuneita kuluja. Hän ei ole saanut lain mukaista mahdollisuutta vapaaehtoiseen suoritukseen tai väitteiden esittämiseen ulosottomenettelyn aikana ja seuranneesta varattomuusestemerkinästä on aiheutunut maksuhäiriömerkintä luottotietorekisteriin.

AOA esitti Oikeusrekisterikeskuksen harkittavaksi, miten se voi kohtuullisesti hyviyttää tässä asiassa aiheutuneen vahingon ja haitan.

AOA Sakslinin päätös 30.8.2011,
dnro 3879/4/10, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Oikeusrekisterikeskus ilmoitti 21.12.2011 maksaneensa kantelijalle hänen kanssaan kohtuulliseksi hyvitykseksi sopimansa 400 euroa.

TURVAKIELTOASIAKKAAN TIEDONSAANTIOIKEUS EI TOTEUTUNUT

AOA tutki toteutuuko perustuslain yhdenvertaisen kohdellun vaatimus sellaisten ulosottovelallisten osalta, joilla on voimassa olevan osoitteen turvakielto.

AOA totesi, että asianosaisen kuuleminen on tärkeää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Tämä ilmenee myös ulosottokaaresta, jossa edellytetään vireilletuloilmoituksen tai ulosmittauksen ennakkoilmoituksen lähettämistä. Ellei velalliselle ole annettu vireilletuloilmoitusta eikä ennakkoilmoitusta, hänelle on ulosmittauksen jälki-ilmoituksen yhteydessä tai muuten varattava tilaisuus osoittaa muuta omaisuutta ulosmitattavaksi tai asettaa mahdollinen vakuus. Myös valtioneuvoston asetuksen säännökset velallisen olinpaikan selvittämisestä lähtevät siitä, että selvittelyä on jatkettava, jos se ulosoton käytettävissä olevin kohtuullisin keinoin on mahdollista niin kauan kuin on aivan ilmeistä, että vastaajaa tai hänen olinpaikkaansa ei löydetä. Tässä tapauskohtaisessa harkinnassa on turvakieltoasiakkaiden osalta otettava huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat.

Saadun selvityksen mukaan oli jäänyt epäselväksi, oliko kihlakunnanulosottomiehen tietoon tullut, että velallisen puutteellinen osoite johtui turvakiellostä. Asiassa ei saatu yksiselitteistä selvitystä siitä, millainen ohjeistus osoitteen selvittämisestä ulosottovirastossa oli käytössä tarkoitettuna ajankohtana. Kihlakunnanulosottomiehen selvityksen mukaan asianmukaista kuitenkin oli, että niissä tapauksissa, joissa väestötietojärjestelmän näytörüudulle tulee tieto siitä, että tarkempia tietoja saa maistraatista, niitä pyydetään.

Ulosoton tietojärjestelmään tulisi olla Väestörekisterikeskuksen kanssa sovitun mukaisesti päivitetty turvakieltoon alaiset tiedot henkilön osoitteesta ja kotikunnasta. Tässä tapauksessa tietojärjestelmästä oli ilmennyt ainoastaan kotikunta. Tietojärjestelmään päivittyi myös tieto turvakiellostä, mikä saadun selvityksen mukaan ilmeni tietona osoitteenluovutuskielestä. Kihlakunnanulosottomies oli myös tehnyt niin sanotun VTJ-kyselyn väestötietojärjestelmään, jolloin järjestelmä antoi tiedon ”Kaikkia tietoja ei voida näyttää. Lisätietoja maistraatista”.

AOA katsoi, että kihlakunnanulosottomiehen olisi tullut ymmärtää, että kysymys oli turvakieltoon alaisesta osoitetiedosta, jonka hän olisi voinut selvittää ulosottotoimesta annetun asetuksen 5 §:n mukaisesti maistraatista. AOA saattoi kihlakunnanulosottomiehen tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta.

Turvakieltoasiakkaiden osoitteen selvittäminen

AOA totesi vielä, että velallisten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ulosoton ohjauksessa olisi syytä antaa tarkemmat ohjeet siitä, miten turvakieltoasiakkaiden osoitetiedot tulee selvittää väestötietojärjestelmästä. AOA ilmoitti tässä yhteydessä myös selvittävänsä ulosoton ohjeistuksen tarpeen ja sen, mihin toimenpiteisiin asianmukaisen tiedonkulun varmistamiseksi on ryhdytty.

Verohallinnon menettely

Myös Verohallinnossa oli menetelty virheellisesti turvakiellon alaisen osoitteen merkitsemisessä Verohallinnon asiakastietokantaan. Verohallinto oli palauttanut sekä pankkitilin ulosmittauksen kautta kertyneet varat että perityt viivästysseuraamukset ja ulosottomaksut ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi Pääkaupunkiseudun verotoimisto ilmoitti, että se tulee kiinnittämään huomiota turvakiellon alaisten tietojen käsittelyä koskevan ohjeistuksen kouluttamiseen ja panostamaan mahdollisuuksien mukaan asiakkaiden ohjaukseen veroasioiden käsittelyn yhteydessä.

AOA kiinnitti verotoimiston huomiota huolellisuuteen osoitetietojen käsittelyssä.

AOA Sakslinin päätös 11.8.2011, dnro 2910/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti selvittäneensä osoitetietojen puutteellista välittymistä väestötietojärjestelmästä ulosoton tietojärjestelmään. Se havaitsi kolme tapausta, joissa vain kuntatieto välittyi. Näistä kahden kanteluasian lisäksi yhden osalta virheen syytä ei pystytty selvittämään. Virasto antoi 2.1.2012 turvakiellon alaisten tietojen käsittelystä ulosotossa ohjeen ja ilmoitti valmistelewansa ULJAS-järjestelmään muutoksia turvakieltomerkintöihin sekä antavansa näissä asioissa koulutusta ulosoton virkamiehille vuonna 2012.

ULOSOTTO EI SAA VAARANTAA VELALLISEN OIKEUKSIA

Kantelija arvosteli Kelaa ja ulosottovirastoa siitä, että häneltä perittiin samaan aikaan vanhaa elatusapuvakaa ulosoton kautta ja Kelan tekemän maksuvaatimuksen perusteella. AOA katsoi, että saadessaan tietää Kelan suorittamasta, mahdollisesti päällekkäisestä perinnästä, ulosottoviraston olisi tullut varmistua, ettei ulosottovelallisen asema vaarannu esimerkiksi suojaosuuden alittumisen takia.

AOA totesi, että päävastuu elatusapua koskevan perinnän asianmukaisesta hoitamisesta on ollut kuitenkin ulosoton hakijalla eli Kelalla. AOA korosti, että tällaisessa

sa tilanteessa ulosoton hakijana olevan tahon ja täytäntöönpanoviranomaisen (asianomainen ulosottovirasto) tulee toimia yhteistyössä, etteivät velallisen laissa säädetyt oikeudet vaarannu. AOA:n mukaan olisi asianmukaista, että Kela ulosoton hakijana suorittaisi kantelijalle mahdollisesti aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta asianmukaisen hyvityksen.

AOA Pajuojan päätös 17.2.2011, dnro 3059/4/09, esittelijä Tapio Rätty

VAKIINTUNEET ULOSOTTOKÄYTÄNNÖT VOIVAT OLLA ONGELMALLISIA

Asioissa oli kysymys siitä, olisiko maksuvelvollisen tulo tullut ulosmitata tuomiolauselmanakon täytäntöönpanemiseksi, vaikka siten sakolle ei olisi kertynyt vuodessa täysimääräistä suoritusta. Kysymys olisi ollut lisää ulosmittauksesta.

Ulosotossa noudatetaan vuoden määräaikaa ja menettelyä, jossa maksuvelvollinen joko haastetaan muunTORangaistuksen määräämistä koskevaan oikeudenkäyntiin tai asia palautetaan Oikeusrekisterikeskuskelle maksuvelvollisen etsintäkuuluttamiseksi. Tämä tapahtuu tilanteessa, jossa vankeudeksi muunnetavissa olevalle sakolle ei näyttäisi kertyvän ulosmittauksesta täysimääräistä suoritusta vuoden määräajassa. AOA piti tätä vakiintunutta käytäntöä monessa suhteessa varsin ongelmallisena. AOAn mukaan käytäntöjen mahdollinen vaihtelevuus voi jopa vaarantaa velallisten yhdenvertaisen kohtelun.

AOA lähetti Valtakunnanvoudinvirastolle päätöksistään jäljennökset tiedoksi ja sen harkinnan mukaan otettavaksi huomioon ulosottomenettelyä kehitettäessä.

AOA Sakslinin päätökset 31.3.2011, dnrot 3395/4/09 ja 1430/4/10, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

VALTION PERIMISKUITIN TIEDOT JA KIRJAAMISEN HUOLELLISUUS

AOA katsoi, että valtion perimiskuittiin ”korkosaataviksi” merkittävien erien tarkempi yksilöinti perimiskuitissa toteuttaisi paremmin ulosoton avoimuuden vaatimusta ja jakoilmoitusta koskevan säännöksen säätämisen taustalla ollutta ajatusta siitä, että velallinen saa jakoilmoituksesta tietää tarkan perintätilanteen. Lisäksi AOA katsoi, ettei valtion perimiskuitti täytä ulosottokaaren edellytyksiä siltä osin kuin se ei sisällä tietoa saatavan jäljellä olevasta määrästä eriteltynä saatavan osien mukaisesti. AOA saattoi käsityksensä Valtakunnanvoudinviraston tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan 29.6.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin havaittu perimiskuitin puutteellisuus on mahdollisesti johtanut.

AOA kiinnitti ulosottoviraston huomiota asioiden kirjaamisessa noudatettavaan huolellisuuteen, kun kirjoitusvirheen takia kuluja oli kirjattu ulosoton tietojärjestelmään korkosaatavaksi.

AOA Sakslinin päätös 9.12.2011,
dnro 3775/4/10*, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

KONKURSSIN JULKISSELVITYKSEN VALVONTA

Kantelija oli osakeyhtiön hallituksen jäsenenä hakenut yhtiön konkurssiin. Kun konkurssimenettely oli konkurssin raukeamista koskevan pesänselvittäjän esityksen jälkeen siirtynyt käräjäoikeuden päätöksellä julkisselvitykseen, hän ei mielestään ollut saanut konkurssiasiamiehen toimistolta riittävästi tietoa julkisselvityksen kestosta, konkurssipesän tilanteesta ja julkisselvittäjän toimenpiteistä.

Julkisselvityksen aluksi oli laadittu julkisselvityksen toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelman mukaan julkisselvittäjä selvittää tavanomaisten säännönmukaisen pesänhoitotoimenpiteiden lisäksi mahdolliset takaisinsaanti- ja rikosperusteet sekä ajaa tarvittaessa kanteet yhtiön konkurssipesän velallisselvityksessä ja yhtiön toiminnasta laaditussa erityistilintarkastuksessa esiin tuotujen seikkojen perusteella. Toimintasuunnitelman mukaan julkisselvittäjä raportoi julkisselvityksen

etenemisestä vuosittain konkurssiasiamiehelle konkurssiasian neuvottelukunnan suosituksen mukaisella selonteolla. Lisäksi toimintasuunnitelmassa edellytetään, että julkisselvittäjä raportoi ennen merkittäviä kuluja aiheuttaviin toimenpiteisiin, kuten oikeudenkäynteihin, rikosilmoituksiin ja erityistarkastuksiin, ryhtymistä.

Toimintasuunnitelmasta huolimatta konkurssiasiamiehen tehtävään määräämä konkurssiylitarkastaja ei ollut vaatinut julkisselvittäjää toimittamaan vuosiselontekoa. Konkurssiasiamies oli lisäselvityksessään todennut, että usein raportointi on vuosiselontekoa tiiviimpää, mutta vapaamuotoista, ja näin oli ollut tässäkin tapauksessa. Yhtiön julkisselvityksessä selvitystyö oli eri vaiheiden ja harkinnan jälkeen pelkistynyt yhteen takaisinsaantia koskevaan sovintoon ja siihen perustuvaan saatavan perintään. Julkisselvitystä valvova konkurssiylitarkastaja ei katsonut tarpeelliseksi edellyttää erillisiä julkisselvittäjän vuosiselontekoja, koska hän oli ollut koko ajan tietoinen julkisselvityksen etenemisestä.

Kysymys lopputilityksen ajankohdasta on konkurssilain säännöksen nojalla jäänyt julkisselvittäjän harkintaan, kun sovinnon mukaiset suoritukset olivat vielä kesken. Näin ollen valvontamenettely ei ole ollut virheellinen tältäkään osin.

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt konkurssiylitarkastajalle sähköpostiviestin, jossa hän oli kertonut olevansa täysin tietämätön konkurssiasian etenemisestä ja tämänhetkisestä tilasta. Kantelija vetosi oikeuteensa saada tietoonsa konkurssipesän vuosiselonteot. Kantelija tiedusteli myös, kuinka kauan yhtiön konkurssiasian selvittely voi kestää. Konkurssiylitarkastaja vastasi kantelijalle ja kertoi kehottaneensa julkisselvittäjää antamaan konkurssiasiamiehelle selonteon kantelijan kirjoituksen johdosta. Hän korosti, että julkisselvittäjä täyttää selonteko- ja tiedotusvelvollisuutensa konkurssiasiamiehen kulloinkin määräämällä tavalla. ”Yleistä selonteko- ja tiedonantovelvollisuutta velallista kohtaan julkisselvittäjällä ei ole. Julkisselvityksen lopputilitys annetaan velalliselle tiedoksi”, hän totesi.

OM on lausunnossaan katsonut muun muassa, että velallisella on konkurssilaissa tarkoitettu yleinen tietojensaantioikeus siitä riippumatta, onko konkurssipesä pesänhoitajan hallinnassa vai onko pesään määrätty julkisselvittäjä. AOA yhtyi tähän näkemykseen.

Konkurssiasiamiehellä oli päättävältä sen suhteen, millaista selvitystä konkurssipesän hoidosta julkisselvittäjältä vaadittiin. AOA totesi, että on kuitenkin velallisen yleisluontoisen tiedonsaantioikeuden kannalta ongelmallista, jos selvitys toteutetaan täysin epävirallisen yhteydenpidon avulla. Velallisen tiedonsaanti on perusteltua esimerkiksi mahdollista oikeudenkäyntiä, verotusta tai etuudenhankkimista varten ja julkisselvityksen avoimuuden toteuttamiseksi siten, että se vastaa lainsäätäjän tarkoitusta konkurssipesän hallinnossa. Tässä tapauksessa konkurssiasiamies oli myös vahvistanut toimintasuunnitelman, jossa tätä edellytettiin.

Konkurssiylitarkastaja ei ollut myöskään toimittanut kantelijalle julkisselvittäjän kantelijan vaatimuksen johdosta konkurssiasiamiehelle laatimaa selvitystä sellaisenaan. Vastaus ei sisältänyt julkisselvittäjän selontekoa pesän kustannuksista siten kuin konkurssilain 14 luvun 11 §:ssä edellytetään. Tältä osin AOA katsoi konkurssiylitarkastajan menetelleen virheellisesti. Hän saattoi käsityksensä velallisen tiedonsaannin puutteista konkurssiasiamiehen ja konkurssiylitarkastajan tietoon.

Kantelija arvosteli julkisselvittäjää muun muassa takaisinsaantiperusteiden selvittämisessä ja päätöksen-teossa kanteiden nostamisen yhteydessä. Päätösvalta asiassa oli kuulunut julkisselvittäjälle, jonka asianaajolisia ratkaisuja AOA ei toimivaltansa puitteissa tutkinut. Muilta osin AOA katsoi, ettei julkisselvittäjän ollut osoitettu menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan.

AOA Sakslinin päätös 30.3.2011,
dnro 1589/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VANHENTUNEENA PERITYLLE SAATAVALLE ON MAKSETTAVA PALAUTUSKORKO

Kantelija arvosteli ulosottoviraston ja Oikeusrekisterikeskuksen menettelyä Oikeusrekisterikeskuksen sähköisellä hakemuksella ulosottoperintään lähettämän saatavan perinnässä. Kantelija kertoo, että saatava oli vanhentunut jo tammikuussa 2005. Silti sitä oli peritty ulosottoiteitse vuodesta 2005 alkaen aina maaliskuulle 2009 saakka. Aiheettomasta perinnästä oli aiheutunut kantelijalle suuria vaikeuksia muiden asioiden hoidos-

sa ja useita maksuhäiriömerkintöjä luottotietorekisteriin. Oikeusrekisterikeskus oli virheen paljastuttua palauttanut aiheettomasti perityn pääoman, mutta ilman korkoa. Saatun selvityksen mukaan aiheeton perintä oli johtunut Tampereen raastuvanoikeudessa 1993 tehdystä väärästä merkinnästä tuomioistuinten tuomiolauselmajärjestelmään. Merkinnästä puuttui rasti kohdasta, joka ilmoitti saatavan olevan menettämisu-raamus. Tällöin saatava oli kirjautunut sakkorekisteriin valtiolle tulevana korvauksena ja ulosoton tietojärjestelmään tuomiolauselmasaatavana.

Hallituksen esityksessä sakkotäytäntöönpanolaiksi on selvitetty vastuusuhteita sakkorekisterin tietoja käytetäessä. Suhteessa rekisteröityyn henkilöön rekisterin-pitäjä on tarkoitettu asettaa vahingonkorvausvastuuseen, vaikka virheen olisi tehnyt tuomioistuin tai muu tietoja sakkorekisteriin tallettanut taho.

Oikeusrekisterikeskus on selvityksessään myöntänyt vastuunsa tietojen virheellömyydestä ja oikeasta käytöstä. Kanteluasiassa tuomiolauselmajärjestelmään kirjatut tiedot eivät olleet sinänsä ristiriitaisia eikä asiassa tullut esiin myöskään mitään muuta sellaista, jonka perusteella Oikeusrekisterikeskuksen olisi erikseen tullut selvittää tuomiolauselman sisältöä saatavan luonteen varmistamiseksi.

AOA katsoi, että Oikeusrekisterikeskuksen ei ole osoitettu menetelleen henkilötietolaissa säädetyn rekisterinpitäjän huolellisuusvelvollisuuden vastaisesti sakkorekisterin tietojen käsittelyssä.

Selvityksestä ilmeni, että suoraan kantelijalle palautetulle määrälle oli maksettu sakkotäytäntöönpanolain 22 §:n mukaista palautuskorkoa, muttei sen sijaan kuittaukseen käytetylle ja ulosottoon palautetulle määrälle. Oikeusrekisterikeskus on perustellut tätä menettelyä sillä, että varojen kertymääikaan kantelijalla oli ollut ulosotossa muitakin saatavia, joten varat eivät olleet valtion hallussa perusteetta. Kuittauksen osalta Oikeusrekisterikeskuksella on ”oletettu olleen” avoinna muitakin saatavia, jolloin tämäkään rahamäärä ei ole ollut valtion hallussa perusteetta.

Sakkotäytäntöönpanolain 22 §:ssä ei ole rajoitettu niitä tilanteita, joissa palautukselle tulee maksaa korkoa. Näin ollen lainkohdan sanamuodon – jota myös hallituksen esityksen perustelut tukevat – mukaista olisi tul-

kita, että palautusperusteesta tai muistakaan rahan hallussapidon olosuhteista huolimatta korko on maksettava aina koko palautusmäärälle. Koron maksamisen asianmukaisuutta on perusteltu nimenomaan sillä, että rahamäärä on ollut valtion hallussa perusteet- ta. AOA:n mielestä toteamuksen ei ole tarkoitettu rajoit- tavan koron-maksuvelvollisuutta. Lainvalmisteluasiakir- joista ei ole pääteltävissä, että koronmaksulle voitaisiin asettaa ehtoja sen mukaan, olisiko ne voitu käyttää muun valtion saamisen suoritukseksi, jos niitä ei olisi käytetty tämän vanhentuneen saatavan suoritukseksi.

AOA katsoi Oikeusrekisterikeskuksen menetelleen lain- vastaisesti, kun se ei ollut maksanut sakkotäytäntöön- panolain 22 §:ssä tarkoitettua kuuden prosentin pa- lautuskorkoa ulosottoon tilittämilleen 2 879,06 eurol- le ja kuittaukseen käyttämilleen 1 772 eurolle.

Virhe ei olisi ollut havaittavissa ilman, että täytäntöön- panoperusteena oleva tuomioistuimen päätös liitetään hakemusasiakirjoihin. Ulosoton ULJAS-tietojärjestel- män käyttöönoton yhteydessä omaksuttiin OM:n tieto- tekniikkakeskuksen ohjeesta ilmenevä käytäntö, että julkisoikeudellisten hakijoiden, kuten Oikeusrekisteri- keskuksen ja veroviranomaisen, ei tarvitse liittää täy- täntöönpanoasiakirjaa hakemukseen. Valtakunnan- voudinvirastosta saadun tiedon mukaan kantelussa tarkoitettun tyyppisiä virheitä ei ole tullut esille ulosot- tokäytännössä. AOA katsoi, että ulosottovirasto ei täs- sä asiassa ollut menettänyt lainvastaisesti.

AOA painotti vielä, että sähköisessä tiedonsiirrossa ko- rostuu rekisterien, tässä tapauksessa sakkorekisterin, tietojen luotettavuusvaatimus. Oikeusrekisterikeskus- kaan ei voi säännönmukaisesti tarkastaa tuomiolau- selmajärjestelmän tietojen oikeellisuutta.

Lainkäyttöasioiden käsittelyä ja täytäntöönpanoa pal- velevasta valtakunnallisesta tietojärjestelmästä sääde- tään 1.12.2010 voimaan tulleessa laissa oikeushal- linnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja laissa tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä rat- kaisuistaan. Viimeksi mainitun lain nojalla annetussa OM:n asetuksessa on korostettu merkintöjen tekijöiden velvollisuutta tarkistaa tietojen oikeellisuus erityisesti täytäntöönpanoasiakirjoissa. Tietojärjestelmän kehitty- misen myötä myös tietojen kirjaamisen oikeellisuuden varmistamiseen on säännösten avulla kiinnitetty huomio- ta. Oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän asteittainen käyttöönotto viiden vuoden kuluessa mer- kitsee myös sitä, että ulosottoviranomainen saa täy- täntöönpanoasiakirjaa koskevat tiedot kaikkien haki- joiden osalta tietojärjestelmästä. Tämän vuoksi AOA katsoi, ettei hänellä ollut aihetta puuttua menettelyyn enemmälti. AOA saattoi Oikeusrekisterikeskuksen tie- toon käsityksensä sen lainvastaisesta menettelystä palautuskoron maksamisessa ja pyysi Oikeusrekiste- rikeskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta.

AOA Sakslinin päätös 13.9.2011,
dnro 1454/4/09, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Oikeusrekisterikeskus ilmoitti, että se on maksanut kantelijalle AOA:n päätöksen mukaisesti korkoa ulos- ottoon palautetulle määrälle 95,56 euroa ja kuitatulle rahamäärälle 442,14 euroa. – Asia ei anna AOA:lle aihetta enempään toimenpiteisiin.

5.6 SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhan- turvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa säädetään, että oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä Rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

5.6.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Hallitus ilmoitti hallitusohjelmassaan 22.6.2011 käynnistävänsä puolustusvoimien laajan uudistuksen, jonka tavoitteena on Suomen puolustuskyvystä huolehtiminen ja pysyvien kustannussäästöjen aikaansaaminen. Uudistuksella sopeutetaan puolustusvoimat pieneneviin ikäluokkiin ja kasvaviin kustannuspaineisiin ylläpitäen ja kehittäen puolustuksen ennaltaehkäisykykyä. Sen lähtökohtana ovat kriisiajan puolustusvoimien mitoitus ja tehokas toiminta. Puolustusvoimien säästöohjelman toteuttaminen edellyttää sopeuttamistoimien aloittamista välittömästi vaalikauden alussa. Hallitusohjelman mukaan asevelvollisuutta kehitetään Risto Siilasmaan johdolla asiaa selvittäneen työryhmän raporttiin tukeutuen.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta päättivät loka-kuussa 2011 käynnistää uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelut. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2012 aikana.

Puolustusvoimain komentaja ilmoitti syyskuussa pitämässään tiedotustilaisuudessa puolustusvoimien tekemän vuoden 2012 alussa puolustusvoimauudistusta koskevan kokonaisuuden poliittista päätöksentekoa varten. Uusi organisaatio esitetään otettavaksi käyttöön 2015 alusta lukien. Puolustusvoimain komentajan mukaan yleinen asevelvollisuus säilytetään sitä edelleen kehittäen. Varusmiespalveluksen kesto voidaan lyhentää parilla viikolla käytännön järjestelyjen takia, mutta puolustusvoimat ei tule esittämään siirtymistä neljän kuukauden palvelusaikaan.

Puolustusministeriössä valmisteltiin asevelvollisuuslain muutos, jossa varusmiesten palvelusaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi 15 vuorokaudella tammikuun 2013 saapumiserästä lukien. Palvelusaika lyhenisi kuudesta viiteen ja puoleen kuukauteen, yhdeksästä kahdeksaan ja puoleen kuukauteen tai kahdestatoista yhteentoista ja puoleen kuukauteen.

Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn uudistamista valmistelleen työryhmän mietintö valmistui toukokuussa. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on lainsäädännön selkeyttäminen ja päätöksentekomenettelyn parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen.

Maaliskuussa valmistuneen siviilipalveluksen kehittämistyöryhmän mietinnön mukaan siviilipalvelusvelvollisia tulisi aktiivisesti kannustaa ja ohjata yhteiskunnan kannalta mahdollisimman hyödyllisiin palveluspaikkoihin. Varusmiespalveluksen keskeyttäneen tulisi päästä siviilipalveluksen peruskoulutukseen mahdollisimman nopeasti keskeyttämisen jälkeen. Myös naisilla tulisi olla ainakin vapaaehtoisina mahdollisuus suorittaa siviilipalvelus samaan tapaan kuin asepalvelus.

Tammikuussa 2011 kotiutuneiden varusmiesten loppukyselyssä simputuskokemusten todettiin kääntyneen laskuun. Noin 75 % vastaajista ei ilmoittanut kokeensa simputusta lainkaan palveluksensa aikana. Palautekyselyn perusteella naiset olivat miehiä merkittävästi motivoituneempia palvelukseensa.

Noin 20 000 varusmiestä antaa vuosittain palautteen varusmiesten loppukyselyssä. Palaute on merkittävä työkalu koulutusjärjestelmää kehitettäessä ja myös joukko-osastojen kouluttajille. Sen perusteella voidaan

kehittää päivittäistä palvelusta ja ottaa huomioon palveluksen tuloksellisuutta haittaavat tekijät koulutusjärjestelyjä suunniteltaessa.

Vuonna 2011 vapaaehtoiseen naispalvelukseen haki lähes 700 naista. Vain kaksi kertaa eli vuosina 1995 ja 1997 hakijoita on ollut enemmän. Reserviin oli vuoden 2011 alkuun mennessä koulutettu noin 4 900 naista, joista viime vuosina noin 70 % oli saanut johtajakoulutuksen.

Myös Porin Prikaatin kouluttaman Suomen kansainvälisen valmiusjoukon hakijamäärä nousi hieman. Kansainväliseen valmiusjoukkoon haki 540 henkilöä, joista 20 oli naisia. Vuonna 2010 hakijoita oli yhteensä 525.

Varusmiesten peruskoulutuskauden aikaiset keskeytykset olivat suunnilleen edellisvuoden luokkaa. Tammikuun saapumiserästä 13,7 % keskeytti asepalveluksensa ensimmäisen kahdeksan viikon aikana. Edellisvuoden poistumaan verrattuna keskeytymisprosentti kasvoi hieman. Tammikuun saapumiserästä poistumat ovat selvästi suuremmat kuin heinäkuun saapumiserässä.

Vuoden 2011 kutsuntoihin osallistuneista määrättiin palvelukseen 76,6 % eli vähemmän kuin edellisvuonna, jolloin palvelukseen määrättyjen osuus oli 77,8 %. Kysymyksessä olevan vuonna 1993 syntyneen miesikäluokan koko oli noin 34 300. Uudelleen tarkastettavaksi eli E-luokkaan määrättiin 6,5 %, joista arviolta puolet tulee päättämään lopulta palvelukseen. Siviilipalvelukseen hakeutui 1,8 % kutsuntoihin osallistuneista, mikä merkitsi pientä laskua edellisvuoteen verrattuna (2,0 %).

Eduskunta päätti puolustusvoimien ravitsemuspalvelujen yhtiöittämisestä 1.1.2012 lukien. Valtioneuvosto oikeutettiin luovuttamaan puolustusvoimien hallinnossa olevaa omaisuutta perustettavalle osakeyhtiölle, jonka päätoimialana ovat ravitsemuspalvelut. Osakeyhtiö on Suomen valtion kokonaan omistama ja kuuluu valtioneuvoston kanslian hallinnonalaan. Puolustusvoimien ruokahuollon palveluskeskuksen henkilöstö siirtyi osakeyhtiön palvelukseen.

Rajavartiolaitos siirtyi 1.1.2011 lukien kaksiportaiseen hallintorakenteeseen. Raja- ja merivartiolaueiden johtopaikat lakkautettiin. Muutoksen jälkeen raja- ja merivartiostot ovat kaikki organisaatioiltaan kaksiportaisia.

Suomi osallistuu NATO:n ISAF-operaatioon Afganistanissa noin 200 sotilaalla. Joukkojen vähentäminen alkaa 50 sotilaan kotiuttamisella vuonna 2012. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa siirrytään asteittain kouluttajatehtäviin, ja samalla Suomen kokonaisosallistuminen painottuu kehitysyhteistyöhön, siviilikriisinhallintaan ja Afganistanin turvallisuusviranomaisten koulutukseen.

Tasavallan presidentti päätti joulukuussa Suomen osallistumisesta YK:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioon Libanonissa enintään 200 sotilaan jääkärikomppanialla toukokuusta 2012 alkaen.

Merivoimien miinalaiva Pohjanmaa osallistui kolmen kuukauden ajan Euroopan unionin Atalanta-operaatioon Afrikan rannikolla. Päätehtävänä oli meriliikenteen ja avustuskuljetusten suojaaminen alueella.

Tampereen yliopistossa tehtiin tutkimus puolustusvoimien henkilöstön ja varusmiesten tasa-arvosta. Puolustusvoimien erityisvahvuuksia olivat hyvät yhteishenkilähtöyhteisössä ja sen tarjoama tuki. Naisasiantuntijat ja siviilit katsoivat tasa-arvossa olevan enemmän kehitettävää kuin muihin henkilöstöryhmiin kuuluvat.

Helsingin yliopistossa julkaistussa väitöskirjassa tarkasteltiin ryhmäkiinteyden muodostumista varusmiespalveluksen aikana. Tutkimuksen mukaan neljän kuukauden yhdessäoloa voitiin pitää minimiaikana ryhmien muodostumisessa. Tutkimuksessa nousi esille johtajien läsnäolon merkitys. Johtajien osallistuminen jatkuvasti joukon toimintaan niin varusmiespalveluksen aikana kuin myöhemminkin oli tärkeää ryhmäkiinteyden muodostumisen kannalta.

Tampereen yliopistossa valmistuneessa väitöskirjassa puolestaan tarkasteltiin varusmies- ja siviilipalveluksen ulkopuolelle jääneiden nuorten miesten psykososiaalista hyvinvointia. Tutkimuksessa selvitettiin tälle kohderyhmälle kehitetyn Time out! Aikalisä! Elämä raitteilleen -tukipalvelun vaikuttavuutta. Palveluksen ulkopuolelle määrätty miehet erosivat taustoiltaan, elämäntavoiltaan ja psykososiaaliselta hyvinvoinniltaan

merkittävästi palvelukseen määräytyistä miehistä. He olivat jo lapsuusajan elinoloiltaan palvelukseen määrättyjä miehiä heikommassa asemassa. Aikuisikään päästyään heidän tielleen oli kasautunut palvelukseen määrättyjä enemmän erilaisia psyykkisiä ja sosiaalisia ongelmia, kuten päihteiden ongelmakäyttöä, taloudellisia vaikeuksia, työttömyyttä, asunnottomuutta ja psyykkistä oireilua. Tukipalvelulla oli ollut positiivinen vaikutus nuorten miesten elämään.

Puolustusvoimissa otettiin käyttöön sosiaalisen median strategia. Se tavoittelee vuorovaikutuksen lisäämistä asevelvollisten kanssa sekä korostaa työssä ja oppimisessa uusien yhteisöllisten tapojen merkitystä. Strategian mukaan henkilöstö voi tulevaisuudessa tehokkaasti hankkia, jakaa ja yhdessä tuottaa tietoa erilaisilla yhteisöllisen median välineillä. Sotaharjoituksissa puolustusvoimilla on jo ollut koekäytössä sotaharjoituksen Facebook-sivusto ja Twitter, joista saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä. Puolustusvoimien henkilöstölle on annettu ohjeet toiminnasta sosiaalisessa mediassa. Varusmiehille ja reserviläisille on laadittu ohje muun muassa valokuvaamisesta, paikkatietojen antamisesta sekä palvelusturvallisuudesta toimittaessa sosiaalisessa mediassa.

Pääesikunnassa joulukuussa järjestetyssä seminaarissa esiteltiin Digitaalinen kasarmi -niminen hanke. Tarkoituksena on tuoda puolustusvoimat lähemmäksi älypuhelimia ja sosiaalista mediaa aktiivisesti käyttäviä nuoria. Suunnitelmassa on tuottaa langattoman verkon avulla järjestelmä, jota varusmiehet pystyvät käyttämään omilla mobiili- tai tablettilaitteillaan.

Puolustusvoimat uudisti varusmiespalveluksen suorittamisesta annetut palvelustodistukset ja henkilöarvioinnit. Tavoitteena on, että varusmies saisi luettua hyväkseen palveluksensa aikana hankkimaansa osamista myöhemmissä opinnoissa ja hyödyntää osamistaan työelämässä.

Puolustusvoimat otti myös käyttöön uudet kuntotestimenetelmät. Varusmiesten kuntotesteihin ei enää sisälly esimerkiksi leuanvetoa ja selkälihakliikkeitä. Tarkoituksena on parantaa testien luotettavuutta. Kestävyyttä ja hapenottoa arvioidaan edelleen 12 minuutin juoksutestillä.

5.6.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varusmiehet – joskus myös varusmiesten vanhemmat – ja vakinainen henkilökunta. Kantelukynnys on korkea asepalvelusta suorittaville. He katsovat usein parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksen päätyttyä. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita otetaan selvitetäväksi myös oikeusasiamiehen omasta aloitteesta varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä ja palvelupaikoista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan lähinnä päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myös lääkintähuollostasta ja varusmiesten kohtelusta kannellaan jonkin verran. Oikeusasiamies on eri yhteyksissä korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tällaisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi yleensä puuttua.

Puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 57 (edellisenä vuonna 37). Niitä ratkaistiin 54 (37), ks. kaavio seuraavalla sivulla. Varusmiesten määrään nähden kanteluita tehdään siis vähän. Viime vuosina Pääesikunnan oikeudellisen osaston sisäinen laillisuusvalvonta on toisaalta tehostunut, mikä saattaa vaikuttaa oikeusasiamiehelle tehtävien kantelujen määrään.

Puolustushallintoa koskevissa asioissa on ollut vakiintuneesti erittäin korkea toimenpideprosentti. Vuonna 2011 se oli kuitenkin vain 15,8. Esimerkiksi vuonna 2005 toimenpideprosentti oli peräti 45,2 (ks. kaavio seuraavalla sivulla).

5.6.3 TARKASTUKSET

Varuskuntatarkastuksia on perinteisesti suorittanut se ratkaisija – oikeusasiamies tai jompikumpi apulais-oikeusasiamiehistä –, jolle tehtävä kuuluu ratkaisijoiden keskinäisen työnjaon perusteella. Vuodesta 2010 tarkastuksia ovat voineet tehdä myös ratkaisijan määräämät esittelijät.

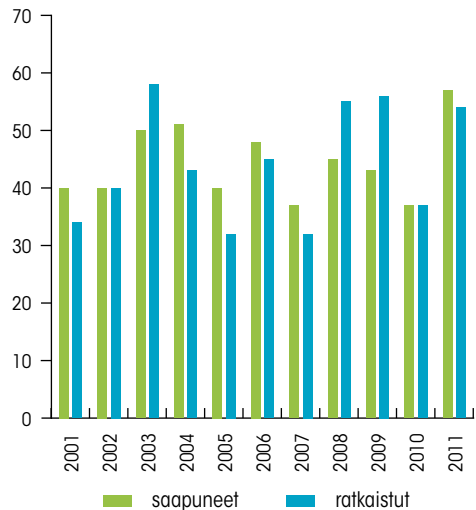
Vuonna 2011 tarkastettiin Viestirykmentti, Satakunnan lennosto, Maavoimien Esikunta, Etelä-Savon Alueoimisto, Ilmavoimien Esikunta, Ilmasotakoulu, Viestikoe-laitos, Tykistörikaati, Porin Prikaati, Lapin Lennosto ja Lapin Ilmatorjuntarykmentti. Lisäksi vierailtiin Pääesi-kunnan oikeudellisella osastolla.

Varuskuntatarkastusten yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat hoidetuksi tällä tavoin. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutkinnan. Puhuttelutilaisuuksissa kävijöiden määrä on varsin vaihteleva. Tykistörikaatissa kävijöiden määrä oli peräti 46 henkilöä.

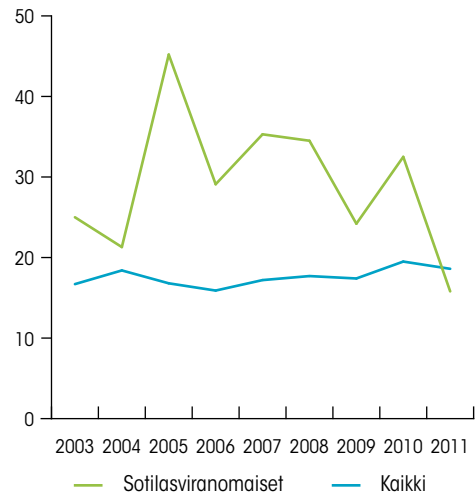
Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet ilmi. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikirjuriin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

TARKASTUSHAVAINTOJA

Tarkastusten yhteydessä tulivat esille muun muassa puolustusvoimien uudessa palkanmaksujärjestelmässä ilmenneet ongelmat. AOA otti asian omana aloitteena selvitettäväksi (2357/2/11). Asiasta tuli oikeusasiamiehelle myös useita kanteluita. Palkanmaksun ongelmia selvitettiin Pääesikunnassa marraskuun lopulla suoritettuna käynnin yhteydessä. Tuolloin pyydettiin vielä selvitystä vuodenvaihteen 2011 ja 2012 tilanteesta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Pääesikunnassa sekä Maavoimien ja Ilmavoimien Esikunnassa keskusteltiin ympäristöasioista. Erityisesti ampumaratojen ja -alueiden ympäristölupa-asiat ovat nousseet viime vuosina näkyvästi esille ja niistä on tullut oikeusasiamiehellekin kanteluja.

Varusmiesten taloudelliset ongelmat ovat yksi tarkastuksilla esiin nouseva kestoaihe. Suurin osa sosiaalikirjuri- ja kuraattorien käsittelemistä asioista koskee toimeentuloa. Varusmiesten talousongelmat liittyvät tyypillisesti velkaantumiseen, esimerkiksi pikavipeistä aiheutuviin maksuhäiriömerkintöihin. Suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa varusmiehet ovat ensimmäisen kuuden kuukauden aikana, jolloin päiväraha on selvästi pienempi kuin pitempään palvelevilla. Erityisen huolestuttavia ovat siviilissä yksin asuvien varusmiesten toimeentulo-ongelmat.

Sosiaalikirjuri- ja kuraattorit pitivät hyvänä vuoden 2011 alusta voimaan tullutta nuorisolain muutosta, jossa säädetään muun muassa etsivästä nuorisotyöstä. Sen tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja saada hänet tarvittavien palvelujen piiriin. Puolustusvoimien on salassapitosäätöjen estämättä ilmoitettava nuoren kotikunnan etsivää nuorisotyötä varten tiedot alle 25-vuotiaasta nuoresta, joka vapautetaan varusmiespalveluksesta palveluskelpoisuuden puuttumisen takia tai joka keskeyttää tästä syystä palveluksen.

Myös sosiaalialan asiakaskäyntejä koskevat dokumentointiongelmien tuotiin esille. Asiakaskäyntejä ei millään tavoin dokumentoida. Tämän vuoksi asiakastapaamiset joudutaan usein aloittamaan alusta huolimatta siitä, että henkilö on ollut asiakkaana aiemminkin. Tarkastuksilla on myös tuotu esiin, että dokumentointi olisi olennaista sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturvan toteutumisen kannalta. Ilman dokumentointia ei ole mahdollista kontrolloida esimerkiksi annettua neuvonnan laatua.

Tarkastuksilla on tullut esille myös huono lääkäritilanne. Esimerkiksi Viestirykmentissä ei tarkastushetkellä ollut palkattua lääkäriä ja Tykistöprikaatissa oli vain yksi vakituinen lääkäri. Kokonaisuudessaan lääkäri-vaje on kuitenkin hieman helpottunut, ja se on tällä hetkellä noin 30 %.

Tarkastuksilla käytiin keskusteluita myös henkilöstön työilmapiiristä. Tykistöprikaatissa työilmapiiriin heikentämisen yhtenä syynä oli huoli joukko-osaston tulevaisuudesta ja jatkuvista puolustusvoimien säästötoimenpiteistä.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa tuli toistuvasti ilmi tyytymättömyys ryhmäjohtajien toimintaan. Myös palveluksesta vapautettujen varusmiesten kohtelua arvosteltiin.

Pääesikunnan vierailun yhteydessä käsiteltiin räjähdeturvallisuuden kehittämistä. AOA kiinnitti vuonna 2008 antamassaan ratkaisussa huomiota räjähdeturvallisuuden puutteisiin. Myönteisestä kehityksestä huolimatta säännösten mukaista tavoitetilaa ei ole ilmeisesti mahdollista saavuttaa määräaikaan 31.12.2012 mennessä.

Etelä-Suomen Alueoimistossa kerrottiin Iskussa inttiin -hankkeesta, jonka kohderyhmänä olivat syrjäytymisriskissä olevat Etelä-Savon nuoret. Heillä oli muun muassa päihdeongelmia ja huonoja ruokailutottumuksia. Nuoria haettiin alueoimiston järjestämissä kutsuntatilaisuuksissa, joissa saattoi täyttää vapaaehtoisesti kyselylomakkeen. Hankkeen pariin hakeutuneita nuoria pyrittiin innostamaan liikkumaan tarjoamalla heille mieleisiä urheilumuotoja.

Tarkastusten yhteydessä keskusteltiin myös vahingonkorvausasioiden käsittelytavasta. Pienvahinkojen selvitysmenettelyä pidettiin työläänä ja kustannuksia vievänä varsinkin tilanteissa, joissa oli kysymys vain muutamien kymmenien senttien tai eurojen vahingoista.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa nousi eniten esiin yhdenvertainen kohtelu. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ehkä suurin kysymys on varusmiesajan pituus. Upseeri- tai muutoin erityiskoulutettavien asepalvelun pitkä kesto ei voida pitää ongelmana silloin, kun asevelvolliset siihen tietoisesti haluavat ja pyrkivät. Sen sijaan yhdenvertaisuusongelmia syntyy tilanteissa, joissa henkilöitä määrätään pitkään asepalvelukseen vastoin heidän tahtoaan.

Tarkastuksilla ilmeni, että varusmiehet joutuvat yli kuuden kuukauden palvelukseen myös vastoin tahtoaan. Jotkut olivat jopa keskeyttäneet palveluksen kuultuaan,

että he joutuisivat aliupseerikouluun. Ero tammikuun ja heinäkuun saapumiserien välillä on suuri. Heinäkuun saapumiserässä on selvästi enemmän johtajakoulutukseen halukkaita.

Yhdenvertaisuusongelmia on varuskunnissa yritetty ratkaista eri tavoin. Esimerkiksi Lapin Ilmatorjuntarykmentissä oli huomattava määrä tammikuun saapumiserän varusmiesmieskuljettajia joutunut vastoin tahtoaan kuutta kuukautta pitempään palvelukseen. Heinäkuun saapumiserässä ongelmaa oli pyritty poistamaan siirtämällä kuljettajaksi halukkaita varusmiehiä Jääkäriprikaatista Lapin Ilmatorjuntarykmentiin.

Palvelusjärjestelyjä, lomia ja vapaa-aikaa koskevissa käytännöissä saattaa olla merkittäviä eroja saman varuskunnan eri yksiköissä, vaikkei eroille ole palveluksen luonteesta johtuvia perusteita. Joissakin yksiköissä pidennetyt iltavapaat saattavat olla käytössä, toisissa ei. Lomakäytännöissä ja kuntoisuuslomien myöntämisessä kerrotaan ilmenneen eroja yksiköiden välillä. Samoin esimerkiksi kännyköiden ja kannettavien tietokoneiden käytöstä, tupakoinnista ja sotilas-kodissa käynnistä saattaa olla useita erilaisia käytäntöjä. Varusmiesesimiehillä ja vanhemmalla saapumiserällä voi olla erivapauksia muihin verrattuna.

5.6.4 RATKAISUJA

PUOLUSTUSVOIMAT

Lomalla sairastuneen varusmiehen kuljetusjärjestelyt

Karjalan Prikaatissa palvelustaan suorittava varusmies sairastui lomalla keuhkokuumeeseen. Hän hakeutui korkean kuumeen vuoksi kotipaikkakuntansa terveyskeskukseen, jossa sairaus diagnosoitiin ja siihen määrättiin lääkahoito. Sairaus ei vaatinut sairaalahoitoa, vaan terveyskeskuslääkärin arvion mukaan potilasta voitiin hoitaa kotona. Varusmies ilmoitti sairastumisestaan ja terveyskeskuslääkärin määräämästä sairauslomasta varuskuntaan viimeisenä lomapäivänään.

Kolmen päivän kuluttua terveyskeskuslääkäri määräsi potilaalle jatkokontrollin kuuden päivän päähän ja siihen saakka kestäväen matkustuskiellon. Samana päivänä varusmiehelle ilmoitettiin varuskunnasta, että hänet tullaan hakemaan puolustusvoimien järjestämällä kuljetuksella varuskunnan omaan hoitopaikkaan. Karjalan Prikaatissa oli ryhdytty influenssaepidemiaan sairastuneiden suuren määrän vuoksi järjestämään koordinoituja kuljetuksia kotoa varuskuntaan jatkohoitoon.

Kuljetus tapahtui samana päivänä henkilöautolla. Varusmies otettiin varuskuntasairaalan vuodeosastolle kahdeksi päiväksi. Tämän jälkeen puolustusvoimien lääkäri määräsi hänet kotihoitoon toipumaan ja hänet lähetettiin julkisilla kulkuvälineillä kotiin 11 päiväksi. Varusmiehen palattua varuskuntaan hänelle tehtiin vielä jälkitarkastus ja määrättiin 13 vuorokautta palvelushelpotuksia.

Varusmies kanteli oikeusasiamiehelle muun muassa siitä, että hänen kuljettamisellaan edestakaisin ei ollut tarkoitus edistää potilaan terveyttä. Pikemminkin kysymys oli tarpeesta toteuttaa puolustusvoimien sisäistä kontrollia ja säännöstöä. Kantelija kertoi, ettei hän saanut mitään hoitoa varuskuntasairaalaan. Vielä kotihoitoon lähetettäessä hänellä oli voimassa terveyskeskuslääkärin alun perin määräämä matkustuskielto.

AOA:n mukaan kantelijan terveydentila ei ole ollut esteenä kuljetukselle kotoa varuskuntasairaalaan eikä kuljetusta ole tarvinnut järjestää sairaankuljetusautolla. Influenssaepidemian aikana käyttöön otetut kuljetusjärjestelyt ovat voineet olla useissa tapauksissa tarkoituksenmukaisia. Niiden avulla on saatu kotona sairastavia varusmiehiä puolustusvoimien omaan hoitopaikkaan valvottuun hoitoon.

Kuljettaminen muutaman päivän sisällä kotoa varuskuntasairaalaan ja lähettäminen sieltä kahden päivän kuluttua takaisin kotiin 11 päiväksi, ei ole ollut kuitenkaan tarkoituksenmukaista. Tilanteessa olisi ollut järkevämpää menetellä toisin. Siirtämisen olisi voitu katsoa vaarantavan varusmiehen toipumisen siihen saakka kun terveyskeskuslääkärin määräämä matkustuskielto oli voimassa. Lyhyen ajan sisällä matkustaminen edestakaisin kodin ja varuskunnan välillä ei ole voinut olla omiaan edistämään keuhkokuumeesta toipumista.

Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi oli jälkikäteen mahdotonta tietää, mitä kantelijan terveydentilassa ja toipumisen ennusteessa oli muuttunut varuskuntasairaalassa vietetyn kahden päivän aikana niin paljon, että terveyskeskuslääkärin määräämää matkustuskieltoa ei enää tarvinnut huomioida. Varuskunta olisi voinut hoitaa varusmiehen kuljetuksen kotihoitoon samalla tavoin kuin kuljetuksen kotoa varuskuntaan. Varusmiehen toipuminen voi vaarantua, jos kotimatka julkisilla kulkuvälineillä kestää pitkään ja hän joutuu esimerkiksi vaihtamaan matkalla kulkuvälinettä.

AOA Pajuojan päätös 10.2.2011,
dnro 2677/4/09, esittelijä Iisa Suhonen

Ulkoruokailun järjestäminen talvella ilman hattua

Kantelija kertoi Upinniemen varuskunnassa tammi-kuussa 2010 palvelukseen astuneiden alokkaiden joutuneen olemaan ulkona ruokajonossa ja ulkoruokailussa ilman hattua.

Upinniemen varuskunnan ruokalan kapasiteetin riittämättömyyden vuoksi erityisesti koulutuskeskuksen 2. komppaniassa oli jouduttu toteuttamaan aamuruokailuja maastoruokailussa yhteensä 17 päivänä.

Merivoimien Esikunnan mukaan päähineen käyttää talvella ulkoruokailun yhteydessä ei mikään taho ole erikseen kieltänyt. Päähineen käyttö ulkoruokailun yhteydessä on ollut lähiesimiesten harkinnassa.

AOA totesi, että Yleisen palvelusohjesäännön mukaan sotilaalla on oikeus lain ja hyvien tapojen mukaiseen asialliseen, oikeudenmukaiseen ja ihmisarvoiseen kohteluun. Oikeusasiamies on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, ettei varusmiesten palvelusturvallisuutta saa missään olosuhteissa tarpeettomasti vaarantaa. Ulkoruokailun järjestämistapa oli epäasiallinen ja varusmiesten palvelusturvallisuutta vaarantava.

Saaduissa selvityksissä myönnettiin, että harkintakyky oli pettänyt eikä menettely ollut annetun ohjeistuksen mukaista. Suomenlahden Meripuolustusalue piti va-

littavana, ettei ruokailujärjestelyjä hoitaneita varusmiesjohtajia ollut ohjeistuksesta huolimatta pystytty valvomaan riittävästi.

AOA Pajuojan päätös 19.9.2011,
dnro 674/4/10, esittelijä Raino Marttunen

Varusmiesten tietokoneiden takavarikoiminen ei perustunut lakiin

Varusmies arvosteli Kainuun Prikaatin 2. jääkärikomppanian vääpelin tapaa takavarikoida varusmiesten kannettavia tietokoneita. Tietokoneet palautettiin varusmiehille lyhyen karanteenin jälkeen. Kantelijan mielestä vääpelillä ei ollut oikeutta takavarikoida ilman viranomaisten lupaa varusmiesten henkilökoh- taista omaisuutta.

Vääpelin selvityksestä ilmeni, että kannettavia tietokoneita oli saatettu ottaa talteen muun muassa silloin, kun niitä oli käytetty palvelusohjeen vastaisesti. Tätä vääpeli oli pitänyt kansalaiskasvatuksellisesti parempana vaihtoehtona kuin päällikön suorittamaa esit- kintää ja mahdollista ojentamista.

AOA totesi, että tietokoneiden ja muidenkaan esineiden rangaistuksenomainen talteenotto ei perustunut lakiin. Koska kantelun tutkinnan aikana Pääesikunta oli antanut valtakunnallisen ohjeen asiasta, AOA katsoi, ettei asia tämän jälkeen enää antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA Pajuojan päätös 24.10.2011,
dnro 2006/4/10, esittelijä Raino Marttunen

Pääesikunnan yksityisen omaisuuden talteenotosta 11.8.2011 antaman ohjeen mukaan yksityisen omaisuuden poistaminen ja poistattaminen yleisessä käytössä olevista puolustusvoimien tiloista on perusteltua esimerkiksi yleisen majoitus- ja sisäjärjestyksen ylläpitämiseksi, sähkö- ja paloturvallisuusriskien minimoimiseksi sekä omaisuuden turvaamiseksi vahingonteoilta ja anastukselta. Menettely, jossa omaisuus tai esine otetaan talteen tietyn ajaksi rangaistuksenomaisesti ja annetaan myöhemmin takaisin sen omistajalle tai haltijalle, on ohjeen mukaan kielletty.

Kriisinhallintarekisterin virheellinen merkintä

Kantelija arvosteli Pääesikunnan, Porin Prikaatin ja Puolustusvoimien Kansainvälisessä Keskuksessa (PVKVK) työskennelleiden kapteenin ja yliluutnantin menettelyä kriisinhallintatehtäviin hakeutumisen yhteydessä.

Kantelija kertoi palvelleensa vuosina 2000–2005 kolmessa eri rauhanturvaoperaatiossa. Viimeisen operaatian jälkeen hän hakeutui vuonna 2006 uudelleen kriisinhallintapalvelukseen, ja hänet hyväksyttiin toimintavalmiuteen 1.6.2006–31.5.2007 väliseksi ajaksi.

Kantelija hakeutui uudestaan kriisinhallintapalvelukseen 22.1.2007. Kapteeni kuitenkin hylkäsi 7.6.2007 hakemuksen. Perustelujen mukaan suuren hakijamäärän johdosta kriisinhallintareserviin (toimintavalmiuteen) ei voitu ottaa kaikkia hakijoita, vaikka hakija yleisesti täyttäisikin kelpoisuusehdot.

Maaliskuussa 2010 kantelija teki henkilötietolain mukaisen rekisteritietojen tarkastuspyynnön. Hänellä oli rekisterin RT-palvelustiedot kohdassa merkintä E. Sen sijaan hänen RT-lomakkeessaan oli tässä kohdassa merkintä O. Yliluutnantti oli tallentanut E-merkinnän rekisteriin 6.3.2007. Kantelijan vaadittua rekisteritietojen korjaamista Porin Prikaatin komentajan sijainen poisti 8.4.2010 tekemällään päätöksellä E-merkinnän rekisteristä.

AOA totesi, että yliluutnantin tekemä E-merkintä merkitsee sitä, ettei henkilö ollut jatkokäyttökelpoinen kriisinhallintatehtäviin. Ohjeistus edellyttää E-merkinnän perustelemista. Rekisterissä on erillinen kohta sopimattomuusarvostelua koskevalle lisäselvitykselle. Tässä tapauksessa merkintää ei ollut millään lailla perusteltu. Hankituissa selvityksissäkään ei ollut ilmoitettu tarkempaa syytä E-merkinnälle.

Hyväksyttävänä ei voida pitää tilannetta, että jälkikäteen ei pystytä selvittämään sitä, kenen käskystä ja millä perusteilla henkilön oikeusturvaan liittyvä rekisterimerkintä on tehty. Menettely oli AOA:n mukaan hyvän tietojenkäsittelytavan vastainen ja myös sikäli virheellinen, ettei muutoksesta ollut henkilötietolain edellyttämällä tavalla ilmoitettu kantelijalle.

AOA saattoi Pääesikunnan ja muiden asiassa selvityksiä antaneiden tahojen tietoon käsityksensä henkilötietolain vastaisesta menettelystä asiassa. Muihin toimenpiteisiin kantelu ei antanut aihetta.

AOA Pajuojan päätös 29.12.2011,
dnro 1898/4/10, esittelijä Raino Marttunen

RAJAVARTIOLAITOS

Rajatarkastuksen toimittaminen

Henkilö oli saapunut lapsensa kanssa Vaalimaan rajanylityspaikalle muutamaa minuuttia ennen puoltayötä ja oleskellut rajatarkastusrakennuksen aulassa odottaen vuorokauden vaihtumista. Häntä oli useita kertoja kehoitettu saapumaan passintarkastukseen, mutta hän ei noudattanut kehotuksia ennen vuorokauden vaihtumista, jolloin hän vasta siirtyi passintarkastukseen. Tällöin rajatarkastaja oli vaihtanut tarkastusleiman päivämäärän edellisiksi päivämääräksi ja leimannut henkilön passin edellisen vuorokauden päiväyksellä.

AOA totesi rajatarkastuksen olevan luonteeltaan hallinnollinen toimenpide, joka toteutetaan yksinomaan sen perusteella, että henkilö osoittaa toiminnallaan rajanylityspaikalla aikovansa välittömästi tulla maahan tai lähteä maasta. Jo pelkästään näistä syistä rajatarkastusmenettelyyn on omiaan kohdistumaan asianmukaisuus- ja yhdenvertaisuusodotuksia.

AOA:n mukaan henkilö ja hänen lapsensa olivat läpäisseet rajatarkastuksen vuorokauden vaihtumisen jälkeen. Näin ollen maahantuloleima olisi tullut päivätä tuolle päivämäärälle siitäkkin huolimatta, että hän oli oleskellut rajatarkastusrakennuksen aulassa odottaen vuorokauden vaihtumista eikä ollut totellut rajavartijan kehotuksia siirtyä passintarkastukseen. Henkilön oma käytös ei saa vaikuttaa tarkastuksen suoritustapaan. Mikäli henkilön käyttäytyminen olisi katsottu niskoitteluksi, olisi siihen tullut reagoida rikosoikeudellisin seuraamuskeinoin.

AOA totesi pitävänsä ymmärrettävänä rajavartioviranomaisten tavoitetta pyrkiä suorittamaan rajatarkastukset rajavartiolain mukaisesti ilman aiheetonta vii-

vytystä ja muutoinkin pyrkiä huolehtimaan sujuvasta rajatarkastusliikenteestä. Tämän tavoitteen ylläpitämisvelvoite ei kuitenkaan mahdollistanut käytettyä menettelytapaa.

AOA kiinnitti rajatarkastuksen suorittaneen rajavartijan huomiota virheelliseen menettelyyn.

AOA Pajuojan päätös 18.5.2011,
dnro 1255/4/10*, esittelijä Kristian Holman

Suhteellisuusperiaate tutkintaoperaatiota suoritettaessa

AOA arvioi Rajavartiolaitoksen operaatiosta antamassaan ratkaisussa suhteellisuusperiaatteen merkitystä. Operaatioon osallistui kymmeniä tai satoja virkamiehiä ja siinä käytettiin helikopteria. Näin ollen se oli omiaan herättämään suurta mielenkiintoa niin yleisössä kuin tiedotusvälineissä.

Kohteena oli yleisön silmissä jossain määrin yhtenäisenä esiintyvä, ilmeisen tiivis ulkomaalaisyhteisö, jonka toiminta oli herättänyt huomiota paitsi paikkakunnalla myös laajemmalti. Tällöin vaarana oli, että kaikki kohteessa työskentelevät leimautuivat epäilyiksi.

Sen jälkeen, kun esitutkintatoimenpiteet oli käynnistetty, viranomaisten toimin ei voitu kokonaan hallita tai estää leimautumista. Operaation koko kuitenkin korosti varovaisuuden tärkeyttä ja edellytti erityistä hienotunteisuutta, minkä tuli ilmetä niin toimenpiteiden valinnassa kuin toimenpiteistä tiedottamisessa.

Tiedottamisesta AOA totesi, että muun muassa helikopterin käyttö ja videokuvan antaminen tiedotusvälineiden käyttöön tilanteen alkuvaiheessa voivat aiheuttaa sellaista aiheetonta leimautumista, joka ei myöhemmin enää ole oikaistavissa.

AOA Pajuojan päätös 19.4.2011,
dnro 4767/4/09*, esittelijä Mikko Eteläpää

5.7 TULLI

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu. Kanteluista merkittävä osa koskee autoverotusta, ja autoverotuksen muutokset heijastuvatkin selvästi kanteluiden kokonaismäärään.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

5.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Tullilaitoksen hallinto-organisaatio, joka nykyisin muodostuu Tullihallituksesta, tullipiireistä ja tullilaboratoriosta on paraikaa uudistumassa. Valtiovarainministeriössä (VM) on valmisteilla ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi Tullin hallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan nykyisen kaksiportaisen tullilaitoksen organisaatiota uudistettavaksi siten, että Tullihallituksesta, sen alaisista viidestä tullipiiristä ja tullilaboratoriosta muodostettaisiin VM:n hallinnonalalla Tulli-niminen viranomaisen, jonka toimialueena olisi koko maa. Ehdotus toteutettaisiin säätämällä laki Tullin hallinnosta. Tullia johtaisi pääjohtaja. Tullin organisaation yksiköistä ja niiden tehtävänjaosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tullin tehtäviä ei tämän lainmuutoksen yhteydessä ehdoteta muutettavaksi. Tulli huolehtisi edelleen tulliverotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaan liikenteen tullivalvonnasta ja muista tullitoimenpiteistä sekä ulkomaankaupan tilastoinnista. Sen mukaan kuin muualla laissa erikseen säädetään, Tulli muun muassa toimittaisi verotusta ja tutkisi tullirikoksia.

VM oli asettanut marraskuussa 2008 työryhmän selvittämään Ajoneuvohallintokeskuksen (nykyinen Liikenteen turvallisuusvirasto), Tullin ja Verohallinnon verotoimintoja. Tämän ns. veto-työryhmän tarkoituksena oli kartoittaa eri vaihtoehtoja virastojen verotustehtävien uudelleenjärjestämiseksi, hallinnon tehostamiseksi ja toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. Työryhmä katsoi loppuraportissaan tammikuussa 2010,

että suurimmat hyödyt saavutettaisiin keskittämällä verotoiminnat yhteen virastoon, Verohallintoon, joka nykyisin vastaa useimpien verojen kantamisesta. Liikenteen turvallisuusviraston kantamat ajoneuvoverot kuitenkin jäisivät edelleen sen hoidettaviksi. Valtiovarainministeri ja hallinto- ja kuntaministeri päätyivät kuitenkin lokakuussa 2010 siihen, että työryhmän esityksen toteuttaminen ei etene tuolla vaalikaudella, koska esitys liittyi laajemminkin Tullin asemaan ja tehtävän uudelleen arviointiin.

Päätöksiä Tullin ja Liikenteen turvallisuusviraston ja Verohallinnon verotoimia pohtineen työryhmän työn pohjalta verotoimintojen yhdistämisestä tultaneen tekemään helmikuussa 2012. Lähtävöitteenä on Tullin valmisteverotuksen siirtäminen Verohallinnolle. Päätökset autoverotuksen siirtämisestä verohallinnon suoritettavaksi tehtäneen myöhemmin.

AOA Sakslin oli VM:n vero-osastolla tutustumiskäynnillä 8.12.2011. Käynnin yhteydessä käsiteltiin muun muassa vero-osastolla valmistelussa niin ikään olevaa hallituksen esitystä laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron ja tullin korotuksesta. Esitys pohjautui VM:n työryhmämuistioon veronkorotuksen ja rikoskeudellisen seuraamuksen yhteensovittamisesta. Työryhmä esitti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kiellon (*Ne bis in idem*-kiellon) edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Tällä hetkellä asiassa tullin osalta toimitaan Tullihallituksen antaman ohjeistuksen pohjalta ja tällöin pyritään torjumaan tilanne, jossa loukattaisiin *Ne bis in idem*-kieltoa.

Tullilain jo varsin pitkään vireillä ollut uudistaminen oli vuoden 2011 päättyessä siinä vaiheessa, että uudistusta tultaneen jatkamaan osauudistuksena siten, että Tullin henkilökistereistä tullaan säätämään oma lakinsa. Tullilain rikostorjuntaa koskevat säännökset on tarkoitus myös uudistaa. Myöhemmin valmistellaan varsinaiset tullimenettelysäännökset. AOA:n tarkastuskäynnillä VM:n edustajat kuitenkin totesivat, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa toistuvasti esiin tuodut puutteet tullitarkastuksen (henkilön- ym. tarkastusten) edellytysten sääntelyssä tullaan ottamaan erikseen lainvalmisteluun vuoden 2012 alkupuolella.

5.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

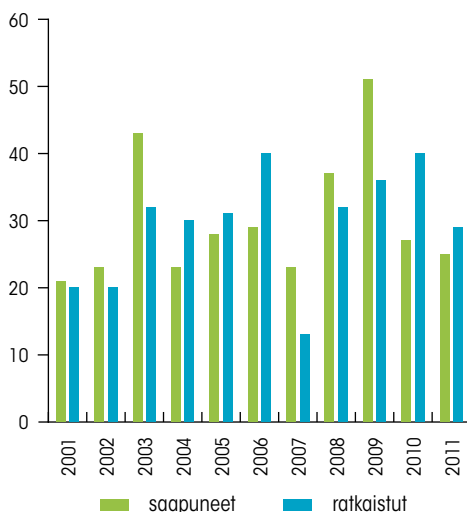
Vuoden 2011 aikana saapui ja ratkaistiin noin 30 asiaryhmän kantelua. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 6 asiaa (20 %).

Vaikka autoveron veronoikaisua ja maksuunpanoa koskevien asioiden käsittelyajat olivat tullissa normalisointumassa, edelleen tehtiin veron oikaisua ja maksuunpanoa koskevia kanteluratkaisuja. 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 maahantuodusta autosta kannettava vero ei saa olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvä verosta jäljellä oleva määrä (katso esim. 3127/4/09).

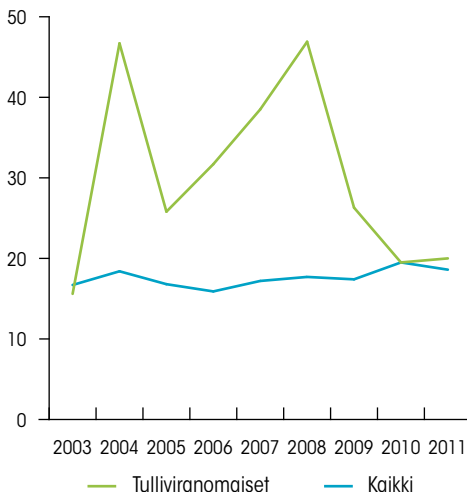
Vuoden 2011 aikana Tullissa käsiteltiin noin 3 500 autoverotusta koskevaa oikaisuasia ja 900 valitusta. Muutoksenhakujen keskimääräinen käsittelyaika aleni vuoden aikana yhdeksästä neljään kuukauteen. Vuoden lopussa Tullilla oli käsiteltävänä noin 600 oikaisua ja 150 oikaisupäätöksestä tehtyä valitusta.

Autoverotuspäätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset ovat alentuneet vuodesta 2008 alkaen noin 20–30 % vuodessa. Vuonna 2011 oikaisuvaatimuksia tehtiin Tullille noin 2 300 kun vuotta aikaisemmin määrä oli 3 400. Oikaisupäätöksistä hallinto-oikeuksiin tehtyjen valitusten määrä on laskenut oikaisupäätöksiäkin voimakkaammin. Vuonna 2011 oikaisupäätöksistä tehtiin hie-
man alle 500 valitusta, kun vuonna 2010 valituksia kertyi vielä lähes 1 000.

Vielä useissa vuonna 2010 tehdyissä ja vuonna 2011 ratkaistuissa kanteluissa oli kysymys siitä, miten valtion tuli menetellä unionioikeuden vastaisesti perityn autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron (ELV) palauttamiseksi verovelvolliselle eli olisiko vero tullut palauttaa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

AOA katsoi, että tulli on menetellyt palautuksissa autoverolain muutoksenhakusäännösten mukaisesti ja käsitellyt palautukset oikaisuasioina niissä tapauksissa, joissa verotusta ei ole lainvoimaisesti ratkaistu. Hän katsoi, että VM:n tai tullin ei ollut osoitettu menetelleen asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan. AOA kuitenkin korosti, ettei hän tällä arviolla ottanut kantaa siihen kysymykseen, voisiko asiaosaisella olla oikeus vahingonkorvaukseen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen oikeusperiaatteiden mukaisesti (990/4/09).

Joitakin kanteluita oli tehty tullin suorittamasta esitutkinnasta. Lisäksi AOA Jussi Pajuoja oli päätöksessään (3229/2/11*) kotietsinnän ja takavarikon saattamisesta käräjäoikeuden arvioitavaksi esittänyt käsityksensä, että pakkokeinolain mukaisesta mahdollisuudesta saattaa kotietsinnän edellytykset käräjäoikeuden arvioitavaksi olisi ilmoitettava sille, jonka luona kotietsintä on toimitettu. Vastaavasti AOA:n mukaan mahdollisuudesta saattaa takavarikon voimassaolo tuomioistuimen tutkittavaksi tulisi ilmoittaa kirjallisesti. Tullihallitus ilmoitti 29.12.2011, että se oli lähettänyt kaikille tullirikostorjunnan linjoille ja yksiköille 28.12.2011 laaditun ohjeen, joka vastasi sisällöltään Poliisihallituksen vastaavaa ohjetta. Sekä poliisin että Tullin rikostorjunnan ohjeisiin on liitetty malliteksti, jonka mukaisesti ilmoittaminen toteutetaan siihen saakka, kunnes ilmoitus on tulostettavissa asiakkaalle molempien viranomaisten yhteiskäyttöisestä poliisiasian tietojärjestelmästä (ks. lähemmin s. 144).

Lisäksi AOA Pajuoja oli esitutkintaviranomaisten ns. salaista tiedonhankintaa koskevassa asiassa antamassaan päätöksessä (1716/2/09) kiinnittänyt myös Tullihallituksen huomiota eräisiin salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten tulkinnasta esittämiinsä näkökohtiin. Samalla hän oli saattanut VM:n tietoon esittämänsä käsityksen tullilain salaista tiedonhankintaa koskevien säännösten uudistamistarpeesta (ks. lähemmin s. 100).

5.7.3 TARKASTUKSET

AOA kävi 14.4.2011 tarkastuksella tullilaitoksen koirakoulussa. Käynnin tarkoituksena oli tutustua eri oikeudellisiin ja käytännöllisiin näkökohtiin koiran käytössä tullivalvonnassa. Laillisuusvalvonnassa on tullut esiin lainsäädännön sisältöön ja koirien käyttöön liittyviä kysymyksiä erityisesti henkilöntarkastuksen ”osumatarkkuuden” arvioinnissa. Tarkastuksella tutustuttiin myös tullin koirien hankinnan ja ylläpidon rahoittamiseen lahjoitusvaroin ja koiratoiminnan virka-aputilanteisiin.

AOA totesi, että koirien hankintaan ja ylläpitoon kerättävät lahjoitukset eivät saa vaarantaa viranomaistointaa kohtaan tunnettua luottamusta, yhdenvertaisuutta tai Tullin riippumattomuutta. Myös viranomais toimintaa kohtaan tunnettava luottamus voi vaarantua pelkästään sillä perusteella, että tällaista vaikuttamista näyttäisi tapahtuneen. Vaarana voisi olla, että lahjoittajat vaikuttavat koirien toiminnan suuntaamiseen tiettyihin tehtäviin ja tietyille alueille. Tämä poikkeaa siitä, mitä voidaan pitää viranomaistoiminnan kannalta perustelluimpana. Tarkastuksessa ei kuitenkaan havaittu syytä epäillä epäasianmukaista menettelyä.

Henkilöntarkastusten osumatarkkuutta koskevien tarkastushavaintojen nojalla AOA totesi, viitaten oikeusasiamiehen aikaisempiin kannanottoihin, että tullilain mukaisten henkilöön kohdistuvan etsinnän edellytysten arviointi ei ole täysin yhteneväinen esimerkiksi esitutkintalain vastaavien edellytysten kanssa. Tämä johtuu muun muassa näyttötilanteen erilaisuudesta. Tarkastuskynnyksen oikeaa korkeutta on kuitenkin syytä kriittisesti pohtia toimenpideraporttien pohjalta. Edelleen hän totesi, että henkilöntarkastuksen perustues- sa vihjetietoon järjestelmästä tulee ilmetä vihjeen antaja ja esimerkiksi nimettömän vihjeen tarkempi sisältö. AOA totesi edelleen, että tarkastuksen perusteen huolelliseen kirjaamiseen tulee kiinnittää huomiota. Huumeiden etsintään koulutetun koiran ilmaisu on yksi osatekijä kokonaisarvioinnissa, mutta tarkastusraporttiin tulee kirjata myös muut tekijät jälkikäteen valvonnan turvaamiseksi.



Tullin koirakoulun tarkastuksella tutustuttiin eri oikeudellisiin ja käytännöllisiin näkökohtiin koiran käytössä tullivalvonnassa. Kuvassa (vas.) ohjaaja Tomas Eriksson, esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä, koirakoulun vastaava Ari Nieminen, apulaisoikeusasiamies Maija Saksliin, tullin lakiasioista vastaava Elise Luovula, kouluttaja Juha Papinaho, ohjaajat Juhani Malinen (takana), Nina Koso ja Klaus Renfors, keskellä Vexi.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyöstä säädetyn lain (PTR-laki) säännös välineistön ja henkilöstön tilapäisestä luovuttamisesta oli tullissa herättänyt kysymyksiä tullimiehen vastuusta ja asemasta sekä sen nojalla annetun ohjeistuksen täsmällisyydestä. Tullin ohje koiratoiminnan virka-avusta oli AOA:n mielestä vankilalle ja puolustusvoimille sekä muille (ei-PTR-yhteistyöviranomaisille) annetun virka-avun osalta viitta-uksiltaan epäselvä kun otettiin huomioon toiminnan luonne ja välttämättömyysedellytys. AOA ilmoitti selvittävänsä erikseen ohjeistuksen asianmukaisuutta. Nämä lainsäädännön sisältöä koskeneet tarkastushavainnot saatettiin myös VM:n vero-osaston tietoon AOA:n sinne tekemän tutustumiskäynnin yhteydessä.

5.7.4 RATKAISUJA

VIRHEELLISET AUTOVEROPROSENTTITÄULUKOT JA VEROTUSPÄÄTÖKSET OLISI TULLUT KORJATA

AOA katsoi Tullihallituksen menetelleen virheellisesti, kun se ei enää vuodesta 2008 alkaen ollut korjannut julkaisemiensa autoveroprosenttitaulukoiden virheitä. Tulli ei myöskään ollut oikaissut niitä verotuspäätöksiä, joissa veroa oli peritty liikaa virheellisen veroprosentin vuoksi.

Virheellinen tieto koski Mercedes Benz 4d C 180 vuosien 1993 ja 1994 mallien veroprosenttia.

AOA totesi tullin julkaiseman veroprosenttitaulukon olleen selvästi virheellinen. Yhden prosenttiyksikön virhe verovelvollisen vahingoksi ei ole epäolennainen. Se olisi ollut aiheellista korjata verotuspäätöksissä. Yksittäiset verotuspäätökset olivat hallintolaissa tarkoitettuja hallintopäätöksiä, joiden virheet johtuivat Tullihallituksen vahvistaman taulukon virheestä.

Tullihallituksen käsityksen mukaan verotaulukoita ei voitu enää muuttaa toimivaltasäännöksen kumoamisen jälkeen, eivätkä hallintolain virheen korjaamista koskevat säännökset soveltuneet asiaan. Tällöinkin verovelvollista olisi tullut ohjata havaitsemaan taulukon virhe ja ymmärtämään sen merkitys, korostaa AOA päätöksessään.

AOA:n mielestä tullin menettely on ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen. Hän toteaa, että oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, ettei viranomaisen tiedossa olevan virheen korjaaminen tapahdu ainoastaan muutoksenhaun kautta. Tavoitteena tulee olla turvata jokaiselle oikea päätös mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja yksinkertaisessa menettelyssä.

AOA katsoo, että mikäli autoverolain mukainen oikaisu ei enää yksittäisten päätösten osalta ole mahdollinen, tulisi ne päätökset, joita ei ole käsitelty hallinto-

oikeudessa veroprocentin osalta ja joiden tekemisestä ei ole kulunut viittä vuotta, korjata asiavirheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti.

AOA pyysi Tullihallitusta antamaan 31.3.2012 mennessä selvityksen toimenpiteistä, joihin päätös on antanut aiheutta.

AOA Sakslinin päätös 19.8.2011,
dnro 1664/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VASTASELITYKSEN MÄÄRÄAIKA AUTOVEROTUKSEN MUUTOKSENHAUSSA

Varsin lyhyt vastine aika autoverotuksen muutoksen haun käsittelyssä oli perustunut tullin tulostavoitteisiin. Niiden mukaan ruuhkautuneet autoverotuksen oikaisu- ja muutoksenhakuasiat tuli ratkaista 30.6.2009 mennessä, ja kun tämä tavoite ei täysin toteutunut, sittemmin 30.9.2009 mennessä. Tullihallitus antoi ohjeen, jonka mukaan vain varsin rajatuissa ja lähinnä riidattomissa tapauksissa voitiin käyttää alle 14 päivän vastaselitysaikaa. Eteläisen tullipiirin tullitarkastajan ja tullipiirin selvitys kuitenkin pikemminkin osoitti, että tullipiirissä oli tulostavoitteen saavuttamiseksi muutoinkin kuin vain poikkeuksellisesti sovellettu alle 14 päivän vastaselitysaikaa vastaavissa tilanteissa.

AOA totesi, että keskeisiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan kuulemisperiaatteen kannalta sellainen määräaika – tässä tapauksessa 9 päivää päätöksen antamisesta –, jonka noudattaminen käytännössä vaikeuttaa asianosaisen mahdollisuutta perehtyä päätösesitykseen ja muihin asiakirjoihin ja vaikeuttaa oman mielipiteen muodostamista selvityksestä sekä vastargumenttien ja mahdollisen lisäselvityksen esittämistä, ei ole hyväksyttävä.

Määräajan asettamisessa oli siis punnittava perusoikeuksia keskenään. Hyvän hallintoon kuuluu asioiden viivytyksetön käsittely. Vastapainona on oikeusturvaan kuuluva oikeus tulla kuulluksi. Tässä punninnassa on

arvioitava määräajan vaikutuksia yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Pelkällä tulostavoitteen toteutumisella ei voida perustella määräaikaa, joka ei täytä edellä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia. AOA:n mielestä tullipiirin harkintavallan puitteissa olisi ollut mahdollista varata 14 päivää vastaselityksen antamiseen, kuten normaalisti oli ollut käytäntönä.

Tullipiiri on selvityksessään vedonnut siihen, että asianosaisella on halutessaan ollut mahdollisuus saada pidennystä määräaikaan. Kuulemiskirje ei kuitenkaan sisältänyt tästä tietoa. AOA:n mielestä ei voida edellyttää, että kantelija tietää asiasta ilman erillistä mainintaa. Lisäksi Tullihallituksen ohjeistuksessa tullipiireille on nimenomaisesti kehoitettu mainitsemaan mahdollisuudesta pidentää kuulemisaikaa. Tämä vaikuttaa osaltaan arvioon määräajan pituuden lainmukaisuudesta.

Määräajasta ei nimenomaisesti ole säädetty autoverolaissa tai hallintolaissa. Kun otetaan huomioon, että kysymys on keskeisestä perustuslain 21 §:ssä turvatussa hallinnon oikeusturvaperiaatteesta, AOA katsoi, että kuulemiselle varattu määräaika oli ollut lainvastainen.

Määräajan pidentämismahdollisuuden ilmoittamisesta ei ole nimenomaisesti säädetty hallintolain 33 §:n 2 momentissa. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta olisi kuitenkin perusteltua vastaselitystä pyydetäessä aina ilmoittaa, milloin määräajan pidentäminen pyynnöstä on mahdollista. AOA saattoi käsityksensä tullipiiriin ja tullitarkastajan tietoon.

AOA Sakslinin päätös 15.2.2011,
dnro 3845/4/09*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

TULLIHALLITUKSEN MENETTELY VIRANHAKUILMOITUKSEN JULKAISEMISESSA

Kanteluissa tarkoitetuista viroista ilmoitettiin tullin julkisten Internet-sivujen www.tulli.fi avoimia työpaikkoja -sivulla. Kantelija piti ilmoitusmenettelyä liian suppeana.

AOA:n mielestä VM:n ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista on tulkinnanvarainen arvioitaessa riittäviä julkisia ilmoituskanavia. Virkamiesasetuksen säännös on antanut viranomaiselle harkintavaltaa kunkin viranhaun tarpeiden huomioon ottamiseksi. Ohjeesta ilmenee, että oman internet-sivuston käyttö on VM:n ohjeen mukaan julkinen kanava asetuksessa

tarkoitettulla tavalla. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että viranomaistoiminnan avoimuuden kannalta olisi eduksi, että viranhaussa ei rajoituta ainoastaan yhteen ja vieläpä viranomaisen omaan sähköiseen kanavaan erityisesti silloin, kun viran tehtävien hoidon kannalta on tarpeen saada haku mahdollisimman monen kyvykkään henkilön tietoon. Tämä on omiaan myös vahvistamaan luottamusta virantäyttömenettelyn avoimuuteen ja puolueettomuuteen hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisen kohtelun, objektiiviteettiperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteiden edellyttämällä tavalla.

AOA Sakslinin päätös 21.11.2011, dnrot 3907* ja 4059/4/10*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

5.8 ULKOMAALAISIASIAT

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto (Migri), poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja rajavalvontaa suorittava Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

5.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2011 lopussa noin 170 000 ulkomaalaista, mikä on noin 3 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäarisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa arviolta runsaat 35 000.

Ulkomaalais- ja kansalaisuuslakiin tehtiin vuonna 2011 eräitä muutoksia. Huhtikuun alussa tuli voimaan laki, jonka mukaan käännytettävälle tai karkotettavalle on pääsääntöisesti varattava mahdollisuus poistua maasta vapaaehtoisesti. Uusi laki turvapaikanhakijoiden vastaanotosta tuli voimaan 1.9.2011. Huhtikuussa 2011 voimaan tulleella ulkomaalaismuutoksella otettiin käyttöön oikaisuvaatimus niissä tapauksissa, joissa viisumi evätään, mitätöidään tai kumotaan. Viisumisäännösten mukaiseen viisumin epämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamis- ja mitätöintipäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Viisumin epämis-, mitätöinti- ja kumoamis- ja mitätöintipäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Viisumin epämis-, mitätöinti- ja kumoamis- ja mitätöintipäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Viisumin epämis-, mitätöinti- ja kumoamis- ja mitätöintipäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

Suomen kansalaisuuslaki muuttui 1.9.2011. Uuden lain tavoitteena on mahdollistaa kansalaisuuden saa-

minen nykyistä joustavammin. Muutoksia tuli ennen kaikkea asumisaikaedellytykseen. Kansalaisuuteen edellytettävä asumisaika lyheni kuudesta vuodesta viiteen kun kysymys on yhtäjaksoisesta asumisesta Suomessa. Jos hakija osoittaa osaavansa tyydyttävästi suomen tai ruotsin kieltä, voi Suomen kansalaisuuden saada jo neljän vuoden Suomessa asumisen jälkeen. Entisille Suomen kansalaisille tarjotaan mahdollisuus saada menetetty kansalaisuus takaisin yksinkertaisella ilmoitusmenettelyllä, jossa ei vaadita asumista Suomessa. Ilmoitusmenettely ei kuitenkaan koske entisen Suomen kansalaisen jälkeläisiä. Myös inkerinsuomalaisten paluumuuttojärjestelmä lakkautettiin ulkomaalaislakiin tehdyllä muutoksella. Paluumuuttojono suljettiin 1.7.2011, minkä jälkeen jonoon ei voinut enää ilmoittautua. Inkerinsuomalaisilla tarkoitetaan entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevia henkilöitä, jotka ovat kansallisuudeltaan eli etniseltä taustaltaan suomalaisia, mutta heillä ei ole Suomen kansalaisuutta.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen.

Turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin EU-valtioihin verrattuna vähäinen. Vuonna 2011 Suomesta haki turvapaikkaa 3 088 henkilöä. Määrä on vähemmän kuin vuonna 2010, jolloin turvapaikanhakijoita oli 4 018.

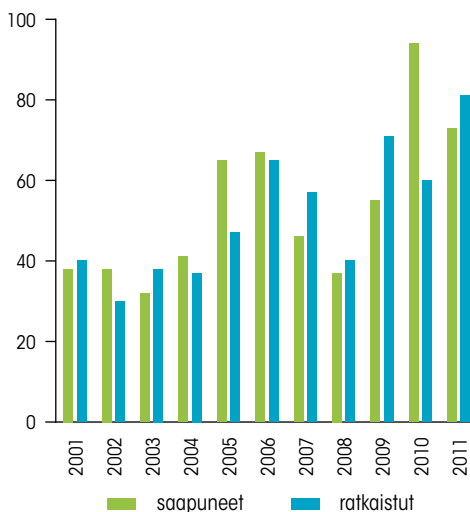
Suomeen tuli vuonna 2011 eniten turvapaikanhakijoita Irakista, Somaliasta ja Afganistanista. Näistä maista tulleista turvapaikanhakijoista noin 50 % sai oleskeluluvan tai turvapaikan Suomessa. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat voivat lain mukaan valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä noin 8 kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä runsaat 3 kuukautta. Suomi vastaanottaa vuosittain myös 750 YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymää kiintiöpakolaista.

5.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2011 saapui 80 ja ratkaistiin 91 (edellisenä vuonna ratkaistiin 67) ulkomaalaiskantelua. Omasta aloitteesta otettiin tutkittavaksi kaksi asiaa. Ulkomaalaisasioiden osuus saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–2 %:n 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. Kanteluissa on arvosteltu myös viranomaisten toimintaa, kun ulkomaalaisia on karkotettu tai käännetty Suomesta. Ulkomaalaiskanteluista varsin monet ovat sellaisia, joissa asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näihin liittyen laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

5.8.3 TARKASTUKSET

Ulkomaalaisasioihin liittyviä tarkastuksia tehtiin Rovaniemen ja Oulun vastaanottokeskuksiin sekä Helsingin säilöönottoyksikköön. Lisäksi tarkastuskohteena olivat Rovaniemen ja Oulun poliisilaitosten ulkomaalaisyksiköt.

5.8.4 RATKAISUJA

MIGRI EI NOUDATTANUT HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUA

AOA antoi Migrille huomautuksen siitä, että se ei noudattanut hallinto-oikeuden ratkaisua. Migri menetteli AOA:n mielestä virheellisesti siinä, että se ryhtyi uudelleen selvittämään kantelijoiden työntekijän oleskeluluvan edellyttämää toimeentuloedellytystä, vaikka Helsingin hallinto-oikeus oli jo lainvoimaisesti ratkaissut asian. Hallinto-oikeus oli aikaisemmin todennut päätöksessään, että valittajan saamista tuloista ja yhtiön



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

tilasta esitetyn selvityksen huomioon ottaen voidaan vakuuttua valittajien toimeentulosta. Valittajien työntekijän jatko-oleskelulupaa koskevia hakemuksia ei olisi hallinto-oikeuden mielestä tullut hylätä puuttuvan toimeentulon vuoksi.

Edellä mainitun Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen Migri siirsi asian ulkomaalaislain 210 §:n nojalla poliisilaitokselta itselleen ratkaistavaksi ja teki hallinto-oikeuden jo ratkaisemaan asiaan uuden kielteisen päätöksen. Migrin selvityksestä kävi ilmi, että sen näkemyksen mukaan Helsingin hallinto-oikeus oli tullut kinnut asiaan liittyvää käytäntöä ja lainsäädäntöä väärin. Tämän lisäksi asiaan oli tullut vireilläolon aikana uutta asian käsittelyyn liittyvää informaatiota. Migri päätti lisäksi antamallaan päätöksillä karkottaa valittajat kotimaahansa.

Migrin uudesta, palautuspäätöksen jälkeen tekemästä kielteisestä ratkaisusta (ja myös tehdystä karkotuspäätöksestä) valitettiin uudelleen Helsingin hallinto-oikeuteen. Valituksessa vedottiin muun muassa siihen, että hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen, eivätkä päätöksen perustelut jätä tulkinnanvaraa viranomaiselle.

Hallinto-oikeus kumosi tekemässään ratkaisussa työ- ja elinkeinotoimiston osaratkaisut ja Migrin työntekijän jatko-oleskelulupia ja karkottamista koskevat päätökset ja siirsi asian Helsingin poliisilaitokselle työntekijän jatko-oleskelulupien myöntämistä varten. Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan muun ohessa, että: "valittajien jatko-oleskelulupia käsittelevillä viranomaisilla ei ole ollut tässä tilanteessa oikeutta poiketa lainvoimaisesta ja sitä sitovasta hallinto-oikeuden päätöksestä".

AOA kiinnitti huomiota siihen, että Migri ei voi nyt kyseessä olevassa tapauksessa muuttaa hallinto-oikeuden ratkaisua ratkaisun jälkeen saadun uuden selvityksen perusteella. Viranomainen ei voi oma-aloitteisesti ottaa uudelleen käsiteltäväksi sellaista asiaa, joka on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä. Palautettua asiaa käsittelevä viranomainen ei voi tehdä asiassa uutta päätöstä perusteilla, jotka lainkäyttöpäätöksessä on todettu lainvastaiseksi. Migrin omalla käsityksellä hallinto-oikeuden antaman ratkaisun lainmukaisuudesta, oikeellisuudesta tai johdonmukaisuudesta ei ole merkitystä käsiteltäessä tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistua asiaa.

AOA totesi, että oikeusvaltiossa hallintoviranomaisen on noudatettava tuomioistuimen lainvoimaisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen tekemä tuomioistuinten ratkaisujen uudelleen arvioiminen olisi ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja vesittäisi muutoksenhakujärjestelmän. Lisäksi se olisi niin sanotun luottamuksensuojan periaatteen vastaista. Nytemmin hallintolain 6 §:ään kirjatun periaatteen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että hallintoviranomainen noudattaa häntä koskevaa tuomioistuimen lainvoimasta päätöstä.

AOA Sakslinin päätös 11.8.2011,
dnro 2140/4/10*, esittelijä Jari Pirjola

MIGRI EI RATKAISSUT PERHEENYHDISTÄMISASIAA 9 KUUKAUDEN MÄÄRÄAJASSA

AOA katsoi Migrin menetelleen virheellisesti siinä, että perhesiteen perusteella tehtyyn oleskelulupahakemuksen annettua päätöstä ei annettu hakijalle tiedoksi ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädettyssä yhdeksän kuukauden määräajassa. Saadussa selvityksessä ei AOA:n mielestä esitetty sellaisia laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita, jotka olisivat antaneet aiheita poiketa säädetystä määräajasta.

Migrin mukaan asian käsittelyä viivyttivät hakijan "hakemushistorian" aiheuttamat lisäselvitystarpeet. Selvityksestä kuitenkin käy ilmi, että oleskelulupahakemus saapui Migriin lokakuussa 2009, mutta oleskeluluvan hakijan ja perheenkokoajan kuulemista alettiin valmistella vasta elokuussa 2010. Se, että hakemusta ei voitu käsitellä lain asettamassa määräajassa vaikutti näin ollen ainakin osittain johtuneen siitä, että hakemukset olivat noin 10 kuukautta odottaneet pääsyä käsitteilyyn. Tuossa vaiheessa asian käsittelyä eivät siis viivyttäneet selvityksessä mainitut lisäselvitystarpeet. Oleskelulupapäätöstä ryhdyttiin valmistelemaan vasta siinä vaiheessa, kun sen olisi jo pitänyt olla annettu hakijalle tiedoksi.

Migrin selvityksessä ei AOA:n mielestä esitetä sellaisia perusteita, joiden mukaan tämä asia olisi ollut poikkeuksellisen vaikea tai vaatinut aikaa vieviä tai poikkeuksellisia lisäselvityksiä. Selvityksen perusteella jää epäselväksi, minkä takia esimerkiksi suullisen kuulemisen järjestäminen on viivittänyt asiaa, koska kantelun mukaan hakijat ovat oma aloitteisesti pyrkineet järjestämään kuulemisen. Kantelussa tarkoitettua lupa-asiassa näyttää enemmänkin olevan kysymys perhesiteeseen perustuvan oleskelulupa-asian vaatimasta normaalista selvittämisestä. AOA kiinnitti huomiota siihen, että hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Se, että oleskelulupa-asiaa joudutaan selvittämään tai hankkimaan hakemukseen lisäselvityksiä tai järjestämään kuulemisia, ei sinänsä tee hakemuksesta ulkomaalaislain 69 a §:ssä tarkoitettulla tavalla poikkeuksellista.

Asian viivästyminen näytti AOA:n mielestä enemmän liittyvän lupa-asioiden käsittelyn tehokkaaseen ja asianmukaiseen hoitamiseen liittyviin puutteisiin kuin hakemuksen poikkeuksellisuuteen. AOA saattoi käsitöksensä Migrin menettelyn virheellisyydestä viraston ylijohtajan tietoon. Hän lähetti ratkaisunsa tiedoksi myös SM:n maahanmuutto-osastolle.

AOA Sakslinin päätös 23.8.2011,
dnro 3549/4/10, esittelijä Jari Pirjola

VIRHEELLISESTI PERITYN VIISUMIMAKSUN KORVAAMINEN VIISUMIN HAKIJALLE

UM:n palveluksessa työskennellyt kantelija arvosteli sitä, että hän joutui maksamaan viisumista matkustessaan työpaikalle Ukrainaan. Aikaisemmat viisumivirkailijat eivät olleet joutuneet maksamaan mitään. Asiakirjojen mukaan viisumimaksun suuruus oli 112 euroa. Kantelun mukaan oli kyse UM:n virheestä, mutta ministeriö ei ollut korvannut ylimääräistä maksua.

AOA totesi, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain 2 luvun 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnon asiakkaita yhdenvertaisesti. Saman pykälän mukaan viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa esimerkiksi viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

UM:n menettelyn osalta AOA totesi, että peritty 112 euron viisumimaksu perustui ulkoasianministeriön virkamiehen tekemään virheeseen. Oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään antanut viime aikoina kannanottoja, jossa viranomaista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Näillä hyvityksillä on tähdätty tapahtuneen virheen hyvittämiseen. Kyse voi olla aiheettomasta vahingon korvaamisesta (ns. kärsimyskorvaus). Hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamisen ohella myös esimerkiksi kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen epäoikeudenmukaisuustuntemuksen tai vääryyskoemuksen korvaamista tai hyvittämistä.

AOA:n mukaan asiassa oli tapahtunut virhe eikä viranomaisen menettely kaikilta osin saadun selvityksen valossa täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Tästä syystä kantelija oli joutunut maksamaan ylimääräisen 112 euron viisumimaksun. AOA esitti, että UM harkitsi mahdollisuutta hyvittää kantelijalle hänelle ministeriön menettelystä aiheutunut vahinko.

AOA Sakslinin päätös 8.11.2011,
dnro 1391/4/11, esittelijä Jari Pirjola

*UM ilmoitti 7.12.2011 hyvittäneensä kantelijalle
112 euroa.*

5.9 SOSIAALIHUOLTO

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 koskeissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestäessä palveluita, ja päättäessä toimeentulotuesta.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Tuula Aantaa* 1.4.2011 saakka ja siitä lukien esittelijäneuvos *Tapio Rätty*.

5.9.1 LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA -MUUTOKSIA

Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutokset tulivat voimaan vuonna 2011. Laitoshoidossa olevat sekä asuinpalveluja ja perhehoitoa tarvitsevat henkilöt voivat valita laissa säädetyn edellytyksin kotikuntansa.

Lasten päivähoidosta annettuun lakiin lisättiin säännös, jonka mukaan kunta voi järjestää lasten päivähoidon myös muille kuin kunnan omille asukkailla. Tavoitteena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja kuntien välisiä yhteistyötä lapsen edun määrittelemissä rajoissa. Muutos tuli voimaan 1.8.2011.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annettua lakia uudistettiin. Yksityisillä palveluntuottajilla on oltava muun muassa omavalvontasuunnitelma asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi palvelun tuottajan on vastattava siitä, että asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset. Muutoksen myötä muutettiin myös muun muassa lastensuojelulakia, sosiaalihuoltolakia ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia. Muutokset tulivat voimaan 1.10.2011.

Toimeentulotukilain tarkoittaman toimeentulotuen perusosaan tuli kuuden prosentin korotus. Yksinhoitajien toimeentulotuen perusosaa korotettiin 10 %. Näiden

lisäksi toimeentulotuen perusosiin tehdään vuosittain indeksitarkistus. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2012.

Ammatillista koulutusta vaille olevalle 18–24 -vuotiaalle nuorelle myönnettävää toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 20 %, jos häneltä on eväty työttömyysturva perusteettoman koulutuksesta kieltäytymisen tai sen keskeyttämisen vuoksi.

Säännöksen, jonka mukaan toimeentulotukea saavien henkilöiden ansiotuloista on etuoikeutettua tuloa 20 %, enintään kuitenkin 150 euroa kuukaudessa, voimassaoloa jatkettiin vuoden 2014 loppuun. Etuoikeutettua tuloa ei oteta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) jatkui hallituksen esityksen valmistelu laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Tarkoitus on tuoda lakiehdotus eduskunnan käsiteltäväksi vuonna 2012.

Ulkoasiainministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen ja sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisen edellyttämät lainsäädännön muutokset. Työryhmän toimikausi päättyi vuoden 2013 lopussa.

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän tehtävänä on selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarve. Työryhmä valmistelee uutta sosiaalihuoltolakia ja tarkistaa sosiaalihuoltoa ohjaavien erityislakien sisältöä ja sosiaalihuollon rajapintojen sääntelyä. Työryhmän toimikausi päättyi vuonna 2012.

STM asetti keväällä 2010 työryhmän, jonka tuli laatia esitys toimeentulotukea koskevan ohjeistuksen uudistamiseksi sekä arvioida lainsäädännön muutostarpeita, erityisesti toimeentulotukea hakevien EU-kansalaisten ja heihin verrattavien ulkomaalaisten osalta. Työryhmä antoi loppuraporttinsa 2011.

Lastensuojelun lainsäädäntöhankkeita on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 247.

5.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2011 sosiaalihuollon uusia kanteluita saapui 558. Kanteluja ratkaistiin 579. Toimenpideratkaisuja oli 144. Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa näistä kanteluista koski toimeentulotukea (177) ja lastensuojelua (76). Vammaispalvelua koskevia kanteluita ratkaistiin 23. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat asiakirjojen julkisuutta ja salassa pitoa, hallintomenettelyä, omaishoidon tukea, päivähoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

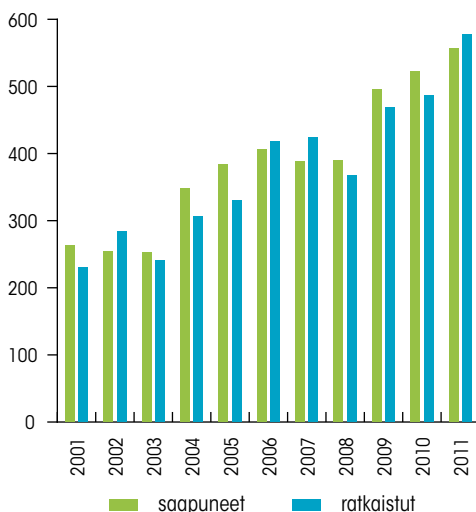
Lastensuojelukanteluita on käsitelty lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 247.

TOIMEENTULOTUKI

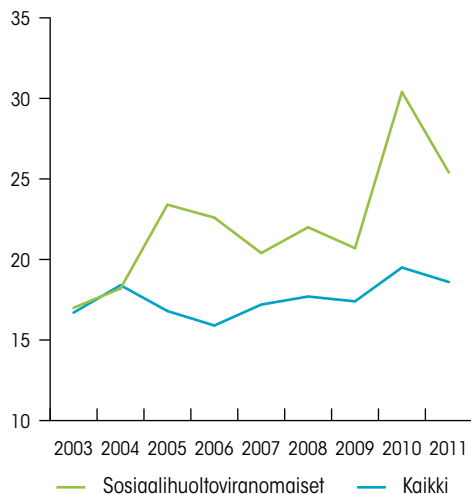
Toimeentulotukea koskevien kanteluiden yleisin aihe oli aikaisempien vuosien tapaan hakemuksen pitkä käsittelyaika. Perusosan alentamista, toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen suuruutta ja toimeentulotuen takaisinperintää arvosteltiin useassa kantelussa. Kanteluita liittyi myös tuloylijäämän vyöryttämiseen sekä toimeentulotukiasiakkaiden saamien vähäisten avustusten ja lainojen huomioon ottamiseen.

EU-kansalaisen oikeus toimeentulotukeen

EU-oikeuden mukaan unionin kansalaisen oikeus asettua asumaan toiseen jäsenvaltioon on turvattu muun muassa sillä edellytyksellä, että henkilö ei aiheuta kohtuutonta rasitetta asuinvaltion viimesijaista vähimmäis-turvaa takaavalle järjestelmälle. Suomessa tämä tarkoittaa lähinnä toimeentulotukea. Jäsenvaltio voi edellyttää, että maahan saapuvalla henkilöllä on riittävät taloudelliset resurssit tulla toimeen ja että hänellä on kattava sairausvakuutus. Jos maassa laillisesti oleskeleva unionin kansalainen joutuu turvautumaan asuinvaltionsa viimesijaiseen toimeentulon turvaamaan järjestelmään, ei myöskään saa johtaa automaattisesti maasta poistamiseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Jäsenvaltiolla on ajoittain oikeus selvittää, että unionin kansalainen täyttää maassa asumisen edellytykset riittävästä toimeentulosta ja kattavasta sairausvakuutuksesta. Maasta poistamisen on kuitenkin aina oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen: mitä pitempään henkilö on oleskellut maassa, sitä korkeammalla on maasta poistamisen kynnys. Erityisesti harjunnassa on otettava huomioon, ovatko toimeentuloon liittyvät vaikeudet tilapäisiä.

EU:n kansalaisina romaneilla on oikeus oleskella Suomessa ja asettua tänne asumaan. Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö perustuu yhdenvertaiselle kohtelulle ja turvaa oikeudet jokaiselle henkilölle kansalaisuudesta riippumatta. Palveluista vastaa yleensä se kunta, jossa henkilöllä on kotipaikka tai jossa hän asuu tai oleskelee.

Jos EU:n kansalaisen oleskelu maassa kestää alle kolme kuukautta, on hänellä samanlainen oikeus sosiaalihuollon tukiin ja palveluihin ja kiireelliseen terveydenhoitoon kuin kunnan alueella tilapäisesti oleskelevilla Suomen kansalaisilla. Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä. Mikäli EU:n kansalainen tai hänen perheenjäsenensä haluaa oleskella Suomessa yli kolme kuukautta, tulisi hänen rekisteröityä kunnan asukkaaksi.

Toimeentulotukilainsäädännön lähtökohta on, että henkilön tulee ensisijaisesti itse hankkia toimeentulonsa ja oikeus toimeentulotukeen syntyy vain, mikäli hän ei itse pysty riittävästi turvaamaan toimeentuloaan. Myös asumisen tukemista koskevassa lainsäädännössämme lähtökohtana on asumisen omatoimisen järjestämisen tukeminen.

AOA Sakslinin vastaus 8.7.2011,
dnro 3332/4/09, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Toimeentulotukihakemuksen täydentäminen

Mikäli toimeentulotukea koskeva hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta viranomaiselle annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus täydentää hakemusta määräajassa.

Kun on kyse tiedoista, jotka ovat toimeentulotukiasian ratkaisemiseksi tarpeellisia ja jotka ovat asianomaisen sosiaaliviranomaisen käytettävissä, kuten esimerkiksi väestötietojärjestelmätiedot, Kelan etuusjärjestelmästä saatavat tiedot tai veroviraston julkiset verotiedot, tulee ne hankkia viran puolesta kyseisistä tietojärjestelmistä.

Kun viranhaltija oli päättänyt täydennyspyynnön lähettämisen asemesta hankkia lisätietoja viran puolesta, olisi hänen tullut ilmoittaa tuen hakijalle, miltä osin hän piti hakemusta puutteellisenä ja että hän hankkii viran puolesta tarpeelliseksi katsomansa lisäselvityksen ja tarvittaessa pyytää hakijalta suostumuksen tietojen antamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta.

Sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan on tehtävä asiakirjaan merkintä, kun tietoja hankitaan ulkopuolisilta. Merkinnästä tulisi käydä ilmi ainakin se, keneltä, milloin ja mitä tietoja on hankittu ja millä perusteella niitä on pyydetty.

AOA Sakslinin päätös 29.9.2011,
dnro 950/4/10, esittelijä Tuula Aantaa

Toimeentulotukihakemuksen käsittely

Kantelija oli jättänyt toimeentulotukea koskevan hakemuksen Espoonlahden yhteispalvelupisteeseen 11.1.2011. Asia on tullut siten vireille hallintolain ja toimeentulotukilain tarkoittamalla tavalla toimivaltaisessa viranomaisessa tuona päivänä. Päätös toimeentulotuesta oli tehty vasta 31.1.2011. Näin ollen päätöksenteossa ei ollut noudatettu toimeentulotukilain sisältämää ehdotonta määräaikaa. Asiassa oli toimittu hallintolain ja toimeentulotukilain vastaisella tavalla.

Espoon sosiaali- ja terveystoimi oli omilla kaupungin toimeentulotukea koskevilla Internet-sivuillaan ohjeistanut asiakkaitaan, mihin toimeentulotukihakemukset voidaan jättää ja toisaalta ilmoittanut, että mikäli hakemukset jätetään yhteispalvelupisteeseen, niiden käsittelyaika voi ylittää viikollakin toimeentulotukihakemuksen käsittelylle säädetyn ehdottoman määräajan.

AOA katsoi, että Espoon sosiaali- ja terveystoimi ei ole voinut Internet-sivuillaan antamallaan ohjeistuksella poiketa siitä, mitä lainsäädännössä on säädetty hakemusten ja asian käsittelystä toimivaltaisessa viranomaisessa. AOA saattoi Espoon sosiaalitoimen tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta. AOA pyysi Espoon sosiaali- ja terveystoimea ilmoittamaan 31.12.2011 mennessä millä tavoin yhteispalvelupisteisiin jätettyjä toimeentulotukihakemuksia käsitellään Espoon sosiaali- ja terveystoimissa.

AOA Sakslinin päätös 2.11.2011,
dnro 324/4/11*, esittelijä Tapio Rätty

Espoon sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti 22.12.2011 antamassaan selvityksessä, että Espoossa noudatetaan 1.1.2012 tarkennettua käytäntöä toimeentulotukihakemusten edelleen toimittamisesta yhteispalvelupisteistä sosiaalipalvelutoimistoihin. Toimintatavalla mahdollistetaan toimeentulotukihakemusten viivytysten käsittely.

Ehdon asettaminen toimeentulotuen myöntämiseksi

Toimeentulotukilain nojalla ei ole mahdollista asettaa ehtoja päätöksen tekemiselle esimerkiksi siten, että päätös voitaisiin jättää kokonaan tekemättä. Mikäli viranomainen on päätöksessään tai muussa asiakasta koskevassa asiakirjassa asettanut päätöksentekoon vaikuttavia tai niihin liittyviä ehtoja, ne eivät vaikuta viranomaisen velvollisuuksiin päätöksenteossa. Ehtoa ei voida myöskään asettaa esimerkiksi päätöksen täytäntöönpanon edellytykseksi.

AOA Sakslinin päätös 31.1.2011,
dnro 3109/4/10*, esittelijä Tapio Rätty

Toimeentulotuen maksatuksessa tapahtunut virhe

Kaikkien toimeentulotukipäätösten täytäntöönpano viivästyi kunnan sosiaali- ja terveyskeskuksen käytössä olleen tietojärjestelmän ongelmien vuoksi. Ongelmat johtuivat tietojärjestelmän toimittajasta, siis kaupungin sopimusosapuolesta.

Virheen tultua ilmi päätöksenteko tapahtui ns. käsin maksatuksena. Toimeentulotukiasiakkaille myönnettiin lisäksi tarvittaessa maksusitoumukset ruokakauppaan tietojärjestelmävian aikana. Näin myönnetty ”ylimääräinen toimeentulotuki” ei vähentänyt asiakkaalle muutoin myönnettyä toimeentulotukea, eikä maksusitoumuksella myönnettyä toimeentulotukea otettu huomioon seuraavan kuukauden toimeentulotukea määrättäessä. Kunnan sosiaali- ja terveyskeskus ilmoitti selvityksessään, että se tulee huomioimaan toimeentulotukipäätösten täytäntöönpanon viivästyisestä asiakkaalleen mahdollisesti aiheutuvat viivästyseuraamukset täysimääräisenä seuraavassa toimeentulotukilaskelmassa.

AOA totesi, että kaupungin sopimusosapuolen mahdolliset toimet ja tietojärjestelmissä olevat puutteet eivät vaikuta kunnan laissa säädettyyn järjestämistä vastuuseen. Kunnan on huolehdittava toimeentulotukihakemusten ja toimeentulotukipäätösten lainmukaisesta käsittelemisestä tietojärjestelmähäiriöistä riippumatta. Vaikkakin tietojärjestelmään perustuva hakemusten täytäntöönpano voi hidastua tai estyä tietojärjestelmäongelmien takia, on kunnan velvollisuutena ennakoida myös tämä ja varautua ainakin välttämättömän toimeentulotuen tarpeessa olevien henkilöiden toimeentulon turvaamiseen myös tietojärjestelmien häiriötilanteissa.

Asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt asiakkaiden yhteydenottojen jälkeen nopeampaa reagointia päätöksiä täytäntöönpannassa, jolloin tukipäätösten maksuunpano ei olisi mahdollisesti viivästynyt niin paljon kuin nyt tapahtui. AOA kiinnitti sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota siihen, että sen tulee huolehtia lakisäateisten tehtäviensä järjestämisestä ja laissa olevien määräaikojen noudattamisesta. Tässä tarkoituksessa sen tulee varautua muun muassa mahdol-

lisiin tietojärjestelmäongelmiin siten, että asiakkaana olevien henkilöiden ja perheiden lakisääteiset oikeudet toteutuvat myös häiriötilanteissa.

Kun virhe on selkeästi aiheutunut viranomaisen vastuulla olevasta syystä, on sen oma-aloitteisesti ja aktiivisesti tiedotettava kuntalaisille ja asiakkailleen heidän käytössään olevista vaihtoehtoisista toimintatavoista. Kunnan on myös riittävän laajasti ja yksityiskohtaisesti selvitettävä asiakkailleen, millä tavoin he saavat oikeutensa turvattua. Kunnan sosiaali- ja terveyskeskuksen tulisi oma-aloitteisesti huolehtia, että asiakkaat saavat tiedon heille kuuluvasta oikeudesta saada korvausta tai muuta hyvitystä niistä mahdollisista taloudellisista vahingoista, jotka ovat aiheutuneet toimeentulotukipäätösten maksatuksen viivästyksistä.

AOA Sakslinin päätös 7.9.2011,
dnro 2379/4/11*, esittelijä Tapio Rätty

Toimeentulotuen maksaminen

Kantelija kertoi, että avo- ja avioliitossa olevien toimeentulotukiasiakkaiden hakemukset käsitellään vain miehen nimellä. Hakemuksen perusteella maksettava taloudellinen tuki maksettiin avo- ja avioliitossa miehen tilille.

AOA totesi, että Rovaniemen sosiaali- ja terveystoimen sosiaalipalvelukeskuksen käytäntö, jonka mukaan perheen miespuolinen jäsen merkitään aina päämieheksi sosiaalipalvelukeskuksen asiakastietojärjestelmään ja että toimeentulotukea koskeva päätös lähetetään postitse päämieheksi merkitylle henkilölle riippumatta siitä, kuka tuenhakijana tosiasiallisesti on, on hallintolain ja myös tasa-arvolain vastaista. Koska toimeentulotukihakemuksen tehnyt nainen katsotaan asianosaiseksi muutoksenhaussa, toimeentulotukipäätöksen lähettäminen aina miehen nimellä merkitsee sitä, että laissa asianosaiselle turvatut oikeudet saada tieto päätöksestä ja oikeus hakea siihen muutosta vaarantuvat merkittävästi. Toimeentulotukipäätöksiin, kuten muihinkin sosiaalihuollon yksilöpäätöksiin, tulee merkitä hakijaksi se henkilö, joka tosiasiallisesti on hakenut palvelua tai kuten tässä tapauksessa toimeentulotukea. Se, että toimeentulotuki määrätään perheenjä-

senten tulojen, menojen ja varojen perusteella, ei oikeuta viranomaista tekemään päätöstä valitsemansa perheen päähenkilön nimellä silloin, kun hakijana on joku muu perheenjäsen.

AOA pyysi, että Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt korjatakseen puutteet tietojärjestelmissä.

AOA Sakslinin päätös 12.8.2011,
dnro 557/4/11*, esittelijä Tapio Rätty

Rovaniemen sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti korjanneensa havaitut puutteet.

Toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano

Kantelijalle myönnetty toimeentulotuki maksettiin hänen vaimonsa tilille. Oikeusasiamiehelle annettusta selvityksestä ilmeni, että perhe asui päätöstä täytäntöön pantaessa erillään. Päätöksen täytäntöönpanossa – maksatuksessa – tapahtunut virhe korjattiin, ja kantelijalle maksettiin hänelle kuuluva toimeentulotuki vasta noin kuukauden kuluttua päätöksestä.

AOA katsoi, että päätöksen täytäntöönpanolle säädetty viivytyksetön käsittely merkitsee, että päätös on täytäntöön pantava viimeistään samana tai seuraavana arkipäivänä.

Toimeentulotuen tarkoituksesta ja sen viimesijaisuudesta seuraa, että viranomaisella on korostettu velvollisuus menetellä huolellisesti muun muassa silloin, kun se toimeenpanee toimeentulotukea koskevia päätöksiä. Viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen käyttämät asiakasta koskevat tiedot ovat virheettömiä ja täydellisiä. Tämä koskee myös niitä tietoja, joilla on merkitystä viranomaisen tekemää edunsuovaa hallintopäätöstä täytäntöön pantaessa.

AOA Sakslinin päätös 23.3.2011,
dnro 4262/4/09, esittelijä Tapio Rätty

Kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittely

AOA katsoi, että sosiaalitoimikunta menetteli lainvastaisesti neuvoessaan oma-aloitteisesti asiakasta menemään paikkakunnan eri hyväntekeväisyysjärjestöjen ylläpitämiin ns. leipäjonoihin silloin, kun asiakas pyysi toimeentulotukea kiireellisesti. Tällaisella neuvonnalla ei voi vähentää kunnan sosiaalitoimen vastuuta huolehtia sosiaalipalveluista laissa säädettyllä tavalla. Asiakkaan hakiessa toimeentulotukea viranhaltijan tehtävänä on arvioida hakijan toimeentulotuen tarpeen kiireellisyys ja asiakkaan tarve toimeentulotukeen. Viranhaltija ei voi siirtää sosiaalitoimen vastuuta huolehtia viimesijaisen taloudellisen tuen turvaamisesta hyväntekeväisyysjärjestöille. Sosiaalitoimen tiloissa voi kuitenkin olla AOA:n mukaan esitteitä ja muuta informaatiota hyväntekeväisyysjärjestöjen toiminnasta.

AOA Sakslinin päätös 3.3.2011,
dnro 3675/4/09, esittelijä Minna Verronen

Jaksotus

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuki määrätään pääsääntöisesti kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Toimeentulotuen perusteena olevia menoja, tuloja ja varoja laskettaessa ne otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevaksi toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen katsotaan kohtuulliseksi.

Toimeentulotukilaissa ei ole tarkemmin määritelty niitä tuloja ja varoja, joita voidaan jakaa eriin (jaksottaa) eikä sitä, kuinka pitkälle ajalle tämä jaksotus voi ulottua.

AOA totesi, että toimeentulotukilain vaatimusta käytettävissä olevien tulojen huomioon ottamisesta ns. toimeentulotukea koskevassa normilaskelmassa ja toimeentulotukea määrättäessä on noudatettava myös, kun sovelletaan säännöstä tulojen jaksottamisesta.

AOA katsoi, että tulojen jaksottaminen useammalle kuukaudelle on sallittua sillä edellytyksellä, että sitä voidaan pitää kohtuullisena. AOA painotti, että jaksotuksen kohteena olevien tulojen tulee tosiasiallisesti olla toimeentulotukea määrättäessä toimeentulotuen hakijan tai hänen perheensä käytettävissä.

AOA Sakslinin päätös 3.6.2011,
dnro 3453/4/09, esittelijä Tapio Rätty

Perusosan alentaminen

Toimeentulotukilaissa on jokaiselle säädetty velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta muun muassa omasta ja alaikäisten lastensa elätkesestä. Jos henkilö laiminlyö laissa säädetyn velvollisuuden pitää huolta omasta elätkesestä, toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa toimeentulotukilain mukaisesti.

Toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan tai toimii yrittäjänä siten, että hänen yritystoimintaansa on pidettävä kannattamattomana. Yrittäjällä on sinänsä oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kuin muillakin henkilöillä, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan muulla laissa säädettyllä tavalla. Toimeentulotuki on kuitenkin viimesijainen toimeentuloturvetuus myös yrittäjän kohdalla.

Mikäli henkilön toimeentulotukilaissa tarkoitettu menettely toistuu ja perusosan alentamisen edellytykset ovat muutoin olemassa, voidaan alentamista jatkaa uudella päätöksellä. Alentamisen jatkamisen edellytyksenä on, että toimivaltainen viranhaltija tekee kahden kuukauden perusosan alentamisen jälkeen uuden alentamista koskevan asiakasta koskevan perustellun päätöksen. Alentamista ei kuitenkaan saa jatkaa, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän turvaavaa välttämätöntä toimeentuloa tai jos sitä voidaan pitää kohtuuttomana.

AOA totesi, että toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulee tulkita suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen. Toimeentulotukilaissa ei ole erikseen säädetty siitä menettelystä, joka edeltää

perusosan alentamista. Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisen etukäteen informoi asiakasta, esimerkiksi asiakasneuvotteluissa tai antamiensa asiakasta koskevien päätösten selosteosissa, niistä toimenpiteistä ja päätökseen liittyvistä mahdollisista ehdoista tai asettamistaan uhkista, joihin se voi ryhtyä asiakkaan menettelyn johdosta. Tällainen viranomaisen antama etukäteselvitys päätökseen mahdollisesti vaikuttavista seikoista antaa sosiaalihuollon asiakkaalle mahdollisuuden arvioida omien toimenpiteittensä merkitystä ja omien valintojensa vaihtoehtoja. Menettelyllä toteutetaan osaltaan sosiaalihuollon asiakaslaissa säädettyä viranomaiselle kuuluvaa selvitysvelvollisuutta.

AOA Sakslinin päätös 12.5.2011,
dnro 3681/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Kantelija oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistossa. Hän ei ollut kuitenkaan päässyt ensisijaisen työttömyysturvan piiriin sen johdosta, että työvoimaviranomaiset olivat asettaneet hänelle työnhakijaksi ilmoittautumisten jälkeen kolmen kuukauden työssälöehdon työttömyysturvan piiriin pääsemiseksi. Viranhaltija oli katsonut, että työssälöehto oli voitu rinnastaa sellaiseksi henkilön omaksi menettelyksi ja laiminlyönniksi, jonka perusteella perusosan alentaminen on toimeentulotukilain 10 §:n mukaisesti tehty. Käytännössä tämä oli johtanut kantelijan perusosan katkeamattomaan alentamiseen ainakin kahden vuoden ajan. Asiassa ilmeni myös, että alentamispäätökset oli tehty aina kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. AOA totesi, että toimeentulotuen perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan, vaan alentamisen edellytykset harkitaan kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten perusteella. Asiaa koskevassa päätöksessä sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut perusosan alentamisen edellytykset. Kun viranhaltija oli tehnyt kantelijaa koskevia perusosan alentamista koskevia, kolmen kuukauden pituisia päätöksiä, oli asiassa toimittu toimeentulotukilain vastaisella tavalla. AOA korosti, että toimeentulotuen perusosaa alennettaessa on aina laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Kantelukirjoituksesta tai saaduista lausunnosta ja selvityksestä ei ilmennyt millä tavoin kantelijaa koskeva suunnitelma oli laadittu. AOA totesi tältä osin yleisesti, että kun kantelijan perusosaa oli alennettu yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta, se merkitsi sitä, että suunnitelmaakin oli tullut tarkistaa tuona aikana. Mitä asioita suunnitelmaan mahdollisesti kirjataan tai tulee kirjata, riippuu sosiaalityöntekijän ja toimeentulotukea hakevan asiakkaan keskinäisestä neuvottelusta ja viime kädessä sosiaalityöntekijän harkinnasta.

AOA Sakslinin päätös 5.5.2011,
dnro 3797/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

RAJOITUSTOIMENPITEET KEHITYSVAMMAHUOLLOSSA

Kehitysvammaisen täysi-ikäisen henkilön omaista oli kielletty tapaamasta kehitysvammaista henkilöä. Tapauksessa oli tehty yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös. AOA totesi, että kehitysvammaisten erityishuollossa annetussa laissa tai muissakaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa laeissa ei ole säännöstä asiakkaan yhteydenpidon rajoittamisesta kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettussa asumisyksikössä. Säännöstä ei ole siis siitä, voiko yhteydenpitoa ylipäätään rajoittaa, tulisiko yhteydenpidon rajoittamisesta tehdä päätös, kuka päätöksen tekisi ja olisiko päätökseen mahdollista hakea muutosta. Kehitysvammalain mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii.

Kehitysvammaista henkilöä ja hänen omaistaan olisi tullut kuulla ennen yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä. AOA totesi kuitenkin, että yhteydenpidon rajoitus aktivoituu vain jos toivottu yhteydenpito estetään. Tämän vuoksi asiassa jäi epäselväksi, oliko yhteydenpitoa rajoitettu kehitysvammaisen henkilön tahdon vastaisesti. Asianmukaisen kuulemisen avulla olisi voitu selvittää kehitysvammaisen henkilön oma näkemys ja mielipide tapaamisista ja myös tarvittaessa niiden vaihtoehtoisista järjestämistavoista.

Yhteydenpidon rajoituksella saatetaan puuttua yksilön oikeuksiin tavalla, joka edellyttää mahdollisuutta saat-
taa rajoitustoimenpide tuomioistuimen tutkittavaksi.
Tästä syystä yhteydenpitoa koskevaan päätökseen oli-
si tullut liittää valitusosoitus. AOA totesi vielä, että ra-
joittamispäätöksestä tulee antaa tieto palvelun järjes-
tämisvastuussa olevalle kunnalle, joka viime kädessä
vastaa menettelyn oikeellisuudesta.

AOA totesi, että STM asetti heinäkuussa 2010 työryh-
män, jonka tehtävänä on uudistaa sosiaali- ja tervey-
denhuollon lainsäädäntöä siten, että sosiaali- ja tervey-
denhuollossa potilaan/asiakkaan itsemääräämisoikeut-
ta rajoittavat säännökset koottaisiin mahdollisuuksien
mukaan samaan lakiin. Lainsäädännön uudistamisen
tarve koskee erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden
palveluissa käytettävää pakkoa ja suojatoimenpiteitä.
Tämän vuoksi AOA lähetti päätöksen STM:lle tiedoksi
huomioon otettavaksi säädösvalmistelussa.

AOA Sakslinin päätös 27.5.2011,
dnro 3096/4/09*, esittelijä Minna Verronen

VAMMAISPALVELUT

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli todennut
kanteluratkaisussaan, että vaikeavammaiselle henkilöl-
le tulee laatia palvelusuunnitelma ottaen huomioon
hänen päätöksen antamisen aikainen terveydentilan-
sa sekä hänen ja hänen omaistensa mielipide palve-
luiden ja tukitoimien tarpeista. Hämeenlinnan hallinto-
oikeus katsoi antamassaan henkilön vammaispalve-
lulain mukaista henkilökohtaista avustajaa koskevas-
saan päätöksessään, että palvelusuunnitelman puut-
tuminen hankaloitti valittajan kokonaistilanteen ar-
viointia ja että kunnan sosiaalitoimella oli velvollisuus
laatia palvelusuunnitelma.

Oikeusasiamiehen kansliasta pyydettiin Parkanon kau-
pungin vammaispalveluja toimittamaan muun muas-
sa henkilölle laadittu palvelusuunnitelma. Kansliaan
toimitettiin asiakaskertomus, johon oli kirjattu ”palve-
lusuunnitelma-palaveri”.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-,
hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei
kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei
suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpee-
tonta. Säännöksen mukaan suunnitelma on laaditta-
va, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryses-
sä asiakkaan kanssa.

AOA totesi, että palvelusuunnitelmasta on käytävä riit-
tävän yksityiskohtaisesti ilmi ne asiakkaan yksilölliseen
palvelutarpeeseen ja elämäntilanteeseen liittyvät sei-
kat, joilla on merkitystä palvelujen sisällöstä, järjes-
mistavasta ja määrästä päätettäessä. Palvelusuunni-
telmasta on ilmentävä asiakkaan elämäntilanne, hä-
nen yksilölliset olosuhteensa ja erityistarpeensa, mah-
dollisesti käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet ja
riittävällä tavalla yksilöity kuvaus siitä, miten vammai-
sen henkilön palvelut toteutetaan.

Erityistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla
voi olla esimerkiksi silloin, kun vammaisen henkilö ja
viranomainen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vam-
maispalveluja tulee järjestää tai toteuttaa. Palvelu-
suunnitelmasta tuleekin ilmetä viranomaisen ja asiak-
kaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palvelujen
järjestämisestä. Ristiriitatilanteessa asiakkaan omalla
näkemyksellä voi olla merkitystä hänen hakiessaan
muutosta viranomaisen ratkaisuun. Kyse voi tällöin ol-
la palvelujen määrästä, palvelujen toteuttamistavasta
tai siitä, minkälaisia palveluja tulisi järjestää.

Asiakirjoista ei ilmennyt syytä, miksi Parkanon kau-
pungin sosiaalitoimi ei ollut laatinut vammaispalve-
lulain edellyttämää palvelusuunnitelmaa. Menettelyn
moitittavuutta lisäsi se, että laiminlyömällä palvelu-
suunnitelman laatimisen Parkanon kaupungin sosiaa-
litoimi ei ollut myöskään noudattanut Hämeenlinnan
hallinto-oikeuden antamaa päätöstä eikä ollut toimi-
nut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kante-
luratkaisun mukaisesti.

AOA antoi Parkanon kaupungin sosiaalitoimelle huo-
mautuksen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Sakslinin päätös 19.12.2011,
dnro 1267/4/10, esittelijä Tuula Aantaa

Kunnan korvaus henkilökohtaiseen apuun

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveystalokunnan käsitellyä, kun se päätti vammaispuvelulain tarkoittaman henkilökohtaista apua koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen soveltamisesta kunnassa.

Henkilökohtaista apua järjestetään vammaispuvelulain mukaan korvaamalla vaikeavammaiselle henkilöle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettaviksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen. Vammaispuvelulain tarkoittamia lakisääteisiä maksuja ja korvauksia ovat lakiin tai sovellettavaan työehtosopimukseen perustuvat korvaukset ja maksut.

Työnantajalla on velvollisuus noudattaa työsopimuslain määräyksiä ja työnantajalla, johon sovelletaan valtakunnallisen tai yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä, on velvollisuus noudattaa työsopimuslain lisäksi sovellettavan työehtosopimuksen määräyksiä ja ehtoja. Vammaisen henkilön työntekijällä on puolestaan oikeus edellyttää, että työnantaja noudattaa niitä vähimmäisehtoja, joita työsopimuslaissa ja mahdollisesti sovellettavassa työehtosopimuksessa säädetään ja määrätään.

Vammaisia työnantajia edustava työnantajaliitto ja työntekijöitä edustava työntekijäjärjestö olivat solmineet työehtosopimuslain nojalla henkilökohtaisten avustajien työehtosopimuksen. Työehtosopimusta sovelletaan työntekijäjärjestön jäsenenä oleviin niihin vammaisten henkilöiden avustajiin, joiden palkkaamisesta aiheutuviin kustannuksiin vammaisen henkilö saa vammaispuvelulain perusteella korvausta ja niiden työsopimus on tehty avustajien ja vammaisen henkilön tai tämän edustajan välillä.

Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain mukaan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta vahvistaa päätöksellään työehtosopimuksen yleissitovuuden. STM:stä saadun tiedon mukaan vahvistamislautakunnan antaman päätöksen (11/2011) mukaan henkilökohtaisten avustajien työehtosopimus ei ole yleissitova.

AOA totesi, että vahvistamislautakunnan päätös merkitsee sitä, että vain työehtosopimuksen sopimusosapuolena olevaan työnantajajärjestöön kuuluvilla vaikeavammaisilla henkilöillä on työehtosopimuslain nojalla velvollisuus soveltaa työehtosopimusta henkilökohtaisten avustajiensa työsuhteissa.

AOA Sakslinin päätös 29.6.2011, dnro 462/4/11*, esittelijä Tapio Rätty

OMAISHOIDON TUKI

Omaishoidon sopimusten massairisanominen

Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto ry arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa omaishoidon tukea koskevien sopimusten massairisanomismenettelyä Vantaalla, Espoossa, Porvoossa, Tuusulassa, Mäntsälässä ja Kokemäellä.

Kirjoituksessa katsottiin, että omaishoidon tuesta annetun lain irtisanomissäännöstä ei voi käyttää lain kiertämiseen sillä tavalla, että kunta tosiasiallisesti ja yksipuolisesti muuttaa tehdyn kirjallisen sopimuksen ja hoidettavaa koskevaa hallintopäätöksen sisältöä ja näin heikentää sopijaosapuolten ja hoidettavan asemaa. Kirjoituksessa epäiltiin myös, että kunnat olisivat lakkauttaneet omaishoidon tukea koskevia päätöksiään sen johdosta, että kunnat olisivat tietoisesti jättäneet määrärahat varaamatta tähän tarkoitukseen.

AOA totesi, että kunta ei voi muuttaa yksipuolisesti omaishoitosisopimuksen ehtoja. Kunta ei voi myöskään yksipuolisesti poiketa hoidettavalle tehdystä päätöksestä. Viime kädessä kunnan on irtisanottava sopimus uuden sopimuksen laatimista varten, mikäli omaishoitosisopimuksen osapuoli, omaishoitaja ja kunta eivät pääse muutetuista sopimusehdoista yksimieliseen lopputulokseen.

Kun omaishoidon tuessa on kysymys määrärahasidon naisesta tukitoimesta ja kun kunnalla on oikeus päättää omaishoidon tuen tarkemmista määräytymispuer-

teista, kunta voi irtisanoa solmitun sopimuksen esimerkiksi omaishoidon tuen edellytysten uudelleen arvioimiseksi tai tilanteessa, jossa kunta on muuttanut omaishoidon tukeen vaikuttavia soveltamisohjeitaan. Kunnan on tällöin kuitenkin noudatettava omaishoitolaissa säädettyä irtisanomismenettelyä.

AOA:n mukaan kyseessä olevat kunnat olivat voineet irtisanoa omaishoitolain mukaisella tavalla voimassa olleet omaishoidon tukea koskevat sopimukset uusien sopimusten tekemistä varten. Omaishoidon tuen saajia ja omaishoitajia oli informoitu ja kuultu sopimusten irtisanomisesta ja uusista käyttöön otettavista ohjeista. AOA viittasi ns. luottamuksensuojaperiaatteeseen. Sen keskeisenä sisältönä on, että hallinnon asiakas voi luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisen tekemän päätöksen pysyvyyteen. Tämä merkitsee sitä, ettei viranomainen voi mielivaltaisesti muuttaa aikaisemmin tekemänsä päätöstä tai esimerkiksi peruuttaa tai vähentää asianosaiselle myöntämänsä oikeutta tai etuutta. Edunsuovaa hallintopäätöstä voidaan tarkistaa ja muuttaa asiakkaan suostumuksella tai, jos laissa on siihen oikeuttava säännös. Mikäli palvelun tai etuuden järjestämisen edellytykset ovat lakanneet tai oleellisilta osin muuttuneet, voidaan asiakkaalle tehtyä päätöstä luottamuksensuojasta huolimatta muuttaa.

AOA totesi vielä, että kunnan lakkauttaessa omaishoidon tukea koskevan päätöksensä, sen tulee varmistua siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan ja tarvittaessa myös asiakkaan hoitajana toimineen henkilön palvelujen tarve arvioidaan ja hänelle järjestetään hakemukseen perustuen sosiaalipalveluja tai tukitoimia hänen tarpeensa ja olosuhteensa huomioonottavalla tavalla. AOA korosti, että omaishoidon tuki koostuu omaishoitolain mukaisesti hoidettavalle järjestetyistä palveluista. Tällä tarkoitetaan omaishoitajan antaman hoivan ja huolenpidon lisäksi erityisesti hoidettavalle järjestettäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Omaishoidon tukeen sisältyy myös edellä omaishoitajalle järjestetyt omaishoitotyötä tukevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Määrärahojen varaamisesta AOA totesi, että omaishoidon tuessa on kysymys kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen liittyvästä taloudellisesta tukitoimesta ja tähän tukitoimeen liittyvien palveluiden järjestämi-

sestä. Tämä kunnan ns. yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään lakisääteisiä palveluja ja tukitoimia asukailleen ja myös varaamaan niitä varten talousarviossaan riittävän määrärahan.

Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettujen palvelujen ja taloudellisten tukitoimien ja siis myös omaishoidon tuen osalta kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden edellyttämä tarvearviointi tapahtuu ensisijaisesti kunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä, jolloin talousarvion lainmukaisuutta valvotaan kunnallisvalituksen avulla. Toisaalta sosiaalihuollosta vastaavan työmielimen tai viranhaltijan tulee arvioida asiakkaiden yksilöllistä tarvetta haettavaan palveluun tehdessään talousarviossa myönnettujen määrärahojen puitteissa yksilöpäätöksiä. Mikäli varatut määrärahat eivät riitä kaikille tuen myöntämisedellytykset täyttävälle henkilölle, kunta voi tarvittaessa kohdentaa tarkoitukseen varaamia määrärahoja ja järjestää palveluja määrittelemässään etusijajärjestyksessä. Tämä on tehtävä kuitenkin siten, että otetaan huomioon perustuslain 6 §:n vaatimus siitä, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilökohtaisen syyn perusteella.

Arvioitaessa, onko kunta täyttänyt yleisen järjestämisvelvollisuutensa, on kiinnitettävä huomiota kunnassa aikaisemmin esitettyihin omaishoidon tukea koskeviin hakemuksiin ja asiassa tehtyihin päätöksiin (myönteisiin ja kielteisiin) sekä myös muihin omaishoidon tukea korvaaviin tai sitä täydentäviin palveluihin ja tukitoimiin, joihin kunta tarvetta vastaavalla tavalla varaa määrärahoja. Kunnassa esiintyvää tarvetta kuvaavia tietoja saadaan erityisesti tehdyistä palveluntarpeen kartoituksista ja näiden perusteella laadituista palvelusuunnitelmista ja myös niistä tiedoista, jotka koskevat aikaisempina vuosina tähän tarkoitukseen osoitetun määrärahan käyttöä. AOA korosti, että vaikka kunnalla on oikeus päättää omaishoidon tuen myöntämisperusteista omaishoitolain mukaisella tavalla, on myöntämisperusteiden kohdeltava yhdenvertaisella tavalla kaikkia tuen hakijoita. Kunnan päättämät tuen myöntämisperusteet eivät myöskään saa olla omaishoidon tuesta annetun lain vastaisia. Kun kunta arvioi kunnassa esiintyvää palvelun tai taloudellisen tuen tarvetta sen tulee määrärahoja varatessaan seurata aktiivisesti palvelun tai tuen tarpeessa tapahtuvia muutoksia. Kun-

ta voi sinänsä suunnata määrärahojaan, kantelukirjoituksessa ja selvityksissä kuvatulla tavalla, antamallaan palvelua tai tukitointa koskevilla soveltamisohjeilla. Määrärahojen riittävyyttä ei kuitenkaan voi turvata tai varmistaa lainvastaisilla tai kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua rajoittavilla tai sitä loukkaavilla ohjeilla.

AOA Sakslinin vastaus 30.12.2011,
dnro 3685/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Omaishoitajan vapaapäivät

Kantelija arvosteli kuntaa siitä, ettei hänelle järjestetty omaishoidon tuesta annetun lain tarkoittamassa laajuudessa hänelle kuuluvia vapaapäiviä.

Omaishoitajalla on omaishoidon tuesta annetun lain (omaishoitolaki) mukaan ehdoton oikeus saada vapaata kolme täyttä kalenteripäivää niinä kalenterikuukausina, joina hoitoon käytetty sidonnaisuus on täyttänyt omaishoitolaissa säädetty edellytykset. Omaishoitajalla on oikeus pitää kertynyt vapaa joko kuukausittain tai kerätä niitä pitempää vapaata varten.

Omaishoitolaissa ei ole säännöksiä siitä, milloin kertynyt vapaa on pidettävä. Mikäli omaishoitolain mukaiseen vapaaseen oikeutettu henkilö ei ole saanut oikeuksiaan täysimääräisesti toteutettua kunnan menettelystä johtuen, voi se merkitä sitä, että kunta on jälkikäteen velvollinen korvaamaan tai muutoin järjestämään pitämättä jääneen vapaan. Viimekädessä asian ratkaisee toimivaltainen hallinto-oikeus. Kysymys siitä, onko kunnalla velvollisuus jälkikäteen korvata saamat jääneet vapaapäivät, voidaan saattaa hallintoriitahakemuksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Vapaan järjestämisen yhtenä tarkoituksena on hoidon jatkuvuuden ja omaishoitajan työn tukeminen. Kunnalla on sinänsä oikeus päättää siitä, miten ja missä hoito järjestetään mainitun vapaan aikana. Tätä kunnalle kuuluvaa oikeutta rajoittaa kuitenkin sosiaalihuollon asiakaslaista ilmenevä periaate, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet.

AOA Sakslinin päätös 21.12.2011,
dnro 3170/4/09*, esittelijä Tapio Rätty

Omaishoidon tuen ikäraja

Kunnan sosiaali- ja terveystoimen antaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimi myöntää omaishoidon tukea niille vammaisille lapsille, jotka ovat täyttäneet kolme vuotta, jos hakija on sosiaali- ja terveystalutakunnan vahvistamien kriteerien perusteella oikeutettu tukeen ja talousarviossa on määrärahaa tuen myöntämiseksi. Sosiaali- ja terveystalutakunnan pöytäkirjan mukaan omaishoidon tuki maksettiin talousarvioon varatun määrärahan puitteissa ja kohdennettiin eniten hoitoa ja huolenpitoa tarvitseville vammaisille ja sairaille, yli 3-vuotiaille lapsille, aikuisille ja vanhuksille.

AOA totesi, että perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yleinen yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa sekä tuomioistuimia ja viranomaisia lain soveltajina. Ihmisiä tulee kohdella yhdenvertaisesti lakia sovellettaessa tekemättä muita kuin jo laista itsestään johtuvia eroja. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää perustuslain syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

AOA totesi, että sosiaali- ja terveystalutakunnan päätös rajata alle kolmivuotiaat lapset omaishoidon tuen järjestämisen ulkopuolelle on laadittu ehdottomaan muotoon eikä se anna sanamuotonsa mukaan päätöksentekijälle mahdollisuutta yksilön olosuhteisiin ja omaishoidon tuesta annetun lain säännöksiin perustuvan yksilökohtaisen harkintavallan käyttöön. Omaishoitolaissa tai muussakaan laissa ei ole säännöksiä omaishoidon tuen yhteensovittamisesta muun lain perusteella maksettavan etuuden tai tuen kanssa niin, että se mahdollistaisi sosiaali- ja terveystalutakunnan päätöksessään tekemän rajauksen omaishoidon tuen järjestämisessä. Kaupungin sosiaali- ja terveystalutakunnan päättämät omaishoidon tuen järjestämisen perusteet voivat olla yksinomaan ikään perustuvina (tukea myönnetään vain yli kolme vuotta täyttäneille lapsille) perustuslain 6 §:n tarkoittamin tavoin syrjiviä.

AOA Sakslinin päätös 21.12.2011, dnro 3170/4/09*,
esittelijä Tapio Rätty

Omaishoidon tukea koskeva neuvonta ja ohjaus

Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiansa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä on pyrittävä oikaisemaan.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden merkitykset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on säännöksen mukaan annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

AOA katsoi, että neuvontavelvollisuutta koskevat säännökset asettavat asianomaiselle viranomaiselle vastuun siitä, että myös omaishoidon tuen asiakkaat saavat oleellisen tiedon riittävän laajasti tuotettuna heille merkityksellisistä asioista. Silloin kun kunnan omaishoidon tuen myöntämisperusteita on tarkistettu, on tärkeää, että kunta muun tiedottamisen ohella tiedottaisi myöntämisperusteisiin tehdyistä muutoksista ja niiden merkityksestä oma-aloitteisesti niille henkilöille, jotka ovat omaishoidon tuen piirissä.

AOA Sakslinin päätös 2.9.2011,
dnro 306/4/10, esittelijä Tuula Aantaa

KOTIPALVELUT

Vanhusten kauppakassipalvelu

Kantelussa arvosteltiin yksityisen palveluntuottajan järjestämää kotipalveluihin kuuluvaa kauppakassipalvelua. Kauppapalvelun asiakkaita olivat pääasiassa vanhusväestöön kuuluvat henkilöt, joista osa tarvitsi jatkuvaa apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa. Osa kauppapalvelun asiakkaista ei pystynyt myöskään itse huolehtimaan tai hoitamaan omia asioitaan.

Kunta voi järjestää lakisääteiset tehtävänsä, kuten sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa säädetyt kotipalvelut, hoitamalla toiminnan itse tai hankkimalla palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostopalvelujen avulla, sen on varmistettava palvelua koskevaa sopimusta tehtäessä ja sopimuksen mukaisia palveluja asiakkaalle annettaessa, että ostopalveluna hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalla kunnalliselta toiminnalta. Kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllisen edun toteutumisen.

AOA totesi, että palvelulla turvataan osaltaan asiakkaana olevan vanhuksen tai muun palvelun saajan mahdollisuuksia elää ja toimia omassa kodissaan. Kysymys on siten kotipalveluihin liittyvästä sellaisesta tukipalvelusta, jolla edistetään palvelun saajan päivittäisissä toiminnoissa selviytymistä. Tästä syystä palvelun laadulla ja sillä, miten palvelu tosiasiasa järjestetään, on korostettu merkitys palvelun saajalle.

Sosiaalihuollon asiakkaalla tulee olla oikeus ja mahdollisuus seurata laatutekijöiden toteutumista etukäteen ja myös vastaanottaessaan palvelua. Kauppapalvelun asiakkaan tulee voida seurata kauppapalvelun tuotevalikoimaan kuuluvan hyödykkeen hintaa ja sen laatua. Tämä voidaan toteuttaa antamalla asiakkaalle tiedot elintarvikkeiden ja päivittäistavaroiden hinnoista ja hintaan tai hyödykkeen laatuun vaikuttavista seikoista ennen tilauksen tekemistä sekä tilattuja tavaroita ja hyödykkeitä toimitettaessa.

Tällaisten tietojen antaminen selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla on tärkeää, koska kauppapalvelun asiakkaana oli henkilöitä, jotka eivät kaikilta osin pystyneet huolehtimaan omista päivittäisistä asioistaan. Asiakkaan edustajalla, omaisella tai muulla läheisellä tulisi olla mahdollisuus arvioida ja myös jälkikäteen valvoa palvelun laatua ja toisaalta arvioida tarvittaessa sitä, tulisiko palvelu järjestää jollain muulla asiakkaalle yksilöllisesti paremmin sopivalla tavalla. AOA korosti, että kotipalveluna annettavan kauppapalvelun laatua on arvioitava erityisesti asiakkaalle tarjottavien hyödykkeiden hinnan, niiden soveltuvuuden asiakkaille sekä tuotteiden laadun, kuten esimerkiksi päivittäisten elintarvikkeiden tuoreuden perusteella. Kotipalveluna annettavan kauppapalvelun saatavilla olevat tuotteet ja niiden hinnat saattavat olla erilaisia kuin yksityisen elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten hinnat ja hyödykkeet. Tästä syystä on tärkeää, että tiedot hyödykkeiden hinnoista ja valikoimasta ovat asiakkaiden ja heidän omaistensa saatavilla palvelun asiakaskunnan huomioivalla tavalla. Tällainen kunnan järjestämä kotiin annettava ja asiakkaan kannalta usein välttämätön päivittäiseen elämään liittyvä palvelu ei saa muodostua hinnaltaan kohtuuttomaksi asiakkaalle. Palvelu tulee olla käytettävissä riippumatta asiakkaan varallisuusasemasta.

AOA Sakslinin vastaus 6.4.2011,
dnro 359/4/10*, esittelijä Tapio Rätty

VANHUSTENHUOLTO

Turkulaisten vanhainkotien asukkaiden omaiset ja yksittäiset kansalaiset arvostelivat Turun kaupungin johtavien viranhaltijoiden menettelyä ja perusturvalautakunnan päätöstä, jolla päätettiin kahden vanhainkodin perusparannuksista ja yhden vanhainkodin tulevasta lakkauttamisesta.

AOA piti aluehallintoviraston asiassa esittämää huolta vanhusten siirtämisestä palveluysiköstä toiseen ilman, että vanhukset ja heidän omaisensa voivat mitenkään osallistua päätöksentekoon aiheellisenä ja menettelyä vanhusten ihmisarvoa loukkaavana. Kyseessä oli lähes 160 vanhuksen hoitopaikan vaihto,

jota moni heistä ei enää kyennyt ymmärtämään. Asia ei ollut tehty muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, mikä oli AOA:n mukaan lainvastaista, ellei siirto ollut tapahtunut lääkärin määräyksestä sairaalahoitoon. AOA totesi, että sosiaalihuollon sisäisistä siirroista on tehtävä kirjalliset muutoksenhakukelpoiset päätökset. Siirroilla saattoi olla vaikutuksia myös vanhusten hoitomaksuihin, jos heidät on siirretty vanhainkodista palveluasuntoon. Tällöin heidän olisi tullut saada valituskel-poinen hoitomaksupäätös.

Asiasta tiedottamisesta AOA totesi, että kuntalain mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen myös kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista ja asioiden käsittelystä. Lisäksi asukkaille on tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Kuntalain mukaan riittävää tiedottamista ei siis ole vain ratkaisusta ja niiden vaikutuksista tiedottaminen.

Ennen tämän kaltaisten merkittävien päätösten tekoa tulee AOA:n mukaan taata vanhuksille, omaisille ja henkilökunnalle mahdollisimman laaja vaikutusmahdollisuus jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa. Kuntalaisille tulee turvata oikeus saada tietoa ja mahdollisuus niin halutessaan pyrkiä vaikuttamaan perusturvalautakunnan jäseniin ennen päätöksentekoa. Hoitopaikan muuttaminen merkitsee myös suhteen katkeamista tuttuihin hoitajiin ja usein myös muihin asukkaisiin.

AOA pyysi Lounais-Suomen aluehallintovirastoa hankkimaan Turun kaupungilta selvityksen siitä, oliko vanhusten siirrot hoidettu ammattitaitoisesti ja vanhuksia ja heidän omaisiaan kuunnellen.

AOA Sakslinin päätös 27.5.2011,
dnro 658/4/10, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Lounais-Suomen aluehallintovirasto toimitti pyydetyn selvityksen ja totesi muun muassa, että Luolavuoren alasajo olisi tullut toteuttaa vaiheittain asiakkaiden ja heidän omaistensa toiveiden ja etunsa huomioon ottaen.

Suihkuun pääsy

Hyvään sosiaalihuoltoon kuuluu liikuntarajoitteisen vanhuksen suihkuttaminen muiden pesujen lisäksi niin usein kuin hänen tarpeensa sitä vaativat. Suihku-tukseen tarvittavien apulaiteiden puute ei ole hyväksyttävä syy vanhuksen hygienian laiminlyömiseen.

AOA Sakslinin päätös 27.5.2011,
dnro 686/4/11, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

HYVÄ HALLINTO

Viivästys ja resurssien puute

Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaissa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioivat saavat asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Kantelijan sähköpostiviesteihin vastaamatta jättäminen tai vastauksen viivästyminen ja hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa tapahtunut viive johtui yllättävästä työntekijävajauksesta tapahtumahetkellä. Tämän takia sosiaalityön johtajan työtaakka kasvoi poikkeuksellisen suureksi.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kunnan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että kunta pystyy selviytymään sille laissa säädettyistä tehtävistään. Työnantajan on huolehdittava siitä, ettei yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän työ määrä muodostu kohtuuttomaksi ja ettei viranomaisille kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoito vaarannu. AOA kiinnitti sosiaali- ja terveyskeskuksen huomiota vastaisen varalle riittävien resurssien varaamiseen tai niiden kohdentamiseen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

AOA Sakslinin päätös 8.9.2011,
dnro 1528/4/11*, esittelijä Tapio Rätty

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan toimipisteen asiakasmäärien kasvu, työntekijöiden vaihtuvuus, määrä-aikaisen ja tilapäisen henkilöstön perehdyttämisen vaatima lisätyö sekä sairaus- ja vuosilomien aiheuttamat poissaolot olivat vaikuttaneet siihen, ettei palvelutasoa voitu pitää kaikilta osin tyydyttävällä tasolla. AOA totesi, että sosiaaliviraston tehtävänä on huolehtia siitä, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa ja että se voi tehdä toimeentulotukipäätökset lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Henkilökunnan vähäisyys ja siitä aiheutuva hakemusten ruuhkautuminen ei oikeuta toimeentulotukihakemusten käsitte-lyn viivästyksiin.

AOA Sakslinin päätös 17.10.2011,
dnro 3518/4/10, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Tuomioistuimen antaman määräajan noudattamatta jättäminen

Jaosto ei ollut antanut Helsingin hallinto-oikeudelle sen pyytämää lausuntoa asetetussa määräajassa viranhaltijoiden vuosilomien vuoksi. Lausunnon antamiselle ei ollut pyydetty myöskään lisäaikaa hallinto-oikeuden asettaman määräajan puitteissa.

Valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt päätöksen, jolle se ole tarpeetonta. Lausunnon antamiselle on asetettava määräaika. Määräaika ei ole kuitenkaan sitova. Myöhästyneenäkin saapunut lausunto otetaan huomioon. Käytännössä perustellun lausunnon saaminen onkin usein välttämätöntä asian ratkaisemisen ja riittävän selvityksen kannalta. Lausuntopyyntöön vastauksen voidaan katsoa kuuluvan viranomaisen virkavelvollisuuksiin.

AOA katsoi, että sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto oli laiminlyönyt velvollisuutensa toimittaa pyydetty lausunto asiaankuuluvalla tavalla. Koska sosiaali- ja terveystoimi ei ole selvityksessään esittänyt hyväksyttäviä syitä laiminlyönnilleen noudattaa hallinto-oikeuden asettamaa määräaikaa, AOA katsoi lisäksi, että lausunnon antaminen oli aiheettomasti viivästynyt.

AOA Sakslinin päätös 3.6.2011,
dnro 2714/4/10, esittelijä Tuula Aantaa

Valitusosoituksen puutteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän käyttämä vakiolomake ei täyttänyt hallintolain mukaisia valitusosoituksen ja oikaisuvaatimuksen muotoon ja sisältöön liittyviä vaatimuksia. Oikaisuvaatimusohjauksesta puuttui hallintolain mukaan siihen kuuluvia tietoja; ainakin se valitusviranomaisen, jolle muutoksenhaku on osoitettava. AOA totesi, että viranomaisen on varmistettava, että sen käyttämät lomakkeet tai päätöspohjat, joilla puututaan asiakkaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin tai joiden perusteella asiakas saa oikeuksiaan toteutettua, ovat virheettömiä, selkeitä ja asiakkaalle ymmärrettäviä. AOA pyysi sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ilmoittamaan 31.8.2011 mennessä, onko virheellisenä pidetty menettely saatu korjattua kuntayhtymän käyttämissä tietojärjestelmissä.

AOA Sakslinin päätös 1.4.2011,
dnro 583/4/11, esittelijä Tapio Rätty

Kuntayhtymä ilmoitti korjanneensa tietojärjestelmään siten, että oikaisuvaatimusohjaus on lain mukainen.

Sähköpostin käyttö sosiaalihuollossa

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveyskeskuksen viranhaltijaa siitä, että tämä oli vastannut hänen sähköpostitiedusteluunsa sähköpostitse, vaikka viranhaltija oli viestissään todennut, ettei salassapitosäännösten vuoksi saisi näin menetellä. Kantelija oli toivonut viranhaltijan vastaavan tiedusteluunsa sähköpostitse.

AOA totesi, että julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamastaan etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta tai henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta. Säännöksen mukaan pelkästään tieto sosiaalihuollon asiakkuudesta on siten salassa pidettävä. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaista tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Säännöksen mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle

ei eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Salassa pidettävät tiedot eivät suojaamattomassa sähköpostissa ole suojattuja sivullisilta. Ongelmana on myös se, ettei viestinnän toista osapuolta voida luotettavasti tunnistaa. AOA katsoi, että sosiaali- ja terveyskeskuksesta ei olisi saanut lähettää suojaamattomassa sähköpostissa viestiä, josta kävi ilmi muun ohella se, että kantelija on sosiaalihuollon asiakas. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, että kantelija oli toivonut saavansa vastauksen tiedusteluunsa sähköpostitse.

AOA Sakslinin päätös 9.11.2011,
dnro 3843/4/10, esittelijä Tuula Aantaa

Oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus

Kunta ei ollut vastannut selvityksessään oikeusasiamiehen kantelijan kirjoituksen johdosta esittämiin yksilöityihin kysymyksiin. AOA kiinnitti kunnan viranhaltijoiden huomiota siihen, että eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa. Jotta oikeusasiamies voi toteuttaa hänelle perustuslaissa asetettua tehtävää valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät tiedot ja selvitykset. Asian yhteiskunnallista merkitystä ja tärkeyttä ilmentää se, että myös oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslaissa.

AOA Sakslinin päätös 30.12.2011,
dnro 4933/4/09, esittelijä Tuula Aantaa

5.9.3 TARKASTUKSET

PÄIHDEHUOLTO

Helsingin sosiaaliviraston ylläpitämiin muun muassa päihdeongelmista kärsiville henkilöille tarkoitettuihin päivätoimintayksikkö Kontulan Symppikseen ja Itksen aurinkoon tehtiin ennalta ilmoittamattomat tarkastukset. AOA:n mukaan matalankynnyksen palveluita olisi

perusteltua järjestää niiden ihmisarvoa korostavan palvelutavan vuoksi laajemminkin asiakkaiden välttämättömien tarpeitten turvaamiseksi.

Helsingin sosiaaliviraston ylläpitämään Hietaniemen palvelukeskukseen tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus. Palvelukeskus on asunnottomille suunnattu ympäri vuorokauden auki oleva majoituspalveluja ja sosiaalityötä tarjoava yksikkö. Palvelukeskus toimii myös EU-kansalaisten ja muiden ulkomaalaisten kii-reellistä majoitusta tarjoavana yksikkönä. AOA kiinnitti sosiaaliviraston huomiota päihdeongelmaisten ja ko-dittomien henkilöitten ympärivuorokautisten palvelujen riittävyteen.

Ennalta ilmoittamaton tarkastus tehtiin Tampereen so-siaali- ja terveystoimen asumispäivystykseen ja tuki-asumisen yksikköön. AOA kiinnitti huomiota päihde-ongelmaisille henkilöille annettuihin määräaikaisiin porttikieltoihin ja esitti Tampereen kaupungille, että sen tulisi arvioida yhdessä yksikön henkilökunnan kanssa, kuinka porttikielloilta voitaisiin jatkossa välttyä.

AOA piti lisäksi ongelmallisina yksikön tukiasunnoissa vuokrasopimuksella asuvien henkilöiden yksityisyys-elämän suojaa ja sen rajoittamista sopimuksella. So-pimus mahdollistaa henkilökunnan tulemaan sisään vuokrasopimuksella vuokrattuun vuokra-asuntoon yk-sikön säännöissä tarkoitetuissa tilanteissa. Sopimuk-sen mukaan henkilökunnalla oli myös mahdollisuus puhalluttaa tukiasunnossa asuva asiakas joko hänen asunnossaan tai ennen kuin hänet päästetään sisään asuntoon.

AOA pyysi Tampereen sosiaalilautakuntaa ilmoitta-maan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuk-sen perusteella tehtyjen havaintojen johdosta. AOA lähetti tarkastuspöytäkirjasta tiedon myös STM:lle.

Tampereen terveyttä ja toimintakykyä edistävien palve-lujen lautakunta ilmoitti laativansa akuutteja väkival-tatilanteita varten henkilökunnalle toimintaohjeen ja huolehtivansa muiden päihdehuollon palvelujen avul-la ihmisarvoisen turvan järjestämisestä.

Ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia tehtiin lisäksi Hyvinkäällä sijaitsevaan yksityisen säätöön ylläpitä-mään asunnottomille päihdeongelmaisille tarkoitet-tuun asuntolaan (Mäntylä), Helsingin sosiaaliviraston läntiselle A-klinikalle ja katkaisuhuotoasemalle sekä Tampereen sosiaali- ja terveystoimen selviämis- ja katkaisuhuotoasemalle. Tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

KEHITYSVAMMAHUOLTO

Tarkastuksellaan kehitysvammalaitokseen (Ylisen hoi-va- ja kuntoutuspalvelut) AOA piti ongelmallisena asiak-kaiden huoneiden ovien säännönmukaista lukitsemis-ta aikaisin illalla.

Huoneen lukitsemista yöksi perusteltiin muun muas-sa sillä, että autistiset henkilöt tarvitsevat säännöllisen unirytmän, ja mikäli huoneen ovea ei lukittaisi, he eivät rauhoittuisi nukkumaan. AOA päätti selvittää käytössä olevan menettelyn lainmukaisuuden ja pyysi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) sel-vitystä ja lausuntoa.

Ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella Etevan kun-tayhtymän haastavasti käyttäytyvien kehitysvammais-ten henkilöiden tukikeskukseen (Virvelinranta), AOA havaitsi, että kulunvalvonnan puutteellinen toiminta saattoi vaarantaa merkittävästi sekä asiakkaiden että henkilökunnan perustuslaissa turvattua oikeutta hen-kilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. AOA pyysi Eteva kuntayhtymältä selvitystä mahdollisis-ta toimenpiteistä kulunvalvonnan saamisesta toimin-takuntoiseksi.

Eteva kuntayhtymä ilmoitti, että henkilökunnalle on järjestetty kulunvalvontaan liittyvää koulutusta ja ku-lunvalvonta on saatettu asianmukaisesti toimivaksi.

VANHUSTENHUOLTO

Ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella Vantaan kaupungin Metsonkodin vanhainkotiin AOA kiinnitti huomiota pätevän henkilökunnan riittävään määrään, vanhusten turvalliseen sijoittamiseen kaksikerroksisessa talossa ja tarkoituksenmukaisten apuvälineiden puuttumiseen.

Ennalta ilmoittamaton tarkastus Espoon kaupungin ylläpitämään, muistisairaille vanhuksille tarkoitettuun vanhustenhuollon Taavinkodin laitokseen ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Lastensuojeluyksiköiden tarkastuksia on käsitelty lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 247.

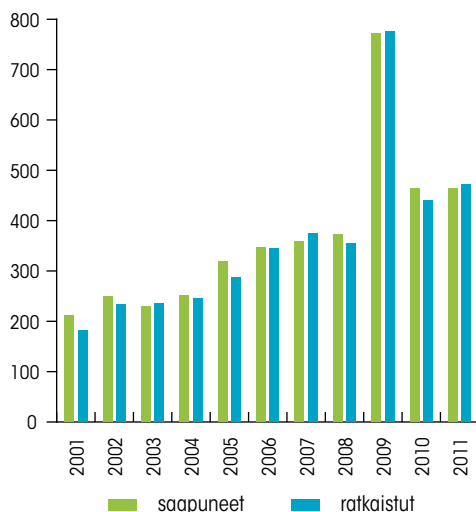
5.9.4 KANSALAIJÄRJESTÖ- TAPAAMISET

AOA tapasi kansalaisjärjestöjä 4.4. ja 7.4.2011. Keskustelutilaisuuksiin oli kutsuttu Kehitysvammaliiton, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n, Me Itse ry:n, Kehitysvammaisten palvelusäätiön ja Förbundet De Utvecklingsstördas Väl rf:n, Vammaisfoorumin, Valtakunnallisen vammaisneuvoston ja Vammaisten ihmisoikeuskeskuksen VIKE edustajat.

5.10 TERVEYDENHUOLTO

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti 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. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. edellä jaksot 5.4 ja 5.6).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

5.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämisestä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan, potilasasiakirjamerkintöjä sekä potilastietojen salassapitovelvollisuutta ja potilaiden yksityiselämän suojaa. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa 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).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 472 ja 9 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 22,5 %. Toimenpideprosentti ylittää yleensä kanslian keskiarvon. Jäljempänä kuvataan pääosin näitä toimenpideratkaisuja.



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Saapuneiden kanteluiden määrät ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvaneet tasolta 200–250 tasolle 400–450. Saapuneiden kanteluiden trendi on tasaisesti nouseva. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyi suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaaresa tuotti 345 kantelua. OA ei ryhtynyt tutkimaan näitä kanteluita, koska HUS:n ilmoituksen mukaan osastojen sulkemista selvittämään oli asetettu työryhmä, jonka työ oli vielä tuolloin kesken. OA ei vakiintuneen tavan mukaan ota tutkittavakseen vireillä olevia asioita.

5.10.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen.

POTILAAN KOHTELU ERISTYSHUONEESSA LOUKKASI IHMISARVOA

Uhkaavan ja väkivaltaisen käytöksensä vuoksi Pitkänien sairaalan eristyshuoneessa pidettyä potilasta ei päästetty eristyshuoneesta edes wc:hen, vaan hän joutui tekemään molemmat tarpeensa lattialle.

OA katsoi potilaan eristämisen olosuhteiden olleen sekä lainvastaiset että loukkaavan ihmisarvoa. Epäselväksi jäi, miten usein eristyshuonetta oli siivottu. OA:n mukaan sairaalan tulee kyetä järjestämään myös uhkaavan ja väkivaltaisen potilaan kohtelu niin, että hänelle annetaan mahdollisuus tehdä tarpeensa ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla.

OA katsoi, että potilaan kohtelussa oli kysymys ihmisarvon loukkauksesta, joka on vastoin Suomen perustuslakia ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. OA totesi, että perusoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää. Tässä ta-

pauksessa loukkausta ei enää voitu oikaista tai korjata. Ihmisoikeusloukkauksia voidaan hyvittää joko ihmisoikeussopimuksen tai vahingonkorvauslain perusteella.

Koska vahingonkorvauslain mukainen ns. kärsimyskorvaus ei tässä tapauksessa ilmeisesti tullut kyseeseen, OA pyysi Pirkanmaan sairaanhoitopiiriä harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle hänen ihmisarvoaan loukkanneen kohtelun ihmisoikeussopimuksen nojalla. Hän pyysi sairaanhoitopiiriä ilmoittamaan 31.8.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 28.1.2011, dnro 4181/4/09*, esittelijä Iisa Suhonen

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri myönsi vastauksessaan, että potilaan hoidon tilanne loukkasi ehdottomasti hänen ihmisarvoaan ja aiheutti häpeää ja nöyryytystä. Sairaala ilmoitti korvaavansa potilaalle asiakasmaksut hoitajakson ajalta. Sairaanhoitopiirin mukaan ongelma liittyi ennen kaikkea tilojen rakenteisiin ja se pyritään ottamaan huomioon Pitkänien sairaalarakennusten saneerauksessa. Lisäksi sairaalassa on kiinnitetty huomiota hoitokäytäntöihin ongelmien vähentämiseksi.

PUUTTEET LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN JÄRJESTÄMISESSÄ

Korpilahden-Muuramen terveydenhuollon kuntayhtymän käytäntö järjestää lymfaterapiaa rintasyöpäpotilaille lääkinnällisenä kuntoutuksena ei ollut sopusoinnussa lainsäädännön kanssa.

Kuntayhtymän käytäntönä oli myöntää lymfaterapiaa lääkinnällisenä kuntoutuksena vain niille rintasyöpäpotilaille, joilla oli leikkauksen jälkeisen turvotilailisäksi jokin muu komplisoiva tilanne. Tämä merkitsi OA:n mukaan sitä, että kuntayhtymä tosiasiaa sulki järjestämisvelvollisuutensa ulkopuolelle potilaita, jotka olisivat olleet oikeutettuja lymfaterapiaan lääkinnällisenä kuntoutuksena heidän yksilöllisen hoidon tarpeensa perusteella. Nämä potilaat, kuten kantelijankin, kuntayhtymä ohjasi yksityiseen lymfaterapiaan omalla kustannuksellaan.

Korpilahden-Muuramen terveydenhuollon kuntayhtymän toiminta päättyi 31.12.2010. Jyväskylän terveydenhuollon yhteistoiminta-alue aloitti toimintansa 1.1.2011. Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat Jyväskylä, Muuramen, Hankasalmen ja Uuraisten kunnat.

OA esitti Jyväskylän terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen harkittavaksi, miten Korpilahden-Muuramen kuntayhtymän virheellisestä käytännöstä kantelijalle aiheutuneet kustannukset voitaisiin hyvittää hänelle. Tässä tarkoituksessa OA lähetti jäljennöksen päätöksestään yhteistoiminta-alueelle ja ylläkäärille. Hän pyysi yhteistoiminta-alueelta olemaan asiassa yhteydessä kantelijaan ja ilmoittamaan hänelle 31.12.2011 mennessä, mihin lopputulokseen asiassa oli päädytty.

OA Jämskeläisen päätös 4.11.2011, dnro 1725/4/10*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Jyväskylän yhteistoiminta-alueen terveyskeskuksen kuntoutuksessa vastaava ylläkäkäri ilmoitti sopineensa kantelijan kanssa, että terveyskeskus korvaa tälle täysimääräisesti vuonna 2011 annetut 20 hoitokertaa lymfaterapiaa takautuvasti ajalta 1.3.–7.11.2011.

OIKEUS KIIREELLISEEN SUUN TERVEYDENHUOLTOON

Eräässä kantelussa arvosteltiin sitä, että HUS:n Töölön sairaalan ensiapupoliklinikka ja Helsingin kaupungin Haartmanin sairaala olivat kieltäytyneet ottamasta aikaisin arkiaamuna vastaan kovasta hammasärystä, huimauksesta ja pahoinvoinnista kärsivää potilasta. Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että pääkaupunkiseudulla ei ole ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä.

Kanteluratkaisussaan OA totesi: "Koska kiireellisen hoidon, myös kiireellisen suun terveydenhuollon tarpeessa olevan potilaan on jo voimassa olevan lain mukaan päästävä hoitoon välittömästi, tämä merkitsee käsityksen mukaan julkiselle vallalle velvollisuutta järjestää kunnallinen suun terveydenhuolto siten, että kiireellisen suun terveydenhuollon tarpeessa olevat potilaat voivat saada hoitoa välittömästi. Tämä tarkoittaa velvol-

lisuutta järjestää ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys. Totean, että 1.5.2011 voimaan tulevassa terveydenhuoltolaissa tämä velvollisuus on nimenomaisesti todettu." (272* ja 2767/2/10*).

OA ei ottanut eikä olisikaan voinut ottaa päätöksensä kantaa siihen, millä tavalla ja missä mahdollisissa terveydenhuollon toimintayksiköissä ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys tulisi järjestää. Terveyspalveluiden järjestämisen ohjaus ei kuulu lailisuusvalvojan tehtäviin.

OA:n käsitys oli, että kiireellisen suun terveydenhuollon järjestämisessä olevien puutteiden vuoksi potilas näytti jääneen vaille perustulaisissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin.

Koska OA:lla ei ollut tietoa siitä, miten oikeus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon toteutuu muualla maassa, hän pyysi Valvira selvittämään, miten potilaiden oikeus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon turvataan eri puolilla Suomea.

Valviran toimittamasta selvityksestä ilmeni, että suun terveydenhuollon päivystyksen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja. Suun perusterveydenhuollossa ei ole järjestetty ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä. Erikoissairaanhoidotasoinen suun terveydenhuollon päivystys toimii ympärivuorokautisena eritysvastuualueilla. Päivystyksessä hoidetaan kuitenkin vain suu- ja leukakirurgiset päivystyspotilaat, eikä esimerkiksi kovasta hammasärystä kärsivää potilasta. Päivystyspisteissä ei ole myöskään riittäviä voimavaroja eikä varustelua kiireellistä perustason hammashoitoa tarvitsevien potilaiden hoitamiseksi.

Selvityksen mukaan syynä virka-ajan ulkopuolisten päivystysjärjestelyjen puutteellisuuteen on ollut se, että kiireellisen suun perusterveydenhuollon tarpeessa olevia potilaita on niin vähän. Tähän OA totesi, että potilaiden vähäinen määrä ei ole peruste olla järjestämättä heille heidän tarvitsemiaan lakisääteisiä terveyspalveluita; näitä potilaita ei voida sulkea perustulaisissa turvattujen terveyspalvelujen ulkopuolelle.

OA totesi, että suun terveydenhuollon päivystyspalvelut eivät toteudu terveydenhuoltolain edellyttämällä

tavalla. Tämä oli myös sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja Valviran käsitys asiassa.

Terveydenhuoltolaki täsmentää osaltaan perustuslais-
sa turvattuja terveyspalveluita, koska se muun muas-
sa määrittelee, mitä kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan
ja säättää, että kunnan tai sairaanhoitopiirin on järjes-
tettävä ympärivuorokautinen päivystys kiireellisen hoi-
don antamista varten. Terveydenhuoltolain 50 §:n 4
momentin mukaan kiireellisen hoidon perusteista ja
päivystyksen järjestämisen erikoisaloitteisista edelly-
tyksistä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin STM:n
asetuksella. OA:n mukaan ministeriön asetuksen anta-
minen on tärkeää kiireellisen hoidon yhdenvertaisen
saatavuuden turvaamiseksi.

Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus
toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet, siis myös terveyspal-
velut. Tämä merkitsee OA:n mukaan myös velvollisuut-
ta varmistua siitä, että ihmisten oikeudet terveyspal-
veluihin toteutuvat. Varmistuminen näiden oikeuksien
toteutumisesta edellyttää terveyspalvelujen toteutu-
misen valvontaa.

OA saattoi käsityksensä suun terveydenhuollon päi-
vystyspalveluiden järjestämisessä olevista puutteista ja
terveyspalveluiden valvonnan tärkeydestä STM:n, Valvi-
ran ja aluehallintovirastojen tietoon vastaisen varalle.

OA Jääskeläisen päätös 15.12.2011,
dnro 1451/2/11*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

LASTEN NEUROPSYKOLOGISELTA KUNTOUTUKSELTA PUUTTUVA YHTENÄISET PERUSTEET

Espoon kaupungin sosiaali- ja potilasasiamies arvos-
teli Espoon kaupungin ja Helsingin ja Uudenmaan
sairaanhoitopiirin (HUS) menettelyä lasten neuropsy-
kologisen kuntoutuksen järjestämisessä.

HUS:n ohjeistuksen mukaan neuropsykologista kun-
toutusta annettiin niille HUS HYKS kuntoutuskriteerit
täyttävälle lapsille, joille se oli erityisen suositeltavaa.
Tämä merkitsi OA:n mukaan sitä, että neuropsykologi-

sen kuntoutuksen ulkopuolelle oli jäänyt lapsia, joille
tämä kuntoutusmuoto oli ollut kuitenkin lääketieteel-
lisesti tarpeellista. Menettely ei ollut sopusoinnussa
lainsäädännön kanssa: Terveyspalvelujen järjestämis-
tä koskevilla ohjeilla ei voida rajoittaa tai sulkea pois
oikeutta lainsäädännössä turvattuihin palveluihin, ei-
vättä ne siten oikeuta poikkeamaan lainsäädännössä
edellytetystä palvelujen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen
huomioon ottamisesta.

OA:n saaman selvityksen mukaan lasten neuropsy-
kologisen kuntoutuksen saatavuus on koko maassa
niukkaa ja arvioitua tarvetta vähäisempää. Päätöksiä
tämän kuntoutuksen järjestämisestä tehdään eri pe-
rustein eri puolilla maata. OA piti tarpeellisena, että
STM laatii lasten neuropsykologisen kuntoutuksen jär-
jestämiseen valtakunnalliset yhtenäiset lääketieteelli-
set perusteet. Näin voidaan osaltaan turvata riittävien
ja yhdenvertaisten terveyspalvelujen toteutumista.

OA saattoi käsityksensä lasten neuropsykologisen kun-
toutuksen järjestämisessä ilmenneistä puutteista Es-
poon kaupungin ja HUS:n tietoon. Hän saattoi käsityk-
sensä yhtenäisten lasten neuropsykologisen kuntou-
tuksen perusteiden laatimisen tarpeellisuudesta STM:n
tietoon. Hän pyysi Espoon kaupunkia ja HUS:a sekä
STM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen kä-
sityksensä olivat antaneet aiheita.

OA Petri Jääskeläisen päätös 30.3.2011,
dnro 2823/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

*Ministeriö ilmoitti yhtyvänsä OA:n käsitykseen lasten
neuropsykologisen kuntoutuksen yhtenäisten perusteiden
laatimistarpeesta. Myös HUS ja Espoon kaupunki
pitivät näiden yhtenäisten lääketieteellisten perusteiden
laatimista tarpeellisena.*

*HUS:n ilmoituksen mukaan ohjeistuksesta on poistet-
tu OA:n toteamat epäkohdat ja rajoitukset. Ilmoituksen
mukaan HYKS-sairaanhoitoalueen lautakuntaan tuo-
daan erikseen päätettäväksi tarvelaskelmiin perustuva
esitys sairaanhoitoalueelle perustettavista uusista neu-
ropsykologin vakansseista. HYKS lastenneurologian kli-
nikkaryhmän johtaja ja vastuullinen klinikaylilääkäri
toteavat tarpeen olevan kuusi uutta neuropsykologin
vakanssia. HUS:n mukaan lasten neuropsykologisten
kuntoutuspalvelujen turvaaminen edellyttää, että valta-*

kunnallisesti huolehditaan neuropsykologien riittävästä koulutuksesta.

Espoon kaupungin ilmoituksen mukaan kaupunkiin perustetaan keväällä 2012 oma lastenpsykiatrian avohoitoyksikkö, johon tulee neuropsykologin vakanssi. Tulevien vuosien suunnitelmiin sisältyy lisäksi kahden neuropsykologin vakanssin perustaminen lasten kuntoutuspalveluihin.

PERINNÖLLINEN VEREN HYTYMISHÄIRIÖ TULEE HUOMIOIDA SYNNYTYKSESSÄ

Kantelijan sikiön mahdollista veren hytytmishäiriötä ei otettu asianmukaisesti huomioon synnytyksessä Tampereen yliopistollisessa sairaalassa (TAYS). Tämä johtui siitä, että Pirkanmaan sairaanhoitopiirin puutteellisen ohjeistuksen vuoksi kantelijaa ei lähetetty Tammelan neuvolasta TAYS:n äitiyspoliklinikalle synnytystavan arvioon ja synnytyksen suunnitteluun. OA katsoi, että kantelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei tältä osin toteutunut.

Kantelijan synnytystä TAYS:ssa hoitavilla terveydenhuollon ammattihenkilöillä oli neuvolasta esitietona siirtynyt tieto lapsen isän von Willebrandin taudista, mutta ei tietoa taudin vakavuudesta. Potilaslaissa tarkoitettuun hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi OA:n mukaan kuulunut, että terveydenhuollon ammattihenkilöt olisivat kysyneet kantelijalta lapsen isän sairauden vaikeusastetta. Yliopistollisessa sairaalassa synnytyksiä hoitavalta henkilöstöltä voidaan edellyttää tietoisuutta von Willebrandin taudin eri vaikeusasteista ja niiden merkityksestä synnytyksessä.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on sittemmin asianmukaisesti täsmentänyt ohjeistustaan äitiyspoliklinikalle lähetettävissä potilaista. Uusien ohjeiden mukaan neuvolan tulee tehdä lähete äitiyspoliklinikalle epäiltäessä sikiöllä ja vastasyntyneellä verenvuotoalttiutta mahdollisesti lisääviä periytyviä sairauksia, kuten hemofilioita ja von Willebrandin taudin vaikeita muotoja (tyypit 2 ja 3).

OA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja TAYS:n naistentautien ja synnytysten vastuualueen tietoon. Koska myös muissa sairaanhoitopiireissä saattoi olla puutteellista ohjeistusta asiassa, OA pyysi Valvira selvittämään asiantilan kaikissa sairaanhoitopiireissä ja ilmoittamaan havainnoistaan ja niistä mahdollisista toimenpiteistä, joihin se oli asiassa ryhtynyt.

OA Jääskeläisen päätös 1.4.2011,
dnro 18/4/10*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

TARPEELLINEN LÄÄKEHOITO TULEE TURVATA

Potilaan kannalta voi olla kohtuuton tilanne, jossa tarpeellinen lääkahoito eri syistä jää lääkelausjärjestelmän ulkopuolelle. STM kutsui 2.3.2006 selvityshenkilön kartoittamaan lääkeshoidon kustannusvastuun ongelmia ja tekemään esityksensä ongelmien poistamiseksi. Selvityshenkilö jätti selvitysraporttinsa STM:n käyttöön 31.12.2006.

OA Paunio pyysi 20.10.2008 ministeriöltä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt selvityshenkilön ehdotusten arvioinnin jälkeen lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolelle jäävän tarpeellisen lääkeshoidon turvaamiseksi (ks. OA:n kertomus vuodelta 2008, s. 175).

Selvityksessään STM katsoi, että perustuslain takaama oikeus saada *välttämätön* hoito pystytään turvaamaan myös silloin, kun hoidon kannalta välttämätön lääkevalmiste on jäänyt korvausjärjestelmän ulkopuolelle. Jos välttämätön hoito tarkoittaa tässä ainoastaan kiiireellistä hoitoa, järjestelmä ei OA Jääskeläisen mukaan turvaa potilaan oikeutta riittäviin terveyspalveluihin. OA totesi, että perustuslaki turvaa jokaiselle paitsi oikeuden välttämättömään huolenpitoon, jonka on kohtuullinen tarkoitus kiiireellistä sairaanhoitoa, myös jokaiselle riittävät terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Julkisen vallan on perustuslain mukaan myös edistettävä väestön terveyttä. Terveydenhuollon lainsäädännössä potilaan oikeus hoitoon määräytyy hänen yksilöllisen hoidon tarpeensa perusteella.

Potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään eli tarpeelliseen sekä kiireelliseen että kiireettömään terveyden- ja sairaanhoitoon. Kiireellinen hoito eroaa kiireettömästä hoidosta siinä, että kiireellinen hoito on annettava potilaalle välittömästi.

Lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolella on STM:n selvityksen mukaan yleisemmin erityisesti sellaisia lääkevalmisteita, joiden käyttö on avohoidossa vähäistä. Tähän OA totesi, että vaikka näitä lääkevalmisteita tarvitsevia potilaita on avohoidossa vähän, heitäkään ei voida sulkea perustulaisissa turvattujen riittävien terveyspalvelujen ulkopuolelle.

Jos STM katsoo, että selvityshenkilön ehdottamat järjestelyt lääkehoidon kustannusvastuun ongelmien ratkaisemiseksi eivät ole toteuttamiskelpoisia, sen tulee OA:n mukaan etsiä muita ratkaisuja näihin ongelmiin.

Lääkehuolto on osa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää. STM vastaa lääkehuollon kehittämisestä ja lääkkeitä koskevan lainsäädännön valmistelusta. OA:n mukaan STM:n tulee toimenpiteillään varmistaa sen, että lääkekorvausjärjestelmän ulkopuolelle jäävä *tarpeellinen* lääkehoito turvataan potilaalle.

OA pyysi STM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aiheita.

OA Jämskeläisen päätös 11.3.2011, dnro 3232/2/08*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

STM totesi, että OA:n kannanotossa esitetyt näkemyksiä järjestelmän kehittämistarpeista on tarkoituksenmukaista tarkastella osana hallituksen parhaillaan käynnissä olevia tai käynnistettäviä kehittämishankkeita. Hankkeissa pyritään selvittämään ja puuttumaan myös esille nostettuihin kysymyksiin, jotka liittyvät lääkkeiden rahoituskanavien yhteensovittamiseen.

LAPSEN SIKAINFLUENSSA-ROKOTUS VAATII MOLEMPIEN VANHEMPIEN LUVAN

Kantelija arvosteli sitä, ettei Kokkolan terveyskeskus kysynyt myös häneltä lapsensa toisena yhteishuoltajana lupaa siihen, että hänen ala-asteikäinen lapsensa saatiin rokottaa sikainfluenssaa vastaan.

OA:n mukaan potilaslain ja lapsenhuoltolain säännöksistä johtuu, että sikainfluenssarokotuksen antamisesta hoidostaan päättämään kykenemättömälle lapselle voivat päättää lähtökohtaisesti vain hänen huoltajansa yhdessä. Sikainfluenssarokotuksen antamisessa ei ole kysymys sellaisesta rutiiniluontoisesta toimenpiteestä, johon riittäisi vain toisen huoltajan suostumus. Näin ollen lupaa lapsen sikainfluenssarokotukseen olisi tullut pyytää lapsen molemmilta vanhemmilta.

OA piti asianmukaisena menettelyä sitä, että tartuntatautiin vastustamistyön asiantuntijalaitoksena toimiva Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) oli pyrkinyt ohjeillaan ja lupia koskevilla mallilomakkeillaan yhdenmukaistamaan sikainfluenssarokotuskäytäntöä. OA:n huomio kiinnittyi kuitenkin siihen, että huoltajan lupaa koskevat mallilomakkeet ja ohjeus 16–17 -vuotiaiden opiskelijoiden rokottamisesta heidän omalla päätöksellään eivät olleet sopusoinnussa lainsäädännön kanssa.

Myöskään Kokkolan terveyskeskuksen laatima lomake huoltajan rokotuslupasta ei ollut sopusoinnussa lainsäädännön kanssa, koska siinä THL:n mallilomakkeen tavoin edellytettiin vain toisen huoltajan lupaa lapsen rokottamiseen.

Potilaslaista ei löydy ratkaisua tilanteeseen, jossa hoidostaan päättämään kykenemättömän lapsen huoltajien näkemykset lapsen hoidosta eroavat toisistaan. OA piti tätä puutteena. Hänen mielestään lainsäädäntöä tulisi tältä osin täsmentää. Hän totesi, että täysikäisen hoidostaan päättämään kykenemättömän potilaan kohdalla tällaisesta tilanteesta on potilaslaissa nimenomainen säännös (6 §:n 3 momentti): ”Jos potilaan laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen näkemykset hoidosta eroavat toisistaan, potilasta on hoidettava tavalla, jota voidaan pitää hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisena”.

OA saattoi THL:n ja Kokkolan terveystieteiden tiedokeskuksen tietoon käsityksensä siitä, että lomakkeet huoltajan luvasta lapsen sikainfluenssarokotukseen eivät olleet sopu-soinnussa lainsäädännön kanssa. OA esitti STM:lle lainsäädännön täsmentämistä. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli mahdollisesti antanut aiheutta.

OA Jääskeläisen päätös 17.6.2011,
dnro 4640/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

OPASKOIRAN KÄYTTÄJIEN OIKEUDET

Sairaanhoitopiirit ostavat lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalveluihin kuuluvat opaskoirapalvelut Näköammaisten Keskusliitto ry:ltä (NKL). NKL tuottaa nämä palvelut sopimuksen perusteella ja pitää opaskoirakoulua. Opaskoirakoulun toimintaa valvoo opaskoiratoimikunta. NKL hoitaa julkista tehtävää huolehtiessaan opaskoirapalveluista.

OA:n tutkittavana oli kaksi kantelua, joissa pyydettiin selvittämään NKL:n opaskoirakoulun ja opaskoiratoimikunnan menettelyjä. Molemmilta kantelijoilta oli otettu opaskoira pois tilapäisesti, koska heidän epäiltiin kohdelleen koiria kaltoin. Kantelijoita ei kuultu ennen koiran ottamista pois. Kantelijat joutuivat olemaan ilman koiraa noin neljän kuukauden ajan. Epäilyt koirien huonosta kohtelusta osoittautuivat sittemmin perusteettomiksi.

OA katsoi, että opaskoirakoulu menetteli vastoin hallintolakia, kun se ei varannut opaskoirien käyttäjille tilaisuutta esittää omat näkökohtansa asiassa.

Myös NKL:n menettely sai kritiikkiä. Se ei ilmoittanut opaskoiran käytössä tapahtuneista muutoksista sairaanhoitopiireille. Näin ollen HUS ja Pirkanmaan sairaanhoitopiiri eivät saaneet tietää, että kantelijoilla ei ollut käytössään opaskoiraa, eivätkä ne voineet ryhtyä järjestämään kantelijoille korvaavia apuvälineitä. OA:n mukaan hallintolain luottamuksensuojaperiaate ja säännös viranomaisten yhteistyöstä olisivat edellyttäneet ilmoitusta.

NKL:n ja sairaanhoitopiirien välisissä ostopalvelusopimuksissa ei ollut mainintaa opaskoiran ottamisesta tilapäisesti pois tai sen perusteista. Sopimuksissa ei myöskään lukuun, miten turvataan opaskoiran käyttäjän oikeus korvaaviin apuvälineisiin silloin, kun hänellä ei ole käytettävissään opaskoiraa. OA:n mielestä sopimuksia tulisi tältä osin täydentää. Se turvaisi opaskoiran käyttäjän oikeuksia perustuslain mukaisiin riittäviin terveyspalveluihin myös silloin, kun hänellä ei tilapäisesti ole opaskoiraa käytössään.

Opaskoiratoimikunta oli asettanut toisen kantelijan koiran käytön toistaiseksi erityistarkkailuun. Saatujen selvitysten perusteella jäi epäselväksi, mitä tällä tarkoitettiin. OA totesi asiasta yleisellä tasolla, että perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Tämä perusoikeus merkitsee sitä, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

OA saattoi käsityksensä NKL:n tietoon. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi asianomaisille sairaanhoitopiireille ja Valviralle, jota pyydettiin saattamaan kannanotto myös muiden sairaanhoitopiirien tietoon.

OA Jääskeläisen päätökset 31.5.2011, dnrot 4538* ja 4664/4/09*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

MIELENTILATUTKITTAVAN OIKEUDELLINEN ASEMA OLISI TÄSMENNETTÄVÄ

Erästä kantelua käsiteltäessä ilmeni, että mielentilatutkittavan oikeudellista asemaa koskevat säännökset ovat tulkinnanvaraiset (3022/4/09). Tutkintavankeus- ja mielenterveyslaeista ei selkeästi käy ilmi, missä laajuudessa tutkintavankeuslakia sovelletaan mielentilatutkimuksessa olevaan potilaaseen.

Perustuslain mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säännös on luonnehdittavissa perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Säännöksellä asiaa ei vain pidätetä eduskuntalailla säänneltäväksi, vaan

lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla.

Tutkintavankeuslain ja mielenterveyslain rinnakkaisesta soveltamisesta johtuvia ongelmia on selvitetty oikeusministeriön (OM) vuonna 2003 julkaistussa selvityksessä. Selvitys sisältää myös ehdotuksen mielentilatutkittavan oikeudellisen aseman selkeyttämiseksi. Mielenterveyslakia ei kuitenkaan vielä ole täsmennetty ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla.

OA pitää mielentilatutkittavan oikeusturvan kannalta tärkeänä, että asianomaiset ministeriöt ryhtyvät toimenpiteisiin tarvittavien säädösmuutosten toteuttamiseksi. Hän esitti sen vuoksi STM:lle ja OM:lle, että mielentilatutkittavan asemaa koskevaa lainsäädäntöä selkeytetään joko edellä mainitun selvityksen mukaisesti tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla. Hän pyysi ministeriöitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on antanut aihetta.

OA Jämskeläisen esitys 19.5.2011,
dnro 2011/2/11*, esittelijä Håkan Stoor

STM totesi, että se on asettanut 2.7.2010 työryhmän tekemään ehdotuksensa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeviksi säännöksiksi. Tavoitteena on uudistaa lainsäädäntöä siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavat säännökset koottaisiin mahdollisuuksien mukaan samaan säädökseen lukuun ottamatta lastensuojelua ja tartuntatautien vastustamistyötä koskevia säännöksiä. Oikeuspsykiatristen potilaiden hoidosta ja tutkimuksesta säädettäisiin erikseen. Työryhmän määräaika päättyi 31.10.2012.

OM ilmoitti yhtyvänsä OA:n näkemykseen siitä, että mielentilatutkimukseen määrättyjen tutkintavankien ja vankien oikeudellinen asema ei ole riittävän selkeä. Tutkintavankeuslakia on tältä osin täsmennetty vuonna 2006. Tarvetta säännösten täsmenämiseen selvitetään vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Hanke on käynnissä OM:ssä.

KUOLEMANSYYN SELVITTÄMISESTÄ TIEDOTTAMINEN

Rikoskomisario ja sairaalan ylilääkäri olivat lehtihaastatteluissa antaneet tietoja synnytyskuolemien kuolleen naisen kuolinsyystä. Kantelijan mielestä tietoja ei olisi saanut antaa ilman omaisten lupaa.

Kuolemantapaus oli toinen vuoden sisällä tapahtunut synnytyskuolema samassa sairaalassa. Komisario ilmoitti toimittajalle, että kummassakaan tapauksessa ei ole syytä epäillä hoitovirhettä. Hän kertoi, että ensimmäisestä tapauksesta oli saapunut ruumiinlausunto, jonka mukaan mikään ei viitannut hoitovirheeseen. Näin oli myös toisessa tapauksessa. Oikeuslääkäri oli kertonut hänelle, että tapaukset olivat niin erilaisia, että niitä ei voinut verrata keskenään. Asiaa hankittaisiin kuitenkin Valviran lausunto. Lausunnon saavuttua sairaalan ylilääkäri totesi toisessa lehtihaastattelussa, että lausunnon perusteella oli selvää, että kyseessä ei ollut hoitovirhe.

Kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat ehdottomasti salassa pidettäviä (kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 15 §). Myös suullinen tieto on salassa pidettävä, jos se asiakirjaan merkittynä olisi salainen (viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §, julkisuuslaki). OA piti asiaa jonkin verran tulkinnanvaraisena, mutta katsoi, että edellä mainittuja tietoja voitiin pitää salassa pidettävinä, koska ne perustuivat joko kuolemansyynselvittämistä koskeviin asiakirjoihin tai niihin rinnastettaviin suullisiin tietoihin.

Haasteltavat eivät olleet paljastaneet kummankaan vainajan nimeä. Julkisuus- ja henkilötietolakiin mukaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa poistamalla siitä asianomaisen nimi ja muut tunnistetiedot. Nimen poistaminen saattaa kuitenkin olla riittämätön toimenpide, jos vainaja on muulla tavoin tunnistettavissa. Tapahtumapaikkana oli melko pieni kaupunki ja asiaa oli käsitelty julkisuudessa. Tämän vuoksi vainaja saattoi olla tunnistettavissa.

OA totesi, että silloinkin kun henkilötiedot annetaan nimettöminä, tunnistamisen mahdollisuutta ei voita- ne koskaan täysin sulkea pois. Henkilön lähipiirissä on miltei aina henkilöitä, jotka voivat tunnistaa hänet. Toi-

saalta viranomaisten tulee julkisuuslain 17 § mukaan huolehtia siitä, että tietojen saamista niiden toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Tämän vuoksi OA piti tarpeellisena kehittää viranomaisten toimintaa ohjaavia periaatteita niitä tilanteita varten, jolloin ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja luovutetaan nimettöminä. Kysymys on siitä, mihin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhdyttävä yhtäältä tietojen suojaamiseksi ja toisaalta yleisen tiedonsaannin turvaamiseksi julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Tässä punninnassa on OA:n mielestä otettava huomioon tunnistamisriski ja sen suuruus, suojeltava etu, tietojen arkaluonteisuus sekä julkisuusintressi.

Tässä tapauksessa oli siis olemassa tietty tunnistamisriski, jonka suuruutta oli vaikea arvioida. Kuolleiden henkilöiden kohdalla suojeltava etu on vainajan muisto ja ihmisarvon loukkaamattomuus. Koska kuolintapaukset olivat tapahtuneet sairaalassa, myös vainajien terveydenhuoltoon liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Haastatteluissa annetut tiedot olivat kuitenkin yleisluonteisia, eikä niitä voi pitää loukkaavina. Oli myös perusteltua tiedottaa asiasta, joka oli saanut osakseen huomiota julkisuudessa ja jolla oli merkitystä sairaalan toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta. Kokonaisarvioinnin perusteella OA katsoi, etteivät komisario ja ylilääkäri olleet rikkoneet salassapitovelvollisuuttaan tai menettelleet muutoin lainvastaisesti.

OA piti kuitenkin ongelmallisena, että nykyisen lainsäädännön perusteella on tulkinnanvaraista, voidaanko yleisölle antaa edes yleistä tietoa vainajan kuolemansyystä silloin, kun tämä saattaa olla tunnistettavissa. Hänen mielestään oikeuslääketieteellisen kuolemansyynselvittämisen tuloksista olisi toisinaan perusteltua tiedottaa yleisölle silloinkin, kun asiassa ei ole syytä epäillä rikosta. Tämän vuoksi hän esitti STM:n harkittavaksi lain muuttamista siten, että siinä otettaisiin huomioon sekä vainajan yksityisyyden suoja että perustellun tiedottamisen tarve. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta.

OA Jääskeläisen päätös 21.12.2011, dnrot 649/4/10* ja 4689/2/11*, esittelijä Håkan Stoor

POTILASASIAKIRJOJEN KIELESTÄ TULISI OLLA SELKEÄMPI OHJEISTUS

Svenska Finlands Folktinget pyysi tutkimaan Helsingin kaupungin käytäntöä, jonka mukaan potilaskertomukset laaditaan aina suomeksi. Folktinget arvosteli myös kaupungin ohjetta, jonka mukaan muun muassa hoitoyhteenvedoja (epikriisejä) ja lääkärintlausuntoja ei tarvitse kääntää, vaikka potilas olisi ruotsinkielinen.

OA:n mukaan Helsingin terveyskeskus ei menetellyt lainvastaisesti laatiossaan potilaskertomukset aina suomeksi. Kaksikielisessä kunnassa potilaskertomukset voidaan laatia kunnan enemmistökielellä. Sen sijaan terveyskeskuksen ruotsintamisohje sisälsi liikaa rajoituksia. OA katsoi, että ruotsinkielisen potilaan hoitoyhteenvedot ja lääkärintodistukset ja -lausunnot tulee kääntää ruotsiksi, jollei potilas ole ilmoittanut toisin.

Kysymys on viime kädessä siitä, miten potilaiden kielellisistä perusoikeuksista huolehditaan. OA kiinnitti STM:n huomiota siihen, että julkisen vallan pitää perustuslain mukaan huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Hän pyysi STM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta. Myös Helsingin terveyskeskuksen tuli ilmoittaa toimenpiteistään.

OA Jääskeläisen päätös 23.3.2011, dnro 1962/4/09*, esittelijä Håkan Stoor

Helsingin terveyskeskus lähetti OA:lle jäljennöksen 27.9.2011 hyväksytyistä uusista pysyväsohjeista "Terveydenhuoltopalvelujen kieli", joissa OA:n päätöksessä esitetyt käsitykset oli otettu huomioon.

TOIMINTANSA LOPETTANEIDEN YKSITYISLÄÄKÄREIDEN POTILASASIA- KIRJOJEN SÄILYTYS OLISI SAATAVA KIIREESTI KUNTOON

AOA teki 8.10.2010 tarkastuksen tietosuojavaltuutetun toimistossa. Tarkastuksessa ilmeni, että tietosuojavaltuutetun tutkittavana oli vielä 12.10.2006 vireille tullut asia, joka koski edesmenneen yksityisen psykiatrin vastaanottotoiminnassa syntyneiden potilasasiakirjojen säilyttämistä. Psykiatrin perikunta oli tiedustellut tietosuojavaltuutetulta potilasasiakirjojen vastuullista säilyttämistapaa. Tietosuojavaltuutettu oli puolestaan jäänyt odottamaan STM:n toimenpiteitä tilanteen selkiyttämiseksi.

AOA totesi, että toimintansa lopettaneiden yksityislääkäreiden potilasasiakirjojen säilyttämisestä ei ollut säännöksiä sen jälkeen, kun kansanterveystieteen alan omainen säännös asiasta kumottiin. Yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien potilasasiakirjojen sähköinen säilytys perustuu asiakastietolakiin. Potilasasiakirjojen sähköisen pitkäaikaissäilytyksen järjestää vuodesta 2015 alkaen Kansaneläkelaitos. Tämä koskee kuitenkin vain niitä palvelun tuottajia, joilla on sähköinen potilastietojärjestelmä. Monet yksityislääkärit laativat kuitenkin potilasasiakirjat edelleen paperille.

AOA esitti STM:lle, että se ryhtyisi kiireellisesti toimenpiteisiin säädösten kehittämiseksi siten, että jollekin tai joillekin tahoille säädetään lailla velvollisuus ottaa vastaan toimintansa lopettaneiden yksityisten palvelujen tuottajien potilasasiakirjat. Samalla olisi järjestettävä asianmukaisesti tähän liittyvä kustannusten rahoitus toiminnan turvaamiseksi.

AOA Pajuojaan päätös 12.12.2011, dnro 3647/2/10*, esittelijä Jorma Kuopus

5.10.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoidtoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa 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 keskustelevalta sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Vuonna 2011 OA tarkasti HYKS Psykiatriakeskuksen. Tarkastukseen osallistuivat avustavina asiantuntijoina Etelä-Suomen aluehallintovirastosta aluehallintoyli-lääkäri ja ylitarkastaja.

Vuoden aikana tehtiin myös ensimmäinen ennalta ilmoittamaton tarkastus psykiatriseen sairaalaan. OA:n määräyksestä tarkastus tehtiin Moisioin sairaalaan. Sen suorittivat oikeusasiamiehen kanslian esittelijät, jotka ovat perehtyneet terveydenhuollon laillisuusvalvontaan.

OA teki perehtymiskäynnin potilasvahinkolautakuntaan ja Potilasvakuutuskeskukseen (PVK).

HYKS PSYKIATRIAKESKUS

Potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevat ohjeet

OA piti potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevia sairaalan ohjeita pääosin asianmukaisina ja hyvin laadittuina. OA kiinnitti kuitenkin huomiota ohjeiden muutamiin kohtiin, jotka vaativat hänen mielestään korjaamista ja täsmentämistä.

OA totesi, että ohjeiden liitteessä ei ollut eroteltu sitomisen ja eristämisen erilaisia edellytyksiä, toisin kuin ohjeiden kohdassa "Perustelut eristämiseksi ja sitomiseksi" oli asianmukaisesti tehty.



Toukokuussa 2011 tehdyllä HYKS Psykiatriakeskuksen tarkastuksella tutustuttiin erityisesti tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oloihin ja heidän perusoikeuksiensa toteutumiseen. Kuvassa vas. klinikka-johtaja Heikki Nikkilä, oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, johtava ylihoitaja Taina Ala-Nikkola, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen ja ylihoitaja Camilla Ekegren.

Ohjeiden kohdassa "Eristämisen ja sitomisen toteutus" todettiin, että jos hoitohenkilökunta ei voi suorittaa eristämistä, poliisilta pyydetään virka-apua. OA totesi, että poliisilain mukaan poliisiin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Mielenterveyslaissa tai terveydenhuoltolainsäädännössä muutoinkaan ei ole säädetty poliisiin oikeudesta tai velvollisuudesta antaa virka-apua potilaan eristämiseen psykiatrisessa sairaalassa. Näin ollen ohje ei ollut tältä osin sopusoinnussa lainsäädännön kanssa.

OA kiinnitti sairaalan huomiota henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen väliseen eroon. Henkilönlkatsastus merkitsee huomattavasti vakavampaa puuttumista tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kuin henkilöntarkastus.

Osastokohtaiset ohjeet ja hoitosopimukset

Tarkastettujen osastojen ohjeista OA totesi, että niissä ei ole kaikilta osin otettu huomioon, että mielen-terveyslain 4a -luvun lähtökohtana on ns. laitospvallan kielto. Tämä merkitsee sitä, että potilaan oikeuksia ei voida rajoittaa osastojen omilla ohjeilla, vaan rajoituksen on perustuttava lakiin ja ne on tehtävä yksilöllisen harkinnan perusteella. Osastojen ohjeiden mukaan potilaan on saatava esimerkiksi erillinen ulkoilulupa ja kanttiiinilupa. Mielenterveyslain lähtökohta on päinvastainen: potilaan liikkumisvapautta voidaan rajoittaa siten, että häntä voidaan kieltää poistumasta sairaalan alueelta tai tietyn hoitoyksikön tiloista. Potilaan omaisuutta saadaan ottaa haltuun ja potilaan yhtey-

denpitoa saadaan rajoittaa vain tietyin, laissa säädettyin edellytyksin. Omaisuuden haltuunotosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä valituskelpoiset päätökset.

OA totesi, että potilaan mahdollisuus päästä ulkoilemaan ei saa riippua siitä, kuinka hoitomyönteinen hän on. Vähäisestä hoitomyönteisyydestä ei saa rangaista epäämällä pääsy ulkoilemaan.

Puhelimen käytön rajoittaminen ohjeiden tavoin merkitsi OA:n mukaan potilaan yhteydenpidon rajoittamista, kuten myös se, että hoitaja on läsnä potilaan puhelinkeskustelun aikana siten, että hän kuulee keskustelun. Puhelun ja muun luottamuksellisen viestin suoja on turvattu perustuslaissa. Potilaalle tulee turvata puhelinsalaisuuden loukkaamattomuus erityisesti silloin, kun on kyse yhteydenpidosta sairaalan toimintaa valvoviin viranomaisiin.

OA piti mahdollisena, että osastojen ohjeista käy ilmi, minkälaista omaisuutta osastolla yleensä pidetään ”yleistä järjestystä vakavasti haittaavina esineinä”, jotta voidaan tarvittaessa ottaa haltuun. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on myös hyväksytty menettely, jossa potilaan kanssa sovitaan omaisuuden hallussapidosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta. Toimenpiteitä ei ole tällöin pidetty mielenterveyslaissa tarkoitetuina rajoituksina. Potilaan oikeusturva edellyttää kuitenkin, että potilaille tiedotetaan siitä, että heillä on oikeus saada omaisuuden haltuunotosta tai yhteydenpidon rajoittamisesta valituskelpoinen päätös.

Sairaalan käytössä olevissa hoitosopimuksissa potilas suostui sopimuksissa mainittujen perusoikeuksiensa rajoittamiseen. Sopimuksen rikkominen voi johtaa hoidon lopettamiseen. Potilas jää silloin lähettävän tahon antaman hoidon varaan. Hoitosopimuksen ongelmana on OA:n mukaan se, että potilaalla on vähäinen mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen sisältöön tai antaa siihen ”aito” suostumuksensa. Kyseessä on ota tai jätä-tilanne. Tosiasiassa kyse on terveydenhuollon toimintayksikön asettamista ehdoista antaa hoito. Tilanteen nimeäminen ”sopimukseksi” häivyttää asian todellisen luonteen ja potilaan oikeussuojakeinojen tarpeen. Toisaalta hoitosopimuksen käyttäminen on kuitenkin mahdollista ja eräissä tilanteissa myös hyödyllistä. So-

pimuksiin olisi asianmukaista merkitä, että potilas voi milloin tahansa perua sopimuksen, mutta että sopimuksen peruminen tai sen rikkominen voi johtaa hoidon edellytysten uudelleen arviointiin.

Potilaan ja omaisten tiedonsaanti

OA kiinnitti sairaalan huomiota Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) potilasinformaatiota koskevaan suositukseen. Sairaалalla ei näyttänyt olevan CPT:n tarkoittamaa psykiatrisen potilaan oikeudellista asemaa käsittelevää esitettä. OA suositti sairaalalle tällaisen esitteen laatimista.

Rajoituksista pidettävä luettelo

Tarkastettaessa potilasasiakirjoja havaittiin, että sairaalasta puuttui itsemääräämisoikeuden rajoituksista pidettävä luettelo rajoitusten käytön seurannan ja valvonnan turvaamiseksi. OA kiinnitti sairaalan huomiota siihen, että mielenterveyslaki edellyttää tällaisen luettelon pitämistä.

Eristetyn potilaan vaatetus

Osastoilla näytti olevan käytäntönä eristää potilas pyjamassa. OA ei pitänyt mielenterveyslain mukaisena tällaista kaavamaisista käytäntöä. Potilaalle on annettava soveltuva, tavanomaista vastaava vaatetus, jollei yksittäistapauksessa ole tarvetta käyttää muuta vaate-tusta esimerkiksi potilaan itsetuhoisuuden vuoksi.

Potilaiden ulkoilu

Potilaiden tapaamisissa nousi esille pääsy ulkoiluun. Ulkoilu ei ollut säännöllistä ja ulkoilumahdollisuus riippui hoitajasta. Potilaat toivoivat päivittäistä ulkoilumahdollisuutta. OA totesi, että laadultaan hyvään psykiatriseen sairaanhoitoon kuuluu mahdollisuus säännölliseen päivittäiseen ulkoiluun potilaan terveydentila kuitenkin huomioon ottaen. Myös CPT on korostanut potilaan päivittäisen ulkoilun merkitystä.

MOISION SAIRAALA

Tarkastajien käsityksen mukaan sairaalassa pyrittiin turvamaan potilaiden hyvä hoito ja kohtelu sekä kunnioittamaan heidän perusoikeuksiaan hoidon aikana.

Sairaalassa noudatettiin Etelä- ja Itä-Savon sairaanhoitopiirien psykiatrisen potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittavien toimenpiteiden yhteisiä laatusuosituksia, jotka olivat sairaalan mukaan yksi keino parantaa hoidon laatua ja taata yhtenäinen hoitokäytäntö. Suositukset sisälsivät erilliset ohjeet jokaisesta mielenterveyslaissa tarkoitettua rajoitustoimenpiteestä. OA:n mukaan laatusuositukset oli pääosin laadittu asianmukaisesti ja ne olivat hyvin perusteellisia ja havainnollisia.

Laatusuosituksissa todettiin seuraavaa: "Kun potilaan voinnissa tapahtuu muutos, jolloin hänen sairautensa tai oma tai muun henkilön terveys tai turvallisuus todennäköisesti vaarantuisi, voi hoitohenkilökunta tilapäisesti evätä myös vapaaehtoisessa hoidossa olevalta potilaalta mahdollisuuden poistua osastolta. Asiasta ilmoitetaan välittömästi lääkärille, joka tutkittuaan potilaan antaa määräyksen jatkotoimenpiteistä".

Suositus oli OA:n mukaan näiltä osin ristiriidassa mielenterveyslain kanssa, sillä vain tarkkailuun otetun taikka tutkimukseen tai hoitoon määrätyn potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia voidaan laissa säädettyin edellytyksin rajoittaa. Vapaaehtoisessa hoidossa olevaan potilaaseen ei saa kohdistaa perusoikeuksien rajoituksia.

Suosituksissa käsiteltiin erityisiä rajoituksia, sitomista ja eristämistä. OA totesi, että ohjeissa ei ole eroteltu sitomisen ja eristämisen erilaisia edellytyksiä. Mielenterveyslain potilas voidaan sitoa vyöllä tai muulla vastaavalla tavalla vain silloin, kun potilas käyttäytymisensä tai uhkauksensa perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita.

Suositusten mukaan kaksi hoitajaa tarkastaa potilaan omaisuuden tulotilanteessa ja lomalta palattaessa potilaan ollessa läsnä. OA viittasi tältä osin mielenterveyslakiin, jonka mukaan potilaan hallussa oleva omaisuus saadaan tarkastaa ainoastaan, jos on perustel-



Moision sairaalan suljetuille osastoille tehdyn tarkastuksen perusteella sairaalaa pyydettiin täsmentämään potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia hoitotoimenpiteiden laatusuosituksia, jotta ne vastaavat mielenterveyslakia.

tua syytä epäillä, että potilaalla on hallussaan päihteitä, huumausaineiden käyttöön erityisesti soveltuvia välineitä, potilaan tai muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta vaarantavia aineita tai esineitä taikka muita hoitoa tai toimintayksikön yleistä järjestystä vakavasti haittaavia aineita ja esineitä.

Laatusuosituksissa määriteltiin henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen edellytykset. OA totesi, että laatusuosituksissa määritellyt henkilönkatsastuksen edellytykset eivät olleet sopusoinnussa mielenterveyslain kanssa. OA kiinnitti sairaalan huomiota henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen väliseen eroon. Henkilönkatsastus merkitsee huomattavasti vakavampaa puuttumista tarkastettavan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kuin henkilöntarkastus.

OA pyysi sairaalaa täsmentämään laatusuosituksiaan niiltä osin kuin hän oli havainnut niissä puutteita.

Sairaalan laatusuositusten mukaan eristetyn potilaan vaatetuksen tulee olla pelkistetty, mutta riittävän peittävä, lämmin ja ihmisarvon mukainen, eikä sitä voi käyttää itsensä vahingoittamiseen. Suositukset vastasivat tältä osin mielenterveyslaissa säädettyä. Tarkastajille kuitenkin kerrottiin, että jollakin osastolla voi olla käytäntönä potilaan eristäminen pyjamassa. OA ei pitänyt mielenterveyslain mukaisena tällaista kaavamaista käytäntöä. Potilaalle on annettava soveltuva, tavanomaista vastaava vaatetus, jollei yksittäistapauksessa ole tarvetta käyttää muuta vaatetusta esimerkiksi potilaan itsetuhoisuuden vuoksi.

Tarkastajat olivat havainneet, että yhden osaston eristyshuoneesta puuttui kello ja että toisen osaston eristyshuoneessa oli virtsan haju. OA totesi, että eristys-huone, josta puuttuu kello, ei ole asianmukaisesti varusteltu. Eristyshuoneessa ei saa olla virtsan hajua, vaan sen tulee olla raikas ja tuuletettu. Eristystilan asianmukaisuudella on huomattava merkitys arvioitaessa sitä, onko potilaan eristäminen kokonaisuudessaan toteutettu siten, että se on ihmisarvon mukaista kohtelua ja potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa.

OA kiinnitti sairaalan huomiota Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) potilasinformaatiota koskevaan suositukseen. Sairaалalla ei näyttänyt olevan CPT:n tarkoittamaa psykiatrisen potilaan oikeudellista asemaa käsittelevää esitettä. OA suositti sairaalalle tällaisen esitteen laatimista.

OA päätti selvittää omana aloitteenaan tarkastuskäynnillä havaitun epäkohdan: nuorisopsykiatrian osastolle hoitoon otettu nuori oli sijoitettu osaston alakertaan vievien portaiden alle, koska nuorisopsykiatrian osastolla ei ollut tuolloin vapaita potilashuoneita.

POTILASVAHINKOLAUTAKUNTA

OA kiinnitti huomiota potilasvahinkolautakunnan ratkaisukokoonpanoja koskevan sääntelyn ristiriitaisuuteen ja saattoi havaintonsa myös STM:n tietoon.

POTILASVAKUUTUSKESKUS

OA kiinnitti huomiota potilasvahinkolain muotoiluun siitä osin kuin siinä säädetään potilasvahinkolautakunnan jäsenten ja sen tehtäviä hoitavien toimivan virkavastuulla sekä lautakunnan käsittelyssä noudatettavan hallintolain säädöksiä. PVK:n osalta vastaavia säännöksiä ei ole kirjattu lakiin. Keskus totesi hallintolakia sovellettavan myös sen toimintaan. Keskuskeskuksen oman asiantuntijalääkärin antamaa lausuntoa ei kuitenkaan lähetetä asiakkaalle lausuttavaksi ennen asian ratkaisua. Keskuskeskuksen ratkaisun jälkeen asiakkaalle on pyynnöstä lähetetty asiantuntijalääkärin lausunto. OA totesi, että asianosaisen kuulemista asiantuntijalääkärin lausunnosta tulisi arvioida yksittäistapauksittain hallintolain asianosaisen kuulemista koskevien säännösten valossa. Keskus ilmoitti tarkistavansa toimintaohjeensa näiltä osin ottaen huomioon myös sen, mitä vireillä olevassa liikennevakuutuslain kokonaisuusdistuksessa tullaan ehdottamaan kuulemismenettelyistä.

5.10.4 RATKAISUJA

RIITTÄVÄT TERVEYSPALVELUT

Vuonna 2011 tuli voimaan terveydenhuoltolaki. Lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta, kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta. Lisäksi on tarkoituksena vahvistaa perusterveydenhuollon toimintaedellytyksiä ja parantaa terveydenhuollon toimijoiden, kunnan eri toimialojen välistä sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden

ja hyvinvoinnin edistämisessä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Lakiin sisällytettiin aikaisemmin kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa säädetyt hoitotakuuvelvoitteet.

Hoitotakuun toteutuminen

OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa muun muassa seuraavissa ratkaisuisa.

Helsingin kaupunki ja HUS olivat sopineet siitä, että helsinkiläisten opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoidon tarve arvioitiin aina erikoissairaanhoidossa, josta potilaat lähetettiin heidän hoidon tarpeensa mukaan saamaan hoitoa joko erikoissairaanhoidossa tai perusterveydenhuollossa. HYKS Päihdepsykiatrian klinikka menetteli lainvastaisesti, koska se teki potilaasta lähetteen Helsingin sosiaalivirastoon vasta seitsemän kuukauden kuluttua siitä, kun hänen opioidikorvaushoidon tarpeensa oli arvioitu ja hänet oli laitettu jonoon. Koska oli kysymys perusterveydenhuollossa järjestettävästä korvaushoidosta, hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tarpeelliseksi todettu hoito olisi tullut järjestää potilaan terveydentilan ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin viimeistään kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve oli arvioitu (569/4/10).

Kahdessa ratkaisussa oli kysymys siitä, että potilaat eivät saaneet kansanterveyslain edellyttämällä tavalla välittömästi yhteyttä Espoon terveyskeskuksen Viherlaakson ja Espoonlahden terveysasemille. Toinen potilaista oli joutunut odottamaan yli puoli tuntia ennen kuin hänen puheluunsa vastattiin. OA totesi, että odotusajan ollessa näin pitkä potilaalla ei ole todellista mahdollisuutta saada laissa tarkoitettulla tavalla välittömästi yhteyttä terveyskeskukseen. Terveyskeskus on velvollinen huolehtimaan palveluun tarvittavista riittävästä henkilöresursseista, vaikka henkilökuntaa irtisnoutuisi tai olosuhteet olisivat muulla tavoin poikkeukselliset. Näin pitkä odotusaika ei ollut sopusoinnussa hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kanssa (1144 ja 2697/4/10).

Raaseporin kaupunki ei kyennyt turvaamaan asukkaidensa oikeutta riittäviin terveyspalveluihin, kun se ei voinut järjestää heille lääkärin vastaanottoaikoja. Kaupungin terveyskeskuksen menettely ei ollut kansanterveyslain eikä potilaslain mukaista. OA korosti, että kunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan useita vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset terveyspalvelunsa. Kansanterveyslaki velvoitti tällaisten vaihtoehtisten tapojen käyttämiseen silloin, kun kunta ei itse voinut järjestää palveluja hoitotakuuvelvoitteiden mukaisesti. Kunta voi hankkia terveyspalveluja esimerkiksi toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä (598/4/10*).

Useissa ratkaisuisa oli kysymys liian pitkistä odotusajoista kiireettömään suun terveydenhuoltoon. Hoitotakuuvelvoitteita suun terveydenhuollossa laiminlöivät Perusturvakuntayhtymä Karviainen, Vaasan, Lahian ja Vähäkyrön yhteistoiminta-alue sekä Vantaan kaupunki (2453, 3160* ja 3192/4/10). Laihialla potilas oli joutunut odottamaan hoitoon pääsyä jopa runsaat kolme vuotta kaksi kuukautta.

Tampereen kaupungin terveyskeskus menetteli puolestaan lainvastaisesti velvoittaessaan kantelijan kustantamaan omista varoistaan Hyalgan-injektiolääkkeen, jonka kaupungin palveluksessa ollut erikoislääkäri oli hänelle määrännyt ja jonka terveyskeskuslääkäri hänelle antoi (863/4/10).

Velvollisuus järjestää lääkinnällistä kuntoutusta

OA saattoi Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän tietoon käsityksensä siitä, että potilaalle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä myönnetystä peruukista ei saa aiheutua tälle kustannuksia (1868/4/10*).

Terveydenhuoltolaissa täsmennetään lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämistä, tehtäviä ja vastuunjakoa eri toimijoiden kesken. Lain mukaan STM:n asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä apuvälineiden käyttöön luovutuksen perusteista. OA:n mukaan STM:n asetuksen antaminen on välttämätöntä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi (1868/4/10*).

OA kiinnitti Raaseporin kaupungin huomiota kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä annetun lain veloitteeseen huolehtia siitä, että kaupungin alueella toimii asianmukaisesti kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä ja että kaupunki tiedottaa asukkaille, muille viranomaisille ja kuntoutusta järjestäville yhteisöille ryhmän toiminnasta ja kokoonpanosta. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan, miten kuntoutuksen asiakasyhteistyö oli kaupungissa järjestetty ja miten siitä oli tiedotettu (598/4/10*).

Raaseporin kaupunki ilmoitti, että kaupunginhallitus oli 13.12.2010 asettanut kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän kahden vuoden toimikaudeksi (valtuustokauden loppuun). Ryhmä kokoontuu kuukausittain ja sen toiminnasta tiedotetaan yhteistyöorganisaatioiden (Kansaneläkelaitos, Länsi-Uudenmaan vakuutuspiiri, Raaseporin työ- ja elinkeinotoimisto ja Länsi-Uudenmaan sairaanhoitoalue) sisällä ryhmän jäsenten toimesta.

Yhteistoiminta-alueen vastuu järjestää terveyspalveluja

Kahdessa ratkaisussa oli kysymys terveyspalvelujen järjestämisestä Keski-Karjalan yhteistoiminta-alueella. Yhteistoiminta-alueen muodostavat Kiteen kaupunki sekä Kesälahden, Rääkkylän ja Tohmajärven kunnat. Kiteen kaupunki sekä Kesälahden ja Rääkkylän kunnat ovat antaneet palvelut Tohmajärven kunnan järjestettäväksi. Tohmajärven kunta on antanut sosiaali- ja terveyspalvelut virkavastuulla Kiteen kaupungin hoidettaviksi. Kiteen kaupungin organisaatioon on perustettu palvelujen tuottamista varten sosiaali- ja terveyspalvelukeskus Helli-liikelaitos.

Kesälahden kunnan asukkailla oli ollut vaikeuksia saada vastaanottoaikoja terveyskeskuslääkärille. OA totesi, että yhteistoiminta-alueen yhteislautakunnan tehtäviin kuului vastata yhteistoiminta-alueella kuntien lakisääteisten terveyspalvelujen järjestämisestä ja siten myös tarvittavien lääkärin vastaanottopalvelujen saatavuudesta. Järjestämisvastuu säilyy yhteislautakunnalla myös ostopalveluita käytettäessä. Yhteislautakunnan oli tullut organisoida terveyspalvelunsa siten, että palvelujen tarjonta vastasi yhteistoiminta-alueen asukkaiden hoidon tarvetta ja että oikeus laissa säädettyihin terveyspalveluihin toteutui (1234/4/10).

Toisessa kanteluratkaisussaan OA totesi, että Rääkkylän terveyskeskukseen ohjatut lääkäriresurssit olivat alueen väestömäärään nähden riittämättömät, sillä terveyskeskuslääkärin tehtäviä oli hoitanut osa- tai täysipäiväisesti pääasiassa yksi, viiteen ensimmäiseen opintovuoteen kuuluvat opinnot suorittanut lääketieteen opiskelija tai perusterveydenhuollon lisäkoulutusvaiheen lääketieteen lisensiaatti. OA piti tilaajan (Helli-liikelaitoksen) ja lääkäripalveluja välittävän yrityksen (Coronaria Hoitoketju Oy:n) välisen sopimuksen oleellisenä puutteena, että siinä ei ollut sovittu konkreettisesti, millä resursseilla esimerkiksi Rääkkylän terveyskeskuksessa tapahtuva lääkäriäry toteutettiin.

Lisäksi Rääkkylän terveyskeskuksessa toimineiden lääketieteen opiskelijoiden ohjaus ja valvonta oli puutteellista. Helli-liikelaitoksen vastuulla oli määrittää opiskelijan tehtävät, vastuu, toiminnan rajat ja muut veloitteet sekä varmistaa, että opiskelija on suorittanut opintonsa hyväksyttävästi. OA:n mukaan lääketieteen opiskelijoiden olisi myös hyvä olla palvelussuhteessa terveydenhuollon toimintayksikköön.

Helli-liikelaitoksen ja Attendo MedOne Oy:n välisessä ostopalvelusopimuksessa oli kohta, jossa sovittiin virkavelvollisuudella hoidettavista tehtävistä seuraavaa: "Tämän sopimuksen osoittamassa lääkärin tehtävässä olevan Attendo MedOnen työntekijän tehtävien suorittaminen sisältää tilanteita, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Jotta vuokratyöntekijä voi täyttää kaikki tehtävälle asetetut veloitteet julkisen vallan käytöstä, tällä sopimuksessa sovitaan, että Tilaaja antaa työntekijälle määräyskirjan, joka on voimassa vastaavan ajan kuin työntekijä on Tilaajan työnjohdon alaisuudessa. Määräyskirjan perusteella Tilaajalle ei synny palkanmaksu- tai mitään muitakaan velvoitteita työntekijää kohtaan".

OA totesi, että Helli-liikelaitoksessa noudatettu, ostopalvelusopimukseen perustuva käytäntö ei ollut lainmukainen. Ensinnäkin virkamääräyksen antaminen edellyttää pääsääntöisesti virkaa. Toiseksi kunnan tai kuntayhtymän yksityisen palvelujen tuottajan kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain perusteella tekemä sopimus terveyspalvelujen hankkimisesta yksityiseltä palvelujen tuottajalta ei ole riittävä oikeusperusta julkisen vallan käyttöä sisältävien kunnan tai kuntayhtymän tehtävien hoitamiselle, koska julkisen vallan käyttöä

koskevan toimivallan tulee perustua nimenomaiseen lainsäätöön. Siten kunta tai kuntayhtymä voi voimassa olevan lainsäädännön perusteella hankkia julkisen vallan käyttöä sisältäviä terveyspalveluita vain toiselta julkisyhteisöltä ja siten, että julkista valtaa käyttävät henkilöt ovat virkasuhteessa.

Asiakirjoista ilmeni, että 1.1.2009 toimintansa aloittaneelta yhteistoiminta-alueelta oli puuttunut vastaava lääkäri runsaan kahden vuoden ajan. Vastaavan lääkärin virka täytettiin vasta 2.5.2011 lukien. OA totesi, että kansanterveyslain mukaan terveyskeskuksessa on tullut olla vastaava lääkäri. Myös terveydenhuoltolain mukaan terveydenhuollon toimintayksikössä on oltava vastaava lääkäri (363/4/10*).

OIKEUS HYVÄÄN HOITOON

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Hyvää hoitoa ei ollut lähettää vanhuspotilas hoitoon entiselle, yli 800 kilometrin päässä sijaitsevalle kotiseudulleen pelkästään väestötietojärjestelmään merkityn kotikunnan perusteella. Asianmukaista ei myöskään ollut lähettää häntä pitkälle ambulanssimatkalle ennen kuin vastaanottavasta hoitopaikasta oli varmistettu, että se ottaa hänet hoidettavakseen. Hyvän hoidon vaatimus olisi niin ikään edellyttänyt yhteydenottoa potilaan omaiseen ja tämän kuulemista ennen kuin vanhuspotilas lähetettiin toiseen hoitopaikkaan (3878/4/09*).

Mielentilatutkittavalle ei ollut järjestetty ulkoilumahdollisuutta Kellokosken sairaalassa. Sen sijaan hänet oli kantelun mukaan eristetty sen vuoksi, että hän oli kysynyt, täytyykö hänen mennä ikkunasta ulkoilemaan. Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että eristykseen aikana valvonta olisi tapahtunut pääosin monitorin välityksellä. OA katsoi, että ulkoilun rajoittamiselle ei esitetty hyväksyttävä peruste. Hän piti kuitenkin ongelmallisenä, että eristämisen laillisuutta oli vaikea arvioida toimenpiteestä tehtyjen merkintöjen perusteella. Hän katsoi, että potilasasiakirja-asetuksessa mainittu "toimenpiteen syy" tarkoittaa, että potilaan eristämisestä

ja sitomisesta tehtävistä merkinnöistä käy riittävällä tarkkuudella ilmi toimenpiteen laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen. Hän ei kuitenkaan pitänyt eristämistä lainvastaisena. OA korosti, että kameravalvonta ei voi korvata potilaan ja hoitohenkilökunnan välistä henkilökohtaista vuorovaikutusta (3022/4/09*).

Kertomusvuonna annettiin myös kanteluratkaisuja, joissa oli kysymys lääkkeiden määräämisestä potilaille.

Vanhuspotilaan oikeus hyvään hoitoon ei toteutunut, koska hänen ahdistustaan ei hoidettu riittävällä lääkityksellä. Vanhuksen elämäntilanne oli ollut poikkeuksellisen ahdistava hänen poikansa vakavan sairauden ja kuoleman vuoksi. OA piti vakavana puutteena sitä, että sairaanhoitajat saattoivat itsenäisesti päättää vanhuksen lääkemuutoksista. Tällainen menettely oli omiaan vaarantamaan potilasturvallisuutta. OA korosti sitä, että lääkkeen määräämisestä annetun STM:n asetuksen mukaan ainoastaan lääkärillä on oikeus määrätä lääkkeitä (230/4/10).

Lahden kaupungin terveyskeskuksessa työskennelleet terveyskeskuslääkärit menettelivät lääkkeen määräämisestä annetun asetuksen vastaisesti, kun he uusivat useamman kerran yksitysen psykiatrin päihdeongelmalliselle potilaalle kirjoittamia psyykenlääkereseptejä potilasta näkemättä (3194/4/09).

Potilaan oikeus hyvään hoitoon ei toteutunut psykiatrisessa sairaalassa, kun hän sai vahvuudeltaan suuremman lääkeannoksen kuin mitä lääkäri oli hänelle määrännyt. Virheestä ilmoitettiin asianmukaisesti päivystävälle lääkärille, mutta ilmoitus terveydenhuollon vaaratapahtumien raportointijärjestelmään jäi tekemättä. OA kiinnitti Päiholan sairaalan huomiota huolellisuuteen lääkkeiden annossa potilaille. Lisäksi hän piti tärkeänä sitä, että virheistä raportoidaan niiden toistumisen ehkäisemiseksi. OA korosti myös, että vaaratapahtumien kirjaamisen tarkoituksena on edistää organisaation kehittymistä turvallisemmaksi analysoimalla vaaratilanteeseen johtaneita olosuhteita ja ehkäistä vastaavia tilanteita jatkossa (870/4/10).

Kanteliija oli tiedustellut mahdollisuutta päästä Helsingin terveyskeskuksen ruotsinkieliseen terveyskeskusjonoon. Hänelle vastattiin, että jono oli tarkoitettu äidinkieleltään ruotsinkielisille.

OA:n mukaan äidinkielen rekisteröintiin perustuva potilaiden valikointi oli ongelmallista, koska se jätti huomiotta sellaiset äidinkieleltään suomenkieliset, jotka osasivat myös ruotsia. OA:n mukaan ruotsinkielisiä terveydenhuollon yksiköitä voitiin perustella sillä, että niillä pyrittiin turvaamaan tarvittavat terveyspalvelut vähintäänkin sellaisille asiakkaille, jotka ilmaisivat itseään pelkästään ruotsiksi eivätkä kysyneet suoriutumaan palvelusta suomen kielellä, mutta myös sellaisille, jotka kokivat ruotsin olevan kahdesta kansalliskielestä heidän ”omempi” kielensä. Jos terveysasemien ruotsinkieliset yksiköt olivat kuitenkin vain niiden käytettävissä, jotka puhuivat ruotsia rekisteröitynä äidinkielenään, loukattiin niiden oikeutta, jotka oman arvionsa mukaan hallitsivat ja halusivat käyttää ruotsin kieltä, mutta puhuivat rekisteröitynä äidinkielenään toista kotimaista tai muuta kieltä (661/4/10*).

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. Kanteluissa oli esillä myös psykiatriassa sairaalahoidossa olevan potilaan itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoittaminen.

Mielenterveyslain säännöksiä potilaan lääkitsemisestä hänen tahdostaan riippumatta on OA:n mukaan tulkittava ahtaasti. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että päättäessään lääkkeen antamisesta lääkäri ottaa mielenterveyslain mukaisesti samalla kantaa myös lääkkeen antamisen yhteydessä käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin (3296/4/09*).

Erikoislääkäri lähetti vuonna 1990 syntyneen potilaan psykiatriseen sairaalaan riski- ja vaarallisuusarviointia varten. Lääkärin mukaan kyse oli vapaaehtoisesta hoitajaksosta sairaalan kuntoutusosastolla, joka sairaalasta saadun tiedon mukaan oli ”kodinomainen”. Potilaan äiti kertoi puolestaan ymmärtäneensä, että hoito tapahtuisi tavallisessa sairaalassa. Vasta myöhemmin hän selvitti, että kyse oli suljetusta oikeuspsykiatrisesta

osastosta, jossa hoidetaan ns. kriminaalipotilaita. Kun otettiin huomioon, että potilas otettiin suljetulle osastolle, hänelle olisi tullut antaa tarkka selvitys hänen oikeudellisesta asemastaan ja rajoitustoimenpiteisiin olisi tullut hankkia hänen nimenomainen suostumuksensa. Kun näin ei menetelty, hoidossa menetteliin potilaslain vastaisesti (3692/4/09*).

Järvenpään sosiaalisairaalan hoitosopimuskäytännössä oli OA:n mukaan todellisuudessa kysymys terveydenhuollon toimintayksikön asettamista ehdoista antaa hoitoa eikä aidosta sopimuksesta, johon potilaalla olisi mahdollista vaikuttaa. OA piti kuitenkin hoitosopimuksen käyttämistä mahdollisena ja eräissä tilanteissa myös hyödyllisenä, kunhan huolehditaan siitä, että potilas ymmärtää, mihin hän sen allekirjoittamalla sitoutuu. Hoitosopimuslomakkeesta tulisi myös ilmetä potilaan oikeus purkaa sopimus niin halutessaan ja se, mihin sopimuksen purkaminen johtaa (4677/4/09*).

Kantelija arvosteli tapaa, jolla Jyväskylän kaupungin terveyspalvelut ilmoitti tutkittavalle silmänpohjakuvauksen tuloksesta. Tutkittava ei voinut maallikkona ilman silmälääkärin apua ymmärtää lausuntoa. Lausunnossa ei myöskään ollut mainittu henkilöä, johon tutkittava olisi voinut olla yhteydessä. Erityisesti silloin, kun tutkittava ei tapaa käynnin yhteydessä lausunnon antavaa silmälääkärää, on OA:n mukaan kiinnitettävä huomiota tutkittavalle annettavan tiedon sisältöön ja siihen tapaan, miten tieto välitetään tutkittavalle. OA:n mukaan kantelijan saama ilmoitus ei ollut asianmukainen (1328/4/10*).

POTILASASIAKIRJAT

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudet olivat kanteluissa edelleen paljon esillä. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista. Esillä oli myös potilasasiakirjamerkintöjen korjaamismenettely ja kysymys potilaan oikeudesta saada pyytämiään, häntä itseään koskevia, potilastietoja.

Tampereen kaupungin Hatanpään päivystysasemalla ei tehty asianmukaisia potilasasiakirjamerkintöjä potilaan eristämisestä, hänen omaisuutensa tarkastamisesta tai haltuunotosta. OA piti laiminlyöntiä vakavana, kun otettiin huomioon, että hoitohenkilökunnan suorittamille toimenpiteille ei ollut erityistä lainmukaista perustetta, sillä ollakseen lainmukaisia niiden oli perustuttava pakkotilaa tai hätävarjelua koskevien säännösten tulkintaan. Henkilökohtainen koskemattomuus ja omaisuuden suoja kuuluvat ihmisoikeussopimuksen turvaamiin oikeuksiin. Potilaalla tuli siis olla käytössään tehokas oikeussuojakeino näihin oikeuksiinsa koskevien loukkausten selvittämiseksi. Kun potilasasiakirjamerkinnot olivat jääneet tekemättä, asian selvittäminen jälkikäteen oli käytännössä mahdotonta. Tämä heikensi ratkaisevasti oikeussuojakeinojen tosiasiallista tehokkuutta (3296/4/09*).

Lapsen ollessa hoitojaksolla Helsingin kaupungin Sofianlehdossa hoitajat arvioivat tehdyt suojatoimenpiteet riittämättömiksi ja soittivat päivystävälle lääkärille, joka oli määrännyt lapselle lääkettä. Lääkärin puhelimitse antamasta lääkemääräyksestä ei ollut merkintää potilasasiakirjoissa. Toimintayksikön käytäntönä oli, että päivystävä lääkäri antoi hoito-ohjeet ja lääkemääräykset puhelimitse ja hoitaja kirjasi lääkärin määräykset hoitotyön lehdelle. OA totesi, että potilasasiakirja-asetuksen mukaisista menettelyä olisi ollut, että päivystävä lääkäri olisi jälkikäteen seuraavana arkipäivänä merkinnyt potilasasiakirjoihin puhelimitse antamansa lääkemääräyksen. Vähimmäisvaatimuksena on pidettävä sitä, että päivystävä lääkäri tarkistaa ja varmistaa sen, että hänen antamansa määräykset potilaan hoidosta ja lääkityksestä ovat tulleet oikein ymmärretyiksi ja kirjatuiiksi potilasasiakirjoihin (1245/4/10).

Espoon terveyskeskuksen Viherlaakson terveysaseman potilasasiakirjoista ei käynyt ilmi, kuka oli potilaan hoidon tarpeen arvioinut, miten se oli arvioitu tai oliko sitä arvioitu lainkaan. Terveysasemalla laiminlyötiin lakisääteinen velvollisuus tehdä potilasasiakirjoihin merkinnot hoidon tarpeen arvioinnista ja arvion tehneen terveydenhuollon ammattihenkilön antamasta hoito-ohjeesta tai toimenpide-ehdotuksesta (1144/4/10).

Edellisen kertomusvuoden tapaan OA korosti asianmukaisten ja huolellisten potilasasiakirjamerkintöjen laatimisen tärkeyttä potilaalle tehdystä DNR-päätöksestä (1571/4/10).

OA piti vakavana puutteena sitä, että Raaseporin terveyskeskuksessa potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät olivat niin riittämättömiä, että terveydenhuoltoa valvova viranomainen, tässä tapauksessa Valvira, ei voinut arvioida terveyskeskuslääkärin tekemien hoitoratkaisujen perusteita eikä potilaalle annettuja hoito-ohjeita. Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi Valvira ei voinut antaa OA:n pyytämää lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa kantelijan hoidon sisällöstä ja sen toteuttamisesta. Tämän vuoksi OA ei myöskään itse voinut arvioida sitä, oliko kantelija saanut potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa ja oliko terveyskeskuslääkäri menettänyt ammattitoiminnassaan asianmukaisesti (598/4/10*).

OA totesi Järvenpään sosiaalisairaalan potilasasiakirjojen kirjaamiskäytännössä epäselvyyttä, minkä vuoksi kirjauksen tehneen henkilön tunnistaminen jälkikäteen vaikeutui merkittävästi. Lisäksi potilaan potilasasiakirjoista puuttuivat loppulausuntoa lukuun ottamatta ajankohtaiset diagnoosimerkinnot ja hänelle suositeltu avohoitolääkitys. Myös hoidon loppulausunto oli laadittu säännösten vastaisesti vasta noin kuukauden kuluessa hoitojakson päättymisestä. Sosiaalisairaala ilmoitti, että jatkossa potilasasiakirjamerkinnot lukitaan työntekijän omalla allekirjoituksella, johon tulee hänen koko nimensä ja ammatinsa. OA tyytyi näin ollen kiinnittämään sosiaalisairaalan huomiota vastaisen varalle siihen, että myös diagnoosia ja lääkitystä koskevat merkinnät tulevat asianmukaisesti merkityiksi ja että hoidon loppulausunnot tulevat laadituiksi ja lähetetyiksi potilaille lain edellyttämässä ajassa (4677/4/09*).

Potilastietojen luovuttamisesta tulee tehdä potilasasiakirjoihin merkintä, josta käy ilmi, milloin ja mitä tietoja on luovutettu, kenelle tiedot on luovutettu, kuka tiedot on luovuttanut sekä, onko luovutus perustunut potilaan kirjalliseen, suulliseen tai asiayhteydestä ilmenevään suostumukseen vai lakiin. Potilasasiakirjamerkinnoista, joka koski kantelijan tietojen luovuttamisesta Valtiokonttorille, ei käynyt ilmi, mitä tietoja oli luovutettu ja oliko luovutus perustunut kantelijan suostumukseen vai lakiin. OA piti puutteita hulestuttavina seuraavista syistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi *asiasa I. v. Suomi* (17.7.2008), että ihmisoikeussopimusta oli rikottu, kun potilasrekisteristä ei käynyt ilmi, kuka oli päässyt luvattomasti katsomaan valittajan potilastietoja. Kun asiaa ei näin ollen pystytty selvittämään jälkikä-

teen, valtion katsottiin laiminlyöneen tietojen suojaamisvelvoitteensa ja valittajan yksityiselämän suojaa oli loukattu. Jollei kantelija olisi saanut luovutettuja asiakirjoja Valtionkonttorista, olisi tietojen luovuttamisen laajuus tässäkin tapauksessa voinut jäädä selvittämättä (4595/4/09*).

Kantelija arvosteli Espoon kaupungin menettelyä potilastietojen korjaamisessa. Potilastietoja kieltäydyttiin korjaamisesta, koska ne olivat aktiivikäytöstä poistetus- ja Finstar-tietojärjestelmässä. Sen tietoja saattoi vain lukea, mutta ei muuttaa. Tietosuojavaltutettu oli jo antanut rekisterinpitäjälle, Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle, määräyksen potilastietojen korjaamisesta. Tämän vuoksi OA tyytyi vain saattamaan Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon vastaisen toiminnan varalle käsityksensä siitä, että tietojärjestelmän vaihtaminen ei ole hyväksyttävä syy, jolla rekisterinpitäjä voi jättää henkilötietojen korjaamisvaatimukset tutkimatta (2464/4/10).

Kantelijan työterveyshuollosta vastannut Suomen Terveystalo kieltäytyi antamasta kantelijan pyytämiä potilastietojaan kantelijan vaatimalla tavalla eli postitse, koska siihen katsottiin liittyvän liian suuria riskejä. OA totesi, että henkilötietolain ei ole erikseen säännelty siitä, millä tavoin asiakirjojen luovutus voi tapahtua silloin, kun rekisteröity haluaa tiedot kirjallisina. Oli sinänsä ymmärrettävää, että rekisterinpitäjä halusi varmistua siitä, etteivät sen vastuulla olevat salassa pidettävät rekisteritiedot päädy väärin käsiin. Toisaalta Suomen Terveystalossa omaksuttu käytäntö, jonka mukaan asiakirjapyyntöön esittäjän on noudettava henkilökohteisesti pyytämänsä asiakirjat, oli joustamaton ja vaaransi henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden toteutumisen. OA ei nähnyt estettä sille, etteikö tietoja voisi toimittaa suoraan pyynnön esittäjän ilmoittamaan osoitteeseen, jos pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä ei ollut epäselvyyttä ja hän halusi tiedot kirjallisena. OA:n mukaan kantelijalle olisi voitu toimittaa hänen pyytämänsä asiakirjat postitse viimeistään siinä vaiheessa, kun oli selvinnyt, ettei tämä aikonut noutaa asiakirjoja, vaan oli uudistanut pyyntönsä. Nyt asiakirjojen toimittaminen kesti kohtuuttoman kauan, kun kantelijaa yritettiin useita kuukausia saada hakemaan asiakirjat (1823/4/10*).

SALASSAPITOVELVOLLISUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Vuoden aikana oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat väitteitä laiminlyönnistä pitää salassa potilaan terveydentilaa koskevat tiedot.

Kantelija kertoi käyneensä Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen psykiatrian erikoislääkärin vastaanotolla, jolloin hän näki vastaanottohuoneen pöydällä veljeään koskevat tiedot ja sai tietää tämän kärsivän masennuksesta. OA totesi, että lääkäriä velvoittava, potilaan etuun perustuva salassapitovelvollisuus on lääkärin etiikan perinteisiä kulmakiviä. Ilman sitä luottamuksellinen hoitosuhde ja siinä tarpeellisten tietojen saaminen eivät ole mahdollisia. Erikoislääkäri rikkoi menettelyllään hänelle laissa säädettyä salassapitovelvollisuutta. Potilaan terveydentilaa koskevat salassa pidettävät tiedot tulee säilyttää lääkärin vastaanottohuoneessa siten, etteivät sivulliset näe niitä. Erikoislääkärin menettely oli omiaan loukkaamaan perustuslaissa jokaiselle turvattua yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa. Lääkärit ovat terveydenhuollon toimintayksiköissä erityisessä asemassa salassa pidettävien potilasasiakirjatietojen käsittelyssä. Tässä tehtävässään heiltä on edellytettävä erityistä huolellisuutta ja tarkkaavaisuutta (1840/4/10*).

OA:n mukaan Satakunnan sairaanhoitopiiri ei olisi saanut lähettää avoimessa verkossa sähköpostiviestiä, josta kävi ilmi, että kantelija oli saanut sairaanhoitopiiristä terveydenhuollon palveluita. Tämä tieto oli salassa pidettävä. Asiaan ei vaikuttanut se, että kantelija oli ilmeisesti itse lähettänyt tällaisia tietoja sisältävän viestin sairaanhoitopiiriin. Asiassa olisi tullut menetellä esimerkiksi Tietosuojavaltutetun ohjeen mukaisesti. Ohjeessa sähköpostin käytöstä sosiaalihuollossa todetaan, että salassa pidettävät tiedot eivät suojaamattomassa sähköpostissa ole suojattuja sivullisilta. Viranomainen ei saa oma-aloitteisesti lähettää tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa asiakkaan nimeä tai muita sosiaalihuollon asiakkuuden paljastavia tietoja asiakkaalle itselleen tai muille tahoille. Jos asiakas lähettää esimerkiksi aikavarauksen sähköpostilla, siihen tulee vastata puhelimella tai kirjallisesti. Sama koskee myös muita tiedusteluja, joihin ei voida vastata yleisellä neuvolla paljastamatta asiakkaan nimeä tai muita asiakastietoja (3438/4/09*).

Keravan terveyskeskus menetteli lainvastaisesti, koska se luovutti kantelijan potilastietoja laajemmin kuin Valtiokonttori oli niitä pyytänyt. Tapaturmavakuutuslain mukaan Valtiokonttorilla on oikeus saada vain "välttämättömiä tietoja". Terveyskeskuksesta oli luovutettu runsaasti kantelijan potilastietoja, jotka eivät liittyneet Valtiokonttorin pyytämiin niska-hartiaseudun vaivoja koskeviin merkintöihin. Jos tietopyynnön sisältöä pidettiin epäselvänä, terveyskeskuksen olisi tullut tiedustella asiaa Valtiokonttorista (4595/4/09*).

HYVÄN HALLINNON VAATIMUKSET

Menettelyn asianmukaisuus

Kantelijan potilastiedot lähetettiin vakuutuslaitokselle ilman, että lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattihenkilö olisi tarkistanut lähetettävien tietojen laajuutta. Asiaa ei siten käsitelty riittävän huolellisesti henkilötietolain edellyttämällä tavalla. Koska rekisterinpitäjän on henkilötietolain mukaan toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi laittomasti tapahtuvalta tietojen luovuttamiselta, OA pysyi terveyskeskukselta selvitystä siitä, millä tavalla vakuutuslaitosten tietopyyntöjen käsittely on organisoitu ja ohjeistettu (4595/4/09*).

Keravan kaupungin terveydenhuollon johtaja ilmoitti, että hän oli määrännyt avopalvelujohtajan laatimaan selkeät kirjalliset ohjeet tietojen luovuttamisesta ja neuvomaan tietojen luovuttamiskäytännön uudelleen. Henkilökunnalle tultiin myös järjestämään koulutusta asiasta.

Ratkaisussaan eräseen kanteluun OA totesi, että mielen-terveyslain mukaisen hoitoonmääräämispäätöksen nykyinen perustelukäytäntö on ongelmallinen. Päätös tehdään STM:n vahvistamalle M3-lomakkeelle, jonka sisältämä informaatio on yleensä riittämätön päätöksen perusteluvollisuuden kannalta. OA:n mukaan on suositeltavaa, että potilaalle annetaan tiedoksi jäljennös tarkkailulausunnosta samalla, kun hänelle annetaan tiedoksi hoitoonmääräämispäätös, jos päätöksen tosiasialliset perusteet eivät käy siitä ilmi. Jotta potilas ei saa väärää käsitystä oikeudellisesta asemastaan, ns. vapauttavassa M3-päätöksessä tulee olla mainin-

ta sen valituskelvottomuudesta. OA saattoi käsityksensä STM:n tietoon huomioon otettaviksi lomakkeiden kaavoja uudistettaessa. Lisäksi hän lähetti jäljennöksen ratkaisustaan Valviralle tiedoksi ja sairaanhoitopiirien ja aluehallintovirastojen tietoon saatettaviksi (1000/4/10*).

OA antoi Lohjan kaupungille huomautuksen lainvastaisesta perusterveydenhuollon päivystyksen järjestämisestä. Kunta voi hankkia terveyspalveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Terveys- ja hoitolain mukaan kunnan tulee tällöin kuitenkin huolehtia siitä, että julkista valtaa sisältäviä tehtäviä varten on tarpeellinen virkasuhteinen henkilöstö. Lohja oli ulkoistanut terveyskeskuspäivystyksen huolehtimatta virkalääkäripalveluista. OA antoi Lohjan kaupunginhallitukselle ja sosiaali- ja terveystalokunnalle huomautuksen vastaisen varalle ja pyysi kaupunginhallitusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt saattaakseen päivystyksen järjestämisen lain mukaiseksi (3200/4/10*).

Säteilyturvakeskuksen olisi tullut joutuisammin ja laajemmin ryhtyä valvomaan isotehoisia kosmetiikkalaserlaitteita, sillä sen käytössä on ollut tietoa laitteiden vaarallisuudesta ja niiden valvonta kuuluu sen lakisääteisiin velvollisuuksiin. OA otti kantaa asiaan iho- ja tautilääkärin kantelun perusteella. Useilla potilailla oli ollut tatuoitien poistamisen yhteydessä syntyneitä ihovaurioita (1560/4/10).

Lahden kaupungin terveyskeskuslääkäri menetteli virheellisesti potilaan hoidossa. Potilaalle olisi tullut tehdä päiväysvastaanoton jälkeen lähete erikoissairaanhoidon jatkotutkimuksiin kiireellisyysluokituksella 1–7 vrk eikä ohjata häntä itse ottamaan yhteyttä erikoislääkäriin. Koska kaupungin terveyspalveluiden johto oli omasta aloitteestaan ilmoittanut potilaalle menetel- leensä virheellisesti ja koska kaupunki oli päättänyt korvata potilaalle lääkärin menettelystä aiheutuneet ylimääräiset kulut, asia ei antanut OA:lle aihetta enempään (3346/4/09).

Jos terveyspalvelun, esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen myöntämisen edellytykset ovat kokonaan lakanneet tai ne ovat oleellisilta osin muuttuneet, päätöstä voidaan luottamuksensuojasta huolimatta tarkistaa. Tällaisten asiakkaan palvelun järjestämisestä ja myöntämisestä edellytyksiä koskevien olosuhteiden

den muutosten osoittaminen edellyttää, että näistä olosuhteista tehdään yksilöllinen arviointi ennen päätöksentekoa. OA:n mukaan hyvää hallintoa on, että henkilöä kuullaan ennen päätöksentekoa ja hänelle ilmoitetaan, että edunsvovaa päätöstä arvioidaan uudelleen (4508/4/09).

Asiakasmaksulain mukaan ostopalveluna hankittavasta palvelusta on perittävä sama maksu kuin vastaavasta kunnallisesta palvelusta. Tämä koskee myös peruutetusta vastaanottoajasta perittävää maksua. Asiakas voi perua varatun ajan vielä päivää ennen varattua aikaa ja tämänkin jälkeen, jos hänelle on tullut ylivoimainen este saapua vastaanotolle. Näin ollen asiakkaalta ei voida periä peruutusmaksua vain sillä perusteella, että varattua aikaa ei ole peruttu kahta viikkoa etukäteen (3844/4/09*).

Terveyskeskuksen perushoitaja oli kieltäytynyt ilmoittamasta potilaalle nimeään, koska potilas oli aikaisemmin käyttäytynyt aggressiivisesti hoitohenkilökuntaa kohtaan. OA piti perushoitajan varovaisuutta ymmärrettävänä. Toisaalta on otettava huomioon vahvana pääsääntönä, että viranomaisissa työskentelevien on toimittava mahdollisimman avoimesti. Tässä tapauksessa potilaalla oli sokeutensa vuoksi erityinen tarve saada suullisesti tieto hoitajan henkilöllisyydestä. Näissä seikat puhuivat sen puolesta, että perushoitajan olisi tullut ilmoittaa nimensä, kun potilas sitä tiedusteli. Kun välitöntä turvallisuushakaa ei enää ole, virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilöllisyyttä ei voida salata (3650/4/09).

Pitkät käsittelyajat

Kantelija oli valittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli hylätty hänen valituksensa tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisestä. Valituksen käsittely KHO:ssa kesti lähes vuoden ja neljä kuukautta. Viivästyminen johtui ennen kaikkea siitä, että sairaalan johtava lääkäri ei ollut antanut KHO:lle sen pyytämää lausuntoa määräajassa, vaan lausunnon antaminen kesti noin vuoden (lausuntoa pyydettiin 15.8.2007 ja se saatiin 11.8.2008). Lausunnon viipymässä KHO:sta oli kerran, 9.10.2008, muistutettu sairaalaa. Lausunnon antaminen tuomioistuimelle hal-

lintolainkäyttöasiassa kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin. Sairaala oli laiminlyönyt velvollisuutensa antaa lausunto viivytyksettä. Mielenterveyslain mukaan tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevat alustus- ja muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisenä. Vaikka asian käsittelyn viivästyminen KHO:ssa johtui pääasiassa sairaalan menettelystä, tuomioistuimen olisi kuitenkin pitänyt toimia aktiivisemmin syksyllä ja talvella 2007–2008, kun kävi ilmi, että lausunto viipy muistutuksesta huolimatta. Lausunnon saavuttua päätöksen antamiseen kului vielä yli kolme kuukautta. Näistä syistä OA katsoi, että KHO oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä asia kiireellisenä (1580/4/09).

Kantelija arvosteli PVK:n menettelyä asiansa käsittelyssä, kun hän ei vielä 27.5.2010 ollut saanut päätöstä 6.11.2007 tekemäänsä vahinkoilmoitukseen. OA katsoi, että kantelijan asian käsittely oli kestänyt PVK:ssa kohtuuttoman kauan, eikä käsittelyn kestolle ollut esitetty hyväksyttävää syytä. PVK:n käsittelyvelvollisuudesta johtuen asia olisi tullut ratkaista mahdollisimman pian sen jälkeen, kun asian ratkaisemiseen vaikuttaneet lausunnot olivat käytettävissä. PVK ei käsitellyt korvausasia perustuslaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheutonta viivytystä (2001/4/10).

Poliisin Valviralle esittämä lausuntopyyntö potilaan saaman hoidon asianmukaisuudesta ei OA:n mukaan saa kaavamaisesti johtaa samaa asiaa koskevan kantelun käsittelyn keskeytymiseen, vaan asia tulee ratkaista tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Jos kantelussa on kysymys asioista, jotka eivät liity rikosoikeudelliseen arviointiin, ne tulee käsitellä ja ratkaista erikseen (4213/4/09).

Kantelija sai vastauksen potilaslain mukaiseen muistutukseensa vasta neljän kuukauden kuluttua muistutuksen tekemisestä. OA ei pitänyt muistutuksen käsittelyaikaa kohtuullisena. OA korosti sitä, että muistutukseen vastataan nopeasti, jotta muistutusmenettelystä tulee potilaalle helppo, nopea ja joustava mahdollisuus saada kokemaansa epäkohtaan parannusta. Kohtuullisena aikana oikeusasiamies piti noin kuukautta tai 1–2 kuukautta, mikäli asia on ollut erittäin ongelmallinen ja vaatinut selvitystyötä (3376/4/09).

5.11 LAPSEN OIKEUDET

Lapsen oikeuksia koskevat asiat muodostavat yhden oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Niiden ratkaisijana toimi ensisijaisesti AOA *Maija Sakslin*. Asiar ryhmän pääesittelijä on vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

5.11.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Kertomusvuonna YK:n Lapsen oikeuksien komitea käsitte li Suomen neljännen määräaikaisraportin lapsen oikeuksien sopimuksen kansainvälisen valvontamenetelyn mukaisesti ja antoi Suomea koskevat päätelmänsä. AOA Sakslin osallistui 8.2.2011 komitean suulliseen valmistelutunttoon yhdessä lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aulan ja suomalaisten lapsen oikeuksien kansalaisjärjestöjen delegaation kanssa. AOA:n lausunto on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Lapsen oikeuksien komitea antoi Suomea koskevat päätelmänsä kesäkuussa 20.6.2011. Ulkoasiainministeriö (UM) kiinnitti tiedotteessaan huomiota komitean pahoitteluun siitä, ettei Suomessa ole lasten oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa yhteensovittavaa tahoa. Lasten eri oikeuksien toteutumisesta vastaavat useat viranomaiset, toimielimet ja laitokset, myös alueellisella ja kunnallisella tasolla. Päätelmät koskivat myös muun muassa lasten huoltoa ja tapaamisoi keutta koskevien riitojen pitkiä käsittelyaikoja ja lasten riittämättömiä mielenterveyspalveluita.

AOA Sakslin piti merkittävänä komitean suositusta lapsiasiavaltuutetun ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisen yhteistyön tehostamisesta ja lasten tietoisuuden lisäämisestä heidän käytössään olevista oikeus turvamekanismeista, kuten mahdollisuudesta tehdä kanteluita ja muistutuksia. Komitean päätelmiä arvioitiin keskustelutilaisuudessa, jonka eduskunnan lapsen puolesta -ryhmä, UM, lapsiasiavaltuutettu, Lastensuojelun keskusliitto, Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahaston säätiö ITLA, Suomen UNICEF sekä Lapsuuden tutkimuksen seura järjestivät eduskunnan Pikkuparlamentissa 25.10.2011.

Lapsen oikeuksia koskevassa asiar yhmässä jatkettiin yhteistyötä lapsiasiavaltuutetun kanssa. Yhteistyön avulla on saatu uutta tietoa lapsen oikeuksista muun muassa niiden toteutumisen ongelmista ja valvon nasta. Yhteistyön aiheena olivat vuonna 2011 muun muassa lasten mahdollisuudet tehdä kanteluita ja lasten kuuleminen tarkastusten yhteydessä. Valtioneuvosto nimitti syyskuussa vanhemman oikeusasiamiehensihteerin Kirsti Kurki-Suonion asiantuntijajäseneksi lapsiasianeuvottelukuntaan sen seuraavaksi viisivuotiskaudeksi. Neuvottelukunta toimii lapsiasiavaltuutetun työn tukena.

Lapsen oikeuksien alueella tuli vuonna 2011 voimaan joitain lainsäädäntöuudistuksia ja kansainvälisiä sopimuksia. Lastensuojelulakiin kirjattiin velvoite järjestää lastensuojelun avohuollon tukitoimet lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän arvioiman tarpeen mukaisesti. Laeilla kotoutumisen edistämistä ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta parannettiin muun muassa ilman huoltajaa tulevien kansainvälistä suojelua hakevien lasten asemaa. Euroopan unionissa tuli voimaan asetus toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa. Suomessa tuli myös voimaan Haagin lastensuojelua koskeva yleissopimus vuodelta 1996 ja Euroopan neuvoston yleissopimus lapsen oikeuksien käytöstä, jota sovelletaan Suomessa isyyttä, adoptiota ja huostaanottoa koskeviin oikeudenkäynteihin.

Suomessa tuli voimaan myös lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus sekä sen edellyttämät tarkistukset lainsäädännössä. Yleissopimuksen vaikutuksesta muun muassa lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistukset muutettiin entistä ankarimmiksi. AOA Sakslin antoi tammikuussa 2011 sopimuksen voimaansaattamista koskevan lausunnon lakivaliokunnalle. Eduskunta hyväksyi uuden adoptiota koskevan lain, joka tulee voimaan vuoden 2012 aikana. AOA Sakslin antoi lausunnon asiaa valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

UM antoi joulukuussa 2011 eduskunnalle esityksen lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja esityksen sen alaa koskevaksi laiksi. Pöytäkirja koskee lasten myyntiä,

lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa. Vuoden 2011 päättyessä esityksen käsittely eduskunnassa oli vielä kesken.

5.11.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2011 ratkaistiin 202 lapsen oikeuksia koskettua laillisuusvalvonta-asiaa. Määrä oli selvästi edellisvuotta suurempi. Ratkaisuista noin 26 % johti toimenpiteeseen.

Lapsen oikeuksia koskevat asiat eivät näy kertomuksen kokonaistilastoissa omana ryhmänään. Tämä johtuu siitä, että kantelut tilastoidaan niiden kohteena olevien viranomaisten hallinnonalan perusteella (esimerkiksi sosiaalihuolto, terveydenhuolto, tuomioistuinlaitos jne.). Lapsen oikeuksien toteutumisen arvioimiseksi ja kertomusta varten seurataan eri hallinnonalojen asioita, joiden aiheet liittyvät lapsiin ja heidän oikeuksiinsa. Koska kantelut kohdistuvat johonkin viranomastahoon, esimerkiksi lastensuojelu-, opetus-, päivähoito- tai terveydenhuoltoviranomaiseen, lapsen oikeuksia koskevat ratkaisut sisältyvät kunkin hallinnonalan kantelujen tilastotietoihin.

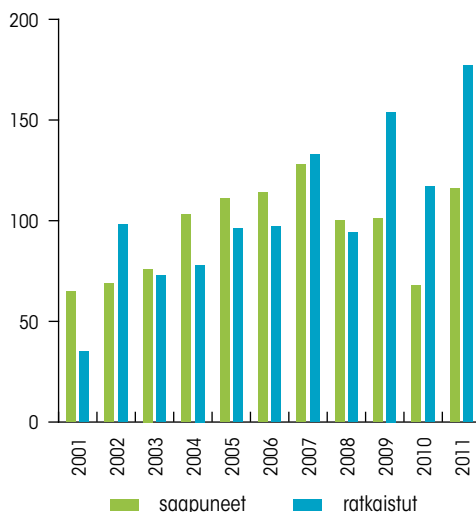
Seuraavassa lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja selostetaan viranomaisen ja asian mukaisesti ryhmiteltyinä.

5.11.3 RATKAISUJA

LASTENSUOJELU

Ratkaistuista asioista noin puolet koski lastensuojelua, kuten edellisinäkin vuosina. Lastensuojeluasioita oli yhteensä 92. Näistä viisi koski muiden viranomaisten tekemiä lastensuojeluilmoituksia. Loput koskivat lastensuojeluviranomaisen menettelyä.

Lastensuojeluilmoituksen tekeminen on lastensuojelulain 25 §:ssä mainittujen viranomaisten velvollisuus. Oikeusasiamiehelle oli kanneltu nuorisotoimen, koulun, terveyskeskuspsykologin ja tullin menettelystä las-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

tensuojeluilmoituksen tekemisessä. Lainvastaista menettelyä ei näissä tapauksissa havaittu. Useassa ratkaisussa todettiin kuitenkin olevan yleensä hyvän hallintotavan mukaista, että huoltajiin otetaan yhteyttä ennen lastensuojeluilmoituksen tekemistä. Ilmoittajalla voi kuitenkin olla erityinen syy toimia kiireellisesti tai jättää yhteydenotto tekemättä muun tärkeän syyn vuoksi (3971/4/09, 375 ja 3360/4/10).

Lastensuojeluratkaisista noin kolmannes koski huostaanotettujen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten olosuhteita. Lähes yhtä paljon ratkaistiin lastensuojelun avohuollon ongelmatilanteisiin liittyneitä kanteluasioita. Niissä tapauksissa lapsi oli voitu sijoittaa kiireellisesti kodin ulkopuolelle lain sallimaksi lyhyeksi määräajaksi.

Ratkaistujen kanteluasioiden aiheet koskivat hyvin monenlaisia asioita. Jotkut aiheet kuitenkin toistuvat. Useimmin toistuva arvostelun kohde, joka esiintyi yhteensä 19 ratkaisussa, koski huostaanotettujen lasten yhteydenpitoa läheisiinsä ja perheen jälleenyhdistämisestä. Näistä kuusi johti AOA:n toimenpiteisiin. Neljäs-

sä tapauksessa viranomainen ei ollut tehnyt lain edellyttämää päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta. AOA katsoi muun muassa, ettei lapsen läheisen haluttomuus neuvotella asiasta oikeuttanut viranomaista jättämään rajoittamispäätöstä tekemättä. Päätöksen tekemistä ei voitu myöskään viivyttää määrättömästi. Passiiviselle asiakkaalle on mahdollista esimerkiksi asettaa määräaika lisäselvitystä varten. Sen kuluttua umpeen päätös voidaan tehdä niiden tietojen pohjalta, jotka silloin ovat käytettävissä. Päätös tulee tehdä myös silloin, kun lapselle läheinen henkilö myöhemmin muuttaakin käsityksensä alun perin hyväksymästään yhteydenpitosuunnitelmasta (3757/4/09, 3958 ja 4462/4/10 sekä 331/4/11).

Lastensuojelun sijaishuollon muut olosuhteet olivat pääasiallisena aiheena 10 ratkaisussa. AOA muistutti muun muassa siitä, että yhteydenpitoa koskeva päätös tulee antaa myös 12 vuotta täyttäneen lapsen tiedoksi (756/4/10). Samassa ratkaisussa hän kiinnitti huomiota siihen, ettei lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä voida käyttää ilman yksilökohtaista harkintaa. ”Normaalikäytäntö” ei siis ole rajoitustoimenpiteen laillinen peruste. AOA totesi myös, että laitoksen kasvatushenkilökunnan tehtävänä on antaa omalla käytöksellään ja ongelmanratkaisutavoillaan myönteinen malli sijoitetuille lapsille. Sijaishuoltoa koskevaa tapausa 1323/4/10 itsenäisyys- ja käyttövarojen maksamisesta on selostettu jäljempänä erikseen s. 253.

Lastensuojelun päätöksentekoon liittyviä näkökohtia arvioitiin yhteensä 10 muussa ratkaisussa. Toimenpiteet koskivat seuraavia. Sijaishuoltopaikan muuttamista koskeva päätös oli pantu täytäntöön ennen kuin huoltajille oli annettu kirjallinen päätös ja ennen kuin asianosaisia oli edes kuultu. AOA katsoi, että lapsen tilanne sijaishuoltopaikassa saattaa edellyttää sijaishuoltopaikan kiireellistä muuttamista. Kirjallinen päätös olisi lain mukaan kuitenkin pitänyt tehdä viimeistään päätöstä seuraavana arkipäivänä ja siinä olisi tullut esittää sekä välttämättömät syyt välittömälle päätökselle että ne syyt, joiden vuoksi asianosaisia ei ollut kuultu. Viranomaisen olisi myös tullut antaa erillinen perusteltu määräys päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta (4457/4/10). Tapauksessa 4352/4/10 kiireellistä sijoitusta koskeva päätös oli tehty vasta kiireellisen sijoituksen lopettamisen jälkeen, ja silloinkin ilman valitusosoitusta. Kun viranomainen myöhemmin

korjasi oma-aloitteisesti menettelyään ja antoi valitusosoituksen, asia tuli valituksen johdosta hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. AOA tyytyi tämän vuoksi kiinnittämään kaupungin perusturvatuotannon huomiota voimassaolevaan lainsäädäntöön ja siihen, että viranhaltijoilla on käytettävissään sekä ajantasainen lainsäädäntö että siihen perustuva ohjeistus.

Viranomaisen menettelyyn lastensuojelun avohuollossa liittyi tavalla tai toisella yhteensä 27 ratkaisua. Näistä kymmenen johti AOA:n toimenpiteeseen. Sosiaalitoimi oli menetellyt lainvastaisesti rajoittaessaan tosiasiallisesti lapsen yhteydenpitoa biologiseen isäänsä tapauksessa, jossa lapsi oli sijoitettu avohuollon tukitoimin. Lapsen huoltajalla ei ollut mitään tapaamisia vastaan. Asiantuntijaryhmä oli suositellut, ettei tapaamisia olisi, koska biologisen isän isyyttä ei ollut vahvistettu. Sosiaalitoimen menettely oli perustunut tähän suositukseen. AOA totesi, että koska lasta ei ollut huostaanotettu, huoltaja teki lasta koskevat ratkaisut. Asiassa ei myöskään ollut esitetty syitä, joiden vuoksi tapaamiset olisivat olleet lapselle vahingollisia. Isyyden vahvistamisella ei ollut asian kannalta merkitystä (1462/4/11*).

Tapauksessa (658/4/09) viranomainen ei ollut tehnyt valituskelpoista päätöstä siitä, että huoltajan ehdottamaan avohuollon sijoitukseen ei suostuttu. Asiaa oli käsitelty asiakasohjausryhmässä, joka ei suositellut ehdotettua sijoitusta. Sosiaalitoimessa ei ollut tapana tehdä niin sanottua kielteistä päätöstä, ellei asiakas erityisesti pyytänyt. Huoltaja ei ollut pyytänyt sellaista, vaikka oli muuten aktiivinen asiassa. AOA katsoi, että asiakkaalle tulee turvata oikeus oman asiansa asianmukaiseen käsittelyyn hallintolain mukaisesti, mikä tässä yhteydessä olisi edellyttänyt valituskelpoisen päätöksen tekemistä. Kielteinen päätös olisi voitu jättää tekemättä vain, jos huoltaja olisi erikseen ilmoittanut, ettei halunnut siitä. Ilmoituksesta olisi silloin tullut tehdä merkintä asiakirjoihin.

Lasten oikeudellisten ja muidenkin asioiden järjestämiseen huoltajan tapaturmaisen kuoleman jälkeen liittyi ratkaisu 4017/4/09. Kantelija, lasten päivittäisestä huolenpidosta huolehtiva lähiomainen, arvosteli muun ohessa lastensuojelun toimenpiteiden hitautta, työntekijöiden vaihtuvuutta, niukkaa tiedottamista ja eri osaluokkien työntekijöiden keskinäisen yhteistyön puut-

tumista. AOA päätyi toteamaan, ettei lasten asiaa ollut onnistuttu hoitamaan parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka viranomaisen menettelyn ei osoitettukaan olleen lainvastainen. AOA esitti, että sosiaalitoimessa laadittaisiin vastaisen varalle ohjeet siitä, miten ennalta-arvaamattomissa ja vaativissa lastensuojelutilanteissa olisi hyvä toimia nimeämällä esimerkiksi vastuutyöntekijä sovittamaan eri osa-alueiden toimintaa yhteen ja hoitamaan keskitetysti yhteydenpitoa lapsia hoitavaan tahoon. Hän pyysi ilmoittamaan, antoiko hänen esityksensä aiheutta toimenpiteisiin.

Kaupunki ilmoitti 1.2.2012 päivätyllä kirjeellä, että sen sosiaalitoimessa ryhdytään valmistelemaan ehdotettua ohjeistusta.

Tapauksessa 3163/4/10 AOA katsoi, että viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että käytössä olevat päätöspohjat ja muut vakiolomakkeet ovat lainmukaisia, ymmärrettäviä ja ohjaavat tekemään päätöksiä tilanteissa, joissa laki niin edellyttää. Viranomainen ei voi puolustella lainvastaista menettelyä atk-järjestelmissä olevilla puutteilla, vaan sen tulee huolehtia järjestelmän sisältämien asiakirjapohjien oikeellisuudesta. Asiakirjamerkintöjen tulee myös olla objektiivisia ja niin selkeitä, ettei asiakkaalle jää epäselvyyttä, mitä niillä tarkoitetaan.

Myös tapauksessa 3614/4/09 asiakasmerkinnöissä olisi ollut toivomisen varaa, sillä toisen vanhemman yhteystietoja ja tietoja vanhempien sopimasta lapsen asumisjärjestelystä ei ollut tarvittaessa sosiaalipäivystyksen käytettävissä. Kysymys oli ollut asiakassuhteesta, joka AOA:n mielestä olisi edellyttänyt kaikkien olennaisten tietojen tallentamista tietojärjestelmään.

Lastensuojeluviranomaisia arvosteltiin myös menettelystä tietopyyntöjen yhteydessä ja tietojen saamatta jäämisestä. Erään kantelijan asianajajalta oli asiakirjapyyntö yhteydessä edellytetty valtakirjan esittämistä. Hallintolain mukaan asianajajalta ja julkiselta oikeusavustajalta ei lähtökohtaisesti edellytetä valtakirjan esittämistä, jos valtuutus voidaan luotettavasti todeta muulla tavoin, minkä selvitys tapauksessa osoitti. Koska viranomainen kuitenkin viime kädessä itse arvioi valtuutuksen tavan, AOA tyytyi kiinnittämään huomiota hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Hän kiinnitti tapauksessa huomiota myös siihen, että on julki-

suusperiaatteen ja hyvän hallinnon mukaista tiedustella, pyytääkö sosiaalihuollon asiakas tietoja julkisuuslain vai henkilötietolain perusteella (928/4/10*). Tietopyyntöasioissa kiinnitettiin huomiota myös oikea-aikaiseen tietojen saantiin ja huoltajien yhdenvertaiseen kohteluun.

Ratkaistuissa kanteluissa oli kertomusvuonna aiempaa useampi sijaisvanhemman, sijaishuoltopaikan tai lapsesta huolehtivan oheishuoltajan kantelu. Lisäksi oli kanteluita, joissa aivan sivulliset henkilöt ilmaisivat huolensa lastensuojeluviranomaisten menettelystä. Nämä kantelut eivät kuitenkaan johtaneet toimenpiteisiin.

Lapsen toimeentulotuki oli aiheena kuudessa kantelussa. Näistä kaksi johti toimenpiteeseen käsittelyn lainvastaisen viivästymisen vuoksi (1217 ja 1935/4/11). Muita kuin lapsille tulevaa toimeentulotukea koskevia kanteluita on käsitelty sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa.

LAPSEN HUOLTO JA TAPAAMISOIKEUS

Kertomusvuonna ratkaistiin 30 kantelua viranomaisen menettelystä lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa vanhempien välisissä erimielisyyksissä. 11 ratkaisussa arvostelun kohteena oli lastenvalvoja tai olosuhdeselvitystä laatineet sosiaalityöntekijät. Yhdessä tapauksessa kantelija oli tyytymätön huolto- ja tapaamisoikeuspäätöksen toteutumiseen. Arvostelun kohteena oli muun muassa täytäntöönpanosovittelu, valvottujen tapaamisten järjestelyt tai sosiaaliviranomaisen menettely päätöksen tai sopimuksen toteutumiseksi. Loput 10 huolto- ja tapaamisoikeusriitaan liittyntä ratkaisua kohdistui tuomioistuimen menettelyyn. Vain kolme ratkaisua johti toimenpiteisiin.

Tapauksessa 2714/4/09 sopimusta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta oli mahdollista pitää kaikilta osin määräaikaisena, toisin kuin kantelussa väitettiin. Lastenvalvoja kiisti vahvistaneensa lapsen huoltoa koskevan sopimuksen määräaikaisena, mikä olisi ollut lainvastaista. AOA kiinnitti asiassa huomiota asiakirjojen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen (2714/4/09). Toi-

nessa tapauksessa AOA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota julkisuuslain mukaisiin velvoitteisiin pyyntöihin vastaamisessa sekä velvollisuuteen tiedottaa henkilökunnalle julkisuuslain mukaisista menettelytavoista ja valvoa niiden toteutumista (4229/4/09).

Ratkaisussa 1135/4/10 OA kiinnitti huomiota pienen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeneen riidan pitkäksi venyneeseen käsittelyaikaan. Tapausta on selostettu tuomioistuimia koskevassa jaksossa s. 118.

ISYYS, ADOPTIO, LAPSEN ELATUS JA ELATUSTUKI

Isyyden vahvistamiseen liittyi kolme ja adoptioneuvontaan kaksi ratkaisua. Kymmenessä ratkaisussa kysymys oli lapsen elatusavun vahvistamisesta ja kolmessa Kansaneläkelaitoksen (Kela) käsittelystä elatustukeen liittyvissä kysymyksissä. Yksi isyyden ja yksi elatusavun vahvistamiseen liittyvä ratkaisu koski tuomioistuimen menettelyä. Loput koskivat sosiaaliviranomaisen tai sosiaalihuollon yksityisen palveluntarjoajan menettelyä.

Sosiaalihuollon viranomainen ei ollut menettänyt julkisuuslain mukaan isyysasiakirjojen antamisessa tapauksessa 1090/4/11. Ottolapsineuvontaa koskevaa tapausta 696/4/09 selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 255.

Lasten elatusavun suuruuden määrittälemistä varten julkaistiin opas vuonna 2007. Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi on luettavissa myös verkossa (Oikeusministeriön julkaisu 2/2007, www.om.fi). Ohjeiden julkistamisen jälkeen sellaisia kanteluita, joissa arvostellaan menettelyä lapsen elatusavusta sovittaessa tai vahvistettaessa tuomioistuimessa, on tullut aiempaa enemmän. Vaikka ohjeiden myötä menettely lapsen elatusavun vahvistamisessa eri kunnissa onkin todennäköisesti muuttunut aiempaa yhtenäisemmäksi, ohjeet ovat nähtävästi muuttaneet myös vanhempien odotuksia. AOA:n kertomusvuoden ratkaisussa kiinnitettiin huomiota selkeiden laskelmien laatimiseen, niiden perusteleamiseen tarvittaessa sekä elatusapuasioita koskevien tietopyyntöjen käsittelemiseen julkisuuslain ja/tai henkilötietolain mukaisesti. AOA totesi käsityksensä myös, ettei vanhemmilla ole neuvottelujen aika-

na oikeutta saada lastenvalvojalta tietoja toisen vanhemman varallisuusasemasta, ellei toinen vanhempi anna siihen suostumustaan. Lapselle vahvistettujen elatusapujen liitteenä olevia tietoja on sitä vastoin lähtökohtaisesti pidettävä lapsen asiaa koskevinä tietoina, joista esimerkiksi huoltajalla on oikeus saada näitä tietoja. Asiakkaan elatusapusopimuksiin liittyvät tietopyynnot tulee aina käsitellä julkisuuslain tai henkilötietolain mukaisesti (945 ja 1147/4/09). Hyvän hallintomenettelyn mukaista on myös kirjata asiastietoihin elatusapuneuvotteluja koskevat merkitykselliset asiat ja elatusapulaskelmiin niitä koskevat perustelut. Tietojen perusteella on helpompaa arvioida esimerkiksi elatusavun muuttamisperusteita. Hyvän hallintomenettelyn mukaista on myös ottaa huomioon vanhempien oikeus puolueettomaan ja tasapuoliseen kohteluun (618 ja 1147/4/09).

Ratkaisussa 845/4/10 määräaikaisen elatusapusopimuksen jatkaminen oli viivästynyt usealla kuukaudella sosiaalitoimesta johtuneista syistä. Tämän vuoksi asiakas oli menettänyt myös lainmukaiset elatustuet vastaavalta ajalta. AOA:n mukaan viivästymiselle esitetty syyt eivät olleet oikeutettuja. Asiassa oli menetetty lainvastaisesti, sillä kuntien tehtävänä on huolehtia siitä, että ne voivat tarjota asiakkailleen lakien ja asetusten mukaiset sosiaalipalvelut ajallaan. Koska kantelijalle oli kuitenkin jo hyvitetty aiheutunut taloudellinen menetys toimeentulotukena, asia ei antanut AOA:lle aihetta enempään (845/4/10).

Elatustukiasioiden siirryttyä Kelalle vuonna 2009 elatustukihakemusten käsittelyssä oli ilmennyt viivästyksiä. Myöhemmin Kelassa on kiinnitetty huomiota hakemusten sujuvaan käsittelyyn. Ratkaisussa 3985/4/09 Kelan menettelyn viivästymiselle ei ollut osoitettu lainmukaista syytä. Asiassa 875/4/09 tapahtuneet viivästyksiset eivät olleet aiheutuneet Kelan, vaan ulkomaisen ulosottoviranomaisen menettelystä. Tämä oli toiminut vastoin Kelan antamia ohjeita.

Ratkaisussa 3879/4/09 oli menetetty virheellisesti sen vuoksi, että vakuuttamisasiaa koskeva päätös oli lähetetty tiedoksi pelkästään alaikäiselle lapselle. Asia oli myöhemmin korjattu. Ratkaisua 4420/4/09, joka koskee huoltajan oikeutta saada elatusapuvelan perintää koskevia tietoja, on selostettu sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa (s. 269).

PÄIVÄHOITO

Päivähoidosta annettiin kertomusvuonna yhdeksän ratkaisua. Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota sosiaalihuollon asiakkaan oikeuteen saada oikeita tietoja oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Saamansa virheellisen tiedon vuoksi kantelija oli toimittanut jonkin aikaa itse äidinmaidonkorviketta alle yksivuotiaan lapsensa päivähoitopaikkaan, kunnes selvisi, että kaupungin ohjeiden mukaisesti äidinmaidonkorviketta tarjottiin alle yksivuotiaille osana ateriapalvelua (109/4/11). Ratkaisussa 2452/4/10 kantelijoiden hake- musta kehitysvammaisten lasten päivähoitomaksujen palauttamisesta oli käsitelty yli vuoden ennen kuin se oli ratkaistu peruspalvelulautakunnan yksilöasioiden jaostossa. Asiakysymys ratkaistiin tämän jälkeen valituksen johdosta hallinto-oikeudessa. Käsitte- lyn viipyminen johtui viranomaisen mukaan muun muassa siitä, että asiaan oli vaihdettu asiantunteva valmistelija, joka kuitenkin oli ollut pitkään poissa. AOA piti käsitte- lyä aikaa liian pitkänä, eikä sen syy oikeuttanut viivästystä.

Ratkaisussa 2022/4/11 kasvatus- ja opetustoimessa ei ollut vastattu kantelijan toistuviiin tiedusteluihin lasten päivähoitoa ja esiopetusta koskevien hakemusten etenemisestä. Viranomaisen mukaan hakemukset oli käsitelty subjektiivisen päivähoito-oikeuden edellyttä- mässä ajassa. AOA katsoi hyvän hallinnon edellyttä- vän, että viranomaiselle osoitettuihin tiedusteluihin ja kirjeisiin vastataan asianmukaisesti. Tällöin tuli ottaa huomioon asian laatu ja merkitys asiakkaalle.

Ratkaisussa 1481/4/09 oli muun ohessa kysymys siitä, olisiko päiväkodin tullut kertoa huoltajalle oma-aloittei- sesti lapsen päiväkodissa kertomasta tulkinnanvarai- sesta asiasta, josta oli kerrottu samaan aikaan lapsen kohtelua tutkineelle poliisille. Erityistä syytä, miksi huol- tajalle ei olisi voitu kertoa, ei ollut ilmennyt. Päivähoi- tolain mukaan päivähoitoon tulee tukea lasten koteja kasvatusstehtävässä. AOA katsoi, että tavoite olisi toteu- tunut paremmin, jos päivähoidosta olisi oma-aloittei- sesti saatettu lapsen kertomat asiat huoltajan tietoon.

PERUSOPETUS

Perusopetukseen liittyneitä kanteluita ratkaistiin kerto- musvuonna yhteensä 14, joista kuuteen liittyi toimen- pide. Ryhmäkodissa ja tukiasunnoissa asuvien ilman huoltajaa maahan tulleiden kansainvälistä suojelua hakeneiden lasten oikeus perusopetuslain mukaiseen opetukseen perustuslain 16 §:n mukaisesti oli otettu omana aloitteena tutkittavaksi. Kunta, jonka alueella ryhmäkoti ja tukiasunnot sijaitsivat, oli lautakunnan te- kemällä päätöksellä katsonut, ettei sillä perusopetus- lain mukaan ollut velvollisuutta järjestää opetusta, kos- ka kysymys ei ollut sen alueella vakituisesti asuvista lapsista. AOA katsoi, että perustuslain mukainen oikeus maksuttomaan perusopetukseen koski myös näitä lap- sia. Lasten perusopetuksen järjestäminen kuului kun- nille. AOA:lle annetun lausunnon ja selvityksen jälkeen kunta oli kuitenkin päättänyt järjestää opetusta. Näin ollen asia ei antanut AOA:lle aiheutta muuhun kuin, et- tä hän kiirehti opetus- ja kulttuuriministeriötä muutta- maan perusopetusta koskevan lainsäädännön perus- tuslakia vastaavaksi (1420/2/10*).

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka an- toi lausunnon kansainvälistä suojelua hakevien vasta- antottoa koskevasta lakiesityksestä, oli pitänyt erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien las- ten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännössä mahdollisimman nopeasti (PeVL 59/2010). Tavoite mainitaan myös hallitusohjelmassa.

Kolmessa ratkaisussa kysymys oli lastensuojelun sijais- huollossa olevien huostaanotettujen lasten oikeudesta perusopetukseen. Sijaisperheessä asuvan lapsen osal- listuminen luokkaretkeen oli eväty kaks viikkoa ennen retkeä lapsen käytöksen takia, ja asiasta oli kerrottu koulun pihatalkoiden yhteydessä. Retkeä varten oli jo aiemmin kerätty maksu, jonka palauttamisessa oli epä- selvyyttä. Koulun rehtorin menettely oli kurinpidon ja maksuttoman perusopetusta koskevan oikeuden sisäl- lön kannalta perusopetuslain vastaista. Asiasta kerto- minen talkoiden yhteydessä oli ollut ongelmallista op- plashuoltoasioiden salassapidon vuoksi (3263/4/10*).

Ratkaisussa 4035/4/10* oli kysymys lastensuojelun si- jaihuollossa olevan lapsen siirtämisestä kotiopetuk- seen sen vuoksi, ettei opetusta tarvittavien tukitoimien

puuttuessa pystytty järjestämään muulla tavoin. Selvitys osoitti, että ongelmat johtuivat siitä, ettei lapsen sijoittamisesta huolehtinut kunta ollut ilmoittanut riittävän ajoissa lapsen sijaishuoltopaikan kunnalle lapsen tulosta eikä lapsen kouluun tuloon ja hänen tarvitsemiinsa tukitoimiin voitu varautua ajoissa. Tukitoimet järjestettiin, kun tarvittavat tiedot oli saatu. Lapsen sijoittajakunta oli laiminlyönyt lastensuojelulain 78 § mukaisen ilmoituksen tekemisen. Se ei olisi saanut jättää asiaa yksin sijaisperheen hoidettavaksi.

Opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa on selostettu ratkaisua yksityiseen perhekotiin sijoitettujen lasten opetuksen järjestämisestä (2434/4/10 s. 288). Jaksossa on selostettu myös muita ratkaisuja lasten oikeudesta opetukseen ja kohtelusta koulussa (2983 ja 4810/4/09 sekä 2277*, 3327* ja 4367/2/10 s. 286–287).

TERVEYDENHUOLTO, POLIISI JA SYYTÄJÄ

Terveystenhuollon laillisuusvalvonnan ratkaisuista kymmenen koski lapsen oikeuksia. Neljään niistä sisältyi toimenpide. Terveystenhuoltoa koskevassa jaksossa on selostettu ratkaisuja 2823/4/09* s. 228 ja 1245/4/10 s. 243. Ratkaistavana oli myös kantelu niin sanotun sikainfluenssarokotuksen antamisesta lapselle, kun huoltajat olivat rokottamisesta erimielisiä. Päätöksen mukaan kysymys tulisi ratkaista lainsäädännössä (4640/4/09* s. 230).

Poliisiin ja syyttäjiin kohdistuneista ratkaistuista kanteista yhteensä 12 liittyi lapsen oikeuksiin. Näistä kolme johti toimenpiteeseen. Ratkaisussa 2309/4/10 poliisilaitoksella oli tutkittavana epäilty seksuaalirikos, jonka kohteena oli murrosikäinen lapsi. Tutkintatoimenpiteisiin ei ollut ryhdytty, vaikka ilmoituksen teosta oli kulunut jo yli vuosi. Tilanne seksuaalirikosten ja lapsiin kohdistuvien perheväkivaltarikosten tutkinnassa oli ruuhkautunut tutkinnanjohtajasta riippumattomasta syystä. Poliisihallituksen lausunnossa tilannetta ei pidetty kohtuullisena. AOA korosti, että esitutkinnan tuloksellisuuden, rikoksen uhrin ja epäillyn tekijän kannalta joutuisuudella on suuri merkitys. Erityisen tärkeää joutuisuus on silloin, kun kysymys on lapsen ruumiillisen

koskemattomuuden turvaamisesta. Ruuhkautuminen oli ainakin osittain johtunut terveydenhuollon piirissä tehtävien lastenpsykiatristen tutkimusten viipymisestä. Asianomaisella poliisilaitoksella ruuhkan purkamiseksi oli jo ryhdytty tilapäisjärjestelyihin, minkä vuoksi AOA tyytyi antamaan tiedoksi asiaa koskevan käsityksensä.

Kahdessa muussa toimenpiteessä kysymys oli poliisin menettelyvirheestä lapsen tekemäksi epäillyn rikoksen vuoksi. Poliisi ei ollut ilmoittanut lapsen huoltajille alaikäisen kuulustelusta eikä varannut tilaisuutta osallistua kuulusteluun. Sosiaaliviranomaisen edustajalle oli ilmoitettu kuulustelusta. Koska kuulustelussa ei ollut paikalla lapsen laillista edustajaa eikä sosiaaliviranomaisen edustajaa, kuulustelussa olisi tullut olla todistaja. Poliisi oli menetellyt asiassa lainvastaisesti (1314/4/10*). Toisessa ratkaisussa (2411/4/10) alaikäisen 17-vuotiaan säilöönnotosta ei ollut ilmoitettu tämän huoltajalle, koska poliisi ei ollut huomannut alaikäisyyttä. Huoltajan tiedusteltua asiaa puhelimitse hänelle oli vastattu harhaanjohtavasti, sillä varmuutta soittajan henkilöllisyydestä ei ollut. AOA:n mukaan huolellisesti meneteltäessä alaikäisyys olisi havaittu. Soittajan henkilöllisyyden varmentaminen ei olisi edellyttänyt paljoo. Poliisin menettely oli ollut virheellistä.

SIJASHUOLLOSSA OLEVAN LAPSEN KÄYTTÖVAROJA EI SAANUT SIIRTÄÄ HÄNEN ITSENÄISTYMISSVAROIHINSA

Lastensuojelun jälkihuollossa ollut nuori kanteli oikeusasiamiehelle kohtelustaan ammatillisessa perhekohtauksessa. Nuori epäili, ettei hänelle olisi maksettu sijaishuollon aikana riittävästi käyttövaroja. Hän pyysi myös selvitystä siitä, oliko hänelle kuuluvia itsenäistymisvaroja voitu käyttää vahingonkorvauksen maksamiseen.

Selvityksen mukaan sijaishuollon aikana nuorelle oli maksettu kuukausittain käyttövaroja siten, että hän oli itse saanut käyttöönsä kuukausittain 29 euroa, minkä lisäksi hänen itsenäistymisvaroihinsa oli siirretty kuukausittain 14,50 euroa. Tästä käytännöstä oli sovittu sijoittajakunnan asemassa olevan kuntayhtymän kanssa. AOA katsoi, että kuukausittaisia käyttövaroja oli maksettu liian vähän, koska lastensuojelulain 55 §:n

mukaan käyttövarat on tarkoitettu lapsen omaan käyttöön niin, että lapsella on oikeus päättää itse niiden käytöstä. Vaikka lapsi voi itse päättää säästää käyttövaransa vastaisen varalle, kuntayhtymällä ei ollut oikeutta päättää käyttövarojen jakamisesta kuukausittain lapsen puolesta edellä todetulla tavalla. Menettely oli ollut lainvastaista.

Lastensuojelulain 77 §:n mukaan sijoitettuna olevan lapsen itsenäistymistä varten on kuukausittain varattava lapsen tuloista, korvauksista ja muista saamisista vähintään 40 % lapsen itsenäistymistä varten. Jos lapsella tai nuorella ei ole lainkohdassa tarkoitettuja tuloja tai jos tulot ovat riittämättömät, sijoittajakunnan sosiaalihuollon viranomaisen tulee tukea nuoren asumista tai koulutusta ja muuta itsenäistymiseen tarvittavaa itsenäistymisvaroilla. Varat annetaan itsenäistymässä olevalla lapselle tai nuorelle lähtökohtaisesti jälkihuollon päättyessä.

Selvityksen mukaan kuntayhtymä oli maksanut lapsen saamatta jääneet käyttövarat tälle huostaanoton loputtua edellä tarkoitettuina itsenäistymisvaroina. Menettely oli AOA:n mukaan ollut tästä huolimatta lainvastaista. Pidättäessään osan lapsen käyttövaroista ja siirtäessään ne itsenäistymisvaroihin, sijoittajakuntayhtymä oli tosiasiassa vähentänyt omaa vastuutaan itsenäistymisvarojen suorittamisessa. AOA pyysi kuntayhtymältä selvityksen lapselle suoritetuista käyttövaroista. Selvityksen perusteella ei ollut kuitenkaan mahdollista arvioida, kuinka suuri taloudellinen menetys lapselle oli menettelyn vuoksi aiheutunut. AOA ohjasi sen vuoksi nuorta pyytämään tarkemman selvityksen ja tarvittaessa perustellun päätöksen asiasta. Päätös on mahdollista saattaa viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. AOA totesi myös, että jälkihuollossa edelleen olevan nuoren oman sosiaalioikeutensa tuli tarvittaessa riittävällä tavalla valvoa ja ohjata nuoren edun toteutumista myös näiden varojen osalta.

Selvityksestä kävi ilmi myös, että lapsen sijaishuolto- paikkana ollut perhekoti oli nostanut kantelijana olleen nuoren itsenäistymisvaroja ja käyttänyt nostamansa varat tämän aiheuttaman vahingon korvaamiseen ja että sijoittajakuntayhtymä oli antanut tähän suostumuksensa. Vahingot oli korvattu "kasvatuksellisenä keinona". Asiasta oli keskusteltu sijoittajakuntayhtymän ja huoltajan kanssa.

AOA totesi, että sijoittajakunnan sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus päättää itsenäistymisvarojen maksamisen ajankohdasta (lastensuojelulain 77 §). Päätös on pyrittävä tekemään yhteistyössä alaikäisen lapsen edunvalvojana toimivan huoltajan kanssa. Selvityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, miten asiasta oli keskusteltu nuoren itsensä kanssa eikä liioin se, millä tavoin vahingonkorvauksen suorittamisen oli nähty tukevan lapsen itsenäistymistä.

AOA katsoi, että kantelijana olleella nuorella oli oikeus pyytää tähänkin liittyen selvitys ja halutessaan myös valituskelpoinen päätös siitä, millä perusteella nuoren itsenäistymisvaroja oli käytetty hänen aiheuttamansa vahingon korvaamiseen. Nuori ei ollut kantelussaan sinänsä kiistänyt vahingon aiheuttamista eikä korvauksen määrää.

Nuori arvosteli kantelussaan myös sitä, ettei hänen sijaishuollon aikana esittämiään vaatimuksia huostassapidon lopettamisesta ollut käsitelty asianmukaisesti. AOA totesi, ettei hänen saamassaan selvityksessä ollut tarkkaa kuvausta siitä, miten huostassapidon lopettamisvaatimuksia oli käsitelty. Hän totesi kuitenkin, että lastensuojelulain 47 §:n mukaisen vaatimuksen huostassapidon lopettamisesta voi tehdä myös 12 vuotta täyttänyt lapsi itse. Viranomaisen tulee kirjata suullisestikin esitetty vaatimus lapsen asiakirjoihin ja käsiteltävä se asianmukaisesti. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että lapsen asioista vastaavan sosiaalioikeutensa tulee auttaa lasta asiassa ja tarvittaessa muun muassa ohjata hänet oikeusavun piiriin (lastensuojelulain 22 §).

AOA Sakslinin päätös 19.12.2011,
dnro 1323/4/10, esittelijä Tapio Rätty

OTOLAPSINEUVONNASSA TULI SOVELTAA SOSIAALIHUOLLON ASIAKASLAKIA JA KUNNIOITTA HUOLTAJIA OIKEUKSIA

Kantelijat olivat saaneet otolapsineuvontaa kaupungin ostopalveluna yksityiseltä otolapsitoimistolta. Heidän kohdallaan neuvonta oli kestänyt noin kaksi vuotta ja neljä kuukautta. Kantelijoiden mielestä he eivät saaneet otolapsineuvonnan alkaessa riittävästi tietoa menettelyn eri vaiheista tai aikataulusta. Otolapsineuvontaa antanut ja kotiselvitysmenettelyn suorittanut sosiaalityöntekijä ei ollut halunnut sopia seuraavaa tapaamisaikaa edellisellä kerralla, vaan kehottanut ottamaan yhteyttä esimerkiksi kahden kuukauden kuluttua ja tuolloin määrännyt seuraavan tapaamisen esimerkiksi kahden kuukauden päähän. Sosiaalityöntekijä oli kantelun mukaan sanonut runsaan ajankäytön olleen tarkoituksellista ja että asioista kyseleminen saattoi viivästyttää prosessin etenemistä.

Sosiaalityöntekijä kiisti tarkoituksellisen viivyttelyn tai sillä uhkailun antamassaan selvityksessä. Hänen mukaansa otolapsineuvonnan alkuesittelyssä hakijoille kerrotaan teemat, joita tapaamisilla käsitellään, mutta käsittelyjärjestys muotoutuu perheen yksilöllisen tilanteen ja etenemisen mukaan. Etenemisen aikataulua ei hänen mukaansa ole tarkoituksenmukaista lyödä alussa lukkoon, vaan edetä tilanteen mukaan yhteisesti sopien. Hänen mukaansa työntekijän ajanvaraustilanteeseen vaikuttavat myös hänen muut tehtävänsä.

Otolapsineuvontaan sovelletaan lapseksiottamislain ohella lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (sosiaalihuollon asiakaslaki). Tämän vuona 2001 voimaan tulleen lain tarkoituksena oli sosiaali- ja terveysministeriön oppaan mukaan parantaa asiakkaan asemaa mm. siten, että asiakkaan toivomukset ja mielipide otetaan entistä paremmin huomioon asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa (Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet STM:n oppaia 2001:11). Jotta tämä voisi toteutua, asiakkaalla on oikeus tietoon. Sosiaalihuollon järjestäjällä onkin oppaan mukaan velvollisuus selvittää muun ohessa palvelujärjestelmään liittyvät erilaiset vaihtoehdot ja

palvelujen edellytykset oma-aloitteisesti. Sosiaalihuollon asiakaslaissa on säädetty erikseen asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista (5 §) sekä palvelu- ja hoitosuunnitelman tai muun vastaavan suunnitelman laatimisesta yhdessä asiakkaan kanssa, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus ja jollei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta (7 §).

AOA katsoi, että yli kaksi vuotta kestänyt otolapsineuvonta oli muu kuin tilapäinen neuvonta tai ohjaus ja että sitä varten olisi tullut laatia sosiaalihuollon asiakaslaissa tarkoitettu palvelusuunnitelma. Suunnitelman laatiminen ei AOA:n mielestä rajoita työntekijän ammattitaidon joustavaa käyttöä, sillä suunnitelmaa tulee tarpeen vaatiessa tarkistaa.

Sosiaalityöntekijän antamassa selvityksessä mikään ei viitannut siihen, että otolapsineuvonnan antamisesta olisi laadittu palvelusuunnitelma yhdessä asiakkaan kanssa tai että asiassa olisi pyritty etenemään muulla tavoin suunnitelmallisesti asiakasta kuunnellen. Kantelijat olivat päinvastoin kokeneet, ettei heille ollut annettu tietoja heidän omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai muista seikoista, joilla oli merkitystä heidän asiassaan. Asiassa oli siten toimittu vastoin sosiaalihuollon asiakaslain velvoitteita.

Kantelijat arvostelivat otolapsineuvontaa ja kotiselvitystä tehnyttä sosiaalityöntekijää myös hänen menettelystään perheen lasten kuulemisessa. Erityisesti perheen murrosikäinen poika oli kokenut oman kuulemisensa ahdistavana. Sosiaalityöntekijän mukaan perheen lapset pitää tavata henkilökohtaisesti ja lapsille tuli antaa tilaisuus ilmaista ajatuksiaan suunnitellusta adoptiosta ja tehdä siihen liittyviä kysymyksiä. Otolapsitoimiston lausunnossa oli katsottu, että otolasta toivovien vanhempien lasten mielipide selvitetään aina neuvonnan aikana. Isommille lapsille tarjotaan yleensä mahdollisuutta kahdenkeskiseen keskusteluun sosiaalityöntekijän kanssa, kun taas pienempien kanssa keskustellaan vanhempien läsnä ollessa. Menettelyn tarkoituksena on lausunnon mukaan auttaa lasta valmistautumaan perheessä mahdollisesti tapahtuvan muutokseen. Lausunnossa todettiin myös, että Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta painottaa ”perheen muiden lasten mielipiteen

selvittämisen tärkeyttä suoraan lapselta itseltään”. Laki lapseksiottamisesta ei sisällä mitään säännöksiä, jotka koskisivat perheen muiden lasten mielipiteen selvittämistä.

AOA piti sinänsä myönteisenä sitä, että adoptiota suunnittelevien vanhempien huomiota kiinnitetään lasten valmistamiseen mahdollisen uuden perheenjäsenen saapumiseen. Hänen mielestään tällainen menettely on lähtökohtaisesti sopusoinnussa lapsen oikeuksien kanssa. Hän korosti kuitenkin, että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan huoltajilla on itsenäinen oikeus päättää siitä, selvittääanko heidän lapsensa mielipide asiassa ja siitä, miten selvittäminen olisi heidän lapsensa etu huomioon ottaen parasta tehdä. Lain mukaan lapsen kanssa keskusteleminen ja hänen mielipiteensä huomioon ottaminen on huoltajan tehtävä (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 4 § 2 mom.).

AOA totesi myös, että vaatimukset, joita adoptiota hakeviin nykyisin tosiasiallisesti kohdistetaan, ovat huomattavia riippumatta siitä, mitä vaatimuksia lainsäädäntö heille asettaa. Vanhemmat saattavat kokea tilanteen painostavana ja kokemus voi välittyä myös perheen lapsiin. AOA kiinnitti ottolapsitoimiston huomiota siihen, että jos adoptiota hakevien vanhempien lasten kanssa käydään keskusteluja, työntekijän menettelyn tulee olla hienovaraista ja asiantuntevaa ja siinä tulee kunnioittaa lasten huoltajien ja vanhempien oikeutta päättää lapsiaan koskevista asioista.

AOA Sakslinin päätös 12.5.2011, dnro 696/4/09*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

5.11.4 TARKASTUKSET, LAUSUNNOT JA MUUT ASIAT

Lapsen oikeuksiin liittyviä tarkastuksia tehtiin edellisvuotta enemmän. Tarkastukset tehtiin Vantaan kaupungin sosiaalipäivystykseen ja Viertolan vastaanottokotiin, Vihdissä sijaitsevaan Vuorelan koulukotiin sekä Lappeenrannan kaupungin Leirin lastenkotiin ja Nuorisoryhmäkotiin. Hämeenlinnan kaupungin perhekeskukseen, Taimistontien vastaanottoyksikköön, ja sijoitusyksikköön sekä Pollentien Nuorisokotiin tehtyjen tarkastusten vuoksi AOA otti omana aloitteena tutkitavaksi Hämeenlinnan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen lastensuojelun rajoitustoimenpiteitä koskevan käytännön.

Lapsen oikeuksia koskevissa asioissa AOA Sakslin antoi vuonna 2011 yhteensä viisi lausuntoa:

- lausunto YK:n Lapsen oikeuksien komitealle Suomen neljännen määräaikaisraportin (Finland/CRC/C/FIN/4) johdosta komitean 57. istunnossa
- lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 282/2010 vp)
- lausunto myös OM:lle adoptiolain uudistamista koskeneesta työryhmän mietinnöstä
- lausunto OM:lle isyyslain uudistamistarpeita koskeneesta arviomuistiosta
- lausunto UM:lle työryhmän mietinnöstä, joka koski YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsen-pornografiasta tehdyn valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista.

AOA Sakslin antoi lapsen oikeuksiin liittyen myös yhden päätöksen tietojen saamista koskevassa asiassa (3883/1/11). Päätöksestä ei valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

5.12 EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 5.12.4 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

5.12.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

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 ihmisoi-
keuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirrettäinkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvoja voi olla joko oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Tällaiset yksityiset edunvalvojat eivät kuulu OA:n valvontavaltaan. Yleiset edunvalvojat hoitavat puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista he hoitavat kaksi kol-

masosaa. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistot hoitavat yleisen edunvalvonnan itse. Oikeusaputoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan noin 3 000 päämiehen asioita. Palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, jokin järjestö tai lakiasia- tai asianajotoimisto. Ostopalvelun käyttö on vähitellen lisääntymässä.

Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan, kuten muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista tai mielenterveys- ja päihde-ongelmista kärsivät henkilöt. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

5.12.2 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Holhoustoimilakiin ja lakiin holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä tuli muutoksia, jotka koskevat muun muassa edunvalvojan vuositilivelvollisuutta ja maistraatin tilintarkastusta, edunvalvojan palkkiota, maistraatin lupaa edellyttäviä oikeustoimia, edunvalvonnan jatkumisen tarpeen selvittämistä ja yleisten edunvalvojien esteellisyyttä. Myös holhoustoimilain kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvat säännökset tulivat voimaan. Oikeusministeriö (OM) antoi 1.1.2012 voimaan tulleen muun muassa edunvalvonta-alueita koskevan asetuksen. Samaan aikaan maistraattien lukumäärä väheni yhdistämisten johdosta 24:stä 11:een. Edunvalvojien palkkioita koskevan asetuksen valmistelu oli edelleen vireillä OM:ssä.

5.12.3 LAILLISUUSVALVONTA

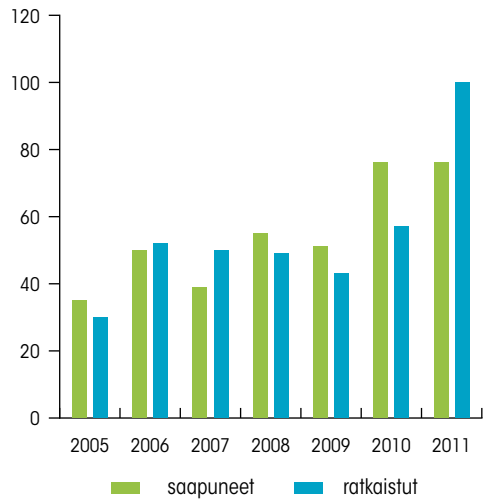
Edunvalvonta-asioita tuli vireille saman verran kuin edellisvuonna eli 76 (77), mutta niitä ratkaistiin enemmän kuin koskaan (102). Toimenpiteisiin johti 15 asiaa. Asiaryhmän toimenpideprosentti on ollut verraten alhainen verrattuna kanslian muihin asiaryhmiin keskimäärin. Tämä selittyy pitkälti sillä, että holhousoikeudellisen lainsäädännön ja etenkin edunvalvojalle laissa säädetyn edustus oikeuden sisältö ei välttämättä näyttäydä selkeänä päämiehille ja heidän omaisilleen. Tästä seuraa kanteluja, joissa ei aina kuitenkaan ilmene perusteita toimenpiteille.

Yleisimmin kantelut koskevat edunvalvojia. Maistraatteja koskee noin kolmannes kanteluista. Moni kantelu koskee samanaikaisesti kumpaakin, minkä lisäksi samassa kantelussa esiintyy usein useampia väitteitä virheellisestä menettelystä. Edunvalvontaa voidaan sivuta myös muun hallinnon alan ratkaisussa. Vuonna 2011 näin oli muun muassa eräissä poliisi- ja terveydenhuoltokanteluihin annetuissa ratkaisussa.

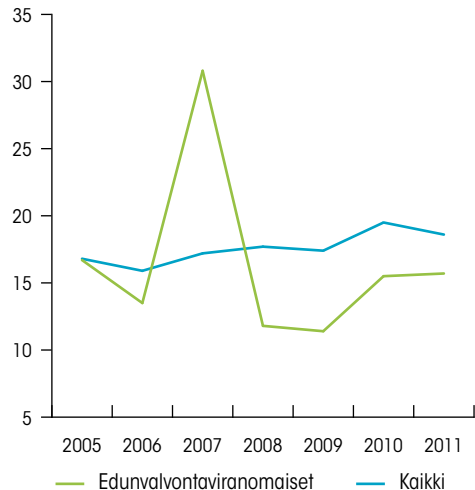
Kanteluja tekevät niin päämiehet kuin heidän läheisensäkin. Päämiesten kannellessa kyse on yleisimmin päämiehelle annettavien käyttövarojen määrästä, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen ja yleensä asioiden hoitamisesta. Läheisten kannellessa on usein kyse tiedonsaantioikeudesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta (muun muassa neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä). Tällaisia asioita ratkaistiin myös vuonna 2011.

OA teki kolme esitystä ja lausui käsityksen yhdeksässä ratkaisussa. Muuhun toimenpiteeseen johti kolme asiaa. Yksi asia siirrettiin vahingonkorvausasiaina OM:n käsiteltäväksi ja yhdessä tapahtui korjaus käsittelyn aikana.

OA tutustui OM:n oikeushallinto-osaston toimintaan. Tällöin käsiteltiin myös yleiseen edunvalvontaan liittyviä teemoja. Esillä olivat muun muassa maistraattien



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2011

yhdistämisen mahdolliset vaikutukset holhoustoimeen, kokemukset yleisen edunvalvonnan valtiollistamisesta, yleisen edunvalvonnan tuottaminen ostopalveluna ja päämiehen oikeusturvan takaaminen tässä yhteydessä sekä yleiseen edunvalvontaan kohdistettujen vahingonkorvausasioiden käsittely (4660/3/11).

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi maistraattien holhoustoimen henkilöstölle suunnatuilla valtakunnallisilla koulutuspäivillä OA:n edunvalvontaa koskevasta ratkaisukäytännöstä ja oli kuultavana OM:n yleisen edunvalvonnan kehittämissäryhmissä hyvästä edunvalvontatavasta ja sen koontamisesta. Hyvän edunvalvontatavan kehittäminen on virinnyt OM:ssä edunvalvonnan valtiollistamisen myötä. OA on puolestaan viime vuosina antanut eräitä ratkaisuja, joissa tätä sinänsä sääntelemätöntä ja vielä vakiintumatonta käsitettä on pyritty konkretisoimaan.

5.12.4 RATKAISUJA

EDUNVALVOJA LAIMINLÖI YHTEISTYÖN PÄÄMIEHENSÄ KANSSA

OA tutki omasta aloitteestaan edunvalvojan menettelyn tämän myytyä päämiehensä kodin kuulematta päämiestä. Kyse oli siitä, oliko edunvalvoja toiminut lain edellyttämässä yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa ottaen toisaalta huomioon sen, että sääntely jättää sijaa edunvalvojan tapauskohtaiselle harkinnalle siinä, milloin päämiehen voidaan katsoa ymmärtävän asian merkityksen niin, että häntä tulee kuulla.

Yleisen edunvalvojan käsitys päämiehensä ymmärryskyvystä ei ollut perustunut päämiehen henkilökohtaiseen tapaamiseen vaan lähinnä edunvalvojan määräämisasiassa noin vuotta aiemmin hankittuun lääkärintlausuntoon. OA arvosteli sellaista yksiviivaista ajattelua, että jos henkilö ei tuollaisen lääkärintlausunnon mukaan ymmärrä edunvalvojan määräämisen merkitystä, hän ei ymmärtäisi myöskään mitään muuta asiaa, joka voi tulla edunvalvonnan aikana edunvalvojan hoidettavaksi. OA:n mukaan edunvalvonnassa ei pidä väheksyä henkilökohtaisen kanssakäymisen mer-

kitystä. On tärkeää, että edunvalvoja tekee myös henkilökohtaisen tapaamisen ja keskustelun perusteella havaintoja ja johtopäätöksiä siitä, mitä asioita päämies kykenee ymmärtämään.

Päämiehen kodin myyminen on hänen kannaltaan merkittävä asia yksityisyyden suojan, itsemääräämisoikeuden ja omaisuudensuojan näkökulmasta. Omaan kotiin liittyy paljon henkilöhistoriaa ja tunnearvoa, ja useilla oma asunto muodostaa merkittävimmän osan kokonaisvarallisuudesta. Päämiehen itsemääräämisoikeus ja hänen vaikutusmahdollisuutensa turvaaminen saavat tällaisessa yksityisyyttä voimakkaasti koskevassa päätöksenteossa korostuneen merkityksen. OA katsoi, että kotia myytäessä ja irtaimistoa käsiteltäessä kynnys päämiehen kuulemiselle on syytä pitää hyvin matalana, vaikka edunvalvojalla oleva lääketieteellinen aineisto ehkä kyseenalaistaisi päämiehen ymmärryskyvyn joiltakin osin.

Pääsääntönä tulee siten olla, että edunvalvoja aina vähintään pyrkii keskustelemaan kodin myymisestä ja irtaimiston käsittelystä päämiehensä kanssa. Koska yleinen edunvalvoja ei nyt ollut niin tehnyt, hän oli laiminlyönyt toimia yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa. OA ei myöskään pitänyt hyvän edunvalvontatavan mukaisena sitä, että edunvalvoja ei muutenkaan ollut tavannut päämiestään sen noin vuoden kestäneen ajanjakson aikana, jonka hän oli hoitanut tämän päämiehensä asioita.

Myös maistraattia OA moitti siitä, että se oli ratkaisut asunnon myyntilupa-asian päämiestä kuulematta tai varaamatta tälle tilaisuutta tulla kuulluksi. Oikeustoimen huomattavan merkityksen vuoksi maistraatin olisi OA:n mielestä ollut perusteltua pyytää yleiseltä edunvalvojalta tarkempi selvitys siitä, mihin tämän näkemys siitä, että päämiestä ei voitu kuulla, oli perustunut, tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla selvittää mahdollisuutta päämiehen kuulemiseen. Koska näin ei ollut tehty, maistraatti oli selvittänyt asiaa puutteellisesti. OA saattoi käsityksensä yleisen edunvalvojan ja maistraatin tietoon sekä lähetti päätöksensä tiedoksi OM:lle ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle (973/2/10*; yhteistoiminnan riittämättömyyttä koski myös 3503/4/09*).

EDUNVALVOJA LAIMINLÖI SELVITTÄÄ KUOLLEEN PÄÄMIEHEN OMAISIA

Kantelija arvosteli yleistä edunvalvojaa siitä, että tämä ei ollut päämiehensä kuoltua selvittänyt riittävästi vainajan lähiomaisten olemassaoloa. Kantelija, joka oli kuolinpesän ainoa osakas, oli saanut tiedon velipuolensa kuolemasta vasta perunkirjoituskutsun yhteydessä. Tätä ennen yleinen edunvalvoja oli jo huolehtinut hautajaisjärjestelyistä ja antanut vainajan asunnon tyhjentämisen vainajan serkun ja perunkirjoituksen oikeusaputoimiston hoidettavaksi.

Edunvalvojan velvollisuuksia päämiehen kuoltua on aiemmin käsitelty OA:n päätöksissä 3557/4/06* ja 4380/4/08 (ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2008, s. 191–192). Lainsäädäntö ei anna selvää vastausta edunvalvojan velvollisuuteen selvittää kuolleen päämiehen omaisia epäselvissä tapauksissa. Edunvalvoja ei kuitenkaan voi jäädä täysin passiiviseksi asiassa.

OA katsoi yleisen edunvalvojan selvittäneen puutteellisesti kuolleen päämiehensä omaisia ja sen seurauksena menetelleen virheellisesti vainajan koti-irtaimiston luovutuksessa. Kantelija oli velipuolensa ainoa perillinen. Yleisen edunvalvojan toimenpiteiden johdosta kantelijalle perintökaaren mukaisesti kuuluvaa irtainta omaisuutta oli kuitenkin luovutettu muulle kuin siihen oikeutetulle. Kyseessä oli omaisuudensuojan loukkaus. OA esitti, että edunvalvoja selvittäisi, mitä irtainta omaisuutta päämiehen asunnossa oli ollut, mitä sille oli asunnon tyhjentämisen jälkeen tapahtunut ja oliko sitä mahdollista saada palautetuksi kantelijalle. Jos näin ei ollut, edunvalvojan tuli harkita, millä tavalla kantelijan oikeuksien loukkaus olisi mahdollista hyvittää hänelle. Kantelijan näkökulmasta olisi ollut kohtuutonta, jos hänen tulisi saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Hautajaisten järjestämisestä OA totesi, että lähtökohteisesti sellainen vainajan lähiomainen olisi ollut elossa, jolle hautaustoimilain mukaan ensi sijassa olisi kuulunut huolehtia hautajaisjärjestelyistä ja jolla olisi voinut olla hautajaisjärjestelyiden kannalta merkityksellistä tietoa. Tässäkin oli kyse omaisten selvittämi-

seen liittyvästä seurannaisvaikutuksesta. Tapahtumien lopputulos oli ollut omiaan aiheuttamaan kantelijalle mielipahaa. Siksi OA esitti myös tässä yhteydessä yleisen edunvalvojan harkittavaksi asianmukaisia hyvittämistoimenpiteitä (3036/4/09*).

Yleinen edunvalvoja ilmoitti hänen ja kantelijan päässeeseen asiassa sopimukseen. Kantelijalle oli luovutettu kuolinpesässä jäljellä ollut omaisuus eikä tällä enää ollut muita vaatimuksia. Yleinen edunvalvoja oli myös pyytänyt menettelyään anteeksi. Asia ei antanut aiheutta OA:n jatkotoimenpiteisiin. Sen sijaan OA ilmaisi tyytyväisyytensä siihen, että asiassa oli edunvalvojan toimenpiteiden ansiosta päästy viivytyksettä sovinolliseen ratkaisuun.

PÄÄMIEHEN ETU EI TOTEUTUNUT ASIOIDEN HOITAMISESSA

OA moitti edunvalvojaa siitä, että tämä ei ollut päämiehensä taloudelliseen asemaan vaikuttaneiden olosuhteiden muututtua ryhtynyt päämiehensä taloudellisen tilanteen tasapainottamiseksi aktiivisiin toimenpiteisiin vaan oli vain odottanut päämiehen kannalta merkityksellisen valitusasian ratkaisemista hallinto-oikeudessa. Edunvalvojan olisi tullut ottaa huomioon myös se mahdollisuus, että valitus hylätään, kuten sittemmin kävikin. Siihen nähden, että edunvalvojan tuli hoitaa päämiehensä taloudelliset asiat, maksujen tietoista maksamatta jättämistä ja siten päämiehen velkaannuttamista ei kokonaisuutena arvioiden voitu pitää päämiehen edun mukaisena (2820/4/10*).

Kahdessa tapauksessa OA korosti, että edunvalvojan velvollisuuteen huolehtia päämiehen edun toteutumisesta kuuluu huolehtia myös siitä, että päämies saa hänelle lain mukaan kuuluvat etuudet ja oikeudet ajallaan, jotta päämiehen asuminen ja toimeentulo eivät vaarantuisi. Tapauksissa oli kyse kuntoutustuen ja toimeentulotuen hakemisesta. OA kiinnitti huomionsa tapauksessa edunvalvojan huomiota huolellisuuteen päämiehelle kuuluvien etuuskien hakemisessa (3024/4/10* ja 3415/4/10). Ensiksi mainituissa

tapauksessa OA pyysi lisäksi edunvalvojaa ilmoittamaan, miten vahinko – sikäli kuin asia vielä oli ajan-kohtainen – voitiin hyvittää päämiehelle.

Yleinen edunvalvoja ilmoitti, että OM oli hänen hakemuksestaan korvannut päämiehelle aiheutuneen vahingon.

EDUNVALVOJAN VELVOLLISUUS TEHDÄ PÄÄMIEHENSÄ MUUTTOILMOITUS

Kanteluasiassa ilmeni, että päämiehen muuttoilmoitus oli jäänyt tekemättä. OA arvioi taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojan velvollisuuksia päämiehensä muuttoilmoituksen tekemisessä. Asiaan liittyy monia tulkinnanvaraisuuksia. Ensinnäkin on tulkinnanvaraista, koskeeko muuttoilmoitus päämiehen taloutta vai henkilöä. Jos kyse on taloutta koskevasta asiasta, vain näitä asioita varten määrätyn edunvalvojan kelpoisuus ei estä muuttoilmoituksen tekemistä. Tilanne on toinen, jos kyse on henkilöä koskevasta asiasta. Tällöinkin on edelleen tulkinnanvaraista, voidaanko ilmoituksen tekemisellä joissakin tapauksissa kuitenkin katsoa olevan sellainen kiinteä yhteys taloudellisten asioiden hoitoon, että ilmoituksen voi tehdä myös vain taloudellisia asioita varten määrätty edunvalvoja. Tulkinnanvaraista on myös, mikä merkitys kaikille edunvalvojille kuuluvalla yleisellä huolenpitovelvollisuudella mahdollisesti on asian arvioinnissa.

Tulkinnanvaraisuuden vuoksi kantelu ei johtanut toimenpiteisiin yksittäisen edunvalvojan osalta. Sen sijaan OA lähetti esittämänsä näkökohdat OM:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään (687/4/10*).

OM ilmoitti, että muuttoilmoitukseen liittyvää asiaa oli käsitelty yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmässä, joka tulee edelleen arvioimaan tätä asiaa ja samankaltaisia edunvalvojan toimivallan tulkinnanvaraisuuksien liittyviä asioita joko oman menettelytapasuosituksen muodossa tai niin, että asiaa koskeva osio sisällytetään hyvän edunvalvontatavan suositukseen.

MUITA RATKAISUJA

OA otti neljässä ratkaisussa kantaa maistraattien menettelyyn niiden käsitellessä kirjoituksia edunvalvojen toiminnasta. Kirjoitukset olisi tullut käsitellä hallintolain mukaisesti kanteluasioina siitä huolimatta, että edunvalvojan sopivuus oli jo tullut tuomioistuimessa arvioituksi. Moitittavuutta vähensi, jos virkamies oli vastannut kantelijalle kirjallisesti ja asiasisällön puolesta kanteluratkaisuihin rinnastettavalla tavalla, koska tällöin kenenkään oikeusturva ei ollut vaarantunut. Pääosin OA tyytyi kiinnittämään maistraattien huomiota asianmukaiseen menettelytapaan (583/4/09, 3503/4/09* ja 666/4/10). Moitteeseen johti kuitenkin tapaus, jossa maistraatti oli jättänyt omaisedunvalvojasta tehdyn kantelun tutkimatta sillä perusteella, että hallintokantelun voi tehdä vain virkamiehestä. Koska maistraatin velvollisuus on valvoa kaikkien edunvalvojen toimintaa, päätös oli antanut väärän kuvan maistraatin toimivaltuuksista valvoa edunvalvojen toimintaa. Tämä ei ollut hyvän hallinnon mukaista (1499/4/10*).

Maistraatin harkintavaltaa edunvalvojan vaihtamisessa koski tapaus, jossa maistraatin tietoon oli saatettu vakavia väitteitä edunvalvojan sopimattomuudesta tehtävänsä. Maistraatti ei ollut selvittänyt asiaa eikä saattanut asiaa käräjäoikeuden arvioitavaksi. OA:n mukaan maistraatin olisi ollut aiheellista varata edunvalvojalle tilaisuus tulla väitteiden johdosta kuulluksi asian selvittämiseksi. Edunvalvojan toiminnan sopivuuden arviointi jätti kuitenkin sijaa harkinnalle. Oli myös tulkinnanvaraista, missä määrin taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojan mahdollinen yleisen huolenpitovelvollisuuden vastainen kertaluonteinen joskin vakava menettely riittäisi osoitukseksi hänen sopimattomuudestaan tehtävänsä, jos päämiehen taloudelliset asiat oli hoidettu moitteettomasti eikä päämies itse halunnut edunvalvojaa vaihdettavan. OA otti arvioinnissaan huomioon myös sen, että maistraatti oli pyrkinyt monipuolisesti perustelemaan ratkaisuaan ottamalla huomioon vaihtoehtoisia lähestymistapoja. OA tyytyi saattamaan esittämänsä näkökohdat maistraatin tietoon (4309/4/09*).

Edunvalvojan määräämistä koskeneessa tapauksessa OA katsoi, että maistraatti ei ollut asiassa toimivaltainen, kun asia oli tullut maistraatissa vireille edunvalvontailmoituksen perusteella. Lain mukaan maistraatti voi määrätä edunvalvojan vain henkilön omasta hakemuksesta, josta ei tapauksen olosuhteissa OA:n mukaan kuitenkaan ollut kysymys (3637/4/09*). Aiemmistä ratkaisuksista, ks. myös 2848/4/04*, 674/4/05* ja 1104/4/07 (ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2006, s. 170–171).

Tarkastettujen vuositilien palauttamista koskevassa asiassa jäi epäselväksi, oliko maistraatti vastannut edunvalvojana toimivan kantelijan vuositilejä koskeeseen asiakirjapyyntöön ja miksi se ei ollut katsonut aiheelliseksi tai voinut toteuttaa asiakirjapyyntöä siitä huolimatta, että tili ehkä jo oli kertaalleen palautettu kantelijalle. Estettä asiakirjojen uudelleen lähettämiseen ei OA:n mukaan ollut, jos asiakirjat vielä olivat maistraatin hallussa jäljennöksinä. OA saattoi havaintonsa maistraatin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (2247/4/10). Ilmoituksen jälkeen asia ei antanut aihetta jatkotoimenpiteisiin.

Ulosmitatun kiinteistön vapaaehtoista kauppaa koskevassa asiassa OA katsoi, että kauppaan olisi tullut hakea maistraatin lupa, koska holhoustoimilaissa ei ole säädetty poikkeusta luvan hakemisvelvollisuudesta tällaisissa tilanteissa. OA otti kuitenkin huomioon, että edunvalvoja oli toiminut maistraatilta saamansa neuvon mukaisesti ja maistraatti olisi ilmeisesti myöntänyt luvan, jos sitä olisi haettu. OA tyytyi saattamaan käsityksensä edunvalvojan tietoon. Sen sijaan maistraattia OA moitti edunvalvojan saaman ohjeen virheellisuudesta. OA saattoi kannanottonsa myös OM:n ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön tietoon (1499/4/10).

OA arvioi myös sitä, milloin edunvalvojan tulee kuulla alaikäisen päämiehensä huoltajaa ennen päämiehensä kiinteistön myymistä. OA katsoi, että holhoustoimilain sääntelyä on tulkittava ensi sijassa niin, että alaikäisen päämiehen huoltajan kuulemisen tarpeellisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon nimenomaan se, millä tavoin huoltajan kuuleminen viime kädessä edistäisi päämiehenä olevan lapsen etua. Ratkaiseva ei tällöin ole huoltajan mahdollinen oma intressi asiassa. Sääntelyn tulkinnanvaraisuuden ja kysymyksen yleisemmän merkityksen vuoksi OA lähetti päätöksensä tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten OM:lle (1499/4/10*).

Yleisen edunvalvojan salassapitovelvollisuutta koski tapaus, jossa kantelijat arvostelivat lähiomaisensa edunvalvojan menettelyä, kun tämä ei ollut päämiehen kirjallisesta valtakirjasta huolimatta suostunut luovuttamaan heille tietoja päämiehen asioiden hoitamisesta. Edunvalvojan salassapitovelvollisuutta, päämiehen tietojensaantioikeutta ja oikeutta tässä yhteydessä käyttää asiamiestä on käsitelty laajasti OA:n ratkaisuissa 1903/4/09*, 4208/4/08* ja 2586/4/08* (ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2010, s. 281–282). Edunvalvoja ei nyt ollut menetellyt virheellisesti, kun hän ei ollut päämiehen valtakirjasta huolimatta antanut päämiestään koskevia tietoja tämän lähisukulaisille tultuaan päämiestään kuultuaan siihen tulokseen, että päämies ei ymmärrä valtakirjan merkitystä (3418/4/09*; ks. myös 3503/4/09*).

5.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Etuuksista osa perustuu työskentelyyn ja osa Suomessa asumiseen. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajujalle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

5.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Laki kansaneläkeindeksistä annetun lain muuttamisesta tuli voimaan joulukuussa 2010. Sen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö (STM) teettää joka neljäs vuosi kokonaisarvion perusturvan riittävydestä. Kokonaisarvion teki vuonna 2011 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Arvion mukaan perusturvan taso on Suomessa matala, kun sitä verrataan minimikulutukseen tai väestön sopivaksi katsomaan vähimmäistasoon. Perusturvan varassa elävien kotitalouksien tulot asumismenon jälkeen ovat laskeneet viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Poikkeuksena ovat eläkkeensaajat. Perusturvan varassa elävien kotitalouksien köyhyysriski on hyvin korkea, ja se on jatkuvasti kasvanut.

Suurin osa perusturvan varassa elävistä kotitalouksista pystyy kattamaan tuloillaan vain noin kaksi kolmasosaa kohtuulliseksi katsotusta minimikulutuksesta. Takuueläkkeen myötä eläkkeensaajat ovat ainoa ryhmä, jonka perusturvan taso riittää kattamaan kohtuullisen minimikulutuksen. Perusturvan arvioinnissa otettiin huomioon keskeisimmät Kelan hallinnoimat etuudet ja toimeentulotuki.

Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä Kela korvaa kuntoutuspsykoterapiaa kaikille 16–67-vuotiaille, jotka täyttävät myöntämisedellytykset. Määrärahojen niukkuus ei enää rajoita uusien asiakkaiden pääsyä psykoterapiaan, koska Kelan harkinnanvaraisena kuntoutuksena korvaama psykoterapia muuttui lakisääteiseksi. Kielteiseen korvauspäätökseen voi lainmuutoksen jälkeen hakea myös muutosta.

Laki takuueläkkeestä tuli voimaan 1.3.2011. Uusi eläke korotti vähimmäiseläkkeen aluksi lähes 700 euroon ja vuoden 2012 alusta yli 700 euroon. Takuueläke ei korvaa kansaneläkettä, vaan se on uusi eläke. Sen täydestä määrästä vähennetään kaikki muut henkilön Suomesta tai ulkomailta saamat eläkkeet ja niitä vastaavat jatkuvat korvaukset. Myös maahanmuuttaja voi saada takuueläkettä asuttuaan Suomessa vähintään kolme vuotta.

5.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalivakuutuksen kantelut koskivat pääosin työkyvyttömyyseläkkeitä, sairausvakuutuskorvauksia, asumistukia, vanhempien etuuksia, elatustukia, lääkerekulukorvauksia, tapaturmakorvauksia ja kuntoutusta. Opintotuesta, sotilasvammalain mukaisista korvauksista, sotilasavustusasioista ja rikosvahingoista tuli myös jonkin verran kanteluita. Ulkomailta oleskelevan ja Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymiseen liittyvistä kysymyksistä kanneltiin niin ikään.

Arvostelun kohteena oli aiempaan tapaan usein se, että etuushakemus tai valitus oli hylätty. Kanteluissa tuli ilmi muun muassa tyytymättömyys siihen, että hoitava lääkäri oli arvioinut etuuden hakijan työkyvyttömäksi, mutta eläkelaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa asiantuntijalääkäri oli katsonut, ettei hakija ollutkaan oikeutettu etuuteen. OA ei voi yleensä puuttua etuusratkaisun sisältöön. Ensimmäisessä kantelijan ohjataan käyttämään muutoksenhakekeinoja. Toisaalta vastauksissa joudutaan usein toteamaan, että viranomaisen tai tuomioistuimen oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa.

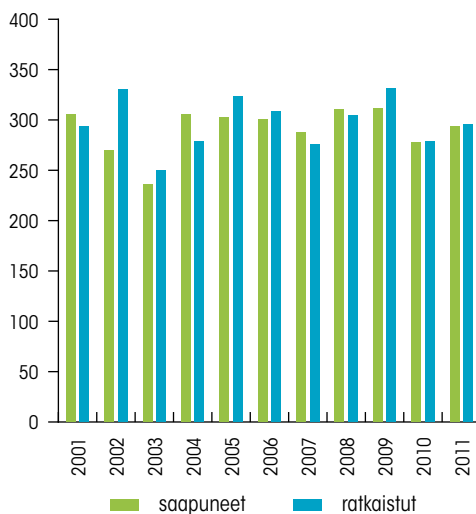
Kanteluissa arvosteltiin viranomaisten menettelyä, etenkin käsittelyn hitautta, palveluperiaatteen noudattamatta jättämistä sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä. Päätöksen perusteluja koskevia kanteluita tuli jonkun verran.

Vuonna 2011 tuli vireille 294 sosiaalivakuutusalan kantelua. Luku on hieman edellisvuotta (278) suurempi, mutta jokseenkin samaa tasoa kuin 2000-luvulla muutoin. Asiaryhmään luokiteltuja kanteluja ratkaistiin 296, mikä oli edellisvuotta (279) enemmän.

Ratkaistuista asioista johti toimenpiteeseen 41 eli 13,7 %. Huomautuksia oli yksi. Muissa tapauksissa saatettiin viranomaisen tietoon joko ohjaava tai moittiva käsitys havaitusta laiminlyönnistä tai virheellisestä menettelystä, taikka asian todettiin korjaantuneen. Toimenpideratkaisujen osuus on pitkään pysynyt samalla tasolla. Määrä on jonkin verran kaikkien kanteluiden keskimääräistä toimenpideprosenttia alhaisempi.

5.13.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2011 jatkettiin sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelimien tarkastuksia. AOA Pajuoja tarkasti vakuutusoikeuden, Finanssivalvonnan sekä Kelan Pohjois-Suomen vakuutusalueen, Oulun vakuutuspiirin ja Oulun toimiston. Esittelijät toteuttivat opintotuen muutoksenhakulautakunnan tarkastuksen sekä tutustuivat Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosaston toimeentuloryhmässä elatusapuvelan perintään. Tarkastuksissa kiinnitettiin erityisesti huomiota valitusasioiden käsittelyyn ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

VAKUUTUSOIKEUS

Vakuutusoikeudessa työskentelee yhteensä noin 100 henkilöä, joista 60 on lainkäyttöhenkilökuntaa, 20 työskentelee esivalmistelussa ja 20 hallinto- ja toimistopalvelutehtävissä. Sivutoimisia lääkärijäseniä on 9, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä 24 ja neljä sotilasvamma-asioita tuntevaa jäsentä.

Valituksia on viime vuosina saapunut 7 000–7 500. Asioita ratkaistaan vuosittain sama määrä kuin niitä sinne saapuu. Resursseja on viime vuosina vähennetty, minkä johdosta mahdollisia asiaruuhkia ei kyetä purkamaan. Keskimääräinen käsittelyaika oli 11,1 kuukautta vuonna 2011. Se on hieman korkeampi kuin aikaisempina vuosina, mutta selvästi matalampi kuin vielä viisi vuotta sitten.



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Vakuutusoikeudessa on laadittu päätösten perustelemiselle ohjeet, joissa on yksityiskohtaiset opastukset perustelujen laatimisesta sekä lääketieteellisten että

lainopillisten asioiden näkökulmasta. Ohjeissa on myös selvitetty erikseen tilanteet, joissa vakuutusoi-
keus voi hyväksyä valituksenalaisen päätöksen perus-
telut ja ne, jolloin perustelut tulee laatia kokonaan uu-
destaan. AOA piti myönteisenä sitä, vakuutusoi-
keudessa on ohjeistettu perustelujen kirjoittamista. Päätösten
ulkoasu on hänen mielestään selkeä. Niissä on erotel-
tu käsittelyratkaisu, asiaratkaisu ja ratkaisu oikeuden-
käyntikuluvaatimukseen. AOA:n nähtäväksi toimitetut
päätökset olivat asianmukaisesti perusteltuja, eikä hä-
nellä ollut huomautettavaa ratkaisujen kieliasuun.

Vakuutusoi-
keuden tiedottajalakimies/toimimies huo-
lehtii asiakkaiden neuvonnasta ja opastamisesta
asioissa, jotka eivät ole vireillä vakuutusoi-
keudessa. Vakuutusoi-
keudesta lähetettiin kertomusvuonna
asiakkaille noin 700 kirjettä. Aineellisena neuvonta-
na kerrotaan säädösten sisällöstä ja oikeuskäytän-
nöstä. Asiakkaita ohjataan lukemaan vakuutusoi-
keuden kotisivujen ohjeita ja selostuksia vakuutusoi-
keuden julkaisemista ratkaisuista.

AOA Pajuojan mukaan vakuutusoi-
keuden toiminta on
tarkastuksella saatujen havaintojen mukaan asianmu-
kaista, ja se täyttää hyvän hallintolainkäytön ja hallin-
non vaatimukset.

FINANSSIVALVONTA

Finanssivalvonta toimii hallinnollisesti Suomen Pan-
kin yhteydessä, mutta tekee päätökset itsenäisesti.
Sen toimintaa valvoo eduskunnan pankkivaltuusto, jol-
le Finanssivalvonta antaa kertomuksen toiminnastaan
vuosittain. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat valtiovarain-
ministeriö ja STM, poliisi- ja syyttäjäviranomaiset sekä
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta. Finanssivalvonta tekee
huomattavassa määrin valvontayhteistyötä EU:n puit-
teissa sekä Pohjoismaiden ja Baltian kanssa. Viraston
strategiana on edistää finanssimarkkinoiden vakaut-
ta ja luottamusta sekä asiakkaiden, sijoittajien ja va-
kuutettujen suojaa. Finanssivalvonta pyrkii myös lisää-
mään asiakkaiden tietoisuutta finanssimarkkinoiden
perusperiaatteista ja riskeistä.

Finanssivalvontaan saapuu noin 300–400 asiakas-
kirjettä vuosittain. Pankkien toimintaa koskevissa kir-
jeissä on useimmiten kysymys riita- tai korvausasiois-
ta, harvemmin palvelun laadusta. Finanssivalvonta ei
ehdota tai suosittele korvausten tai hyvitysten suoritta-
mista, vaan pyrkii lähinnä toteamaan riidattomat fak-
tat ja selvittämään lainsäädäntöä. Korvaus- tai hyvitys-
suositusten antamista virastossa ei ylipäänsä pidetty
valvojarooliin kuuluvana. Finanssivalvonta pyrkii kui-
tenkin asiakaskirjeasioihin liittyvissä riitatilanteissa
rakentamaan sovintoa erimielisten kesken. Ammatti-
liittojen ja työttömyyskassojen väliset yhteydet jäse-
nysasioissa ovat olleet esillä myös Finanssivalvon-
nassa. Virasto on viime vuosina saattanut 4–5 asiaa
vuodessa poliisin tutkittavaksi.

KELAN POHJOIS-SUOMEN VAKUUTUSALUE, OULUN VAKUUTUS- PIIRI JA OULUN TOIMISTO

Vakuutusalueeseen kuuluu Pohjois-Pohjanmaan,
Oulun ja Lapin vakuutuspiirit, joiden 42 toimistoa ja
14 yhteispalvelupistettä palvelevat noin 660 000
vakuutettua. Kelassa uudistetaan tulevina vuosina
kaikki etuustietojärjestelmät ja tukijärjestelmät toi-
minnallisesti ja teknisesti. Ns. Arkki-hanke on pitkä-
kestoinen ja sen vaikutukset asiakaspalveluun ja rat-
kaisutoimintaan näkyvät vähitellen sitä mukaan kuin
uusia tietojärjestelmiä tai sähköisiä asiointipalvelui-
ta otetaan käyttöön.

Kelassa otettiin marraskuussa 2011 valtakunnallises-
ti käyttöön uusi Oiva-tietojärjestelmä, joka kokoaa yh-
teen tiedot Kelan asiakkaan etuuksista ja yhteydenpi-
dosta. Oiva-järjestelmä ohjaa myös löytämään kiireel-
liset työt. Toimihenkilö näkee järjestelmästä asiakkaan
kaikki maksussa olevat etuudet ja liikamaksut.

Yksittäisen vakuutetun etuusperintä siirtyy Rovanie-
men perintäyksikköön 3–4 kuukauden kuluttua siitä,
kun takaisinperintäpäätös on saanut lainvoiman eikä
vakuutettu ole palauttanut liikamaksua. Etuusperin-
nässä lähetetään velalliselle kaksi maksumuistutus-
ta ennen kuin toimihenkilö lähettää asian manuaali-
sesti ulosottoon.

Kelan yhteyskeskuksen Kemijärven yksikkö hoitaa asiakaspalvelua vain puhelimitse. Sinne ohjautuu valtakunnallisesti kuntoutus-, sairaus-, lapsiperhe- ja opintoetuksia koskevat puhelut. Palvelutasoksi on asetettu enintään kahden minuutin jonotusaika ja vähintään 70 %:n vastausprosentti. Päivän ruuhkaisimpina aikoina tähän ei aina ylltetä. Yhteyskeskukset välittävät myös asiakkaiden soitto- ja kiirehtimispyyntöjä.

Käsittelyajat ovat Pohjois-Pohjanmaan vakuutuspiirissä joissakin etuuksissa selvästi pidempiä kuin Oulun ja Lapin vakuutuspiireissä. AOA:n mukaan työn tasaa misella ja siirtämisellä vakuutusalueen sisällä pitäisi turvata etuushakemusten yhdenmukaiset ratkaisuaajat. AOA:n mukaan kiirehtimispyyntöihin liittyy asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulma. Vakuutuspiireillä tulee olla yhteneväiset linjaukset sen suhteen, mikä merkitys kiirehtimispyynnöllä on.

Pohjois-Suomen alueella tiettyjen etuuksien hylkäysprosentit ovat korkeita. Tämä johtuu siitä, että asiakasta kehoitetaan toimistoissa aina jättämään hakemus, vaikka näyttäisikin siltä, että etuuden saamisen edellytykset eivät täyty. Tämän seurauksena esimerkiksi yleisessä asumistuksessa on muuta maata korkeammat hylkäysosuudet.

Asiantuntijalääkäreitä tarvitaan niissä Kelan etuuksissa, joiden myöntäminen edellyttää tietoja hakijan terveydentilasta, työ- ja toimintakyvystä sekä hoidon ja kuntoutuksen tarpeesta. Epäkohtana pidettiin sitä, että asiakkaan hoitava lääkäri ei saa palautetta kirjoittamistään lausunnoista vaikka se olisi tarpeenkin. Jos hoitavan lääkärin lausunto on puutteellinen, pyytää asiantuntijalääkäri tarvittaessa lisäselvityksiä.

Oulun vakuutuspiiriin kuuluu Oulun, Haukiputaan ja lin toimistot. Asiakaspalvelussa työskentelevä toimihenkilö saa toimistoissa taustatuesta apua neuvontaan. Ruotsinkielisiä asiakkaita käy noin kerran kuukaudessa, ja heitä palvellaan ruotsiksi. Saamenkielisiä asiakkaita on tätäkin vähemmän. Oulun toimisto antaa yhteistyössä Oulun kaupungin kanssa maahanmuuttajille neuvonpalvelua heidän omalla kielellään.

Pohjois-Suomen vakuutusalueen, Oulun vakuutuspiirin ja Oulun toimiston toiminta todettiin asianmukaiseksi ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttäväksi.

KELAN ELÄKE- JA TOIMEENTULOTURVAOSASTO (ELATUSAPUVELAN PERINTÄ)

Elatusapuvelat siirtyivät Kelan hoidettavaksi huhtikuussa 2009, ja niiden perintää hoitavat perintäyksiköt. Elatusapuvelan perinnässä Kela ei lähetä velalliselle maksumuistutuksia. Kun lähivanhempi hakee elatustukea elatusvelvollisen laiminlyötyä elatusavun maksamisen, Kela kuulee elatusvelvollista ennen elatustukipäätöksen tekoa. Myönnettyään elatustuen Kela antaa elatusvelvolliselle elatustukipäätöksen valitusosoituksineen. Päätöksen mukana hänelle menee kirje "Elatusapusaatavan maksaminen" ja tilisiirtolomake, josta näkyy siihen asti kertyneen elatusapuvelan määrä.

Elatusvelvolliselle annettavassa takaisinperintäpäätöksessä on maininta siitä, että Kela perii maksatoman elatusapuvelan suoraan ulosottoiteitse ja tulee käyttämään mahdollisen veronpalautuksen ja työttömyysturvan lapsikorotuksen elatusapuvelan perintään. Kela tilaa vuosittain verohallinnosta listat niistä henkilöistä, jotka saavat veronpalautusta vähintään 75 euroa.

Kelan sisäisissä ohjeissa ei ole mainintaa maksuhäiriömerkinnästä. Tarkastuksella pidettiin tärkeänä sitä, että perintäyksiköissä ja Kelan asiakaspalvelussa ymmärretään maksuhäiriömerkinnän ja ulosottomerkinnän ero.

OPINTOTUEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Lautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, sivutoiminen varapuheenjohtaja ja neljä muuta sivutoimista jäsentä. Lautakunta toimii jakautuneena kahteen jaostoon. Ensimmäisessä jaostossa käsitellään pääsääntöisesti korkeakouluopiskelijoiden opintotukea koskevat valitukset ja toisessa jaostossa toisen asteen oppilaitoksissa opiskelevien opintotukea koskevat valitukset sekä koulumatkatukea koskevat valitukset. Valitusasiat, joilla on periaatteellista merkitystä, ratkaistaan täysistunnossa, johon kuuluvat lautakuntien molempien jaostojen jäsenet.

Lautakunnassa ratkaistiin vuonna 2010 noin 3 650 asiaa. Määrää lisäsi päätösten poistovaatimusten käsittelyn siirtyminen vakuutus oikeudelta lautakunnalle. Takaisinperintäehdotusten määrä kasvoi edeltävistä vuosista 12 %. Lautakuntaan saapui vuonna 2009 takaisinperintää koskevia valituksia yli 1 600. Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa käsittelyaika oli vuonna 2010 keskimäärin 7,5 kuukautta, mikä on jokseenkin sama kuin kahtena edellisellä vuonna. Käsittelyaikatavoite on 5,5 kuukautta.

Lautakunnan toiminta todettiin asianmukaiseksi, sen antamat päätökset hyvin perustelluiksi ja kieliasultaan moitteettomiksi.

5.13.4 RATKAISUJA

PITKÄT KÄSITTELYAJAT

Käsittelyaikoja tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon etuuden hakijan näkökulma ja arvioida asian kokonaiskäsittelyaikaa. AOA Pajuoja antoi useita päätöksiä siitä, että Kela ei antanut etuuspäätöksiä viivytyksettä. Kysymys oli sairauspäivärahan takaisinperinnästä, asumistuesta, vanhuuseläkkeestä, elatustuesta ja eläkkeensaajan hoitotuesta. AOA Pajuoja otti omansa aloitteena tutkittavaksi elatustuen hakemusten käsittelyaikojen alue- ja vakuutuspiirikohtaiset erot.

Tapiola viivytteli liikennevakuutuslain mukaisen korvausasian käsittelyssä

Kantelija toimitti Tapiolalle toukokuussa 2008 pyynnön käsitellä korvausasiansa uudelleen ja maksaa vaaditut lisäkorvaukset. Yhtiö ratkaisi asian maaliskuussa 2010, vaikka kantelijan asiamies oli kiirehtinyt asian käsittelyä useita kertoja. Tapiola myönsi asian käsittelyn kestäneen kauan ja vetosi käsittelijän vaihtumiseen ja kokemattomuuteen sekä samanaikaisesti käynnissä olevaan työprosessien muuttumiseen.

AOA katsoi, ettei yhtiön esittämillä perusteilla voinut pätevästi perustella kantelijan asian käsittelyn kestoa. Hän antoi Tapiolalle huomautuksen asian käsittelyn viivästyttämisestä. Finanssivalvonta oli jo aiemmassa vaiheessa pyytänyt Tapiolaa antamaan selvityksensä siitä, miten yhtiö aikoi kehittää työtapojaan, jotta vastaavallaisia viivästyksiä ei tapahtuisi.

AOA Pajuojaan päätös 31.3.2011, dnro 271/4/10*, esittelijä Juha Niemelä

Tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauksen pitkä käsittelyaika

Kantelija jätti valtiokonttorille tapaturmailmoituksen vuonna 2002. Vakuutus oikeus velvoitti kaksi kertaa ja korkein oikeus kerran valtiokonttorin suorittamaan kantelijalle tapaturmavakuutuslain säädäntöön perustuvan lainmukaisen korvauksen. Asian käsittely oli vuonna 2011 edelleen kesken.

Jutun kokonaiskäsittelyaikaa ei voi AOA:n näkemyksen mukaan pitää tyydyttävänä. Tilanne on kantelijan näkökulmasta katsottuna hämmäntävä myös sen johdosta, että ylemmät oikeusasteet olivat velvoittaneet maksamaan korvauksia, mutta valtiokonttori ei kuitenkaan kaikilta osin maksanut niitä. Eräs selittävä tekijä on AOA:n mukaan se, että tapaturmavakuutus-/ammattitauti järjestelmässä vallitsevan käytännön mukaan vakuutus oikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa otetaan myönteisiä korvauspäätöksiä annettaessa yleensä kantaa ainoastaan siihen, onko valittajalla oikeus korvaukseen, mutta ei lausuta mitään esimerkiksi hänen työkykynsä alentuman asteesta.

AOA on laillisuusvalvontatyössään aikaisemminkin korostanut sitä, että ylemmän muutoksenhakuasteen myönteiset korvauspäätökset tulee panna ensimmäisessä asteessa aina toimeen viivytyksettä, ja niistä tehdyt valitukset tulee käsitellä muutoksenhakuasteissa kiireellisessä järjestyksessä. Hän katsoi lisäksi, että muutoksenhakuasteiden tulisi myönteisiä korvauspäätöksiä antaessaan pyrkiä nykyistä tarkkarajaisemmin ottamaan päätöksessään kantaa muun muassa tapaturman tai ammattiin ilmenemisajankohtaan, korvauksen kestoon ja työkyvyttömyysasteeseen.

STM:ssä on vireillä tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistustyö. AOA pyysi ministeriötä arvioimaan tilannetta ja antamaan lausunnon siitä, onko lainsäädännön uudistustyön puitteissa mahdollista saada asiantilaan parannusta.

AOA Pajuojaan päätös 21.9.2011,
dnro 410/4/10*, esittelijä Lea Haapkylä

STM ilmoitti ottavansa tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä huomioon vakuutetun oikeusturvan parantamisen ja käsittelyn joutuisuuden. Ministeriö yhtyi AOA:n näkemykseen siinä, että tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus-oikeuden tulisi myönteisiä korvauspäätöksiä antaessaan pyrkiä määrittämään vakuutuslaitos maksamaan korvausta mahdollisimman yksilöidysti ja tarkkarajaisesti. Mikäli asia tulee vakuutuslaitoksen toimeenpanopäätöksen jälkeen uudelleen valituksena vireille muutoksenhakuasteeseen, tulisi valitusasia käsitellä kiireellisessä järjestyksessä.

PUUTTEITA HUOLELLISUUDESSA, NEUVONNASSA, KIELIASUSSA JA PERUSTELUISSA

Sosiaalivakuutuksen erityisluonne huomioon ottaen on käsittelyn joutuisuuden ohella tärkeää, 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.

Kelan huolimattomuus hakemuksen käsittelyssä

Kelan virkailija kirjoitti erehdyksessä asiantuntijalääkärille tekemäänsä lausuntopyyntöön: työkykyinen, vaikka hänellä oli tarkoitus kirjoittaa työkyvytön. Kela hylkäsi hakemuksen, mutta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta myönsi hänelle päivärahan kyseisestä ajalta. AOA katsoi virkailijan laiminlyöneen käsitellä hakemusasiaa asianmukaisesti ja huolellisesti. Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että tapahtumien selvittely jälkikäteen ei ollut onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. AOA kehotti Kelaa ottamaan kantelijan korvausvaatimuksen käsiteltäväkseen.

Myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta oli laiminlyönyt perustella päätöksensä asianmukaisesti. Lautakunta ilmoitti tarjoutuneensa korjaamaan päätöksensä perusteluissa olevan virheen, mutta kantelija ei ollut sitä halunnut. Tältä osin AOA kiinnitti lautakunnan huomiota hallintolainkäyttölain päätöksen korjaamista koskeviin säännöksiin ja katsoi, että lähtökohtaisesti asianosaisen mielipiteellä ei ole merkitystä päätöksessä olevan virheen korjaamisen kannalta.

AOA Pajuojaan päätös 18.5.2011,
dnro 4289/4/10, esittelijä Juha Niemelä

Kelan hallinto-osasto ilmoitti käsitelleensä kantelijan korvausvaatimuksen ja antaneensa hänelle vastauksen. Kela katsoi kantelijan etuusasian tulleen käsitellyksi voimassa olevan lainsäädännön perusteella, mutta myönsi, ettei asian käsittelyssä ollut kaikilta osin noudatettu hyvän hallinnon periaatteita. Kantelija ei ollut saanut viivytyksettä selkeää vastausta kysymyksiinsä. Menettely oli aiheuttanut hänelle epätietoisuutta, mielipahaa ja pettymystä. Kela katsoi, että se ei ole kuitenkaan viranomaisena lain perusteella velvollinen maksamaan kantelijalle korvausta henkisesti kärsimyksestä, koska vahingonkorvauslain mukaisen aineettoman vahingon korvaamisen edellytykset eivät sen mukaan täytyneet.

Kelan huolimattomuus ja viivästys etuuden takaisinperinnässä

Kela ilmoitti kantelijalle, että sillä oli takaisinperintäsaatava tämän kaksi vuotta aikaisemmin kuolleelta mieheltä. Kela oli onnistunut perimään kymmenen vuotta aikaisemmin syntyneestä runsaan tuhannen euron saatavasta kantelijan mieheltä 12 euroa. AOA katsoi Kelan laiminlyöneen käsittellä asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Kelan olisi tullut reagoida kantelijan miehen kuolemaan nopeammin ja informoida kuolinpesää saatavastaan. Näin se olisi voinut ottaa huomioon perunkirjoituksessa. AOA saattoi käsityksensä sanotuista huolimattomuusvirheistä ja asian käsittelyn viivästymisestä Kelan perintäyksikön tietoon.

AOA Pajuojan päätös 31.3.2011,
dnro 4785/4/09, esittelijä Juha Niemelä

Kelan Helsingin perintäyksikkö ilmoitti, että Kela on päättänyt lopettaa perintätoimet asiassa. Syynä luopumiselle oli takaisinperintäpäätöksestä kulunut pitkä aika ja perintätoimien tuloksettomuus. Kela katsoi, että tässä tilanteessa perintätoimien jatkaminen oli kohtuutonta.

Lääkärinlausunnon kirjaaminen Kelan sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään

Kelan Oulun toimisto oli liittännyt kantelijan vammais-tukiasiaa varten toimittaman lääkärinlausunnon sähköisessä asiakirjahallintajärjestelmässä jo ratkaistuihin etuusasioihin sekä muun muassa asumistukiasian asiakirjoihin. AOA:n mukaan lausuntoa ei olisi tullut liittää jo ratkaistuihin asiakirjoihin ja kiinnitti huomiota huolellisuuteen lausuntojen kirjaamisessa. AOA suhtautui kriittisesti siihen, että lääkärinlausunto liitettäisiin automaattisesti asumistukiasian asiakirjoihin mahdollista takaisinperintää silmällä pitäen. Hänen mukaansa Kelan asumistukiasiakkaiden oikeusturva ei tätä edellytä. Kelan on takaisinperinnän yhteydessä kuultava asiakasta ja sen on hallintolain mukaisesti huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä.

AOA Pajuojan päätös 7.11.2011,
dnro 2445/4/10, esittelijä Juha Niemelä

Kelan hallinto-osasto ilmoitti, että Kelassa siirryttiin marraskuussa 2011 asiakirjan sähköisessä käsittelyssä uuteen Oiwa-järjestelmään. Järjestelmän ohjeiden mukaan asiakirja liitetään vain siihen asiakirjaan, johon se liittyy. Jo ratkaistuihin asioihin ei voi enää liittää uutta asiakirjaa. Osasto ilmoitti kiinnittävänsä koulutuksessaan ja ohjeissaan huomiota AOA:n esittämään hallintolain säännöksiin asian selvittämisestä.

Elatusapuun oikeutettu lapsi on asianosainen Kelan ulosotto-perinnässä

Kelan perintäyksikkö kieltäytyi antamasta lapsen äidille tietoa ulosotto-perinnästä, koska Kela sisäisen ohjeen mukaan elatus-tuen saaja ei ole asianosainen. AOA:n mukaan äidillä on lapsen laillisena edustajana julkisuuslain nojalla lähtökohtaisesti oikeus saada Kelalta tieto sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka on voinut vaikuttaa hänen lapsensa elatusavun perintään.

Kelan olisi pitänyt äidin tietopyynnöstä kieltäydyttyään ilmoittaa hänelle kieltäytymisen syy, antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella äidiltä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Kelan olisi lisäksi pitänyt julkisuuslain mukaisesti antaa asiassa päätös muutoksenhakuohjeineen.

Lapsen oikeus elatusapuun ei siirry AOA:n mukaan Kelalle. Lapsi on ulosotto-kaareissa tarkoitettu muu henkilö (velkoja), jolla on oikeus saada maksu ulosmitatusta omaisuudesta. Näin ollen lasta tulee pitää asianosaisena ulosotossa. Kela muutti sisäisen ohjeensa AOA:n kannanoton mukaiseksi.

AOA Pajuojan päätös 26.5.2011,
dnro 4420/4/09*, esittelijä Eeva-Maria Tuominen

Opintotukikeskus laiminlöi velvollisuuksiaan

Opintotukikeskuksen toimihenkilö kertoi ulkomailla opiskelevalle opiskelijalle sähköpostitse, että opintotuki oli opintotukipäätöksen mukaisesti myönnetty elokuun loppuun asti. Tämän jälkeen toimihenkilö antoi asiassa tarkistuspäätöksen, jolla tuki myönnettiin vain toukokuun loppuun asti. Päätöksen perusteluissa opiskelijalle ei kerrottu, että opintojen vuosittaisen tukiajan muututtua hänelle ei myönnetty opintotukea kesäkuukausille. Opiskelijalta ei pyydetty hallintolain mukaista lisäselvitystä kesäajan opinnoista ennen päätöksen tekoa, eikä häntä kuultu asiassa. Päätöksen perusteluista ei käynyt ilmi, mitä opiskelijan tulisi tehdä saadakseen opintotukea kesäkuukausille 2009.

AOA katsoi Kelan opintotukikeskuksen laiminlyöneen lakiin perustuvan huolellisuus-, selvittämis-, ja kuulemisvelvollisuutensa antaessaan opiskelijalle opintotukipäätöksiä.

AOA Pajuojaan päätös 14.4.2011,
dnro 3120/4/09, esittelijä Eeva-Maria Tuominen

5.14 TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittua perustoi-meentulon turvaa. Siinä on siis kysymys lailla sääde-tyн perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitel-lään s. 263.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajujoja* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *Juha Niemelä*.

5.14.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työllisyyden kehitys oli suotuisa vuonna 2011. Kaik- kien työttömien työnhakijoiden määrä laski jonkin ver- ran. Pitkäaikaistyöttömien määrän jatkuvaan kasvuun kohdistettiin erityishuomiota. Työ- ja elinkeinominis- teriö (TEM) muokkasi palkkatukea yritysyhtävällisem- mäksi yksinkertaistamalla tuen ehtoja ja kehittämällä maksatusprosesseja. Tarkoituksena oli madaltaa yri- tysten kynnystä palkata pitkään työttömänä olleita. Lisäksi hallitus kohdensi kesällä määrärahoja nimen- omaan pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden alentami- seen. Lokakuussa pitkäaikaistyöttömien määrän kas- vu pysähtyi.

Työ- ja elinkeinohallinto kykeni tarjoamaan aiempaa useammalle mahdollisuuden osallistua työvoimapolii- tiseen toimenpiteeseen. Työ- ja elinkeinotoimistot (TE- toimisto) kehittivät puolestaan palvelumuotojaan. Vuo- den aikana kokeiltiin toimistojen, Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja työttömyyskassojen yhteistyönä asiakkaiden neuvontaa internetissä. Kolmen kuukauden aikana si- vustolle saapui yli 2 800 viestiä ja siellä vieraili lähes 28 500 kävijää. TE-toimistot panostivat myös omassa toiminnassaan verkkoasioinnin kehittämiseen.

Vuokratyöntekijöiden asema paranee, kun työsopi- muslakiin säädettiin muutoksia, joilla heille pyritään varmistamaan samat työehdot kuin vuokratyövoimaa

käyttävän yrityksen varsinaisille työntekijöille. Lisäksi käyttäjäyritysten on jatkossa tiedotettava avoimin ole- vista työpaikoista vuokratyöntekijöille kuten omille työntekijöille ja tarjottava vuokratyöntekijöille mahdol- lisuus käyttää samoja palvelujärjestelyitä, joita se tar- joaa omille työntekijöille. Vuoden aikana valmistui myös työryhmäraportti, jossa selviteltiin työttömien työkyvyn arviointia ja terveysterveysturva. Työryhmä kat- soi raportissaan, että TE-toimistojen tulisi tunnistaa ne työttömät, joiden työkyky vaatii arviointia ja ohja- ta heidät terveystarkastukseen. TEM antoi toimistoille kertomusvuoden lopussa asiaa koskevan ohjeen.

Työttömyysturvan perusturva nostettiin noin 120 eurolla kuukaudessa vuoden 2012 alusta. Samalla yleisen asumistuen tulorajoja nostettiin vastaavasti, jotta täyttä peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavat yksin asuvat henkilöt säilyttäisivät oikeuden asumistukeen.

Työsuojelun puolella esillä oli erityisesti työhyvinvointi. Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyi työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020 saakka. Ta- voitteena on elinikäisen työssäoloajan pidentäminen kolmella vuodella. Linjausten mukaan kaikkea toimin- taä ohjaa yhteinen käsitys hyvästä työstä ja työpai- kasta. Ministeriö seuraa tavoitteiden toteutumista va- liittujen tunnuslukujen avulla. Yhtenä tavoitteena on alentaa työpaikkatapaturmien esiintyvyyttä 25 %:lla.

Työttömyysturva-asioiden käsittelyn nopeuttamiseen tähtää kesällä 2011 voimaan tullut työttömyysturva- lain muutos. Työttömyyskassat ja Kela oikeutetaan il- man päätöksen poistamista tai etuudensaajan suos- tumusta ratkaisemaan etuusasia uudelleen, jos etuu- den saajalle on päätöksen antamisen jälkeen myön- netty etuus tai korvaus, joka lain nojalla estää tai vä- hentää etuutta. Vastaava muutos säädettiin muihinkin sosiaaliturvan etuuslakeihin ja niiden tarkoituksena on keventää menettelyä asioissa, joissa asianosaisen oikeusturva ei vaarannu.

5.14.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

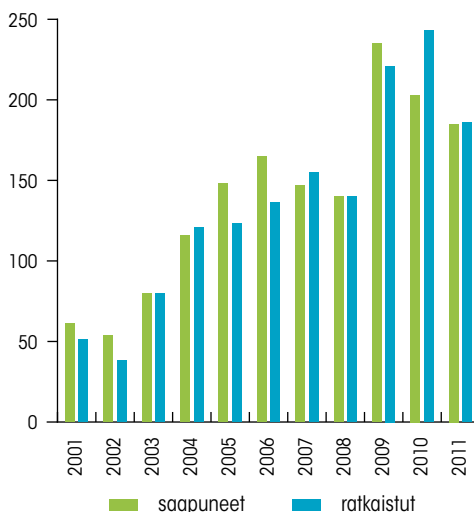
Vuoden 2011 aikana tuli vireille 185 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 186. Luvut ovat pienempiä kuin kahtena edellisvuonna, jolloin vaikeassa työllisyysilanteessa kanneltiin runsaasti erityisesti työttömyyskassojen käsittelyaikaisten pituudesta.

Ratkaistuissa asioissa noin puolessa oli kysymys tyytymättömyydestä TE-toimistojen menettelyyn. Kela, työttömyyskassat ja työsuojeluviranomaiset olivat arvostelun kohteen muutamassa kymmenessä ratkaisussa kukin. Kanteluissa arvosteltiin usein viranomaisten ja muutoksenhakuelinten ratkaisujen lopputulosta. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi puuttua viranomaisen harkintavaltansa puitteissa tekemiin ratkaisuihin eikä muuttaa tai kumota päätöksiä. Osa kanteluista jäi tutkimatta siksi, että asia oli vireillä viranomaisessa. Myös viranomaisten asiakaspalvelu, kuten neuvonta- ja palveluvuorollisuus sekä virkamiehen käyttäytyminen olivat kantelujen kohteena.

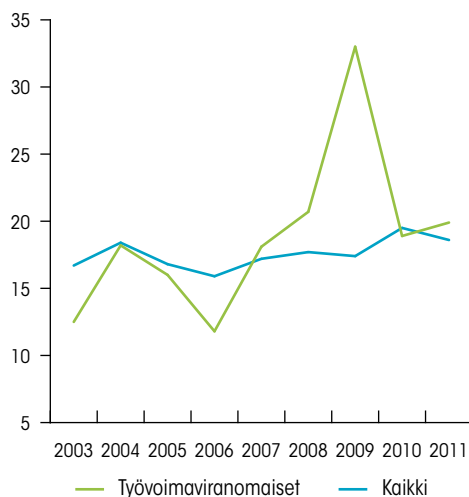
Ratkaistuista asioista johti toimenpiteeseen 37 eli 19,9 %. Kolme ratkaisusta oli huomautuksia, 32 käsityksiä ja kahdessa asiassa tapahtui korjaus. Määrä vastaa kaikkien kanteluiden ja myös alan keskimääräistä toimenpideprosenttia.

5.14.3 TARKASTUKSET

AOA jatkoi työrikosten käsittelyyn liittyvän viranomaisyhteistyön ja sen kehittämiseen kohdistuvaa tarkastustoimintaa. Aihe oli esillä erityisesti syyttäjäviranomaisiin kohdistuvilla tarkastuksilla, joiden yhteydessä järjestettiin syyttäjäviranomaisen, poliisilaitoksen ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen yhteispalavereja. Työrikosasioita käsitellään syyttäjälaitosjaksossa s. 129.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN TYÖSUOJELUN VASTUUALUEET

Asiaryhmän esittelijät tekivät kaksi työsuojelualan tarkastusta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastuksella käsiteltiin alueen toimintaa ja sen erityispiirteitä. Vastuualue korosti tehtävänsä säädösten oikean ja asianmukaisen soveltamisen valvojana. Se ilmoitti pyrkivänsä siihen, että työpaikat pitäisivät aiempaa enemmän omatoimisesti työlöt kunnossa.

Työsuojelun vastuualue toi esiin Ahvenanmaan työsuojeluasioiden haasteet. Maakunnassa toimii yksi tarkastaja, mutta alueen vaatima työ määrä on noin 1,5 henkilötyövuotta. Esimerkiksi ulkomaalaistarkastajan osaamista tarvitaan. Lisäksi kulkuyhteydet ja lomakausien sijaisuusjärjestelyt aiheuttavat ongelmia. Työsuojelun valtakunnallinen ruotsinkielinen puhelinpalvelu helpottaa jossain määrin asiakaspalvelua.

Olkiluodon ydinvoimalatyömaalle kohdistuva työsuojelu oli myös esillä. Kulunvalvontakäytäntöön vedoten työsuojelun vastuualueelta oli estetty pääsy ennalta ilmoittamattomalle tarkastukselle Olkiluotoon. Vastuualue ei kuitenkaan hyväksynyt perustetta ja teki asiaa tutkintapyyntöä poliisille. Vastuualue korosti kuitenkin, että työmaalle on tehty jatkuvasti normaalia tarkastustoimintaa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue korosti tehtävänsä olevan tarkastaa, että työpaikat toimivat laillisesti. Työrikosasioiden yhteistyöstä vastuualue toi esiin, että Pohjois-Suomessa on työrikosasioihin erikoistuneita syyttäjiä, mutta poliisilaitosten käytännöt vaihtelevat.

Vastuualueen toimialue on laaja, mikä tuo tarkastustoimintaan omat erityispiirteensä. Vastuualue on tarkastanut aktiivisesti muun muassa matkailua palvelevia yrityksiä. Toisaalta kaivostoiminnan kaltainen yritystoiminta tuo paljon ulkomaalaisia työntekijöitä, jotka eivät asu pysyvästi Suomessa. Vastuualueella ei ole aiemmin ollut ulkomaalaistarkastajaa, mutta vuonna 2011 sille osoitettiin määrärahat kahden ulkomaalaistarkastajan palkkaamiseen.

TYÖTTÖMYYSTURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan tarkastus oli osa sosiaalivakuutuksen muutoksenhakulautakuntien tarkastushanketta. Lautakuntaan saapuvien asioiden määrä kasvoi taloudellisen taantuman aikana. Asioiden käsittelyaika oli keskimäärin 6,3 kuukautta. Valitusten määrän kasvu on kuitenkin hiljalleen rauhoittunut, ja prosessia keventävien lainsäädäntömuutosten myötä lautakunta uskoi voivansa lyhentää käsittelyaikaa.

Tarkastuksella käytiin läpi lautakunnan käsittelyprosessin eri vaiheita ja henkilöstöryhmien työmääriä. Käsittelyä nopeuttavaan sähköiseen asiakirjahallintaan siirtymisen yhtenä haasteena lautakunta näki työttömyyskassojen erilaiset valmiudet. AOA piti lautakunnan toimintaa asianmukaisesti järjestettynä. Myös nähtäväksi toimitetut lautakunnan päätökset täyttivät laissa asetetut vaatimukset.

Lautakunnasta saadun tiedon mukaan asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2011 oli 6 kuukautta. Sen tavoitteena oli ollut lyhentää käsittelyaikaa selkeästi alle kuuteen kuukauteen. Lautakunnan mukaan sille oli kuitenkin vuonna 2011 saapunut yli 1000 poistohakemusta enemmän kuin edellisvuonna. Se arvioi lisäyksen johtuvan vuonna 2010 voimaan tulleesta työttömyysturvalain muutoksesta, jonka mukaan työttömyysetuutta ei makseta niiltä päiviltä, joilta henkilö on pois työllistymistä edistävästä palvelusta ilman hyväksyttävää syytä. Etuuden maksaja saa tiedon poissaolosta yleensä viiveellä, jolloin virheellisen etuuspäätöksen oikaiseminen vaatii joko henkilön suostumusta tai poistohakemusta. Lautakunnan mukaan kohta jo lähes kolmasosa vireille tulevista asioista on poistohakemuksia.

AOA Pajuoja otti tammikuussa 2012 omana aloitteenaan tutkittavaksi poistohakemusten määrän voimakkaan kasvun syyt (289/2/12).

OULUN SEUDUN TE-TOIMISTO

Esittelijävoimin toteutetussa tarkastuksessa tutustuttiin Suomen neljänneksi suurimman TE-toimiston toimintaan. Toimisto on panostanut verkkoasiointiin ja toiminnut pilottina virtuaalinen TE-toimisto -hankkeessa. Toimiston mukaan toimiston omat verkkosivut ottavat valtakunnallisia sivuja paremmin huomioon paikalliset olosuhteet, mikä on työttömien palvelussa keskeistä.

Tarkastuksella oli esillä omaehtoiseen opiskeluun liittyvä palveluprosessi ja tukimuodon ongelmakohdat. Toimiston mukaan omaehtoinen opiskelu on selkeyttänyt opiskelun ja työttömyyden rajanvetoa. Toisaalta tuesta voi muodostua opintotuen korvike. Väljien säännösten soveltamisessa yhdenvertaisuuden toteutuminen on myös haasteena.

Maahanmuuttajien palvelu oli tarkastuksen erityisteehana. Oulun toimistossa heille on laadittu oma alkukartoituslomake, jonka perusteella arvioidaan palvelutarvetta, kielikoulutuksen tarve ja ohjataan kotoutuskoulutukseen. Maahanmuuttajien taustojen erilaisuus tekee heistä haastavan asiakasryhmän. Naisilla ei tunnu olevan mahdollisuuksia olla poissa kotoa koulutuksen vaatimaa aikaa. Näistä ongelmista huolimatta koulutusjärjestelmä on toimiston mukaan toiminut varsin hyvin.

5.14.4 RATKAISUJA

SAIRASTUNUT TYÖTÖN EI VOI JÄÄDÄ VAILLE TOIMEENTULOJA

Työttömyyskassa ei maksanut työttömyyspäivärahaa sairauspäivärahan omavastuuajalta, joten kantelija jäi vaille mitään toimeentuloa. AOA totesi, että silloin kun työkyvyttömäksi tullut työttömyysetuuden saaja ei saa sairauspäivärahaa, muuta lakisääteistä korvausta tai palkkaa, jo alkanut työttömyyspäivärahan maksaminen ei lakkaa ennen kuin sairauspäivärahan maksaminen voi omavastuuajan jälkeen alkaa.

Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassa oli perustanut menettelynsä siihen, että TE-toimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon mukaan kantelija ei ollut työmarkkinoiden käytettävissä sairaala- tai laitoshoidon aikana.

Työttömyysturvalaissa on kuitenkin asiasta nimenomainen säännös. Työkyvyttömäksi tulleeella työttömyysetuuden saajalla, joka ei saa sairausvakuutuslaissa olevan omavastuuajan vuoksi päivärahaa tai muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta taikka työnantajalta sairausajan palkkaa, on työkyvyttömyydestään huolimatta ja sen estämättä, mitä työttömyysturvalaissa säädetään työnhakijana olosta, oikeus työttömyysetuuteen. Säännöksen tarkoituksena on turvata henkilön toimeentulo niin, ettei jo alkanut työttömyyspäivärahan maksaminen lakkaa ennen kuin sairauspäivärahan maksaminen voi sairauspäivärahan omavastuuajan jälkeen alkaa.

AOA korosti, että työttömyyskassan tulee julkista tehtävää hoitaessaan tuntea työttömyysturvaa koskevat säännökset ja oikeuskäytäntö. Kassa ei ollut huomannut virhettään edes käsitellessään kantelijan tekemää valitusta, joka jäi liian myöhään tehtynä tutkimatta. Kassa oikaisi päätöksensä vasta kantelun seurauksena.

AOA antoi kassalle huomautuksen. Hän totesi, että kantelija oli jäänyt vaille lakisääteistä etuutta, jonka tarkoitus on turvata perustoimeentulo sosiaalisessa riskitilanteessa.

AOA Pajuojan päätös 28.9.2011,
dnro 4652/4/09*, esittelijä Eeva-Maria Tuominen

VALITUKSEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI KOHTUUTTOMASTI

Valituksen käsittely työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa kesti 18 kuukautta. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli kuusi kuukautta. Lautakunta vetosi asian luonteeseen ja siihen, että asian ratkaiseminen oli edellyttänyt lisäselvitystä.

Asian luonteella ja lisäselvityksellä ei kuitenkaan voinut pätevästi selittää valituksen pitkää käsittelyaikaa. Lautakunta oli pyytänyt ensimmäisen kerran lisäselvitystä siinä vaiheessa, kun valitus oli ollut lautakunnassa jo 10 kuukautta. Kaikki lautakunnan lisäselvityksiksi ilmoittamat vaiheet eivät myöskään olleet varsinaisia lisäselvityksiä. Lautakunta oli muun muassa kertaalleen pyytänyt työttömyyskassalta kopiot kaikista valitusasiakirjoista. Lautakunta ei ollut lausunnossaan myöskään yksilöinyt sitä, mikä asian luonteessa viivästytti ratkaisua.

AOA piti 18 kuukauden käsittelyaikaa kantelijan kannalta kohtuuttoman pitkänä. Hän antoi lautakunnalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. AOA kehotti lisäksi lautakuntaa varmistamaan valitusasioiden seurannan toimivuutta.

AOA Pajuojan päätös 15.9.2011,
dnro 3315/4/10*, esittelijä Juha Niemelä

TYÖLLISTYMISSUUNNITELMAN LAATIMISTA EI VOI SIIRTÄÄ ULKOPUOLISILLE

Oulun seudun TE-toimiston julkaisemassa kurssi-ilmoituksessa oli ilmoitettu kurssin yhdeksi tavoitteeksi, että opiskelija laatii ohjatusti työllistymis- ja/tai koulutussuunnitelman. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaan työllistymissuunnitelma on TE-toimiston yhdessä työnhakijan kanssa laatima suunnitelma. Kantelija katsoi kirjoituksessaan, että toimisto oli ulkoistanut suunnitelman teon koulutuksen järjestäjälle.

Sekä toimisto että TEM kiistivät tämän ja katsoivat, että koulutuksessa laadittu suunnitelma toimisi tukena varsinaisen suunnitelman laatimisessa.

Kantelija ei ollut itse osallistunut kyseiseen koulutukseen eikä asiassa ollut selvitystä siitä, millaisia suunnitelmia oli laadittu. Toimiston ilmoitusta siitä, että niitä oli käytetty ainoastaan tukena, ei ollut syytä epäillä. AOA:n mukaan hakuilmoituksen maininta toteuttamiskelpoisesta suunnitelmasta viittasi kuitenkin siihen, että kyseessä olisi enemmänkin kuin vain alustava tukitoimi.

Koulutuksessa laadittu toteuttamiskelpoinen suunnitelma helpottaa osaltaan TE-toimistojen työtä suunnitelman laadinnassa. Joissakin tilanteissa se voi olla toimivakin ratkaisu. Ei myöskään ollut syytä epäillä, etteikö toimiston tarkoitus ollut toimia työnhakijoiden parhaaksi. AOA:n saama selvitys viittasi siihen, että vastaavia suunnitelman laatimisia sisältyi muihinkin koulutuksiin.

Lain huomioon ottaen AOA kuitenkin korosti, että toimisto ei saa sisällyttää ulkopuoliselta hankkimaansa koulutukseen suunnitelman laatimista siinä laajuudessa, että kyse olisi jo laissa säädetyn tehtävän siirtämisestä ulkopuoliselle. Hän saattoi näkemyksensä toimiston ja ministeriön tietoon.

AOA Pajuojan päätös 30.9.2011,
dnro 3035/4/10*, esittelijä Juha Niemelä

Oulun seudun TE-toimistoon kohdistuneella tarkastuksella ratkaisusta keskusteltiin. Toimiston edustajat toteivat, että kyseessä oli yksi koulutusten tuotekehittelyn muoto. He kertoivat toimiston ottaneen AOA:n ratkaisussa esittämät näkemykset huomioon koulutusohjelmia laatiessaan.

5.15 YLEISET KUNNALLISASIAT

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksentekoa ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa koskevat kantelut ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat on usein tilastoitu ryhmään. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon tai sen yleiseen toimialaan liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi 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 perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatet-

tavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa, mutta siitä on säännöksiä myös erityislaeissa. Myös kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetussa laissa säädetään kuntien yhteistoiminnasta. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kunta-asioita hoitaa usea ministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. VM huolehtii kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouslaskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Maaliskuussa 2011 kuntalain uudistamistyötä jatkettiin asettamalla kunnallishallinnon rakenne ja kunnan talous -työryhmät. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä valmistelee pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa tarkoitettua selvitystä kullekin alueelle taroituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Työryhmän tehtävänä on laatia esitys kuntauudistuksen kriteereistä ja toteuttamistavasta sekä karttamuotoinen kuntauudistusesitys. Kuntarakennemuutistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Tavoitteena on, että kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistyy keväällä 2012 ja hallituksen esitys uudeksi kuntalaksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2013. Näin uusi kuntalaki voisi tulla voimaan vuoden 2015 alusta.

5.15.2 LAILLISUUSVALVONTA

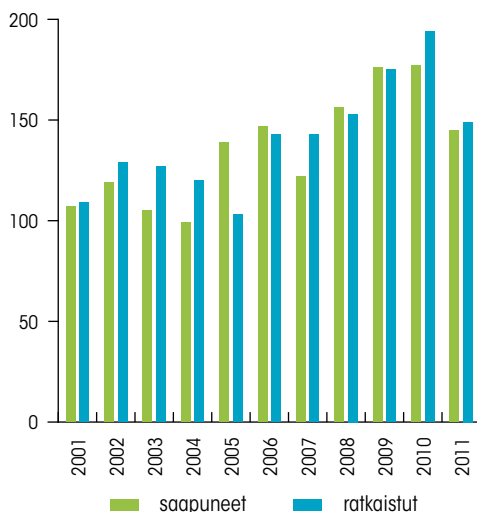
Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja 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. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kuntakanteluita ratkaistiin vuonna 2011 noin 150. Ratkaisujen määrä oli hieman alempi kuin edellisenä vuonna. Toimenpiteisiin johti noin 20 ratkaisua.

AOA teki 1.11.2011 tutustumiskäynnin Suomen Kuntaliiton. Kuntaliiton lakiasiainyksikön edustajien kanssa keskusteltiin ajankohtaisista sosiaali- ja terveydenhuollon asioista sekä ympäristölainsäädäntöä, kuntien perintäkäytäntöjä ja yleisiä kunta-asioita koskevista havainnoista. Kuntaliiton edustajat toivoivat, että oikeusasiamiehen kanslia voisi Kuntaliiton tiedotuskanavissa esitellä esimerkiksi laillisuusvalvontakäytäntöään. AOA:n mukaan tällaista toimintaa voidaan harkita kanslian resurssien mahdollistamissa rajoissa.

Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuus-syihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, jolla kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa teh-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

tävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin näiden valtuutetut vaaleissa.

Eräässä kantelussa arvosteltiin Kajaanin kaupungin viranhaltijoiden menettelyä vastineen antamisessa hallinto-oikeudelle. Kantelun mukaan kaupunginvaltuuston hyväksymän kaupunginhallituksen johtosäännön nojalla kaupunginhallituksen ratkaisuvaltaan kuuluu selvityksen antaminen valtuuston päätöstä koskevaan valitukseen. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan viranhaltijat olivat noudattaneet kaupunginhallituksessa vakiintunutta toimintatapaa. Kaupunginhallitus katsoi, ettei asiassa ollut tapahtunut mitään moitittavaa menettelyä. Mikäli lausuntojen antamisen menettelytapaa halutaan muuttaa ja siirtyä hyväksyttävään kaikki lausunnot kaupunginhallituksella varsinaisina lista- ja päätösasioina, täytyy asia saattaa kaikkien valmistelijoiden tietoon hyvissä ajoin, jotta kokousaikataulut voidaan ottaa jatkossa huomioon lausuntoja laadittaessa. Käytännön muuttamisessa oli kaupunginhallituksen mukaan kyse siitä tarkoituksenmukaisuudesta, mihin kaupunginhallituksen poliittisen kokoonpanon aika- ja käsittelykapasiteettia käytetään.

AOA:n mukaan noudatettu käytäntö oli lainvastainen. Kysymyksessä olleilla viranhaltijoilla ei ollut lakiin eikä kaupunginvaltuuston hyväksymään johtosääntöön perustuvaa oikeutta käyttää kaupungin puhevaltaa tuomioistuimessa. Kysymys ei ollut kaupunginhallituksen esittämällä tavalla tarkoituksenmukaisuudesta vaan lainmukaisuudesta. Kun viranhaltijoiden puhevallan käyttö ei perustunut asianmukaiseen kuntalaissa tarkoitettuun johtosääntömääräykseen, menettely oli myös perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevän hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaatimuksen vastainen. Sen mukaan julkisen vallan käytön on viime kädessä perustuttava lakiin.

AOA piti kaupunginhallituksen esittämiä käsityksiä ja näkemyksiä huolestuttavina niin kaupunginhallitukselle lain mukaan kuuluvien tehtävien kannalta kuin viranomaistoiminnalta edellytettävän hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden kannalta arvioituna. Koska menettely perustui vain noudatettuun käytäntöön, sen perusteita ei ollut saatettu kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston arvioitavaksi.

Valtuusto ei siten ollut voinut päättää, mitkä mahdollisesti ovat sellaisia asioita, joissa kaupungin puhevaltaa voivat käyttää kuntalaissa säädettyjen viranomaisten ohella myös muut kaupungin viranomaiset ja viranhaltijat. Lisäksi lakiin perustumaton kaupungin puhevallan käyttö tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, saattaisi joissakin tilanteissa olla jopa peruste näiden viranomaisten päätösten kumoamiselle (3896/4/10).

Kansliaan saapuneen nimettömän kantelun perusteella OA otti omana aloitteena tutkittavakseen Kuopion yliopistollisen sairaalan (KYS) päätöksentekomenettelyn sydänkeskuksen perustamisessa ja virkanimikemuutoksessa. Hallintoylihoitaja osallistui sairaanhoitopiirin hallintokeskuksen ja kuntayhtymän johtoryhmän sekä kuntayhtymän hallituksen työskentelyyn, kun ne päättivät hänen aviopuolisonsa viranhoidon liittyvistä asioista. Hän osallistui näissä elimissä päätöksentekoon, jossa käsiteltiin ja päätettiin uuden sydänkeskuksen perustamisesta ja hänen puolisonsa virkanimikemuutoksesta sisätautien osastonylilääkärinä uuden sydänkeskuksen kardiologian ylilääkäriksi.

Sairaanhoitopiirin mukaan, vaikka hallintoylihoitajan puoliso toimii sydänkeskuksen ylilääkärinä, hän ei ollut sellaisessa asianosaisen asemassa että asiasta voisi tulla hänelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Ylihoitaja ei valmisteellut eikä esitellyt sydänkeskuksen lääkäreitä koskevia asioita, vaikka hän oli läsnä näissä elimissä. Näillä perusteilla sairaanhoitopiiri katsoi, ettei hallintoylihoitaja ollut esteellinen. Sen sijaan virkanimikemuutosta koskevien asioiden käsittelyssä ylihoitajan olisi tullut todeta itsensä esteelliseksi. Kun hallintolaki edellyttää, ettei esteellinen henkilö saa olla läsnä läheistä koskevien asioiden käsittelyssä, mikäli siitä on tälle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tässä tapauksessa oli vähäisessä määrin toimittu hyvän hallintotavan vastaisesti.

OA:n mukaan virantoimitusvelvollisuuden muuttaminen ja uudelleen järjesteleminen ei edellytä viranhaltijan suostumusta, mutta hänelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön mukaan tällainen virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskeva päätös on normaalilla tavalla muutoksenhakukelpoinen. Kysymys on siten viranhaltijan etua, oikeutta ja velvollisuutta koskevasta asiasta,

jossa hän on asianosainen. Sydänkeskuksen perustamisessa ja hallintoylihoitajan puolison osastonylilääkärin virkatehtävien muuttamisessa sydänyksikön ylilääkärin virkatehtäviin oli kysymys sellaisen asian käsittelemisestä ja päättämisestä, jossa hallintoylihoitajan läheinen oli asianosainen. Tähän arvioon ei vaikuttanut se, että sama organisaationmuutos vaikutti myös monien muiden lääkäreiden virkatehtäviin.

Oikeuskäytännössä kunnanjohtaja katsottiin esteelliseksi valmistelemaan ja esitlemään viranhaltijoiden vähentämistä koskevaa asiaa, kun osana ehdotusta oli hänen vaimonsa siirtyminen eri tehtäviin. Tämän ratkaisun perusteella oli joka tapauksessa todettavissa se johtopäätös, että sydänyksikön perustaminen ja hallintoylihoitajan puolison virkatehtävien muuttaminen osastonylilääkärin tehtävistä sydänyksikön ylilääkäriksi vaikutti puolison asemaan siten, että hallintoylihoitajan läheisen voidaan katsoa saaneen asiassa erityistä hyötyä. Hänen voidaan katsoa olleen esteellinen myös tällä perusteella.

OA:n mukaan hallintoylihoitaja oli edellä todetuin perustein esteellinen käsittelemään puolisonsa virkatehtävien hoitoon vaikuttavaa uuden sydänkeskuksen perustamista ja hänen virkanimikkeensä muuttamista. Hallintoylihoitajan olisi tullut poistua, kun johtoryhmät ja kuntayhtymänhallitus käsitelivät kokouksissaan näitä asiakohtia. Esteellisen virkamiehen osallistuminen asioiden käsittelyyn oli vaarantanut yleistä luottamusta sairaanhoitopiirin kuntayhtymän päätöksenteon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Osoituksena tästä voitiin pitää sairaanhoitopiirin lääkärija hoitohenkilökunnan oikeusasiamiehelle tekemää nimetöntä kantelua (1151/2/10*).

Kantelija arvosteli oikaisuvaatimuksensa pitkää käsittelyaikaa Turun kiinteistölautakunnan johtokunnassa. Kantelija teki 26.5.2009 Turun kaupunginhallitukselle osoitetun hakemuksen kaupungin vuokratontilla sijaitsevan omakotitalonsa vuokran kohtuullistamiseksi. Kuntalain mukaan, toisin kuin kunnallisvalitus, oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Kantelija oli oikaisuvaatimuksessaan vedonnut juuri kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.

AOA:n mukaan kantelijalla oli oikeus olettaa ja odottaa, että hänen näihin esittämiinsä ja tärkeänä pitämiinsä perusteisiin vastataan kuntalaissa edellytetyllä tavalla viipymättä ja että päätös perustellaan hallintolaissa säädetyllä tavalla. Kantelija sai kuitenkin 6.7.2009 tekemänsä oikaisuvaatimukseen päätöksen vasta 3.3.2010. Johtokunta ehti tällä välin koontua 22 kertaa ja oikaisuvaatimuksen käsittely kesti noin kahdeksan kuukautta. Johtokunnan mukaan kantelijan oikaisuvaatimus arvioitiin ei-kiireelliseksi. Sen näkemyksen mukaan oikaisuvaatimus käsiteltiin kuntalaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

AOA totesi, että johtokunnan käsitys, jonka mukaan oikaisuvaatimus voidaan arvioida ei-kiireelliseksi, ei perustu lakiin. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus tulee käsitellä viivytyksettä. AOA korosti myös sitä, että erityisesti tilanteissa, kuten tässä, jossa kuntalainen kokee häntä koskevan päätöksen kohtuuttomaksi, kunnan toimielimen velvollisuutena oli käsitellä hänen oikaisuvaatimuksensa tavallista kiireellisempänä. Kun kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti peräti kahdeksan kuukautta, johtokunta laiminlöi velvollisuutensa käsitellä kantelijan oikaisuvaatimus laissa säädetyllä tavalla viivytyksettä. Johtokunnan päätöksessä ei myöskään ilmennyt perusteluja ja vastausta siihen, miksei päätöstä voitu kantelijan esittämällä tarkoituksenmukaisuusperusteilla muuttaa. Päätöksessä vain toistettiin ne perusteet, joiden nojalla kantelijan kohtuullistamishakemus oli jo alun perin hylätty. Päätöksessä ei siten hallintolaissa säädetyllä tavalla vastattu kantelijan oikaisuvaatimuksessaan esittämiin tarkoituksenmukaisuusperusteisiin, vaikka hän oli näihin nimenomaisesti vedonnut. AOA katsoi, että kantelijan oikaisuvaatimusta ei siten käsitelty asianmukaisesti. Hänen oikeutensa perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan ei näin ollen toteutunut (4864/4/09*).

Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varfen perustetaan virka. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun (viranhaltijalain) lain 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä. Viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan julkinen hakumenettely on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeuden-

mukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Julkinen hakumenettely on pääsääntö virkasuhteen nimitettäessä. Niistä tapauksista, joissa julkista hakumenettelyä ei tarvitsisi käyttää, säädetään lain 4 §:n 3 momentissa.

Keminmaan kunnanvaltuusto päätti vapaa-aikasihteerin viran perustamisesta. Virkaan siirrettiin vapaa-aikaohjaajan työsuhteinen työntekijä. Kunnanhallituksen esittämällä tavalla tämän työntekijän työsuhte muutetaan samalla viraksi ja tehtävänimike vapaa-aikasihteeriksi. AOA:n mukaan Keminmaan kunnanhallituksen esittämät tehtävän hoitoon ja menettelyn tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät perusteet ja syyt eivät oikeuttaneet kuntalain ja viranhaltijalain selkeiden ja yksiselitteisten säännösten vastaiseen menettelyyn. Keminmaan kunnanvaltuuston päätös, joka perustui kunnanhallituksen asiassa suorittamaan valmisteluun, oli näin ollen lainvastainen. Niin ikään kunnanhallituksen päätös, jolla se päätti panna täytäntöön tämän valtuuston lainvastaisen päätöksen, oli lainvastainen. Samalla kunnanhallitus laiminlöi sille kuntalain mukaan kuuluvan valtuuston päätöksen laillisuuden asianmukaisen valvonnan (2290/4/10).

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa avoinna olleen paloesimiehen virka oltiin alun perin täyttämässä sisäistä hakumenettelyä käyttäen. Esitetyn arvostelun perusteella päädyttiin kuitenkin julkiseen hakumenettelyyn. Tältä osin AOA muistutti, että julkinen hakumenettely on viranhaltijalain mukaan pääsääntö, josta voidaan poiketa vain laissa säädetyillä poikkeusperusteilla.

Paloesimiehen viran hakijoita ei haastateltu ja hakijoiden ominaisuuksia arvioitiin vain laitoksen sisäisen palautteen perusteella. Selvitystä siitä, kuinka kattavasti, riittävästi ja tasapuolisesti tätä palautetta hankittiin kaikista hakijoista, ei esitetty. Oikeuskäytännössä on todettu, että kunnallisessa virantäyttömenettelyssä on kaikissa vaiheissa noudatettava hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Valmistelu on suoritettava tasapuolisesti, ja syrjimättömästi ja sen on oltava riittävä. Viranhaltijan tekemää paloesimiehen nimityspäätöstä ei ollut perusteltu. Hallintolaki edellyttää, että päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mainittava

sovellettavat oikeusohjeet. Oikeuskäytännössä nimityspäätöstä, jota ei ole perusteltu viran tehtäväalan ja perustuslaissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden nojalla, on pidetty lainvastaisena.

AOA:n mukaan edellä esitetyn perusteella Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen paloesimiehen viran täytön valmistelu ei ole ollut asianmukainen, koska puutteellisen dokumentoinnin vuoksi nyt jälkikäteen ei mahdollista arvioida, oliko asiaa kaikkien viran hakijoiden osalta selvitetty tasapuolisesti, syrjimättömästi ja riittävästi. Myöskään viranhaltijapäätöksestä puuttuvien perustelujen johdosta ei voitu todeta, perustui-ko nimitysharkinta haettavana olevan viran tehtäväalaan ja perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimitysperusteisiin. Virantäyttömenettely oli lainvastainen (2513/4/10).

Kantelijana olleen viranhaltijan ja kunnan välillä oli ollut pitkään viranhoidon liittyviä näkemyseroja. Näitä erimielisyyksiä oli käsitelty myös työsuojeluviranomaisissa. Kantelussaan OA:lle kantelija arvosteli muun ohella palkanmenetyksen korvaamista koskevan vaatimuksensa käsittelyn viipymistä kunnanhallituksessa. Kunnanhallitukselta selvityksen mukaan korvausasiaan tullaan antamaan päätös vuoden 2010 loppuun mennessä. Kun näin ei kuitenkaan käynyt, kunnanhallitukselta pyydettiin uutta selvitystä. Lisäselvityksen mukaan kantelija ja kunnanhallitus olivat hyväksyneet esityksen, jonka mukaan kantelijalle maksetaan harkinnanvarainen henkilökohtainen lisä siihen saakka kunnes hän jää eläkkeelle. AOA toivoi, että tämä saavutettu sovinto voi johtaa parempaan työilma-piiriin kantelijan ja kunnan välillä. Tässä tarkoituksessa hän lähetti kanteluvastauksensa myös kunnanhallitukselle tiedoksi (2989/4/10).

Nivalan kaupungin tekninen toimi laskutti asiakirjapyyntöstä 98,35 euroa. Laskuun sisältyi asiakirjojen haku- ja tuntuityötä kolme ja puoli tuntia sekä kopio-kustannuksia. Kantelijoiden asiakirjapyyntöissä oli kysymys kaupungin vanhoista sen hallussa olleista julkisista asiakirjoista. Asiakirjapyyntöistä perittiin teknisen toimen palveluhinnaston mukaiset kopiohinnat ja toimitustyö. Kysymyksessä oli kuitenkin kaupungin viranomaisen asiakirjoja koskevasta tietopyynnöstä, johon olisi tullut kuntalain mukaan soveltaa kaupungin julkisuuslakiin perustuvaa asiakirjojen lunastus- ja maksu-

perusteiden mukaista asiakirjataksoa. Teknisen toimen menettely oli siten tältä osin lainvastainen.

AOA:n mukaan Nivalan kaupungin tulisi oikaista teknisen toimen kantelijoiden asiakirjapyyntöjen veloitus-ta siinä käytetyn virheellisen maksuperusteen johdosta. Asiakirjapyyntöjen maksuja tulee arvioida kaupungin asiakirjataksojen perusteella. Tässä yhteydessä tulisi myös harkita, millaista perusmaksua tulisi soveltaa tiedonhakuun kantelijoiden pyytämistä sellaisista asiakirjoista, joita ei ollut, kun otetaan huomioon julkisuuslain maksuja koskevien erityissäännösten tarkoitus toteuttaa julkisuusperiaatteen mukaista yleistä tiedonsaantioikeutta ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta. AOA painotti vielä sitä, että tiedon esille hake-misesta aiheutuvien kustannusten perimisessä, niin kuin koko asiakirjahallinnossa, lähtökohtana tulee olla julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteu-tuminen. Nivalan kaupunki ilmoitti AOA:lle, että liikaa peritty summa oli kokonaisuudessaan palautettu kantelijoille (1872/4/10).

Kuntakanteluissa yksi suurehko ryhmä on pysäköinnin-valvontaa koskevat kantelut. Niitä ratkaistiin runsaat 30 kappaletta. Monissa kanteluissa arvosteltiin yksi-tyisten pysäköinninvalvontaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä valvontamaksujen määräämisessä. Oikeus-asiamies ei kuitenkaan laillisuusvalvontansa puitteis-sa voi tutkia yksityisten osakeyhtiöiden toimintaa.

Eräässä kantelussa arvosteltiin Lempäälän kunnan aikomusta järjestää kunnallinen pysäköinninvalvonta sopimalla siitä yksityisen valvontayhtiön kanssa. Kun-nalliseen pysäköinninvalvontaan sisältyy perustus-lain 124 §:ssä säädettyä julkisen vallan käyttöä. Py-kälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla. Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. AOA:n kanteluvastauksessa selostettiin OA:n ratkaisua 3.3.2009 dnro 3082/2/07*, jossa todettiin, että näiden oikeusohjeiden perusteella kunnallista pysäköintivalvontaa hoita-ville on perustettava virat, jotta he ovat virkasuhteessa kuntaan. AOA saattoi vastauksensa ja sen liitteeksi oheistetun OA:n päätöksen myös Lempäälän kunnan-hallituksen tiedoksi ja otettavaksi huomioon päätet-täessä julkisen pysäköinninvalvonnan järjestämises-tä kunnan alueella.

5.15.3 RATKAISUJA

TAMPEREEN KAUPUNGIN ASETTAMA REKRYTOINTIKIELTO OLI YHDENVERTAISEN KOHTELUN JA SYRJINNÄNKIELLON VASTAINEN

AOA antoi Tampereen kaupunginhallitukselle huomau-tuksen kaupungin lainvastaisesta menettelystä. Kau-pungin ulkoistettavan Tietotekniikka Liikelaitoksen hen-kilökunnalle oli asetettu rekrytointikielto. Tampereen kaupunki oli päättänyt syyskuussa 2009 kilpailuttaa Tampereen Tietotekniikka Liikelaitoksen tuottamat pal-velut liikkeen luovutuksena ja liiketoimintakauppana. Tarjousten jättämisaika oli keväällä 2010 ja liikkeen luovutuksen piti tapahtua syksyllä 2010.

Kaupunki oli ilmoittanut ulkoistettavan Tietotekniikka Liikelaitoksen henkilökunnalle, että sen viranhaltijat ja työntekijät eivät voineet tulla valituiksi kaupungin vir-koihin liikkeen luovutuksen ollessa kesken. Rekrytoi-ntikielto koski syyskuun 2009 ja lokakuun 2010 välistä aikaa. Kaupunki perusteli rekrytointirajausta sillä, että se johtui liiketoiminnallisesti perustellusta lakiin pe-rustuvasta syystä.

Asiasta kanteli henkilö, joka oli hakenut ulkoistushank-keen aikana kirjastoalan töitä. Kielto merkitsi hänelle useiden kuukausien virkakieltoa. AOA totesi, että vir-kaan nimittäminen perustuu kokonaisharkintaan, jos-sa perustuslain yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin. Lisäksi palvelukseen otettaessa on noudatettava tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Perustuslain säännöksiä täydentävät viranhaltijalain ja työsopimuslain pakottavat työnantajaa velvoittavat säännökset yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjinnän-kiellosta niin virka- ja työsuhteessa kuin virkaan tai työsuhteeseen otettaessa.

Myös työsopimuslain ja viranhaltijalain liikkeenluovu-tussäännökset ovat pakottavia ja niiden tarkoituksena on työntekijän työsopimuksen ja viranhaltijan virka-suhteen suojele. Työsopimusten ja virkasuhteiden siir-to tapahtuu ilman kyseisten osapuolten suostumusta

eikä siitä voida poiketa työntekijöille ja viranhaltijoille epäedulliseen suuntaan. AOA:n mukaan työnantajan yksipuolinen rekrytointikielto oli tosiasiallisesti rinnastettavissa työ- ja virkasuhteiden siirtymisestä määräämiseen. Oikeuskäytännön perusteella työnantaja ei kuitenkaan voi vastoin työntekijän tahtoa sopia työsuhteen siirtymisestä tai siirtymättä jäämisestä. AOA:n mukaan näistä säännöksistä ei siten ollut johdettavissa työnantajalle oikeutta asettaa tällaista yksipuolista rekrytointikieltoa.

Määrätessään, että Liikelaitoksen henkilökunta ei voinut tulla liikeyrityksien vireillä ollessa nimitetyksi kaupungin muihin virkoihin tai tehtäviin, kaupunki oli asettanut nämä henkilöt muita työntekijöitä ja viranhaltijoita epäedullisempaan asemaan. Ilman hyväksyttävää syytä tällainen menettely on perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöksen vastaista syrjintää. Se, että henkilö oli työ- tai virkasuhteessa kunnan sellaiseen toiminnalliseen osaan, joka oli mahdollisesti liikkeen luovutuksen kohteena, ei ollut perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, joka oikeuttaisi rekrytointikiellon. Myöskään kaupungin esittämät liikelatoudelliset syyt eivät ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste kaupungin viranhaltijoiden ja työntekijöiden perusoikeuksien rajoittamiselle ja erilaiselle kohtelulle virkaan tai palvelukseen ottamisessa.

Tampereen kaupungin menettely oli näin ollen ollut perustuslain sekä viranhaltijalain ja työsopimuslain yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen ja syrjintäkiellon vastainen.

AOA Sakslinin päätös 7.7.2011,
dnro 3920/4/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

VALTUUSTON PÄÄTÖS HENKILÖKUNNAN TUPAKOINNISTA PANTIIN TÄYTÄNTÖÖN LAINVASTAISESTI

Kantelussa arvosteltiin Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen ohjetta 21.6.2010 "Tupakointi työaikana". Kantelun mukaan ohje oli virheellinen ja harhaanjohtava.

Helsingin kaupunginvaltuuston päätettävänä oli 2.6.2010 Savuton Helsinki -tupakoinnin ehkäisy- ja vähentämishojelman jatkotoimenpiteistä päättäminen. Kaupunginvaltuuston päätös koski erityisesti ohjelman vaikutusta ja kaupungin suhtautumista kaupungin viranhaltijoiden ja työntekijöiden tupakointiin. Kuntalain ja kaupungin johtosääntöjen mukaan merkittävät ja taloudellisesti laajakantoiset hallinnon järjestämistä koskevat päätökset kuuluvat kaupunginvaltuuston tehtäviin. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on nimenomaisesti todettu, että valtuuston päätöksenteko rajoittaa kaupunginhallituksen toimivaltaa. Tämä rajoitus ulottuu myös kaupunginhallituksesta keskitettyssä työntajatoiminnassa avustavan henkilöstökeskuksen toimialaan. AOA:n mukaan Savuton Helsinki -ohjelmaa koskevassa päätöksenteossa oli kysymys johtosäännössä tarkoitettua merkittävästä ja laajakantoisesta kaupungin hallinnon järjestämisestä päättämisestä. Työaikana tupakointia koskeva kannanotto koski kaikkia 39 000 kaupungin palveluksessa olevaa henkilöä.

Kaupunginhallituksen esitys valtuustolle oli, että "Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja silloin, kun niitä ei lasketa työajaksi". Valtuusto päätyi keskustelussa esitettyjen näkökohtien perusteella äänestyksen jälkeen hyväksymään kokouksessa tehdyn vastaesityksen. Valtuusto päätti, että "kaupungin henkilökunnan tupakointi on kielletty työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja".

Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 7.6.2010 valtuuston päätöksen täytäntöönpanosta ja kehotti henkilöstökeskusta antamaan ohjeet tupakointikiellon valvonnasta. Kaupunginhallitus katsoi, että valtuuston päätös oli lainmukainen ja täytäntöön pantavissa.

AOA:n mukaan kaupunginhallituksen ja henkilöstökeskuksen tuli siten noudattaa ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston päätöstä eikä niillä ollut tässä vaiheessa harkintavaltaa valtuuston päätöksen sisällön suhteen.

Henkilöstökeskuksen ohjeen mukaan tupakointi ei ole mahdollista työaikana. Työpaikalta ei saa poistua tupakoimaan. Tupakointi voi tapahtua vain työaikaan kuulumattoman ruokatauon aikana, jolloin työntekijä voi esteettömästi poistua työpaikalta. Tämä koskee myös ulkotiloissa työskenteleviä. Tupakointi kahvitauon aikana ei ole mahdollista, koska kahvitauko luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta. Ohjeessa todetaan, että työtehtävien ja työaikojen laiminlyöntiin puututaan. Ensisijaisena keinona on asian puheeksi ottaminen, sen jälkeen suullinen huomautus ja vakavissa laiminlyönneissä varoitusmenettely. Ohjeen mukaan sen mukaisesti toimitaan kaikilla kaupungin työpaikoilla, eikä virastoissa ja laitoksissa voida tehdä tästä ohjeesta poikkeavia ohjeita.

Valtuustossa asiasta käydyssä keskustelussa nimenomaisesti pohdittiin kaupunginhallituksen esityksen täyskiellon perustetta. Valtuuston enemmistö ei pitänyt hyväksyttävänä, että kaupunginhallituksen esityksen mukainen kielto johtaisi henkilöstön erilaiseen kohteluun sen mukaan, minkälaiset työehtosopimuksen työaika määräykset koskivat heitä. Valtuusto nimenomaisesti päätti, että tupakointi on kielletty työaikana, mutta kielto ei koske näitä lakisääteisiä lepotaukoja. Henkilöstökeskuksen ohjeen mukaan tupakointi on kuitenkin kielletty myös kahvitauon aikana, koska se luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta. Ohje ei vastaa valtuuston päätöstä eikä sen tarkoitusta. Mikäli henkilöstökeskuksella oli epätietoisuutta valtuuston päätöksen sisällöstä ja sen mukaisesta lakisääteisen lepotaun käsitteestä, asiasta olisi voinut saada tietoa valtuuston keskustelupöytäkirjasta. Valtuuston tarkoituksena oli, että tupakointikielto ei koske työehtosopimusten mukaisia lakisääteisiä taukoja. AOA:n mukaan valtuuston päätöstä ei siten ole pantu täytäntöön sen päättämällä tavalla.

Henkilöstökeskuksen ohjeessa todetaan myös, että esimiehen tulee valvoa työajan käyttöä. Esimiehen ohjeiden noudattamatta jättämiseen puututaan. Ensisijaisena keinona on suullinen huomautus ja vakavis-

sa laiminlyönneissä ryhdytään varoitusmenettelyyn. Ohjeessa todetaan, että virastoissa ja laitoksissa ei voida tehdä tästä ohjeesta poikkeavia omia ohjeita. Valtuuston keskustelupöytäkirjan mukaan valtuutetut pitivät kuitenkin tupakointikieltoa enemmänkin kehoituksena ja katsoivat, että pakko aiheuttaa turhaa vastarintaa. Henkilöstökeskuksen ohje ei kuitenkaan ole luonteeltaan ohjeellinen vaan määräys, josta ei saa poiketa. Siinä myös esitetään seuraamuksia ohjeen vastaisesta menettelystä. Vakavat laiminlyönnit johtavat ohjeen mukaan varoitusmenettelyyn, joka on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan irtisanomista valmisteleva toimi. AOA:n mukaan ohje ei tältäkin osin vastaa valtuuston päätöstä eikä sen tarkoitusta.

AOA totesi, että henkilöstökeskus on tällä valtuuston päätöksen vastaisella ohjeellaan ylittänyt sille lain ja kaupungin johtosääntöihin kuuluvan toimivallan. Hän kiinnitti myös kaupunginhallituksen huomiota siihen, että pannessaan kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston päätöksiä täytäntöön sen tulee varmistua siitä, että tehtävät toimenpiteet vastaavat valtuuston päätöksen sisällöstä ja tarkoitusta. AOA:n mukaan kaupunginhallitus on laiminlyönyt tässä asiassa tämän velvollisuutensa.

AOA antoi Helsingin kaupunginhallitukselle ja sitä avustavalle henkilöstökeskukselle huomautuksen vastaisen varalle niiden lainvastaisesta menettelystä.

Itse tupakointikiellon osalta AOA viittasi perustuslakivaliokunnan tupakkalainsäädäntöä koskeviin lausuntoihin PeVL 19/2006 vp ja 21/2010 vp sekä OA Petri Jääskeläisen AOA:na tekemään päätökseen 30.11.2004 dnro 890/4/03* "Kunnan tupakointikiellon tulee perustua lakiin".

AOA Sakslinin päätös 30.12.2011, dnro 2971/4/10*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

5.16 OPETUS JA KULTTUURI

Opetusalaan kuuluvat opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Asiaryhmän laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuja* ja sen pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*.

5.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Hallitusohjelmassa 22.6.2011 asetettiin lähtökohdaksi, että osaamiseen ja luovuuteen perustuva suomalainen työn kilpailukyky edellyttää toimivaa koulutusjärjestelmää. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on merkittävää, että hallitusohjelmassa ja opetusalan kehittämistavoitteissa korostetaan palveluiden tasa-arvoista ja tasalaatuisuutta saatavuutta. Kaikessa koulutuksessa, tieteessä, kulttuurissa, liikunnassa ja nuorisotyössä on siis toteutettava yhdenvertaisuusperiaatetta.

Opetusallalla suunniteltiin muun muassa lukiokoulutuksen uudistamista ja pohdittiin vilkkaasti eri aloilla ja alueilla tarvittavien ammattikorkeakoulujen lukumäärää ja koulutustarjontaa. Kielellisten perusoikeuksien turvaamiseksi asetettiin tavoitteeksi laatia kansallinen kielistrategia.

Perusopetuksessa tuli vuoden 2011 alusta voimaan oppilaille annettavaa tukea koskeva uudistus. Opetushallituksen uudistamien esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaiset opetussuunnitelmat tuli ottaa käyttöön viimeistään elokuussa 2011. Edellisen hallituksen aikana nimetty perusopetuksen tuntijakotyöryhmä jätti ehdotuksensa keväällä, mutta uudistuksen toteuttaminen siirtyi uudelle hallitukselle. Valmistelua jatkoi opetus- ja kulttuuriministeriön asettama virkamiesryhmä.

Ammatillisessa koulutuksessa merkittävä uudistus oli ammatillisen koulutuksen oppilasvalintaa, opiskeluoi-keuden peruuttamista ynnä muuta koskeva lakihanke (ns. SORA-lainsäädäntö). Uusi lainsäädäntö ja Opetushallituksen sen perusteella hyväksymät muutokset ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteisiin tulivat voimaan vuoden 2012 alusta.

Koko valtakunnan tasolla peruskouluikäisten ikäluokat pienenevät, ja kouluverkostoa on 2000-luvulla alueellisesti supistettu kuntien tekemien lakkauttamis- tai yhdistämispäätösten seurauksena. Kunnat ovat silti perusopetuksen järjestäjinä keskeisessä asemassa. Euroalueen taloudellinen epävarmuus ja pyrkimykset vähentää kuntien lukumäärää ovat vuonna 2011 ilmenneet myös perusopetuksen palveluissa. Monissa kunnissa arvioitiin aluepoliittisista ja työllistämisyistä muun muassa perusopetuksen kielten tarjontaa ja kielivalintoja.

Opettajien lomautukset olivat vuosina 2009 ja 2010 esillä monissa kunnissa. Vuonna 2011 opettajien lomautuksesta päätettiin vain Juankosken kaupungissa, jossa lomautus kesti enimmillään kaksi viikkoa. Vaikka opetushenkilöstön lomauttaminen ei lähtökohtaisesti ole perusopetuslain tai muunkaan kuntien opetustoimintaa sääntelevän lainsäädännön vastaista, opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ja Opetushallitus (OPH) ovat suhtautuneet kielteisesti opettajien lomautuksiin myös toisen asteen koulutuksessa eivätkä pidä niitä oikeana keinona tavoitella säästöjä. Lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus piti ratkaisussaan 27.6.2011 Hämeenkyrössä vuonna 2010 toteutettua opettajien lomautusta lainvastaisena.

Syksyllä 2011 toteutetussa kyselyssä monet kuntapäätäjät näkivät silti perusopetuksen ja opetusryhmäkokojen suurentamisen eräksi tärkeimmistä kuntatalouden säästökohteista. Toisaalta valtion panostusta koulutukseen kuvastaa se, että koulutusta varten myönnettyä valtionosuusrahoitusta täydensivät koulutuksen kehittämiseen myönnetty, yli 100 miljoonaa euroon kohonnut valtionavut.

Vuonna 2011 uudistettiin muun muassa opintotukilakia, Kotimaisten kielten tutkimuskeskusta koskevaa lakia, ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia, yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettu lakia. Lisäksi annettiin laki opiskelijoiden oikeusturvavalutakunnasta ja siihen tehtiin eräitä tarkistuksia.

Jo oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2010 AOA puuttui puheenvuorossaan aluehallintouudistuk-

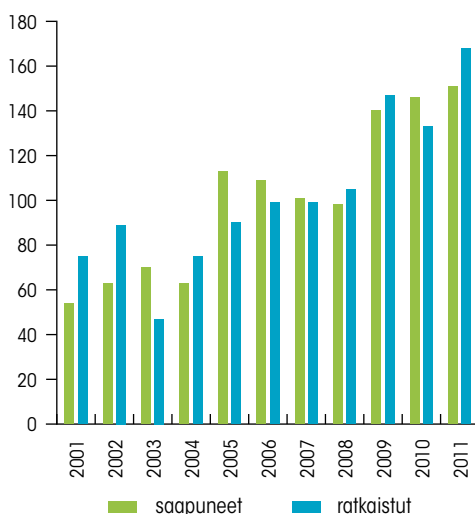
seen. Tätä uudistusta ja opetusalan oikeusturvapalveluja seurattiin laillisuusvalvonnassa tiiviisti kanteluiden tutkinnan yhteydessä ja tarkastustoiminnassa vuonna 2011. Aluehallintovirastojen mahdollisuudet antaa opetusalan oikeusturvapalveluita ja tukea kunnille ovat ilmeisesti uudistuksen myötä vähentyneet. Myös alueellinen sivistyshallinto on heikentynyt aluehallintouudistuksen vuoksi erityisesti ELY-keskuksissa.

5.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kanteluiden pääosa käsitteli edellisvuosien tapaan perusopetuksen toteutusta, kuten koulumatkoja, muuta oppilashuoltoa ja peruskoulun opettajien määrääkäsia virkasuhteita. Opettajien työn vaativuus ja työhyvinvoinnin ongelmat tulivat usein esille. Yksittäisten kanteluiden aiheina olivat muun muassa peruskoulun koulumatkojen pituudet ja niiden mittaamistapa, koulujen home- ja sisäilmaongelmat, peruskoulun kurinpitokeinot, uskonnonopetuksen sisältö, kotiopetuksen järjestäminen ja eriytetyn opetuksen sisältö. Kanteluissa arvosteltiin myös yliopistojen opiskelijavalintoja, verkko-opetusta, avoimen yliopiston opintomaksuja ja yliopistojen henkilöstöhallintoa. Ammattikoulutuksen puolella kanteluissa olivat kritiikin kohteena esimerkiksi koulutuksen keskeyttämismahdollisuudet ja näyttötutkintojen sisältö.

Opetus- ja kulttuurialaa koskevien kanteluiden määrä on kolmena viime vuonna kasvanut selvästi yli sadan, kun määrä vuosikymmenen sitten jäi merkittävästi alle sadan. Vuonna 2011 saapui 150 alan kantelua. Ratkaistujen kanteluiden määrä 164 oli suurempi kuin vuonna 2010 (133).

Kanteluista johti toimenpiteisiin yhteensä 16 asiaa, joista 11 johti käsityksen esittämiseen, 1 esityksen tekemiseen ja 4 asiassa oli tapahtunut korjaus. Opetusalan kanteluissa toimenpideprosentti oli noin 10, joka alittaa kertomusvuonna kanslian keskiarvon (18). Pitkällä aikavälillä toimenpideprosentti on ollut opetusallalla keskimäärin sama kuin kanteluissa yleensä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

5.16.3 TARKASTUKSET

Opetusalalla tehtiin vuonna 2011 neljä tarkastusta, joiden kohteina olivat Kaarinan kaupungin sivistyspalvelut, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Kansallisarkisto ja opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kaarinan kaupungin sivistystoimen tarkastus kesäkuussa toteutettiin yhteistyössä Lounais-Suomen aluehallintoviraston kanssa. Kaupungin ja aluehallintoviraston yhteistyö opetustoimen asioissa on varsin tiivistä. Kaarinan koulujen sisäilman laadun takaamiseksi ja homeongelmien torjumiseksi kaupungissa noudatetaan omaa toimintamallia, joka on osoittautunut hyväksi. Homeongelmia ei tällä hetkellä ole, mutta joissakin kouluissa on jouduttu parantamaan ilmanvaihtoa. Kouluilla on käytössä huoltokirjat. Energiankulutusta, energiatehokkuutta ja ilmanvaihtoa sekä tilojen käyttäjäpalautetta seurataan tarkkaan.

Kaarinan kaikille kouluille on laadittu turvallisuusohjelmat ja kiusaamisen vastaiset ohjelmat. KiVa-kouluhanke toimii useimmissa kouluissa. Kurinpitoasiat on järjestetty koulukohtaisesti. Ensisijaisena ja pääasiallisena keinona käytetään kasvatuskeskusteluja.

Syyskuussa tehty tarkastuskäynti Etelä-Suomen aluehallintovirastossa keskittyi erityisesti aluehallintoviraston eri toimipisteiden väliseen yhteistyöhön ja tietotekniikkaan.

Kansallisarkiston marraskuisella tarkastuksella todettiin muun ohella, että organisaatioiden muutostilanteet ovat haasteellisia myös arkistoinnin kannalta. Kansallisarkistolla on asiantuntemusta sähköisessä asioinnissa ja hallinnossa, joten myös tietojärjestelmähankkeissa olisi syytä tiedustella arkistoinnin perusasioista Kansallisarkistolta. Vanhentuneen arkistolain uudistamista on valmisteltu, mutta hanke on lykkääntynyt OKM:ssä.

OKM:ssä toimitetussa tarkastuksessa havaittiin, että kanteluiden määrät ovat kasvamaan päin sekä aluehallintovirastoissa että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Tähän on monia syitä, kuten opetuspalveluiden tärkeys perheiden arjessa, kansalaisten kasvanut valveutuneisuus sekä kuntien voima-varojen ja hallinnon ongelmat. Lapsiperheiden

vaikkeudet ovat usein kovin monitahoisia. Erityisongelmina on se, että perheisiin sijoitettujen lasten määrät ovat kasvussa, ja noin 4 700 lasta on sijoitettu kotien ulkopuolelle.

5.16.4 RATKAISUJA

OPETUSTOIMI VOI KORVATA OPPILAAN KADONNEET KENGÄT

Helsingin kaupungin opetusvirasto ei ollut korvannut peruskoulusta kadonneita oppilaan kenkiä. Oppilaan äiti oli vaatinut opetusvirastolta vahingonkorvausta, kun hänen lapsensa uudet kengät olivat kadonneet koulun aulasta oppitunnin aikana. Oppilaat eivät saaneet käyttää tai säilyttää ulkojalkineita opetustiloissa.

Kaupungin hallintolakimies oli päättänyt olla myöntämättä kengistä vahingonkorvausta. AOA:n mukaan päätöstä ei ollut perusteltu riittävästi eikä siihen ollut liitetty muutoksenhakuohjetta, kuten kuntalaki vaatii. Lisäksi asiaa oli ryhdytty selvittämään vasta, kun kanteleeseen oli pyydetty selvitystä.

Lakimies oli myös siinä käsityksessä, ettei Helsingin sosiaalivirasto korvaisi asiakkaille esinevahinkoja. Sosiaalivirasto on kuitenkin korvannut muun muassa vanhustenhuollossa rikkoutunutta tai kadonnutta omaisuutta.

AOA katsoi, että myös opetustoimella oli tämä korvausmahdollisuus ja sitä olisi tullut selvittää jo kantelijan korvausvaatimuksen johdosta. Pääsääntöisesti kuitenkin anastaja tai vahingoittaja on vahingonkorvausvastuussa. Oikeusasiamies ei sen sijaan voi ratkaista yksityisoikeudellista vahingonkorvausasiaa.

Samalla AOA kiinnitti OPH:n huomiota siihen, että kuntien korvauskäytännöissä ja tiedottamisessa esinevahinkojen korvaamisesta on kirjavuutta. Myös Helsingin kaupungin tulisi eräiden muiden kuntien tavoin tiedottaa verkkosivuillaan vahingonkorvausasioista.

AOA Pajuojan päätös 25.10.2011, dnro 3327/4/10*, esittelijä Jorma Kuopus

PAKKASESSA SEISOTTAMISTA EI SAA KÄYTTÄÄ KURINPITOKEINONA

AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen peruskoulun kurinpitoa koskeneen asian, josta kerrottiin lehti-kirjoituksessa. Kysymys oli peruskoulun toisen luokan oppilaiden seisottamisesta ilman päällysvaatteita talvisella koulun pihalla. Oppilaat olivat häiriköineet luokassa ja sijaisopettaja oli käskennyt heidät 10–15 asteen pakkaseen koulun pihalle riviin rauhoittumaan.

Koska sijaisopettaja ymmärsi toimineensa virheellisesti ja koulun rehtori oli siitä häntä opastanut, asia ei johtanut enempään toimenpiteisiin. AOA kiinnitti kuitenkin kaupungin opetustoimen huomiota siihen, että oppilaan kurinpitokeinoista säädetään yksiselitteisesti perusopetuslain 36 §:ssä.

AOA Pajuojan vastaus 25.11.2011,
dnro 4367/2/10, esittelijä Jorma Kuopus

OPPILASLUETTELOISTA SAATTAA ILMETÄ OPPILAIEN ERITYISOPETUS

Kantelija arvosteli kunnan sivistyslautakunnan ja sivistystoimenjohtajan menettelyä sivistyslautakunnan toimintakertomuksen laatimisessa ja erityisoppilaiden nimien julkistamisessa. AOA katsoi, että peruskoulujen oppilaiden nimien julkaiseminen toimintakertomuksessa ei sinänsä ole julkisuutta ja salassapitoa koskevien säännöksen vastaista. Hän totesi kuitenkin, että lautakunnan tuli pohtia vaihtoehtoisia tapoja esittää oppilasryhmät kertomuksessa siten, että siitä ei olisi pääteltävissä nimettyjen oppilaiden asema erityisoppilaina.

AOA Pajuojan päätös 11.2.2011,
dnro 2983/4/09, esittelijä Jorma Kuopus

KOULU TOIMI EPÄASIALISESTI KOULU- UHKAUKSEN JÄLKISELVITTELYSSÄ

Ylä-asteen oppilas oli uhannut ampuhaulikolla kah-ta muuta oppilasta ja tulla ampuma-aseen kanssa kouluun ja ampuha opettajan. Asiasta kannellut oppi-laan äiti arvosteli peruskoulun rehtoria, apulaisrehto-ria ja kunnan sivistystoimenjohtajaa koulu-uhkausta-pauksen selvittelyssä.

Uhkaustapausta oli viipymättä selvitetty koulussa ja poliisin kanssa. Oppilas oli lähetetty terveystutkimuksiin. Oppilas oli heti tapauksen tultua ilmi pyytänyt omas-sa luokassaan anteeksi uhkaustaan ja kertonut, ettei hän uhkaa muita tai itseään. Kuitenkin koulun rehtori ja apulaisrehtori olivat edellyttäneet, että oppilas lähettää kaikille koulun opettajille sähköpostitse anteek-sipyyntöviestin ja pyytää koulun keskusradiossa anteek-si muilta oppilailta. Muut oppilaat olivat myös kir-joitaneet apulaisrehtorin vaatimuksesta aineen suh-tautumisestaan oppilaan palaamiseen kouluun.

AOA katsoi, että oppilaan kouluun paluuseen liittynyt menettely oli oppilaan sosiaalisen aseman ja oikeus-turvan kannalta ongelmallinen ja pysyvästikin leimaa-va. Perusopetuslaissa oppilaaseen kohdistettavat ku-rinpitokeinot luettelaa selkeästi ja tyhjentyvästi. Oppi-las ei tosin joutunut esittämään koulun keskusra-diossa julkista anteeksipyyntöä, koska kantelija oppi-laan äitinä ei voinut hyväksyä tällaista menettelyä eikä ollut antanut sille suostumustaan.

AOA saattoi käsityksensä koulun tietoon. Siltä osin kuin kantelu kohdistui poliisin menettelyyn esitutkin-nassa ja sosiaali- ja terveysviranomaisiin asiasta an-nettiin erilliset vastaukset.

AOA Pajuojan päätös 12.8.2011,
dnro 2277/4/10*, esittelijä Jorma Kuopus

KUKA VASTAA YKSITYISEEN PERHEKOTIIN SIJOITETTujen LASTEN OPETUKSESTA?

Kantelussa arvosteltiin kunnan sivistysjohtajan ja opetustoimen menettelyä asiassa, joka koski yksityiseen perhekotiin sijoitettujen lasten opetuksen järjestämistä. Perhekotia edustavat kantelijat olivat tehneet kunnalle yhteistyöesityksen kunnan palkkaaman opettajan sijoittamisesta perhekotiin. Kantelijoiden mukaan kunta oli viivytellyt lasten opetuksen järjestämisessä, eikä kunta osallistunut perhekodissa kotiopetuksessa opiskelevien lasten opetuskustannuksiin.

Saadun selvityksen mukaan kunta oli osoittanut perhekotiin sijoitetuille lapsille lähikoulun, joka huolehti opetuksen järjestämisestä ottaen huomioon oppilaiden terveydentilan.

AOA totesi, että päätösvalta sijaishuollossa olevien lasten opetuksesta on viime kädessä sijaishuollon järjestämisvastuussa olevan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä. Tätä toimielimelle ja huoltajille kuuluvaa päätösvaltaa ei voida lastensuojelulain säännösten mukaan siirtää sijaishuoltoa antavalle yksityiselle palveluntuottajalle.

Lapsella on lastensuojelulain mukaan oikeus tarpeen mukaiseen sijaishuoltoon. Tästä seuraa, että sijaishuoltopaikan edustajalla on oikeus osallistua lapsen päivittäisen hoidon ja huollon järjestämiseen. Näin ollen sijaishuoltopaikan edustajat voivat yhteistyössä opetuksen järjestäjän kanssa suunnitella sitä, miten lapsen päivittäinen koulunkäynti kulloinkin tulee järjestää.

Viimekätinen päätösvalta lapsen koulunkäynnin järjestämisestä on kuitenkin sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä ja sillä kunnan opetuksesta vastaavalla viranomaisella, joka päättää opetuksen järjestämisestä lapsen sijoituskunnassa. Asiassa ei ilmennyt aiheutta epäillä, että kunnan opetustoimi tai sivistysjohtaja olisi laiminlyönyt velvollisuutensa tai ylittänyt harkintavaltansa opetuksen järjestämisessä.

AOA Pajuojaan päätös 21.6.2011,
dnro 2434/4/10, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

LÄVISTYSKIELLOT AMMATILLISISSA OPPILAITOKSISSA

AOA jatkoi omasta aloitteestaan ammatillisten oppilaitosten lävistyskieltojen selvittämistä. Vuonna 2010 AOA katsoi, että Turun ammatti-instituutin järjestysmääräyksiin sisältyvä lävistyskorujen käyttökielto vaaransi yleisluonteisuutensa vuoksi opiskelijoiden perusoikeuksia (2948/2/08). AOA pyysi OKM:ää ilmoittamaan toimenpiteistä asiassa. OPH tiedotti AOA:n päätöksestä ammatillisen koulutuksen järjestäjille ja otti asian esiin koulutuksessaan. Lisäksi OKM ja OPH täsmensivät lävistyskieltoja koskevaa ohjeistustaan, ja OPH pyysi oppilaitoksilta selvityksen niiden omista toimenpiteistä.

AOA totesi, että OPH:n päälinjaukset lävistyskielloista ammatillisessa koulutuksessa olivat sopusoinnussa hänen aiemman päätöksensä kanssa. Muista tarkastelussa olleista oppilaitoksista poiketen Turun ammatti-instituutti ei kuitenkaan ollut vielä ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin asiassa. AOA pyysi OPH:ta vielä erikseen arvioimaan Turun ammatti-instituutin menettelyä ja tarvetta oppilaitosten lisäohjeistukselle.

AOA Pajuojaan päätös 20.4.2011,
dnro 1586/2/11*, esittelijä Mikko Sarja

Sittemmin OPH ilmoitti, että Turun ammatti-instituutti oli tarkentanut ohjeistustaan linjausten mukaiseksi. Lisäksi OPH oli ryhtynyt laatimaan alakohtaisia koulutuksen turvallisuusoppaita. Niissä käsitellään myös lävistyskorujen oppilaitoksissa aiheuttamia toimenpiteitä. Asia ei enää antanut aiheutta AOA:n jatkotoimenpiteisiin.

REHTORI PAKOTTI OSALLISTUMAAN JOULUKIRKKOON

Kantelija arvosteli lukion rehtoria, jonka määräykses-
tä joulukirkkoon osallistuminen oli pakollista kaikille
evangelisluterilaiseen kirkkoon kuuluville lukion op-
pilaille heidän uskonnollisesta vakaumuksestaan
riippumatta.

AOA totesi, että perustuslain 11 §:ssä säädettyyn us-
konnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus
tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista va-
kaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskon-
nolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen
osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon
harjoittamiseen ja uskonnollisiin tilaisuuksiin. Perus-
koulun ja lukion uskonnonopetus on kirkkoon kuulu-
ville velvollisuus. Sen sijaan uskonnonharjoittamiseksi
katsottava toiminta on koulussa vapaaehtoista kai-
kille riippumatta siitä, kuuluuko henkilö kirkkoon vai
ei. AOA saattoi käsityksensä rehtorin tietoon.

AOA Pajuojaan päätös 11.5.2011,
dnro 4812/4/10, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

YLIOPPILASKOKEEN RUOTSINKIELINEN KYSYMYS OLI EPÄTÄSMÄLLINEN

Kantelijan mukaan kevään 2009 ylioppilaskirjoitusten
yhteiskuntaopin kysymyksen ruotsinkielisessä versiossa
oli käännösvirhe, kun siinä oli suomen kielen termistä
”kriisinhallinta” käytetty ilmaisua ”krisförvaltning”. Oi-
kea termi olisi kantelun mukaan ollut ”krishantering”.

Ylioppilastutkintolautakunnan mukaan ”krisförvaltning”
esiintyi virallisissa asiakirjoissa merkityksessä ”civil och
militär krishantering”. Lautakunta viittasi ulkoasiain-
ministeriön noin kymmenen vuotta aiemmin julkaise-
maan lehdistötiedotteeseen. OA kuitenkin katsoi, ettei
lehdistötiedotteesta voitu tehdä johtopäätöstä käyte-
tyn ilmaisun vakiintuneisuudesta. Ilmaisua ei esiintynyt
vakiintuneesti lainsäädännössä tai lainvalmisteluasia-

kirjoissa eikä asian muukaan selvittely tukenut sitä, et-
tä termi ”krisförvaltning” olisi yleisesti käytössä ylioppi-
lastutkintolautakunnan tarkoittamassa merkityksessä.

OA katsoi, että koekysymyksen ruotsinkielinen versio
ei ollut riittävän täsmällinen, mikä oli voinut vaikuttaa
kysymyksen ymmärtämiseen. OA ei kuitenkaan voinut
ottaa kantaa siihen, miten asia oli vaikuttanut koesuo-
rituksiin. Ylioppilastutkintolautakunnan menettely ei
ollut täyttänyt asian asianmukaiselle käsittelylle ase-
tettuja vaatimuksia. OA saattoi käsityksensä lautakun-
nan tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 1.7.2011,
dnro 3753/4/09*, esittelijä Mikko Sarja

ESITYS TUTKIJARYHMIEN VASTUIDEN JA OIKEUKSIEN SELKIYTTÄMISEKSI

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin
yliopiston, Suomen Akatemian ja Turun yliopiston vas-
tuut ja toiminnan tutkimushankkeessa, johon hän oli
aluksi harrastuspohjalta biologisen tutkimusaineiston
kerääjänä, sittemmin tutkimusstipendiaattina ja lopuk-
si väitöskirjan tekijänä osallistunut yhteensä noin 30
vuoden ajan. Kantelija oli peruuttanut huippututkimus-
ryhmälle suullisesti antamansa luvan tutkimusaineis-
tonsa käyttöön. Kantelijan mukaan hänen selvityspyyn-
tönsä asiassa olivat kestäneet liian kauan varsinkin
Helsingin yliopistossa.

AOA totesi, ettei kantelijan monitahoisen, immateriaali-
oikeuksiin liittyneen hallintoasian käsittely ollut sinän-
sä viivästynyt. AOA kuitenkin esitti, että OKM ryhtyisi toi-
menpiteisiin yliopistollisten tutkijaryhmien hallinnon ja
eri osapuolten oikeuksien selkiyttämiseksi yhteisten ja
muokattujen tutkimusaineistojen käytössä.

AOA Pajuojaan päätös 17.1.2011,
dnro 1639/4/09*, esittelijä Jorma Kuopus

5.17 KIELIASIAT

Kieliasiat koskevat ensisijaisesti perustuslaissa turvattua oikeutta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, julkisen vallan velvollisuutta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamista. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä. Kieliasioita ovat myös saamen kielen asemaa koskevat asiat. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Edelleen kieliasioita ovat asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Myös AOA:t ratkaisivat eräitä kieliasioita. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kohdassa 5.17.3 laajemmin esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin ole ilmoitettu.

5.17.1 YLEISTÄ

Oikeusministeriön (OM) demokratia- ja kieliasioiden yksikkö seuraa vuonna 2004 voimaan tulleen 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. Tähän mennessä kertomus on annettu vuosina 2006 ja 2009.

Kielilakia ei ole juurikaan muutettu sen voimassaoloaikana. Kertomusvuonna lakiin lisättiin periaatteellisesti merkittävä säännös, joka koskee yleissitovien työehtosopimusten julkaisemista joko suomen tai ruotsin kielellä ja käännöksenä toisella kansalliskielellä.

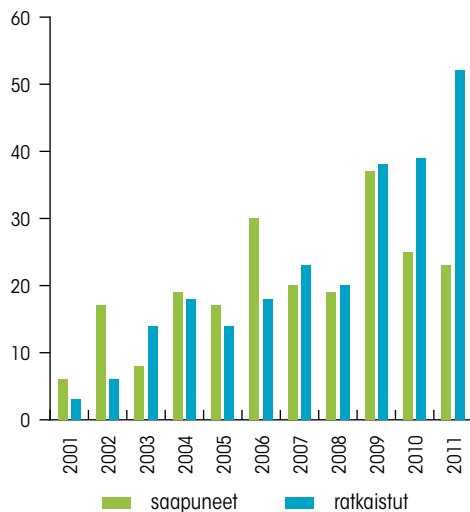
Valtioneuvoston kanslia asetti ajalle 2.11.2011–31.12.2012 Kansalliskielistrategia-hankkeen, jossa laaditaan hallitusohjelman mukaisesti pitkän aikavälin kielistrategia kahden elinvoimaisen kansalliskielen kehittämiseksi sekä konkretisoidaan sen pohjalta toimet hallituskaudelle.

Euroopan Neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen seurannasta huolehtiva neuvoa-antava komitea antoi kertomusvuonna raporttinsa, jossa käsitellään muun muassa kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpanoa.

5.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2011 kieliasioita ratkaistiin 73 ja toimenpiteisiin niistä johti 30 (41 %). Yleisin toimenpide oli käsityksen lausuminen (21). Esitykseen johti neljä ja muuhun toimenpiteeseen viisi asiaa.

Suurin osa ratkaisuista koski nytkin ruotsin kielen asemaa. Oikeudesta suomen kielen käyttöön oli kyse 17 ratkaisussa. Vieraiden kielten (pääosin englannin) käyttöä sivuttiin 11 asiassa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

Saamen kielen asemasta oli kyse yhdessä tarkastuksen perusteella omana aloitteena tutkitussa rajavartiolaitoksen palvelua ja lomakkeita koskeneessa asiassa. Rajavartiolaitoksen ryhdyttyä toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi asia ei johtanut enempään toimenpiteisiin (1068/2/11). YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle annettiin lausunto alkuperäiskansojen osallistumisoikeudesta päätöksentekoon (219/5/11). Saamen kielen asemaa edistettiin sanomalehdistön tukea koskevan valtioneuvoston asetuksen muutoksella. Tukea voidaan jatkossa myöntää myös saamenkielisille verkkojulkaisuille ja liitteille, jotka ilmestyvät suomen tai ruotsin kielellä julkaistavien lehtien yhteydessä. Saamenkielisellä väestöllä ei ole ollut omaa lehteä vuoden 2001 jälkeen.

OA otti omasta aloitteestaan esille kielelliset oikeudet automaattisessa liikennevalvonnassa. Sisäasiainministeriö (SM) sai vuonna 2010 OA:lta huomautuksen, koska liikenteen automaattinen kameravalvontajärjestelmä ei turvannut ruotsinkielisten kielellisiä perusoikeuksia. Poliisihallitukselta peräänkuulutettiin aktiivisempaa otetta asiaan. Järjestelmän puutteita ei kuitenkaan ole korjattu (3243/2/11*). Asian käsittely on kesken.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellään. Tämä korostui kertomusvuonna, kun perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteemana olivat edellisvuoden tapaan kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus (ks. jakso 3.5).

5.17.3 RATKAISUJA

AHVENANMAAN KIELELLISTÄ ERITYISASEMAA KOSKEVIA RATKAISUJA

Ahvenanmaata kuultaessa tulee käyttää ruotsia

OA arvioi OM:n ja ulkoasiainministeriön tapaa toimittaa maakuntaan ruotsinkielisen lausuntopyynnön liiteaineistoa pääsääntöisesti vain suomenkielisenä. Kyse oli säädösehdotusta (mietintöä) koskeneesta lausuntopyynnöstä (503/4/09*) ja maakunnan kuulemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvan kansallisen raportointivelvollisuuden yhteydessä (656/4/09*). OA katsoi, että ainakin silloin, kun ministeriössä arvioidaan maakunnan kuulemisen kynnyksen ylittyvän Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetulla tavalla, asiassa tulee menetellä itsehallintolain kirjeenvaihtokieltä koskevan sääntelyn mukaisesti. Tällöin maakuntaan tulee toimittaa lausuntopyynnön mukana kokonaisuudessaan ruotsinkielisenä se aineisto, josta lausuntoa pyydetään. Samalla OA korosti sitä, että kynnystä maakunnan kuulemiseen ei saa keinotekoisesti nostaa vain asiakirjojen kääntämiseltä välttymiseksi.

Tulkinnanvaraisempaa oli, kuinka tulisi toimia silloin, kun ministeriö pitäisi asianmukaisena varata maakunnan viranomaisille tai maakunnassa toimiville valtion viranomaisille tilaisuuden antaa lausuntonsa sellaisestakin lainvalmisteluhankkeesta, joka ei nimenomaan itsehallintolain tarkoittamalla tavalla välttämättä olisi erityisen tärkeä maakunnalle. OA korosti yhtäältä valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon viranomaisten sekä toisaalta maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välistä vuoropuhelua, jossa pyrittäisiin selvittämään asian merkitystä maakunnan kannalta ja sopimaan menettelytavoista yksittäisissä lausuntoasioissa.

Näiden päätösten johdosta OM käynnisti Ahvenanmaan kuulemista koskevan ohjeistuksen uusimisen (Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen kansallisissa säädösvalmisteluasioissa, selvityksiä ja ohjeita 49/2011). OA katsoi työryhmän ehdotuksista antamassaan lausunnossa, että työryhmän konkreettiset

toimenpide-ehdotukset maakunnan aseman turvaamiseksi lausuntomenettelyssä olivat sopusoinnussa hänen aiemmin esittämiensä yleisten linjausten kanssa (4208/5/11). Uudet ohjeet tulivat voimaan vuonna 2012 (OM 44/08/2011).

Ahvenanmaalle lähetettävät kuulustelu-pöytäkirjat tulee kääntää ruotsiksi

OA arvioi omasta aloitteestaan kuulustelupöytäkirjojen kääntämistä tilanteesta, jossa Ahvenanmaan poliisiviranomainen oli pyytänyt siellä vireillä olleessa esitutkinnassa virka-apua valtakunnan poliisilta valtakunnan alueella asuvan suomenkielisen epäillyn kuulustelemiseksi. Kysymys oli siitä, kenen kuuluu huolehtia suomeksi laaditun pöytäkirjan kääntämisestä ruotsiksi ja tästä aiheutuvista kustannuksista, kun Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen. Ahvenanmaan poliisihallintoa koskevan sopimusasetuksen nojalla maakunta ja SM voivat sopia kustannustenjaosta eri yhteyksissä. Maakunnassa ja valtakunnassa nyt esillä olleesta asiasta oli kuitenkin esitetty eriäviä näkemyksiä.

OA korosti osapuolten välisen vuoropuhelun merkitystä asian ratkaisemisessa. OA toi esiin myös sen, että jos keskusrikospoliisin (KRP) kääntäjät olivat SM:n ilmoittamalla tavalla maksutta myös Ahvenanmaan poliisin käytössä, miksi valtakunnan poliisin Ahvenanmaan poliisiviranomaista varten laatimia kuulustelupöytäkirjoja ei käännettä KRP:ssä ennen kuin ne toimitetaan maakuntaan. Tällöin Ahvenanmaan poliisiviranomaisen ei tarvitsisi itse erikseen käännettää pöytäkirjaa KRP:ssä. OA korosti, että ruotsin kieli on yksi perustuslaissa ja itsehallintolaissa turvattu Ahvenanmaan itsehallinnon kulmakivistä. Tämä ilmenee käytännössä muun muassa itsehallintolain kirjeenvaihtokieltä koskevasta sääntelystä, joka lähtee perimmältään siitä, että valtakunnan viranomaiset saavat toimittaa maakunnan viranomaisille vain ruotsinkielistä aineistoa. OA pyysi SM:ää ja Ahvenanmaan maakunnan hallitusta ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (1340/2/09).

Osapuolet ilmoittivat päässeensä ratkaisuun, jossa kaikki suomenkieliset kuulustelupöytäkirjat käännettään KRP:ssä ennen niiden toimittamista Ahvenanmaalle, jolle menettelystä ei aiheudu kustannuksia. Asia ei antanut aihetta OA:n jatkotoimenpiteisiin.

Virheellinen menettely laskun lähettämisessä

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus oli lähettänyt ahvenanmaalaiselle asianajotoimistolle suomenkielisen laskun. Palvelukeskus myönsi virheen ja ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin menettelytapojensa läpikäymiseksi niin, että vastaisuudessa virhe ei toistuisi. OA kiinnitti palvelukeskuksen huomiota huolellisuuteen käsiteltäessä laskutusasioita, joilla on liityntä yksikielisesti ruotsinkieliseen Ahvenanmaahan (1914/4/10).

Hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten kääntäminen

Hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten kääntäminen ruotsiksi olisi OA:n mukaan perusteltua julkiselle vallalle asetetun perusoikeuksien edistämiseksi ja kielellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, vaikka työ- ja elinkeinoministeriöllä (TEM) ei ole nimenomaista laista johtuvaa velvoitetta kääntää tällaisia yksityisoikeudellisen yhdistyksen julkaisemia suosituksia. Kääntämisvelvollisuutta ei OA:n mukaan voida johtaa myöskään Ahvenanmaan itsehallintolaista, mutta maakunnan yksikielisyydestä seuraa, että kääntämisen tarve on siellä käytännössä suurempi kuin Manner-Suomessa (2363/4/10; ks. samasta asiasta myös 3232/4/06*, 2825/2/08* ja 930/2/10*).

Elinkeino-oikeuden hakijalta voidaan edellyttää ruotsin kielen taitoa

Kantelija oli tyytymätön siihen, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus oli kieltäytynyt myöntämästä yritykselle elinkeino-oikeutta sillä perusteella, että yrityksen toimintakieli ei ollut ruotsi. OA totesi, että Ahvenanmaalla on perustuslaissa turvattu itsehallinnollinen asema, mikä näkyy muun muassa siinä, että sillä on itsenäistä lainsäädäntövaltaa. Asiaa koskeva maakuntalaki jättää sijaa maakunnan hallituksen harkinnalle siinä, millaisia ehtoja elinkeino-oikeuden myöntämiselle asetetaan. Maakunnan hallitus on tavallisesti asettanut ehdoksi sen, että hakijan toimintakielen tulee olla ruotsi. Se, että kantelija ei ollut kyennyt kommunikoidaan maakunnan hallituksen kanssa ruotsiksi samoin

kuin se, että hakijana toimineen yhtiön internet-sivut eivät olleet ruotsiksi, viittasivat siihen, että toimintakielelle asetettua ehtoa ei kyettäisi täyttämään. Maakunnan hallitus ei ollut menetellyt lainvastaisesti tai käyttänyt väärin sille kuuluvaa harkintavaltaa (3723/4/09).

VIRANOMAISEN ON ESIINNYTTÄVÄ VIRALLISELLA NIMELLÄÄN

OA arvioi neljään kanteluun antamassaan päätöksessä Liikenteen turvallisuusviraston ja Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalveluiden kuntayhtymän menettelyä niiden käyttäessä Carea- ja Trafi-nimiä virallisten nimiensä yhteydessä. OA korosti sitä, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen nimikysymys on tärkeä hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Viranomaisten nimien, myös lyhenteiden ja muiden oheisnimien, laatimista varten tulisi luoda yhdenmukainen käytäntö, jossa otetaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja maan kielellisen kulttuuriperinnön vaaliminen. OA esitti arvioitavaksi, tulisiko viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen nimien laadinnan kriteereistä ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen roolista nimikysymyksissä säätää nimenomaisesti erikseen. OA lähetti päätöksensä hallintolain ja kielilain valmistelusta vastaavalle OM:lle, hallinnon kehittämisestä vastaavalle valtioväestöministeriölle sekä Kotimaisten kielten tutkimuskeskusta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle (2745*, 2995*, 3581* ja 3706/4/10*; ks. laajemmin 5.23).

PAKKAUSMERKINTÄASETUS ON PERUSTUSLAIN JA KIELILAIN VASTAINEN

Kielilain mukaan kulutushyödykkeeseen lain mukaan merkittävät tiedot on oltava yksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa ainakin asianomaisten kunnan kielellä ja kaksikielisessä kunnassa ainakin molemmilla kansalliskielillä. Kauppa- ja teollisuusministeriön pakkausmerkintöjä koskevan asetuksen kielisäännöksissä sen sijaan lähdetään siitä, että pakollisissa pakkausmerkinnöissä voidaan ruotsin asemesta käyttää norjaa tai tanskaa. Lisäksi sääntely mahdollistaa sen, että kaksikielisissä kunnissa voidaan eräissä tapauk-

sisssa käyttää vain joko suomea tai ruotsia. Tällainen kielisääntely on OA:n mukaan ristiriidassa perustuslain ja kielilain peruslähtökohtien kanssa, minkä vuoksi pakkausmerkintöjen asianmukaisuutta valvovat viranomaiset eivät perustuslain nimenomaisen säännöksen perusteella saa toiminnassaan soveltaa sitä.

OA saattoi maa- ja metsätalousministeriön (MMM) tietoon käsityksensä, että sen olisi tullut omatoimisesti ryhtyä toimenpiteisiin asetuksen kielisäännösten perustuslain ja kielilain vastaisuuden johdosta sen jälkeen, kun elintarvikelainsäädäntötehtävät oli siirretty sen toimialaan vuoden 2008 alusta lukien. Koska näin ei ollut tehty, OA katsoi MMM:n passiivisuudellaan laiminlyöneen velvollisuutensa edistää kuluttajien kielellisiä perusoikeuksia ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (368/4/10*).

Ministeriö ilmoitti, että pakkausmerkintöjen kielisääntely arvioidaan uudelleen pakkausmerkintöjä koskevan EU-asetuksen voimaantulon myötä.

LIPUNTARKASTUKSESTA TULEE ILMOITTA MOLEMMILLA KANSALLISKIELILLÄ

OA tutki omasta aloitteestaan kielellisten oikeuksien toteutumisen joukkoliikenteen lipuntarkastuksessa. Tarvemmin OA arvioi sitä, miten kaksikielisyyttä näkyy ja osoitetaan omatoimisesti lipuntarkastajien toiminnassa. Lipuntarkastuksen aloittamisesta ilmoittaminen on matkustajan näkökulmasta merkityksellinen tieto, koska se liittyy toimenpiteeseen, josta voi seurata matkustajalle tarkastusmaksu. OA:n mukaan kaksikielisen viranomaisen lipuntarkastajan tulee käyttää oma-aloitteisesti molempia kansalliskieliä ilmoittaessaan lipuntarkastuksesta. Tämän jälkeen asiointi jatkuu matkustajan kanssa sillä kansalliskielellä, jota tämä itse käyttää tai ilmoittaa haluavansa käyttää. OA pyysi Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymää (HSL) ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (4309/2/10*).

HSL ilmoitti ohjeistaneensa matkalippujen tarkastajia ilmoittamaan tarkastuksen alkamisesta molemmilla kansalliskielillä. Asia ei antanut aiheutta OA:n jatkotoimenpiteisiin.

YLIOPISTO EI VOI SIVUUTTA HALLINTOKIELTÄÄN TYÖPAIKKA- ILMOITUKSISSAAN

OA tutki kolmen valtakunnallisessa sanomalehdessä julkaistun työpaikkailmoituksen johdosta omasta aloitteestaan kysymyksen yliopistojen työpaikkailmoituksissa käytettävästä kielestä. Kaksi ilmoituksista oli pelkästään englanninkielisiä ja yksi osin suomenkielinen ja osin englanninkielinen. OA piti lähtökohtana, että työpaikkailmoitukset julkaistaan ensisijaisesti kokonaisuudessaan yliopistolain mukaisella hallintokielellä. Lisäksi ne voidaan julkaista myös muilla kielillä, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Sen sijaan hallintokielen sivuuttaminen ei ole oikeudellisesti hyväksyttävää esimerkiksi kustannussyistä tai sillä perusteella, että haettavana oleva tehtävä edellyttää jonkin vieraan kielen taitoa (30*, 523* ja 1337/2/09*).

MUITA RATKAISUJA

Oikeutta käännöksiin koski kahdeksan ratkaisua. Kuluttajavirasto menetteli virheellisesti, kun se oli lähettänyt äidinkieleltään suomenkieliselle kantelijalle ruotsinkielisen asiakirjan, jota ei pyynnöstä huolimatta käännetty suomeksi (684/4/11). Samoin Elintarviketurvallisuusvirasto menetteli virheellisesti lähettäessään asiakirjan kantelijalle aluksi vain englanniksi (1327/4/11). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sen sijaan ei menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut toimittanut asianosaiselle käännöksiä tämän vaihdettua äidinkieleltään kesken asian käsittelyn (2725/4/11). Kansaneläkelaitoskaan (Kela) ei menetellyt virheellisesti lähettäessään ulkomaalaiselle asiakkaalle suomenkielisen päätöksen, kun tarjolla oli ollut tulkkauapua (2979/4/10). Myöskään enemmistökieleltään suomenkielisen virka-alueen poliisi ei menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut kääntänyt päätöstä englanniksi eikä ruotsiksi englanniksi vireille pannussa asiassa (569, 629 ja 3855/4/11). KRP:kään ei menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut kääntänyt esitutkintapöytäkirjaa kokonaisuudessaan epäillyn ymmärtämälle vieraalle kielelle (4513/4/09*).

Tiedottamista koski neljä ratkaisua. Suurlähetystön puhelinnauhoite oli kielilain vastainen, koska se oli laadittu vain suomeksi ja englanniksi, muttei ruotsiksi (1891/4/10*). Kaksikielisen poliisilaitoksen tiedottaminen oli kielilain vastaista, kun kaikkia yleisölle suunnattuja tiedotteita ei ollut julkaistu verkkosivuilla molemmilla kansalliskielillä (2762/4/09*). TEM sen sijaan ei menetellyt virheellisesti aineistojen julkaisemisessa, koska tilastojulkaisut ja Työpoliittinen aikakauskirja eivät kuuluneet kielilaissa tarkoitetun kaksikielisen julkaisemisvelvollisuuden piiriin (1308/4/10). Oma aloitteena tutkittu Helsingin kaupungin liikennelaitoksen menettely raitiovaunuliikenteen poikkeusjärjestelyistä tiedottamisessa ei johtanut toimenpiteisiin (4742/2/09*).

Liikennevalvontaa koski kolme tapausta, joissa ruotsinkielisten autoilijoiden kielelliset oikeudet eivät toteutuneet. Yhden kantelijan saama rikesakkomääräys oli ollut sekakielinen eli valmis kaksikielinen lomakepohja oli täytetty osin suomeksi ja osin ruotsiksi (463/4/10*). Toisessa tapauksessa kantelijalle oli annettu todistus rekisterikilpien poisottamisesta ja tilapäinen ajolupa käyttämällä suomenkielistä lomakepohjaa (3463/4/09*). Kolmannessa tapauksessa kantelija oli saanut poliisilta suomenkielisen kutsun rangaistusvaatimuksen tiedoksiantotilaisuuteen, eikä hän ollut saanut asiaansa hoidettua lainkaan ruotsiksi otettuaan poliisilaitokseen yhteyttä puhelimitse (3624/4/09).

Poliisi menetteli lainvastaisesti myös, kun kuulustelupöytäkirja oli laadittu suomeksi, vaikka äidinkieleltään vieraskielinen henkilö oli kuulustelussa käyttänyt valintansa mukaan ruotsia (125/4/10).

Terveystieteidenhuollossa kielelliset oikeudet eivät toteutuneet, kun kaksikielisen kunnan terveyskeskuksen päivystyksessä ei ollut saatavilla ruotsinkielistä palvelua. Kaksikielisen kunnan velvollisuus järjestää terveydenhoitoa molemmilla kansalliskielillä koskee myös tilanteita, joissa kunta järjestää nämä palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa (1368/4/10). Suomenkielisen palvelun saamisesta kaksikielisessä terveyskeskuksessa oli kyse ratkaisussa 3846/4/09. Potilasasiakirjojen kieltä ja kielellisiä oikeuksia terveyspalveluiden järjestämisessä arvioitiin ratkaisussa 1962/4/09* ja 661/4/10* (ks. 5.10.2 ja 5.10.4).

Ongelmia kielellisten oikeuksien toteutumisessa oli myös muussa asiakaspalvelussa. Häätäkeskus menetteli lainvastaisesti, kun ruotsia käyttäneeltä soittajalta oli ensin tiedusteltu, osaako tämä puhua suomea, eikä toista puhelua ollut ohjattu ruotsinkielentaitoiselle päivystäjälle (1455/4/10*). Työ- ja elinkeinotoimisto laiminlöi palveluvelvollisuuttaan, kun se ei ollut kiinnittänyt huomiota asiakkaan ruotsin kielen taitoon eikä ollut ryhtynyt palvelemaan tätä ruotsiksi senkään jälkeen, kun asiakas oli esittänyt toiveen saada asioita ruotsiksi (2965/4/10). Kelan asiakasneuvojan kielitaito taas ei ilmeisesti ollut täysin riittänyt asiakkaan kanssa keskustelemiseen niin, että tälle olisi jäänyt oikea käsitys asian hoitamisesta (2207/4/10).

Myös ylioppilastutkintolautakunta menetteli virheellisesti, kun ylioppilaskokeen koekysymyksen ruotsinkielisessä versiossa oli käytetty ilmaisua, joka ei vakiintuneesti esiinny ruotsin kielessä (3753/4/09*; ks. myös 5.16.4).

OA otti kantaa myös aistivammainen asemaan hallintomenettelyssä todeten, että heidän positiiviseen erityiskohteluunsa on vankat perusteet. Hallintolain sääntely tulkitsemisesta ja kääntämisestä koskee vain sellaisia asioita, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Ainakin niissä tilanteissa, joissa tällaista asiaa käsiteltäessä on havaittu asianosaisen olevan aistivammainen, viranomaisen olisi perusteltua olla oma-aloitteinen myös asiakirjan tiedoksiantovaiheessa eikä vain odottaa asiakkaan mahdollista yhteydenottoa. Vaikka hallintolaki ei tunne suullista tiedoksiantoa, tulkitsemis-, palvelu- ja neuvontavelvollisuuksien näkökulmasta viranomainen voisi ottaa esimerkiksi näkövammaiseen asiakkaaseen puhelimitse yhteyttä ja ilmoittaa, että tietynsisältöinen ratkaisu tai muu asiakirja on odotettavissa lähiaikoina kirjallisessa muodossa. Kyse on viime kädessä siitä, miten tapauskohtaisesti voitaisiin mahdollisimman hyvin yhdistää kirjallinen tiedoksianto ja päätöksen sisällön tulkitseminen niin, että aistivammaisten yhdenvertaisuus hallintoasioissa tulisi turvatuksi (1461/4/10*).

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 *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

5.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Jo viime vuosikymmenellä aloitettua Verohallinnon toimintatapojen muutosta on edelleen jatkettu. Alueellisista toimintayksiköistä on siirrytty veronmaksaja-asiakaiden ryhmittelyn mukaisiin valtakunnallisiin toimintoihin. Verohallinnosta annetun lain (503/2010) nojalla Verohallinto on kaikessa verotuksessa toimivaltainen viranomainen. Verohallinnon sisällä tehtävät jaetaan yksiköiden kesken. Niiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tätä verohallinnon yksiköistä annettua valtioneuvoston asetusta (563/2010) muutettiin 22.9.2011 siten, että Verohallintoon muodostetaan 1.1.2012 alkaen Henkilöverotusyksikkö, jonka toimialueena on koko maa. Vuoden 2012 alusta lähtien Verohallinnon yksiköitä ovat Yritysverotusyksikkö, Henkilöverotusyksikkö, Verotarkastusyksikkö, Veronkanto- yksikkö ja muut yksiköt sekä Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö. Lisäksi vuoden 2011 alusta Harmaan talouden selvitysyksiköstä muodostettiin Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö. Verohallinnon uudistamisen viimeisenä vaiheena on valtakunnallisen Verohallinnon verotuksenoikaislautakunnan muodostaminen vuoden 2013 alussa.

Valtiovarainministeriö (VM) toimii asiantuntijana Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmistelusta ja osallistuu Verohallinnon kehittämiseen. VM ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

AOA Sakslin kävi 8.12.2011 tutustumiskäynnillä VM:n vero-osastolla. Ylijohtaja Lasse Arvela esitti yleiskatsauksen vero-osaston toiminnasta ja ajankohtaisista

lainsäädäntöhankkeista. AOA kertoi oikeusasiamiehen kansliaan saapuneiden kanteluiden perusteella toteutusta käsittelevän viivästymisestä erityisesti Pääkaupunkiseudun verotoimistossa ja Yritysverotusyksikön Sisä-Suomen eräässä toimipisteessä. AOA toi esiin huolensa henkilöstön jaksamisesta jatkuvien organisaatiomuutosten paineesta ja muutosten mahdollisista vaikutuksista myös työnjohtoon. Ylijohtaja Arvelan mukaan asiakaspalvelujen kehittämisen tavoitteena on töiden tasaisempi jakautuminen valtakunnallisesti. Myös henkilöverotuksessa siirytään 1.1.2012 lähtien valtakunnalliseen toimintamalliin, jossa on koko maan kattava työjono. Näin myös henkilöverotuksen verovalmistelu jakaantuu tasaisesti eikä yksittäisiin toimipisteisiin pitäisi syntyä ruuhkia. Ylijohtajan mukaan saatua palaute otetaan esille Verohallinnon kanssa pidettävässä kuukausipalaverissa.

5.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ratkaistiin noin sata kappaletta. Kantelujen määrä kasvoi jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna. Toimenpiteisiin johti yhdeksän kantelua ja yksi oma aloite. Huolimatta verolainsäädännön vaikeaselkoisuudesta ja verotuksen luonteesta massamenettelyynä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa, kantelujen määrä ja myös toimenpideratkaisujen määrä on melko pieni. Tähän saattaa syynä olla se, että verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskoh- taisen sääntelyn sekä hallinnon uusien palvelukana- vien vuoksi asiakkaat eivät ole kokeneet tarvetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen.

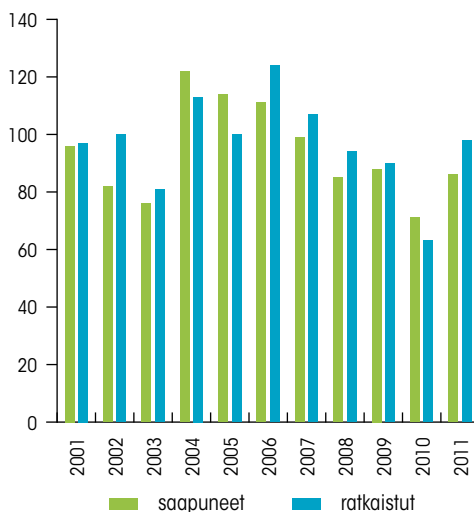
Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia. Kantelut kohdistuivat usein veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden päätöksiin ja niiden perusteluihin. Monissa kanteluissa eduskunnan oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan toimitettua verotusta tai muutoksenhakuviranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona eikä sitä täydentävänä muutoksenhakukeinona. Kanteluvastauksissa selvitettiin oikeusasiamiehen toimivaltaa sekä selostettiin

verotus- ja oikeuskäytäntöä. Joskus kantelut kohdistuivat verolakien säännöksiin. Tällöin kantelijoille pyrittiin selvittämään lakien esitöiden perusteella niiden taustalla olevia näkökohtia ja erityisesti eduskunnan valtiovarainvaliokunnan arvioita.

Verohallinnossa otettiin vuoden 2010 alussa käyttöön oma-aloitteisia veroja koskeva verotilijärjestelmä. Siihen siirtyminen oli sekä Verohallinnolle että sen asiakkaille iso tekninen ja menettelyllinen muutos. Erään kantelijan mukaan hän oli lähettänyt tammikuun, helmikuun ja maaliskuun kuukausiveroilmoitukset postissa ajallaan ja maksanut maksut samoina päivinä Verohallinnon tilille. Verohallinnon selvityksen mukaan kuitenkin tammikuun ilmoituksen ennakonpidätyksen määrää koskeva kohta oli täyttämättä, minkä vuoksi tieto siitä ei välittynyt kantelijan tarkoittamalla tavalla tiliotteelle 1/2010, vaan sen saldo oli ennakonpidätyksen määrän verran positiivinen. Kantelija toimitti Verohallinnolle korjauspyynnön. Verohallinnossa kantelijan korjauspyyntö käsiteltiin kahdessa toisistaan erillisessä menettelyssä. Korjauspyyntö luettiin sekä ltellan optisessa lukupalvelussa että käsiteltiin Verohallinnossa manuaalisesti. Tämä Verohallinnon virheellinen korjausmenettely toistui kantelijan toimitaessa uuden korjausilmoituksen. Verohallinnon menettely johti siihen, että huolimatta siitä, että kantelija oli tosiasiallisesti suorittanut maksuvelvoitteensa ja myös pyrkinyt korjaamaan tiliotteiden virheet, hänen verotilinsä osoitti kuitenkin runsaan kahden tuhannen euron negatiivista saldoa.

Verohallinnon selvityksen mukaan sen menettelytapoja oli korjattu siten, että korjauspyyntöjen liitteenä olevia kausiveroilmoituksia ei enää käsitellä automaattisesti verotilille kirjattavina lisäilmoituksina, vaan virkailijat käsittelevät ne korjauspyyntöjen yhteydessä. Kantelijan kohdalla Verohallinnon virheet korjattiin 31.5.2010.

AOA totesi, että sen sijaan, että Verohallinnossa olisi asianmukaisesti selvitetty ja tutkittu kantelijan kirjalliset korjauspyynnöt ja niiden liitteet, verotilille kirjattiin maksuvelvoitteita niin ltellan optisessa lukupalvelussa kuin Verohallinnon virkailijoiden manuaalisessa korjausmenettelyssä. Tämä johti puuttuvan ennakonpidätyksen määrän virheelliseen korjaamiseen useam-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

paan kertaan. AOA:n mukaan Verohallinto laiminlöi kantelijan korjausilmoitusten asianmukaisen käsittelyn. Kun kantelija korjausilmoituksiin ja niiden liitteisiin ei perehdytty huolellisesti eikä asiaa selvitetty riittävästi, tämä johti virheellisen korjausmenettelyn toistumiseen. AOA kiinnitti Verohallinnon huomiota siihen, että sen menettelytapojen muutos voi johtaa toivotuun lopputulokseen vain, jos Verohallinnon virkailijat täyttävät velvollisuutensa asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä (1675/4/10).

Erään toisen verotiliä koskevan kantelun perusteella Verohallinto ilmoitti, että se on täsmentänyt ja korjannut verotilin saldoilmoitusten sanamuotoa sellaisessa tilanteessa, jossa verovelvollisen verotili on negatiivinen sen vuoksi, että arvonlisäveron palautusta ei ole vielä ehditty käsitellä. Saldoilmoitukseen on lisätty maininta siitä, että negatiivista saldoa, siltä osin kuin siihen sisältyy palautettavaa veroa, ei tarvitse maksaa niin kauan kuin veron palautusasiaa ei ole käsitelty. Verohallinto ilmoitti myös, että siinä yhteydessä, kun verotiliohjeita päivitetään, niitä tullaan täsmentämään saadun asiakaspalautteen perusteella (1205/4/10).

Kantelijan vuoden 2008 verotuksen toimittaminen ja esitetyttyyn veroilmoitukseen tehtyjen muutosten käsitteleminen oli jäänyt tekemättä, koska Verohallintoon palautettu lomake oli siellä kadonnut. Koska asiakirjojen katoaminen havaittiin vasta 27.10.2009 tai sen jälkeen kantelijan verotusta, jossa vähennysvaatimukset olisi huomioitu, ei ehditty toimittaa säännönmukaisessa ajassa ennen verotuksen toimittamisen päättymistä 31.10.2009. Menettelyn seurauksena kantelijan verotusta ei toimitettu asianmukaisella tavalla siten, että hänen esittämänsä vähennysvaatimukset olisi käsitelty ja tutkittu. Verotus toimitettiin pelkästään esitetytyn veroilmoituksen tietojen mukaan. Kantelija joutui maksamaan jäännösveron ja tekemään tähän toimitettuun verotukseen oikaisuvaatimuksen. Vaikka veroilmoituksen katoaminen ja verotuksen toimittaminen puutteellisin tiedoin johtuivat Verohallinnon omasta menettelystä, verojohtaja ja toimistopäällikkö eivät kanteluun antamissaan selvityksissä pahoitelleet virhettä ja siitä kantelijalle aiheutunutta haittaa ja vaivaa. Kantelijan mukaan häneen ei myöskään otettu asian johdosta yhteyttä eikä häntä ohjattu asiassa.

AOA kiinnitti verojohtajan ja toimistopäällikön huomiota viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat asianmukaisesti. Tähän asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös hallinnon asiakkaiden asianmukainen palvelu ja ohjaaminen heidän menettelyllisissä oikeuksissaan. Kun viranomainen havaitsee tekemänsä virheen, sen tulee mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä korjaamaan virhe selvittämällä hallinnon asiakkaalle tapahtunutta ja ohjaamalla häntä asiassa. AOA:n mukaan verotoimiston tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle virheellisellä menettelyllään hänelle aiheuttamansa haitta ja vaiva. Hyvitys voi olla aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö tai rahallinen korvaus. Verotoimiston selvityksestä ei ilmene, että se olisi tällä tavalla ottanut vastuuta virheellisestä menettelystään ja pyrkinyt palauttamaan kantelijan luottamusta toimintaansa (424/4/10*).

Verotoimisto esitti kantelijalle anteeksipyyntönsä siitä, ettei hänen asiassaan menetelty asianmukaisella tavalla eikä hänelle annettu ajallaan riittävää ohjausta. Verotoimisto myös pahoitteli kantelijalle aiheutunutta haittaa ja vaivaa.

Eräässä kantelussa arvosteltiin Pääkaupunkiseudun verotoimistoa siitä, että kantelijan tiedusteluihin ei vastattu. Kantelija oli pyytänyt verotoimistosta selvitystä siitä, miksi hänen tuli maksaa kunnallisveroa Suomeen, vaikka Tanskassa asuvana hänellä ei viimeiseen 35 vuoteen ollut syytä käyttää mitään kunnallisia palveluja Suomessa. Hän tiedusteli asiaa kaksi kertaa verotoimistolta, mutta ei saanut niihin vastausta. Pääkaupunkiseudun verotoimiston selvityksen mukaan tiedustelut liitettiin verotusasiakirjoihin. Vastauksena kantelijan kysymykseen viitattiin rajoitetusti verovelvollisten verottamisesta annetun lain säännöksiin, joiden mukaan rajoitetusti verovelvollista verotetaan progressiivisen tuloveroasteikon ja kuntien keskimääräisen tuloveroprosentin perusteella. Keskimääräinen kuntien tuloveroprosentti oli 18,5 % vuonna 2009 ja 19 % vuonna 2010. Kantelija ei siten ollut maksanut tuloistaan mitään kunnallisveroa, vaan kuntien keskimääräistä tuloveroa, joka tilitetään valtiolle.

Asiakirjoista ilmeni, että Pääkaupunkiseudun verotoimisto vastasi kantelijan yksilöityyn ja selkeään tiedusteluun vasta hänen kanneltuaan oikeusasiamiehelle.

Verotoimiston selvityksestä ei ilmennyt, miksei kantelijalle vastattu aiemmin. Verotoimiston laiminlyönnin vuoksi kantelija jäi epätietoisuuteen verotuksensa toimituksen perusteista ja hän epäili, että syynä vastaamattomuuteen oli se, että hänen verotuksensa oli toimitettu väärin. AOA kiinnitti verotoimiston huomiota viranomaisen neuvonta- ja vastaamisvelvollisuuteen. Hänen mukaansa tämä velvollisuus on erityisen korostunut sellaisten asiakkaiden kohdalla, joilla ei enää ole kiinteitä siteitä Suomeen ja joiden on siten itse vaikea selvittää verotuksensa perusteita (2796/4/10).

5.18.3 RATKAISUJA

LÄHDEVERON PALAUTTAMISTA KOSKEVIEN HAKEMUSTEN KÄSITTELY VEROHALLINNOSSA

Eräässä oikeusasiamiehen kansliaan tulleessa kantelukirjoituksessa arvosteltiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua 25.5.2007 (KHO 2007:34) ja kantaa, jonka mukaan lähdeveroa voitiin palauttaa vain, jos Suomesta saatu ansiotulo oli vähintään 75 % henkilön vuoden kokonaistuloista. Tämän kantelun tutkimisen yhteydessä ilmeni, että vuotta 2006 aikaisempiin verovuosiin kohdistuvien ansiotulojen lähdeveron palautusvaatimusten käsittely oli ruuhkautunut Verohallinnossa. Tämän vuoksi omana aloitteena otettiin tutkittavaksi näiden vaatimusten käsittely Verohallinnossa. Oikeusasiamiehen kansliaan saapui vielä kolme näitä käsittelyn viipymistä koskevaa kantelua (931, 3658 ja 3852/4/10).

Verohallinnon tulkinta lähdeveron palauttamiselle

Verohallinnolta saatujen selvitysten perusteella se oli tulkinnut Euroopan Yhteisöjen tuomioon perustuvaa KHO:n 25.5.2007 antamaa ratkaisua siten, että lähdeveron palautus tuli kysymykseen vain, jos henkilön koko vuoden ansiotulot koostuivat kokonaan tai lähes kokonaan Suomesta saaduista ansiotuloista. Verohallinnon tulkinnan mukaan lähes kokonaan tarkoitti vähintään 75 % henkilön ansiotuloista. Rajoitetusti ve-

rovelvollisten eläkkeensaajien 35 %:n mukaan pidätetty lähdeveroa palautettiin vain, jos henkilö saattoi osoittaa asuinvaltion veroviranomaisen todistuksella, että tämä 75 %:n tuloaraja ylittyi. Verohallinnon tulkinta perustui lähdeverolain muuttamisesta annetun lain 856/2005 esitöissä hyväksytyyn kantaan, jonka mukaan yhtäläiset verotukselliset edut tulisi myöntää vain silloin, kun rajoitetusti verovelvollinen saa pääosan verotettavasta tulostaan lähdevaltiosta.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, erityisesti tuomioiden C-234/01, C-2890/04 ja C-440/08, perusteella ja oikeuskirjallisuudessa esitetyn käsityksen valossa on epäselvää, onko Verohallinnon omaksumaa tulkinta unionin lainsäädännön mukainen. Euroopan komissio on lähettänyt Suomelle kysymyksen Suomen verolainsäädännön syrjivyydestä muun ohella, kun toisessa jäsenvaltiossa asuvien ja pientä ansiotuloa saavien tuloihin sovelletaan 35 %:n tasaveroastetta eivätkä kuluvähennykset ole mahdollisia. Suomen valtio on sittemmin vastannut tähän kysymykseen. Ulkoasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan komissio ei hyväksynyt Suomen antamaa vastausta, mutta se ei ole aloittanut asiassa Suomea vastaan varsinasta rikkomusmenettelyä.

Kantelijat olivat saattaneet verotuksen oikaisulautakunnan päätökset hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Ensimmäinen kantelija oli hakenut KHO:lta lupaa valittaa hallinto-oikeuden antamaan päätökseen. Toisen kantelijan verovalitus oli vireillä hallinto-oikeudessa. KHO:n kirjaamosta ja Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamosta varmistettujen tietojen mukaan asiat olivat edelleen vireillä näissä tuomioistuimissa. Kolmas kantelija oli saanut hallinto-oikeuden päätöksen verovalitukseensa, mutta hän ei verotoimiston tietojen mukaan ollut hakenut siihen valituslupaa KHO:lta.

Vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on tulkinnanvaraista, onko Verohallinnon lähdeveron palautusten myöntämisessä noudattama linja unionin lainsäädännön mukainen, AOA:lla ei kuitenkaan ollut perusteita epäillä, että Verohallinto olisi asiassa ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Tämä johtui siitä, että Verohallinto oli voinut tukeutua hallituksen esityksessä (HE 856/2005 vp) esitettyihin lain perusteluihin, jotka myös valtiovarainvaliokunta oli mietinnössään

(VaVM 20/2005) hyväksynyt. Lisäksi kysymys unionin lain oikeasta tulkinnasta on vireillä kansallisissa tuomioistuimissa, joilla on mahdollisuus pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan velvollisuus ennakkoratkaisupyyntöä esittämiseen on osa unionin oikeutta soveltavien kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen yhteistyötä, jonka avulla pyritään siihen, että unionin oikeutta sovellettaisiin oikein ja tulkittaisiin yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Velvollisuutta ennakkoratkaisupyyntöä esittämiseen unionin oikeuden tulkintaa koskevassa kysymyksessä ei kuitenkaan ole, jos ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos siitä ei ole mitään perusteltua epäilyä.

Näillä perusteilla AOA katsoi, että Verohallinto on siten voinut odottaa hallinto-oikeuden ja KHO:n ratkaisuja.

Eräiden hakemusten käsittelyn kesto Verohallinnossa

Lähdeveron palautushakemuksia saapui Verohallintoon runsaat 4 500 kappaletta. Hakemukset käsiteltiin keskitetysti Pääkaupunkiseudun verotoimiston kansainvälisen henkilöverotuksen osastolla. Huolimatta siitä, että Verohallinto oli pyrkinyt tiedottamaan menettelytavoista ja hakemusten käsittelyssä vaadittavista selvityksistä, hakemukset olivat usein kovin puutteellisia. Tämän vuoksi jouduttiin pyytämään lisäselvityksiä. Helmikuusta 2008 alkaen lisäselvityksiä pyydettiin 3 960 hakemuksessa.

Lähdeveron palautushakemuksista annettuihin päätöksiin oli tehty oikaisuvaatimuksia vuoden 2009 marraskuun loppuun mennessä 117 kappaletta. Valtaosa niistä käsiteltiin alle kymmenen kuukauden käsittelyajassa. Hieman alle kolmanneksen käsittelyaika oli yli kymmenen kuukautta. Osastolla oikaisuvaatimusten käsittelyyn oli resursoitu vain yksi henkilö. Vain ne oikaisuvaatimukset, joissa oli tarvittavat tiedot pystyttiin käsittelemään heti. Tulkinnallisten ja puutteellisten oikaisuvaatimusten johdosta asiakkaisiin oltiin yhteydessä. Lisäksi saadun selvityksen mukaan ylimääräiseen tehtävään käytettävissä olevan henkilökunnan vähäisyyden vuoksi lähdeveron palautushakemusten käsittely kokonaisuudessaan priorisoitiin pääosin oikaisuvaatimusten käsittelyn edelle.

Kahden ensimmäisen kantelijan hakemusten kokonaiskäsittelyajat Verohallinnossa olivat kohtuuttoman pitkät, 35 ja 42 kuukautta. Myös kolmannen kantelijan hakemusten kokonaiskäsittelyaikaa, 30 kuukautta, voidaan pitää liian pitkänä. Perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluu, että jokainen saa asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. AOA:n mukaan näiden lähdeveron palautushakemusten käsittelyaika Verohallinnossa ei ollut kohtuullinen. Kysymyksessä on ollut eläkkeensaajien lähdeveron palautushakemuksista ja lähtökohtaisesti jo varttuneimmista henkilöistä, jotka ovat joutuneet odottamaan hakemustensa käsittelyä Verohallinnossa useita vuosia.

Asioiden priorisointi ja niiden suureen määrään nähdä riittämätön käsittelijöiden määrä aiheuttivat sen, että oikaisuvaatimuksista osan käsittely viivästyi merkittävästi. Tämä puolestaan johti hakemusten kokonaiskäsittelyajan venymiseen kohtuuttomaksi. AOA:n mukaan näin merkittävä käsittelyn viivästyminen oli ollut lainvastainen. AOA antoi Verohallinnolle huomautuksen vastaisen varalle lähdeveron palautushakemusten käsittelyn lainvastaisesta viivästymisestä.

AOA Sakslinin päätös 20.12.2011,
dnro 4137/2/09*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN YRITYSVEROTOIMISTOSSA

Kantelija sai 27.1.2005 tekemiinsä oikaisuvaatimukseen verotuksen oikaisulautakunnan päätökset vasta 1.7.2010 eli viiden vuoden ja viiden kuukauden käsittelyajassa. Kantelijan ulosoton keskeytystä koskeva päätös muutettiin 25.11.2009 realisointikielloksi siten, että kantelijan omaisuutta sai ulosmitata, mutta ei myydä. Tämä päätös oli voimassa 28.2.2010 saakka. Päijät-Hämeen ulosottovirasto ulosmittasi kantelijan omistaman kiinteistön ja asunto-osakkeen päätöksellään 14.1.2010.

Sisä-Suomen yritysverotoimiston toimipisteen menettelyä jälkiverotusten toimittamisessa oli tukittu jo aikai-

semmin. OA Jääskeläinen antoi toimiessaan AOA:na 31.12.2009 päätöksen (3550/4/08) Sisä-Suomen veroviraston menettelyyn kantelijan yrityksen jälkiverotusten toimittamisessa. AOA huomautti vastaisen varalle verovirastoa sen laiminlyönnistä johtuneesta kantelijan veroasioiden käsittelyn puutteellisuudesta ja viivästyksestä. Hän saattoi tämän päätöksensä myös Verohallituksen tietoon.

Tämän päätöksen jälkeen oli kuitenkin taas ilmennyt Sisä-Suomen veroviraston yritysverotoimistossa kohutonta viivästystä ja toimeentuloa kantelijan jälkiverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyssä. Ylin laillisuusvalvoja oli vastaavaa asiaa koskevassa päätöksessään todennut, että Sisä-Suomen verovirasto oli organisaatiomuutoksen yhteydessä laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia ja valvoa verotusasioiden asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä. Tästä moitteesta ja tuon asian käsittelyn yhteydessä jo ilmitulleista saman verovirkailijan laiminlyönnistä huolimatta tilanteen oli annettu toistua verovirastossa. AOA:n mukaan tässä tilanteessa veroviraston johdolla olisi ollut erityisen painava työnjohdollinen velvollisuus ja vastuu huolehtia virkatehtävien asianmukaisesta hoitamisesta sekä tarvittaessa asioiden siirtämisestä toiselle käsittelijälle ja töiden organisoinnista siten, että asioiden vaativuus ja määrä eivät olisi olleet esteenä niiden asianmukaiselle käsittelylle viivytyksettä. Myös Verohallitus oli saatettu tietoiseksi tilanteesta.

AOA antoi Sisä-Suomen verovirastolle huomautuksen vastaisen varalle sen edellä selostetuista lainvastaisista laiminlyönneistä. Kantelija tapauksessa oli tapahtunut selvä laiminlyönti. Kantelijan perusoikeutena turvattua oikeusturvaa eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä oli loukattu. Veroviraston laiminlyöntien vuoksi hänen omaisuuttaan oli nyt myös ulosmitattu. AOA esitti Verohallinnolle, että sen tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle näillä lainvastaisilla laiminlyönneillä aiheutettu vahinko sekä haitta ja vaiva.

AOA Sakslinin päätös 5.7.2011,
dnro 1330/4/10*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Verohallinnon ilmoituksen mukaan se oli kantelijalle osoitetussa kirjeessä pahoitellut virheestä aiheutunutta haittaa. Kirjeessä oli myös todettu, että Verohallinto

pyrkii sopimaan aiheuttamansa taloudellisen vahingon korvaamisen. Kantelija oli esittänyt vahingonkorvausvaatimuksen, jota ei ollut eritelty eikä vahingon määrän perusteita ollut selvitetty. Verohallinto tutkii vaatimuksen, kun kantelija ilmoittaa, mitkä virheestä aiheutuneet kustannukset ja vahingot hän vaatii korvattavaksi. Verohallinto pyrkii asiassa sovinnolliseen ratkaisuun viivytyksettä.

VALITUSLUPA-ASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN KHO:SSA

Yhtiö ja osakas hakivat KHO:lta lupaa valittaa Turun hallinto-oikeuden päätöksistä 8.8.2008 saapuneilla valituslupa- ja valituskirjelmillä. Kun KHO ei myöntänyt 20.4.2010 antamillaan päätöksillä yhtiölle ja osakkaalle lupaa valittaa Turun hallinto-oikeuden 10.6.2008 antamista päätöksistä, hallinto-oikeuden päätöksissä ratkaistulla tavalla yhtiön ja osakkaan jälkiverotukset vuosilta 2000–2002 palautuivat Lounais-Suomen yritysverotoimistoon ja Satakunnan verotoimistoon toimitettavaksi uudelleen arvion mukaan. Yritysverotoimisto toimitti jälkiverotukset uudelleen 23.4.2010 ja verotoimisto 28.4.2010. Lounais-Suomen verotuksen oikaisulautakunta hylkäsi 19.4.2011 antamillaan päätöksillä yhtiön ja osakkaan oikaisuvaatimukset näistä uudelleen toimitetuista jälkiverotuksista.

Yhtiön ja osakkaan verotarkastus aloitettiin vuoden 2002 lokakuussa ja alustava verotarkastuskertomus lähetettiin yhtiölle 3.2.2004. Huolimatta siitä, että asian käsittely oli kestänyt jo runsaat seitsemän vuotta, verotusta koskeva muutoksenhaku oli edelleen kesken. KHO:ssa valituslupa-asiat tulivat vireille 8.8.2008 ja ne vietiin vasta 13.4.2010 esittelyyn. Asiat olivat vireillä KHO:ssa 20 kuukautta ilman minkäänlaisia aktiivisia toimenpiteitä ja asian luonteen selvittämistä. Asian asianmukaista käsittelyaikaa arvioitaessa juuri tällaiset pitkät toimeentulojaksot ovat sellaisia, joiden perusteella asian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen aiheettomasti viranomaisessa.

AOA:n mielestä kantelijoiden oikeusturvan toteutumisen arvioinnissa ei ollut merkitystä KHO:n esittämällä jaoston työtilanteeseen ja esittelijän muihin virkatehtäviin liittyvillä syillä. AOA:n mukaan KHO ei esittänyt

hyväksyttäviä perusteita näiden valituslupa-asioiden käsittelyn viivästymiselle. Tässä asiassa KHO:n menettelyn moitittavuutta korosti se, että kysymys oli asiasta, jonka hallinto-oikeus oli palauttanut verovirastolle jälkiverotuksen uudelleen toimittamista varten. Asia ei siten tullut ratkaistuksi KHO:n valituslupan hylkäävällä päätöksellä, vaan asia palautui veroviranomaisille jälkiverotusten toimittamiseksi uudelleen arvion mukaan. KHO:n menettely oli osaltaan johtanut siihen, että näiden jälkiverotusasioiden kokonaiskäsittelyaika oli jo tuohon mennessä venynyt kohtuuttomaan pitkään yli seitsemään vuoteen. Lisäksi uudelleen toimitetut jälkiverotukset johtivat yhtiön ja osakkaan jälkiverotusten tuntuvaan kiristymiseen ja lisätyille tuloille määrättyihin veronkorotuksiin.

AOA saattoi käsityksensä KHO:n laiminlyönnistä käsitellä yhtiön ja sen osakkaan valituslupa-asiat asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä KHO:n tietoon.

AOA Sakslinin päätös 20.6.2011,
dnro 704/4/10*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

5.19 YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, 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 liukuva. Ympäristöasiat kuuluivat AOA *Maija Saksli-*
nin ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

5.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ympäristönsuojelulain muutos 8.3. ja uusi jätevesiasetus lievensivät jätevesien käsittelyvaatimuksia viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla. Lisäksi ennen lainmuutoksen voimaan tuloa 68 vuotta täyttäneet kiinteistönomistajat vapautettiin tiukennetuista puhdistusvaatimuksista. Jätevesien käsittelyvaatimuksista käytiin vuoden aikana julkista keskustelua. Tämä näkyi myös kanteluissa. Vuoden 2011 alusta tuli voimaan laki kevenettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta, joka on voimassa Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Turussa. Lain tavoitteena on hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. Ympäristöministeriö (YM) käynnisti loppuvuodesta 2011 ympäristönsuojelulain ja -asetuksen uudistamista valmistelewan hankkeen.

Kaivoshankkeet ja erityisesti Talvivaaran kaivoksen ennakoitua suuremmat päästöt ja niistä aiheutuvat vaikutukset ilmaan ja vesistöön nostivat esiin uudentyyppiset kaivannaisteollisuuden ympäristönsuojelulle sekä ympäristölupien käsittelylle ja valvonnalle asettamat haasteet. Vuoden aikana julkisuudessa keskusteltiin myös turpeen otosta ja sen vesistö- ja muista ympäristövaikutuksista. Saarijärven kaupunki teki sekä oikeusasiamiehelle että EU:n komissiolle kantelun turpeen ottoa koskevasta Suomen viranomaisten ympäristölupakäytännöstä. Maa- ja metsätalousministeriön

asettama työryhmä luovutti mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen soiden ja turvemaiden kansalliseksi strategiaksi. Sen tarkoituksena oli sovittaa yhteen suojelu ja turpeen otto. Ehdotus sai luonnonsuojelujärjestöiltä voimakasta kritiikkiä.

5.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia, YM:ää ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan. Monesti OA:lta haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Aikaisempaa useammin kantelussa pyydettiin OA:ta puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken lain tarjoamat muistutuskantele- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei kuitenkaan yleensä puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan, jollei kysymys ole asian käsittelyn aiheuttomasta viivästyksestä. Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitelty usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ja siten myös asian tutkiminen ulottuvat usein pitkälle aikavälille. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan ympäristöasioissa vain harvoin.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristön kohdistuvassa päätöksenteossa.

Vuonna 2011 noin joka seitsemäs ratkaistu kantelu antoi aiheutta OA:n toimenpiteisiin. Huomiota kiinnitettiin hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä, vaikka ne herättivät ehkä yleisempääkin mielenkiintoa.

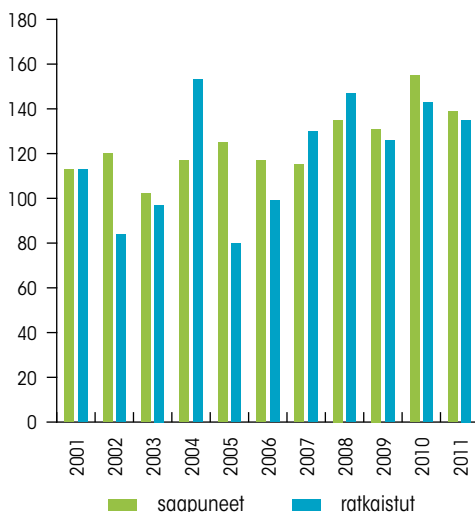
Ratkaistujen kanteluiden määrä jäi hieman pienemmäksi kuin saapuneiden uusien kanteluiden määrä. Ympäristökantelujen määrä on pitkään kasvanut. Vuot-

ta 2011 lukuun ottamatta niissä toimenpideratkaisujen määrä on ollut korkeampi kuin muissa asiaryhmissä keskimäärin.

Lähes kaksi kolmasosaa kanteluista koski rakennus- ja ympäristölupia, rakennus- ja ympäristövalvontaa, kaavoitusta sekä vesi- ja jätehuoltoon liittyviä asioita.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin valvontatoimenpiteiden tarpeellisuudesta tai riittävyydestä. Näissä asioissa kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa (lautakunta) ja saada siihen valituskelpoinen päätös (muun muassa 1211 ja 2907/4/09).

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät kantelut koskivat yleensä asunnossa mahdollisesti olevia terveyshaittoja. Terveystoimieluviranomaisista kanneltiin myös asioissa, jotka eivät kuulu terveydensuojeluviranomaisen tehtäviin. Tällaisia olivat esimerkiksi kiinteistön tai asuntokauppaan liittyvät riidat tai kuntotarkastusten suorittaminen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011

5.19.3 JÄRJESTÖTAPAAMISET

Kertomusvuonna AOA Sakslin tapasi Suomen Luonnonsuojeluliiton, Luontoliiton ja WWF:n edustajat järjestämässään yhteisessä tapaamisessa.

5.19.4 RATKAISUJA

LUVAN VOIMASSAOLOA JATKETTIIN YLI SALLITUN MÄÄRÄAJAN

Kunnanhallitus oli myöntänyt viideksi (5) vuodeksi luvan maa-ainesten ottamiseen. Ottomäärä oli kuitenkin jäänyt tänä aikana huomattavasti vähäisemmäksi kuin mitä lupa olisi sallinut. Kunnanhallitus oli luvan haltijan hakemuksesta jatkanut luvan voimassaoloaikaa alkuperäisen ottosuunnitelman mukaisesti ensin viidellä (5) ja sitten vielä kolmella (3) vuodella.



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Maa-ainesten ottoluvan voimassaoloajan umpeutuksessa luvan haltijan on yleensä haettava uutta ottolupaa toiminnan jatkamiseksi. Toisaalta niitä tilanteita varten, joissa lupa on myönnetty alle 10 vuodeksi (mikä lain mukaan yleensä on enimmäisaika) ja luvan mukaisesti ottamismäärästä on vielä aineksia ottamatta, luvan haltija voi myös ilman kokonaan uutta lupaprosessia hakea vain ottoluvan voimassaoloajan jatkamista suorittaakseen luvan mukaisen ottamistoiminnan loppuun aikaisemman suunnitelman mukaisesti. Maa-aineslain 10 §:n mukaan luvan voimassaoloaikaa voidaan tällöin jatkaa niin, että kokonaisajaksi tulee enintään kymmenen vuotta. Lupa-aikaa voidaan jatkaa ilman maa-aineslaissa ja maa-ainesten ottamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyjä lausuntoja. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen mukaan olosuhteiden ja AOA:n mukaan myös laissa säädettyjen luvan myöntämisedellytysten tulee olla ennallaan, jotta voimassaoloaikaa voidaan jatkaa. Jos niissä on tapahtunut muutoksia, on haettava uutta lupaa, mikä merkitsee kokonaan uutta lupaharkintaa.

Kunnanhallitus menetteli lainvastaisesti, kun se toistamiseen jatkoi alkuperäisen luvan voimassaoloaikaa vielä kolmella vuodella, jolloin luvan voimassaoloajan pituudeksi tuli yhteensä 13 vuotta. Kunnanhallituksen olisi tullut voimassaoloajan jatkamisen sijasta osoittaa hakija hakemaan uutta maa-ainesten ottolupaa. Ottamisalue sijaitsi seutukaavan mukaisella suojelualueella. AOA antoi kunnanhallitukselle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Sakslinin päätös 17.3.2011,
dnro 81/4/09, esittelijä Erkki Hännikäinen

MINISTERI ENESTAMIA EI HARHAUTETTU HAJAJÄTEVESI- ASETUSTA VALMISTELTAESSA

AOA ei pitänyt perusteltuina väitteitä ympäristöministeri Jan-Erik Enestamin johtamisesta harhaan hajajätevesiasian valmistelussa YM:ssä vuonna 2003. Asiaa tehdyissä kolmessa kantelussa viitattiin julkisuudessa syksyllä 2010 esitettyihin tietoihin, joiden mukaan YM:n virkamies olisi antanut ministeri Enestamille harhaanjohtavaa ja virheellistä tietoa asetuksen

vaatimista jätevesien käsittelyjärjestelmistä ja niiden kustannuksista. AOA sai asiassa selvitykset sekä YM:n virkamieheltä että Enestamilta. Lisäksi hänen käytettävissään oli asetusta edeltänyt työryhmän mietintö, valtioneuvoston esittelymuistio ja muistiot, jotka virkamies oli laatinut Enestamille asetulusuonnosta koskeeseen kritiikkiin ja muutosehdotusten johdosta.

Virkamiehen selvityksen mukaan ”ministeri Enestamia ja hänen esikuntaansa on tavattu ja informoitu asiassa etukäteen siten kuin ministeriössä on tapana pohjautuen muistioon, joka sitten on viimeistelty valtioneuvoston esittelymuistioksi”.

Enestam ilmoitti selvityksessään, että hän ei ollut ottanut vastaan sellaista kirjallista aineistoa, joka olisi poikennut niistä tiedoista, joihin asetus perustuu. Hän totesi lisäksi, ettei hän ole myöskään koskaan väittänyt, että esittelijä olisi tarkoituksella antanut hänelle virheellisiä tietoja. Enestam katsoi selvityksessään myös, että kunnat ovat soveltaneet tiukempia määräyksiä kuin mitä asetus edellyttää. Tästä syystä joissain tapauksissa todelliset kustannukset ylittivät selvästi ne, joille asetus pohjautui.

AOA katsoi, että asiassa ei ollut näyttöä siitä, että hajajätevesiasetuksen esittely virkamies olisi johtanut ministeri Enestamia harhaan tai antanut hänelle virheellistä tietoa vaadittavista jäteveden käsittelyjärjestelmistä ja niiden kustannuksista sen tiedon valossa, mitä tuolloin oli käytettävissä. OA tutki kantelun tekoaikana voimassa olleen lain mukaan yli viisi vuotta vanhoja asioita vain erityisestä syystä. Tässä asiassa tällaiseksi syyksi katsottiin jätevesiasetusta koskenut laaja kritiikki.

Kanteluissa arvosteltiin lisäksi eduskunnan käsiteltävänä juuri ollutta ympäristösuojelulain muutosta, jonka tarkoituksena on helpottaa jätevesien puhdistamista koskevia vaatimuksia haja-asutusalueella. Eduskunnan lainsäädäntötyön valvominen ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

AOA Sakslinin päätös 20.1.2011,
dnro 3521/4/10*, esittelijä Erkki Hännikäinen

VIRHEELLINEN TULKINTA MAATILAN TALOUSRAKENNUKSESTA

Metsästysseura oli rakentanut ilman rakennuslupaa hirven nylkyvajan. Vajan rakennuspaikka oli ennen rakentamista myyty ja lohkottu omaksi tilakseen.

Rakennuslupainsinöörin kantelun johdosta antaman selvityksen mukaan nylkyvaja oli 25 m²:n suuruinen kylmä lautarakenteinen vaja, joka oli rakennettu vuonna 2009. Todennäköisesti asia oli ollut esillä rakennusvalvonnan lupapalaverissa, jossa luvanvaraisuustiedustelut normaalisti käsiteltiin. Palaverissa oli todettu, että nylkyvaja ei ollut kunnan rakennusjärjestyksen mukaan luvanvarainen. Vajaa oli pidetty sen maatilan talousrakennuksena, jonka mailla vaja oli. Kyseinen maatila oli 64 hehtaarin kokoinen ja tuolloin vajan rakennuspaikkaa ei ollut lohkottu, vaan lohkominen 3000 m²:n suuruiseksi tilaksi oli tapahtunut myöhemmin.

Kannanotto siitä, ettei hirven nylkyvajan rakentaminen vaadi rakennuslupaa, koski vain sen rakentamista maatilalle. Tilanne oli kuitenkin toinen, kun määräala oli myyty metsästysseuralle. Kyseessä ei enää ollut asuntoon tai maatilakeskuksen yhteyteen kuuluva talousrakennus. Asiassa ei ole merkitystä sillä, oliko määräala tuolloin jo lohkottu ja muodostettu itsenäiseksi tilaksi, vai oliko se erottamaton määräala maatilasta.

Sen jälkeen kuin OA:n kansliasta oli otettu yhteyttä rakennusvalvonta arvioi rakennuksen luvan tarvetta uudelleen ja ilmoitti metsästysseuralle, että nylkyvajalle on haettava jälkikäteen rakennuslupa. Tämän vuoksi kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että AOA saattoi käsityksensä luvan tarpeesta rakennuslupainsinöörin ja rakennusvalvonnan tietoon.

AOA Sakslinin vastaus 12.10.2011,
dnro 2818/4/09, esittelijä Erkki Hännikäinen

METSÄHALLITUKSEN LUPAKÄYTÄNTÖ MOOTTORIKELKKAILUSSA KANSALLIS- PUISTOSSA

Kantelija arvosteli Urho Kekkosen kansallispuiston johtajaa siitä, että Metsähallitus myönsi kansallispuiston alueella vain paikkakuntalaisille luvan ajaa moottorikelkalla moottorikelkkailureittien ja -urien ulkopuolella maastossa.

AOA totesi, ettei liikkuminen maastossa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ole perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskevassa säännöksessä jokaiselle turvattu perusoikeus. Liikkuminen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla maastossa edellyttää laissa erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta aina maanomistajan tai haltijan lupaa.

Urho Kekkosen kansallispuisto on luonnonsuojelulaisena tarkoitettu valtion luonnonsuojelualue, missä maastoliikenne on pääsääntöisesti kielletty. Ajoneuvon käyttö ja siten luvan myöntäminen eivät saa aiheuttaa haittaa luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselle keinolle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle. Näistä syistä Metsähallitus myöntää maastoliikennelupia kelkkailureittien ja -urien ulkopuolelle vain perustellusta syystä. Maastoliikennettä on rajoitettu sekä saamelaisien kotiseutualueella että poronhoitoa varten tarkoitettulla erityisellä alueella. Saamelaiskulttuuriin ja poronhoitoon liittyy erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon maastoliikenteen suunnittelussa.

Metsähallitus voi kansallispuiston järjestyssäännön mukaan myöntää paikallisille asukkailla luvan maastoliikenteeseen kalastustehtävissä liikkumiseen ja luvan käyttää moottorikulkuneuvoja pienpetojen ja hirven metsästyksen järjestelyjä varten sekä hirven- ja karhunmetsästyksen saaliin noutamista varten. Lisäksi metsähallitus voi harkinnan mukaan myöntää kaikille luvan maastoliikenteeseen "kansallispuiston toimintaan soveltuvaan tarkoitukseen", jollaiseksi ei kuitenkaan ole katsottu yksityistä harrastustoimintaa.



Elokuussa annetussa ratkaisussa todettiin, että Metsähallitus ei ollut menetellyt lainvastaisesti myöntäessään vain paikkakuntalaisille oikeuden ajaa moottorikelkalla reittien ulkopuolella Urho Kekkosen kansallispuiston alueella.

Metsähallitus ei ole menetellyt lainvastaisesti asettaessaan kansallispuiston järjestyssäännössä ja lupa-käytännössä paikalliset asukkaat edullisempaan asemaan kuin ulkopaikkakuntalaiset. Kun otetaan huomioon, mitä perustuslain 17 §:ssä säädetään saamelaiden oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaan kulttuuriinsa sekä luonnonsuojelulain ja Urho Kekkosen kansallispuistosta annetun lain säännökset, maastoliikenteen yleinen luvanvaraisuus ja Metsähallitukselle lain mukaan kuuluvat velvoitteet, Metsähallituksella oli menettelyyn hyväksyttävä peruste.

AOA Sakslinin vastaus 26.8.2011,
dnro 306/4/11, esittelijä Erkki Hännikäinen

PUUTTEELLINEN SELVITYS JA LAUSUNTO KANTELUASIASSA

Oikeusasiamiehelle kanneltiin kunnan rakennusvalvonnan ja sen virkamiehen menettelystä erään rakennushankkeen rakennusvalvontaa koskevassa asiassa. Lisäksi kantelussa arvosteltiin myös virkamiehen käytöstä.

Virkamiehen AOA:lle antamassa selvityksessä ei kiistetty eikä otettu muutoinkaan kantaa kantelussa esitettyihin hänen käytöstään koskeviin väitteisiin. Rakennusvalvontaviranomainen toimitti apulaisoikeusasiamiehelle virkamiehen selvityksen ja totesi, ettei sillä ole asiassa enempää lausuttavaa.

AOA:n mukaan oikeusasiamiehelle osoitetun kantelun tutkintamenettelyyn kuuluu selvityksen pyytäminen kantelun kohteelta. Jos kantelu kohdistuu yksittäiseen virkamieheen, hänen tulisi antaa selvitys kantelussa tarkoitusta menettelystään. Lisäksi siltä viranomaiselta, jossa virkamies työskentelee, pyydetään usein lausunto virkamiehen menettelystä. Lausunnossaan viranomainen voi täydentää virkamiehen antamia tietoja. Lisäksi viranomaisen tulisi arvioida virkamiehen menettelyn asianmukaisuutta.

Oikeusasiamiehen pyytämän lausunnon tai selvityksen antaminen kuuluu valvottavan virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen selvityksen ja rakennusvalvontaviranomaisen lausunnon perusteella AOA ei voinut vakuuttua siitä, että virkamiehen käytös olisi kaikilta osin ollut lain edellyttämällä tavalla asianmukaista. Rakennusvalvontaviranomaisen olisi ollut perusteltua selvittää kantelussa väitettyä virkamiehen epäasiallista käytöstä ja arvioida tämän perusteella lausunnossaan virkamiehen käytöksen asiallisuutta.

AOA Sakslinin päätös 19.9.2011,
dnro 4780/4/09, esittelijä Satu Lyytikäinen

ILMANVAIHDON JA KIINTEISTÖN VESI- JA VIEMÄRI- LAITTEISTOJEN SUUNNITTELIJAN PÄTEVYYSVAATIMUKSET

Kantelija arvosteli YM:n vuonna 2002 antamaa asetusta rakennuksen suunnittelijoista ja suunnitelmista (Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A2) ja ilmanvaihtosuunnittelua (iv) ja vesi- ja viemärilaitteiston (kvv) suunnittelua koskevaa tulkintaa. Kantelijan mukaan merkittävin muutos ja epäkohta aikaisemman osaan A2 verrattuna oli se, että LVI-tekniikkojen kelpoisuusvaatimus rajattiin B-luokkaan, vaikka monella suunnittelijalla oli tuolloin pitkä suunnittelukokemus A-luokan kohteista.

Tehtävien vaativuudesta ja rakennushankkeessa toimivien kelpoisuudesta on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 123 §:ssä. Sen mukaan rakennus- ja erityissuunnitelman laatijalla sekä rakennustyön vas-

taavalla työnjohtajalla ja erityisalan työnjohtajalla tulee olla rakennushankkeen laadun ja tehtävän vaativuuden edellyttämä koulutus ja kokemus. Suunnittelussa tarvittavaa kelpoisuutta arvioidaan rakennuksen ja tilojen käyttötarkoituksen, kuormitusten ja palokuormien, suunnittelu-, laskenta- ja mitoitusmenetelmien, ympäristövaatimusten sekä suunnitteluratkaisun taustanomaisesta poikkeamisen perusteella. Rakennustyön johtamisessa tarvittavaa kelpoisuutta arvioidaan myös rakentamisolosuhteiden ja työnsuorituksessa käytettävien erityismenetelmien perusteella.

Rakennuksen suunnittelu- ja työnjohtotehtävät voidaan jakaa vaativuusluokkiin tarvittavan vähimmäiskelpoisuuden määrittämiseksi. Vähimmäiskelpoisuudesta säädetään asetuksella ja tarkemmat määräykset ja ohjeet annetaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. Suunnittelijan kelpoisuusvaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 48 §:ssä. Sen mukaan rakennussuunnitelman ja erityissuunnitelman laatijalla tulee olla asianomaiseen suunnittelu-tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto taikka aikaisempi rakennusalan ammatillisen korkeasteen tai sitä vastaava tutkinto sekä riittävä kokemus kyseisen suunnittelualan tehtävistä.

Pienehkön tai teknisiltä ominaisuuksiltaan tavanomaisen rakennuksen tai teknisen järjestelmän suunnittelijana voi hankkimaansa kokemusta vastaavasti toimia myös henkilö, joka on suorittanut talonrakennuksen tai asianomaisen erityisalan opintosuunnalla teknikon tai sitä vastaavan aikaisemman tutkinnon.

Rakentamismääräyskokoelman osan A2 mukaan suunnittelijan koulutus ja kokemus yhdessä muodostavat suunnittelijan pätevyyden. Vaadittava kelpoisuus määräytyy suunnittelijan riittävästä pätevyydestä suhteessa kulloiseenkin suunnittelutehtävän vaativuuteen.

Rakennusvalvontaviranomainen toteaa rakennuslu-pakohtaisesti suunnittelutehtävän vaativuuden suhteessa rakennushankkeen ominaisuuksiin. Tältä pohjalta rakennusvalvontaviranomainen arvioi tehtävän vaativuutta suhteessa suunnittelijan pätevyyteen, johon kuuluvat suunnittelijan suorittama tutkinto ja muut opintosuoritukset sekä kokemus ja näytöt asianomaisella suunnittelualalla.

Määräykseen liittyy ohje, joka ei ole sitova. Sen mukaan suunnittelutehtävän vaativuuden hankekohtaisessa toteamisessa voidaan käyttää ohjeessa esitettyjen taulukoiden perusteita. Arvioitaessa suunnittelijan kelpoisuutta voidaan vastaavasti käyttää pätevyyden perusteista taulukoissa annettuja ohjeita. Suunnittelijan kelpoisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon a.o. suunnittelualaa koskevan pätevyyden toteamiselimen antama todistus.

AOA totesi, että ohjetaulukot toimivat apuna päätettäessä suunnittelijan kelpoisuudesta, mutta ne eivät ole sitovia. Ne sisältävät hyväksyttäviä ratkaisuja, kuten asetuksessa on luonnehdittu. Ohjeilla pyritään myös yhtenäistämään asetuksen soveltamiskäytäntöä siinä määrin kuin se on mahdollista, kun otetaan huomioon, että MRL 123 §:n mukaan kelpoisuudesta päätetään yksittäistapauksittain lupakohtaisesti rakennushankkeen laadun ja suunnittelutehtävän vaativuuden perusteella.

Ohjetaulukkojen mukaan koulutusvaatimus AA ja A vaatimusluokkien iv- tai kvv-suunnittelutehtäviin on, että suunnittelija on suorittanut lvi-tekniikan diplomi-insinöörin tutkinnon teknillisessä korkeakoulussa tai yliopistossa tai lvi-insinöörin (AMK) -tutkinnon ammatikorkeakoulussa tai vastaavan tutkinnon teknillisessä oppilaitoksessa tai ammatillisen korkea-asteen lvi-insinöörin tutkinnon.

Vuonna 2000 MRA 48 §:ssä tiukennettiin suunnittelijan kelpoisuusvaatimuksia. Vaadittava kokemus on siinä määritelty niin yleisluonteisesti, että se jättää tilaa erilaisille tulkinnoille siinä, minkälaista kokemusta eri vaatimusluokissa vaaditaan. Niin ikään sen arviointi, mikä on "tavanomainen tekninen järjestelmä" mahdollistaa erilaisia tulkintoja siitä, mihin eri suunnittelutehtävien vaatimusluokkien rajat vedetään. Rakentamismääräyskokoelman ohjeilla tai niiden tulkinnalla ei kuitenkaan voida poiketa tutkintovaatimuksista. Oikeuskäytännössä on katsottu, että suunnittelijan kelpoisuusvaatimuksista ei voida poiketa edes MRL:n mukaisella poikkeamispäätöksellä.

AOA katsoi, että rakentamismääräyskokoelman osan A2 ohjeet iv- ja kvv-suunnittelijan kelpoisuusvaatimuksista eivät ole ristiriidassa sen kanssa, mitä MRL 123 §:ssä ja MRA 48 §:ssä on säädetty. Sääntelyn

tavoite ja ohjeluonteisuus huomioon ottaen YM on voinut sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa antaa ohjeen, jossa lvi-tekniikan tutkinnon ei ole lähtökohtaisesti katsottu riittävän koulutukseksi A tai AA vaatimusluokan suunnittelutehtäviin.

AOA Sakslinin vastaus 16.2.2011,
dnro 580/4/09*, esittelijä Erkki Hännikainen

Suomen rakentamismääräyskokoelman osa A2 on muutostyön alla. YM:n laatima ehdotus uudeksi osaksi A2 "Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat" on ollut lausuntokierroksella keväällä 2011. Saadun palautteen jälkeen ministeriössä on katsottu, että muun muassa suunnittelutehtävien vaatimusluokkien määrittäminen ja vaadittavat koulutus- ja kokemusvalmiudet edellyttävät selkeyttämistä. Niin ikään on päätetty, että uudessa rakentamismääräyskokoelmassa tullaan entistä selkeämmin erottamaan normatiivinen aineisto eli määräykset ohjeista ja perusteluista.

5.20 MAA- JA METSÄTALOUS

Asiaryhmään tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeiden turvallisuutta ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensih-teeri *Mirja Tamminen*.

5.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Suomen riistakeskus aloitti toimintansa 1.3.2011. Se on riistahallintolain (158/2011) mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka toimialueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta ja jolla on 15 aluetoimistoa. Suomen riistakeskuksen tehtävänä on edistää kestävästä riistataloutta, tukea riistanhoitoyhdistysten toimintaa, huolehtia riistapolitiikan toimeenpanosta ja hoitaa sille säädetyt julkiset hallintotehtävät. Julkiset hallintotehtävät, joita ovat muun muassa metsästyslaissa säädetyt pyynti- ja poikkeuslupa-asiat sekä riistanhoitoyhdistysten metsästyksenvalvojien nimittäminen, ohjaus ja valvonta, on eriytetty Suomen riistakeskuksen julkisten hallintotehtävien päällikön alaisuuteen.

Eduskunta hyväksyi lait Suomen metsäkeskuksesta (418/2011) ja Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (419/2011). Lait tulivat voimaan 1.1.2012. Alueellisista metsäkeskuksista muodostettiin koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio Suomen metsäkeskus. Suomen metsäkeskuksessa toimivat julkisen palvelun yksikkö ja eriytetyn liiketoiminnan liiketoimintayksikkö. Julkisen palvelun yksikkö muodostuu Lahteen sijoitetusta keskusyksiköstä ja 13 alueyksiköistä. Suomen metsäkeskuksen tehtävänä on metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja metsätietoihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Metsäkeskuksen julkisia hallintotehtäviä ovat lain 8 §:ssä tarkoitettut tehtävät.

Lait (914–919/2011), joilla muutettiin kiinteistönmuodostamislakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja, tulivat voimaan 1.10.2011. Merkittävimmät muutokset liittyvät kiinteistötoimitustuotannon tehostamiseen sekä kiinteistötietojärjestelmän luotettavuuden parantamiseen ja kiinteistönmuodostamislakiin sisältyvien osittamisrajoitusten tarkistamiseen. Insinöörien ja teknikoiden oikeutta toimia toimitusinsinöörinä laajennettiin ja lunastuksen tutkimuslupa-asioiden käsittely siirrettiin aluehallintovirastoista maanmittaustoimistoihin. Kiinteistörekisterin pitäjän päätöksellä tehtävien kiinteistöoikeudellisten toimenpiteiden joukkoa lisättiin.

MMM asetti Metsänkäsittelymenetelmien monipuolistaminen -jatkotyöryhmän. Sen tulee 30.6.2012 mennessä tehdä esitys metsälakiin ja sen nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen tehtävistä muutoksista, joiden perusteella valmistellaan tarvittavat hallituksen esitykset. Metsälakia ja alemmanasteisia säädöksiä uudistettaessa huomioidaan metsänomistajien erilaiset tavoitteet ja metsäpoliittiset linjaukset kestävästä metsien hoidosta ja käytöstä.

5.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2011 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 90 (74 vuonna 2010). Vuoden aikana ratkaistiin 79 asiaa. Kantelun kohteina olivat useimmiten maanmittausasiat, eläinsuojeluvalvontaa ja eläinlääkintähuoltoa koskevat asiat, kuntien tielautakuntien toimitukset ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvät asiat. Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri toimituslajeja, useimmiten kuitenkin yksityistietoimituksia. Muissa kanteluisa oli kysymys esimerkiksi kiinteistöjen kirjaamisasioista, kalastusrajoituksista sekä poronhoitoon ja elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä asioista.

Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Maaseutuvirastoa, Elintarviketurvallisuusvirastoa, Maanmittauslaitosta, työ- ja elinkeino- / elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja läänineläinlääkäreitä, Suomen riistakeskusta sekä Metsähallitusta, alueellisia metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä. Suomen riistakeskus, Metsähallitus, alueelliset metsä-

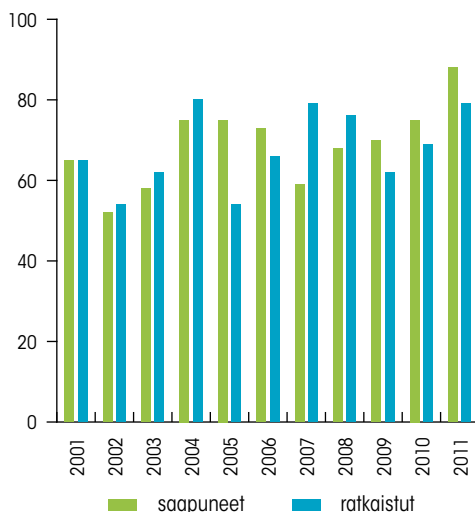
keskukset ja metsähoitoyhdistykset kuuluvat OA:n valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asiaryhmään on luettu pääsääntöisesti myös maa- ja metsätalouden oikeuksien menettelyä koskevat kantelut. Osassa kanteluista oli kysymys hyvästä hallinnosta ja kielellisistä oikeuksista. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asioiden joutumiseen ja asianmukaiseen käsittelyyn sekä oikeuteen saada asia käsitellyksi.

AOA arvosteli kunnan tielautakunnan ratkaistavaksi saatettujen asioiden käsittelyä kahdessa ratkaisussa. Toisessa tapauksessa asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti. Asian käsittelyaika oli noin 1 vuosi 6 kuukautta (1595/4/09*). Toisessa tapauksessa päätös ei täyttänyt hallintolaissa kirjallisen päätöksen sisällölle ja päätöksen perusteleminen asetettuja vaatimuksia (1404/4/1).

Toimitusinsinööri korjasi halkomistoimituksen toimituspöytäkirjassa olleita kirjoitusvirheitä ja täydensi toimituspöytäkirjaa asianosaisten lausumien, toimitusmiesten päätöksen perustelujen ja toimituksessa perustettujen tieoikeuksien osalta. Kantelijoille toimitettu korjattu pöytäkirja oli puutteellinen siten, ettei siitä ilmenyt, miltä kohdin ja milloin toimitusinsinööri oli pöytäkirjaa korjannut. Korjatut kohdat olivat todettavissa vain verrattaessa kantelijoille alun perin toimitettua pöytäkirjaa ja korjattua pöytäkirjaa toisiinsa. AOA kiinnitti toimitusinsinöörin huomiota asianmukaiseen menettelyyn toimitusasiakirjojen laatimisessa ja niissä havaittujen virheiden korjaamisessa (267/4/09).

Kirjaamisviranomainen pyysi maksettavan varainsiirtoveron määrästä lausunnon verotoimistolta. Lausunnon antaminen viivästyi. AOA katsoi, että varainsiirtoveron määrää koskeviin lausuntopyyntöihin, jotka maanmittaustoimisto tekee kiinteistöjen kirjaamisasioissa Verohallinnolle, on sisällytettävä hallintolain mukaisesti määräaika lausunnon antamiselle (894/4/10).

Maanmittaustoimiston maanmittausteknikko ilmoitti kantelijalle, että tämän hakema lohkominen jätetään suorittamatta kaavallisista syistä. AOA:n mukaan maanmittausteknikko menetteli virheellisesti, koska toimituksessa ratkaistaviin asioihin kuului sen ratkaiseminen, olivatko edellytykset pyydetyn lohkomisen suorittami-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

selle olemassa. Samoin maanmittaustoimisto meneteli virheellisesti, kun se palautti kantelijalle toimitushakemuksen ilman, että tämä oli peruuttanut hakemuksen tai että hakemuksen hylkäämisestä oli tehty päätös. Maanmittaustoimisto antoi sittemmin asiassa toimitusmääräyksen lohkomistoimituksen suorittamiseksi (3081/4/09*).

OA:n päätös elintarvikkeiden pakkausmerkintöjen kielestä (368/4/10*) on selostettu kohdassa 5.17.3.

5.20.3 TARKASTUKSET JA JÄRJESTÖTAPAAMISET

AOA Sakslin teki perehtymiskäynnin Suomen riistakeskukseen, jossa hänelle esiteltiin sen toimintaa. Tilaisuudessa keskusteltiin muun muassa metsästyslain mukaisten pyyntilupa- ja poikkeuslupahakemusten käsittelystä ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

AOA Sakslin tapasi WWF Suomen, Suomen luonnon-suojeluliiton, Natur och Miljö r.f:n ja Luonto-Liitto ry:n edustajia.

5.20.4 RATKAISUJA

EU:N TILATUKIJÄRJESTELMÄN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Asiassa oli kysymys toisaalta kansallisen viranomaisen velvollisuudesta ottaa huomioon EU-oikeuden etusija ja sen välittömät oikeusvaikutukset ja toisaalta perusoikeussuojan merkityksestä kansallisen tilatukijärjestelmän käyttöönotossa.

Tilatukijärjestelmästä säädettiin 29.9.2003 annetussa yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta an-

netussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 ja tämän asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa koskeissa komission asetuksissa (EY) N:o 795/2004 ja (EY) N:o 796/2004. Siltä osin kuin neuvoston ja komission asetuksissa edellytettiin kansallista lainsäädäntöä, kansalliset säännökset sisältävät Suomessa 1.8.2005 voimaan tulleeseen lakiin tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.

Lain 20 §:ään lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella 3 momentti. Sen mukaan maatalousmaata ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn maanvuokrasopimuksen perusteella hallinnassaan pitävälle viljelijälle tämän lain mukaan myönnetty muu kuin tilatukiasetuksen 60 artiklan mukaisen oikeuden sisältävä tukioikeus siirtyy vuokranantajalle vuokratuokauden päättyessä, jollei vuokrasuhdetta jatketa taikka vuokralaisen ja vuokranantajan välillä ole muuta sovittu tai sovita eikä vuokranantaja itsestään riippumattomasta syystä saa tukioikeutta kansallisesta varannosta.

Suomessa perustuslakivaliokunnan erityistehtävänä on lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonta. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetun EU:n järjestelmän tarkoituksena oli tukea viljelijää eli sitä, jonka hallussa pelto on. Tämä merkitsi tilatuen irrottamista maan omistusoikeudesta. Valiokunnan mukaan uudistus vaikutti voimassa oleviin vuokrasopimuksiin ja sitä kautta perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan EU-sääntely saattoi yksittäistapauksessa johtaa vuokranantajan oikeusaseman merkittäväankin heikentymiseen vuokrasopimusta tehtäessä vallinneisiin olosuhteisiin nähden. Sen vuoksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tilatukijärjestelmän toimeenpanosta johtuvat vaikutukset otetaan siirtymäjärjestelyissä huomioon edellä kerrotulla tavalla.

Euroopan yhteisöjen komissio katsoi, että lain 20 §:ään sisältyvä sääntely ei ollut yhteisöainsäädännön mukainen. Komission mukaan yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena oli ollut selvästi se, että tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna tietyllä maa-alalla maataloustoimintaa harjoittavan aktiiviviljelijän, olipa tämä maanomistaja tai vuokraviljelijä, tuli olla tilatuki-

järjestelmän tuensaaja. Komission mukaan jäsenvaltio ei voinut päättää tukioikeuksien automaattisesta siirtymisestä vuokranantajalle.

Lain 20 §:n 3 momenttia muutettiin eduskunnan päätöksen mukaisesti niin, että 1.1.2009 lukien tilatukioikeus ei enää tilatukilain mukaan palaudu vuokranantajalle vuokrasuhteen päättyessä, mutta vuokrasopimuksen ehtoja voidaan sovitella siten kuin maanvuokralain 4 §:n 2 momentissa säädetään. Muutosehdotusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunta totesi, että lain 20 §:n alkuperäinen 3 momentti oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä valiokunnalla ollut syytä muuttaa sääntelystä aiemmin tekemäänsä valtiosääntöoikeudellista arviota siitä, että tilatukiasetuksen toimeenpanon tulee tapahtua perusoikeudet turvaavalla tavalla. Lain siirtymäjärjestelyä voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia lailla luoduksi järjestelyksi, jonka taustalla olivat sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvät seikat. Valiokunnan mielestä perusteltujen odotusten suojaan ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä oli varsin ongelmallista, jos tällainen järjestelmä purettaisiin tilanteessa, jossa säännöksiä oli saatujen tietojen mukaan jo sovellettu tuomioistuimessa.

Lain 20 §:n alkuperäistä 3 momenttia sovellettiin 1.8.2005–31.12.2008 päättyneisiin vuokrasopimuksiin. MMM suosittelee lain 20 §:n soveltamisessa meneteltävän niin, että kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen siirtää tukioikeuksia viljelijältä toiselle, jos osapuolet ovat siitä sopineet tai jos asiasta on toimitettu tuomioistuimen tai maaseutuelinkeinon valituslautakunnan lainvoimainen päätös. Kantelijat pitivät MMM:n suositusta lainvastaisena.

AOA totesi, että EU-oikeuden toteuttaminen on keskeisesti jäsenvaltioiden viranomaisten vastuulla. Yhdenmukaisen ja tehokkaan toiminnan takaamiseksi jäsenvaltioita sitoo vilpittömän yhteistyön periaate ja lojaaliteettivaatimus (SEU 4 (3) artikla). Kansallisten viranomaisten on käytettävä harkintavaltaansa tämän periaatteen mukaisesti. Viranomaisten on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka olisivat ristiriidassa voimassa olevan EU-oikeuden kanssa, vaikeuttaisivat sen toteutumista tai johtaisivat sen epäyhdenmukaiseen soveltamiseen jäsenvaltioissa.

Viranomaisen hankintavaltaa unionin oikeutta toimeenpantaessa määrittää sekä EU-oikeus että kansallinen oikeus. Tämä merkitsee, että harkintavallan käytössä on valittava EU-oikeuden tehokasta toteutumista parhaiten edistävä tulkinta. EU-oikeudessa tai Suomen oikeudessa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, että viranomaisella olisi tuomioistuimeen verrattava velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden kanssa ristiriitaiset kansallisen oikeuden säännökset. Koska yksilö voisi kuitenkin vedota EU-oikeuteen hakiessaan muutosta hallintoviranomaisen päätökseen, on perusteltua pitää lähtökohtana sitä, että myös viranomaisella on velvollisuus jättää soveltamatta EU-oikeuden kanssa selvästi ristiriitainen kansallinen normi.

Toisaalta yksittäistä EU-oikeuden säännöstä tai sen voimaansaattamiseksi annettua kansallisen oikeuden säännöstä ei saa tulkita perusoikeuksien vastaisella tavalla. Kaikkea EU-oikeutta on pyrittävä tulkitsemaan mahdollisimman pitkälle perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien mukaisesti. Erityisesti perusoikeuksien ja kansallisten perustuslakien vaatimusten huomioon ottaminen on johtanut siihen, että EU-oikeuden etusijaa ei ole aivan poikkeuksesta hyväksytty kaikissa jäsenvaltioiden tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimsissä. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeussuojan merkitystä EU-säädösten kansallisessa toimeenpanossa. Perusoikeuksien vaatimusten huomioon ottaminen on saattanut merkitä poikkeamista EU-säädösten sanamuodoista.

Asiassa oli ennen kaikkea kysymys kansallisen viranomaisen velvollisuudesta ottaa huomioon EU-oikeuden etusija ja sen välittömät oikeusvaikutukset. EU-oikeuden näkökulmasta kansallisen ja EU-oikeuden ristiriitatilanteessa lainsäädännön soveltajalla on velvollisuus turvata unionin oikeuden tehokkuus ja tarvittaessa jättää viran puolesta soveltamatta kansallisen oikeuden normi tai osa siitä. Lain soveltajan tulisi aina arvioida, onko sovellettava kansallinen lainsäädäntö sopusoinnussa EU-oikeuden periaatteiden ja vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa ja tulkinnanvaraisissa tilanteissa pyrkiä EU-oikeuden mukaiseen tulkintaan.

AOA totesi, että myös hallintoviranomaisella, kuten MMM:ltä ja kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella, voidaan katsoa olevan velvollisuus jättää soveltamatta kansallisen oikeuden normi, joka on ristiriidassa EU-oi-

keuden kanssa. Viranomaisen harkintavallan kannalta ongelmallisia ovat sellaiset ratkaisutilanteet, joissa EU-oikeuden oikea tulkinta ei ole selvä ja yksiselitteinen. Viranomaisella ei ole toimivaltaa pyytää ennakkoratkaisua EU-oikeuden oikeasta tulkinnasta EU-tuomioistuimelta toisin kuin kansallisilla tuomioistuimilla.

MMM:n ohje ei sitonut kunnan maaseutuelinkeinoviranomaista eikä sillä ratkaistu asiaa, mutta sen tarkoituksena on ollut varmistaa lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen ja viljelijöiden yhtäläinen kohtelu. AOA:n mukaan MMM oli pyrkinyt mahdollisimman pitkälle EU-oikeuden mukaiseen menettelyyn, minkä vuoksi sen menettelyä ei voitu pitää virheellisenä.

AOA otti arvioinnissaan huomioon myös sen, että MMM:n toimintaan oli saattanut vaikuttaa myös oletus siitä, että kansallinen tuomioistuin pyytäisi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. AOA piti tällaista oletusta perusteltuna. EU-oikeuden tulkinta ei ollut selvä ja yksiselitteinen, mitä osoittaa muun ohella komission esittämät käsitykset siitä, ettei Suomen lainsäädäntö ollut EU-oikeuden mukainen sekä myöhemmin EU-tuomioistuimessa 3.11.2008 alkaen vireillä ollut Suomen lainsäädännön kaltaista kysymystä koskenut ennakkoratkaisupyyntö.

Suomen valtiosääntöjärjestelmässä on kuitenkin painotettu perustuslakivaliokunnan ensisijaisuutta lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Perustuslain 106 § ilmentää ajatusta perustuslakivaliokunnan kannan ensisijaisuudesta ja tuomioistuimen pidättyvyydestä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että myös viranomaisten menettelyssä ja muutoksenhaussa on tukeuduttu perustuslakivaliokunnan omaksumaan käsitykseen EU-oikeuden ja perusoikeuksien välisestä suhteesta, kun perustuslakivaliokunnassa oli nimenomaisesti otettu kantaa kysymykseen tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettua lakia ja sen muuttamisesta annettua lakia säädettyessä.

EU:n tuomioistuin on asiassa C-470/08 *Kornelis van Dijk v. Gemeente Kampen* 21.1.2010 vastannut samankaltaista tilannetta koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön.

AOA Maija Sakslinin päätös 30.12.2011, dnro 251/4/09*, esittelijä Mirja Tamminen

TENOJOEN KALASTUSSOPIMUS JA VIRANOMAISEN SOPIMUKSEN- TEKOVALTA

Lapin TE-keskus ja Norjan toimivaltainen viranomainen (Finnmarkin fylkesmann) sopivat muutoksista ulkopaikakuntalaisten kalastussääntöihin Tenojoelle. Kesästä 2009 alkaen veneestä kalastettaessa on saanut olla kerrallaan käytössä enintään kolme vapaa, joista jokaisessa on yksi siima ja viehe. Tämä sääntö on voimassa myös silloin, kun kalastusmatkailijan soutajana on paikkakuntalainen henkilö.

Kantelijan mukaan kalastusrajoituksen antamiseen ei ollut valtuutusta Tenojoen kalastussopimuksessa. Vapakalastuslupien lukumäärä vuorokaudessa ei voinut tarkoittaa veneessä kerralla käytettävien vapojen lukumäärää.

Tenojoen kalastussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksen tarkoituksena on lohien suojelu. Sopimuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan, mikäli kalakantojen tila ja kalastuksen harjoittaminen niin vaativat, Lapin ELY-keskus (aikaisemmin TE-keskus) ja Finnmarkin fylkesmann voivat yhteisesti päättää kalastussäännön määräysten estämättä Tenojoen vesistön jokilaaksojen ulkopuolella asuvien henkilöiden valtakuntien rajana olevassa kalastuspiirin osassa harjoittaman kalastuksen osalta vapakalastuslupien lukumäärästä vuorokaudessa (norjalainen teksti "Antall stenger pr. døgn").

Laki Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä (1197/1989) on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä eli vuonna 1989 voimassa olleen valtioväijärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotusta koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 13/1989 vp), että sopimuksen 7 artiklan sisältämä päätäntävalta ulottui seikkoihin, joilla oli merkitystä omistajan perustuslaillisen aseman kannalta eli jotka hallitusmuodon 33 §:n tarkoittamin tavoin kuulivat lainsäädännön alaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan muun muassa tästä syystä lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

AOA totesi, että kantelun kohteena oleva kalastusrajoitus oli annettu kalastussopimuksen 7 artiklassa olevan valtuutuksen nojalla ja sen sallimissa rajoissa.

Uuden perustuslain 93 ja 94 §:n mukaisen sääntelyn mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin, ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen. Sopimuksentekovalan osoittaminen muille viranomaisille muodostaa poikkeuksen tästä sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti tällaiseen käytäntöön.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (esim. PeVL 14/2010 vp) on asetettu viranomaiselle perustettavalle sopimuksentekovalalle eräitä edellytyksiä. Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu lisäksi, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

AOA totesi, että Tenojoen kalastussopimuksen perustuslainmukaisuus ja toimivallan luovuttaminen nyttemmin ELY-keskukselle, on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana ennen uuden perustuslain voimaantuloa ja ennen perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 14/2010 vp ilmenevää perustuslakivaliokunnan kannanottoa viranomaiselle perustettavalle sopimuksentekovalalle asetettavasta edellytyksistä. Tämän vuoksi AOA kiinnitti MMM:n huomiota perustuslain vaatimuksiin.

MMM:n mukaan Tenojoen kalastussopimusta koskevia neuvotteluja Suomen ja Norjan välillä tultiin jatkaan. AOA totesi, että kalastussopimusta koskevissa neuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että sopimuksen valtuutussäännökset täyttävät perustuslain täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. AOA saattoi lausumansa MMM:n tietoon ja neuvotteluissa huomioon otettavaksi.

AOA Sakslinin päätös 19.12.2011,
dnro 2179/4/09*, esittelijä Mirja Tamminen

KALASTUSRAJOITUKSET SAIMAANNORPAN SUOJELEMISEKSI

Kantelija arvosteli MMM:n asetusta eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla (223/2009) ja piti sitä riittämättömänä norppien suojelemiseksi. Asetus kumottiin kantelun vireillä ollessa annetulla valtioneuvoston asetuksella eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla (295/2011).

Valtioneuvoston asetus, samoin kuin valtioneuvoston asetus verkkokalastuksen rajoittamisesta saimaannorpan poikasten suojelemiseksi (294/2011), on annettu kalastuslain 37 a §:n 1 momentin (697/2010) nojalla. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viideksi vuodeksi kerrallaan kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella ja antaa yksityiskohtaisia säännöksiä pyydysten käyttöajasta, jos se luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin elinvoimaisena säilymiseksi ja lajin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi alueella on tarpeen.

Ympäristövaliokunta korosti kalastuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 29/2010 vp) antamassaan lausunnossa (YmVL 9/2010 vp), että ehdotetulla muutoksella vahvistetaan luonnonsuojelullisten näkökohtien toteutumista kalastuslaissa ja tehostetaan luontodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa.

AOA totesi, että lainsäätäjälle on kuulunut se, miten luontodirektiivin vaatimusten täytäntöönpano kalastuslain osalta lainsäädäntöteknisesti ratkaistiin. Oikeusasiamies ei voi muutoinkaan puuttua siihen, miten eduskunta on käyttänyt sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa päättäessään luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määriteltyjen eläinlajien suojelun tehostamisesta.

Oikeusasiamiehen ei ollut mahdollista arvioida, olivatko kalastuslain 37 a § ja sen nojalla annetut valtioneuvoston asetukset 294/2011 ja 295/2011 sekä niihin ja sopimuksiin perustuvat kalastusrajoitukset riittäviä saimaannorpan suojelua koskevien Suomea sitovien velvoitteiden täyttämiseksi. Viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi kuuluu, ovatko Suomen suojelutoimet riittäviä unionin oikeuden valossa.

Asia oli ollut Euroopan unionin komission käsiteltävänä. Komissio antoi Suomelle toukokuussa 2010 virallisen huomautuksen saimaannorpan suojelun riittämättömyydestä. Komissio totesi näkemyksensä, että Suomi on jättänyt täyttämättä luontodirektiivin 6 ja 12 artiklan mukaiset velvoitteet saimaannorpan suojelussa. Suomi vastasi viralliseen huomautukseen kesäkuussa 2010.

Komission valvontamenettelyn ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan luonteen erilaisuuden vuoksi myös oikeusasiamiehen intressissä oli ollut seurata asian etenemistä. Huomioon ottaen lainsäädäntötoimenpiteet ja niihin perustuvat kalastusrajoitukset sekä luonnonsuojelulain 47 §:n 1 momentin mukaisesti laaditun ohjelman saimaannorpan kannan elvyttämiseksi AOA katsoi kuitenkin, että asia ei ainakaan tässä vaiheessa antanut hänelle aihetta enempään.

AOA Sakslin päätös 30.12.2011,
dnro 1197/4/09, esittelijä Mirja Tamminen

5.21 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

5.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

LIIKENNE

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalle perustettiin vuonna 2010 uusi Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Se syntyi yhdistämällä neljä liikennehallinnon virastoa: Ajoneuvontahallintakeskus, Ilmailuhallinto, Rautatievirasto ja Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnot.

Vuoden 2011 aikana Trafin organisaatiota kehitettiin edelleen, ja se aloitti uudistetulla organisaatiolla vuoden 2012 alusta. Uudistuksen tarkoituksena on luoda edellytykset resurssien tehokkaalle käytölle ja mahdollisuudet koko liikennejärjestelmän yhteiselle turvallisuusjohtamiselle. Tavoitteena on myös viraston asiakaspalvelun parantaminen, ja kaikkien liikennemuotojen palvelut tarjoaminen samalta luukulta.

Huhtikuussa 2011 vahvistetussa ajokorttilainsäädännön kokonaisuudistuksessa koottiin yhteen lakiin säännökset kuljettajakoulutuksesta ajokortin menettämiseen. Uuden lainsäädännön myötä ajokorttien voimassaoloajat lyhenevät. Henkilöautojen, moottoripyörien, mopojen ja traktorien ajokortit ovat voimassa 15 vuotta kerrallaan. Kuorma-autojen ja linja-autojen ajokortit ovat voimassa vain 5 vuotta.

Kuljettajien terveystarkastuksia on kehitetty ja heidän terveysseurantansa keskitetty ensisijaisesti ajokortin uudistamisen yhteydessä tapahtuvaksi. Autokoululupien myöntämistapaa on muutettu niin, että autokoululupien kuntakohtaisuudesta ja määräaikaisuudesta on luovuttu. Kuljettajakoulutukseen on tullut lisää ajo-

opetusta. Myös kevyen nelipyörän kuljetusoikeuden saamiseksi vaaditaan erillinen koulutus sekä teoria- ja ajokoe.

Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdotti, että vesiliikennejuopumuksen promillerajaa laskettaisiin ammattimaisessa vesiliikenteessä nykyisestä yhdestä promillesta puoleen promilleen. Muita promillerajan muutoksia työryhmä ei ehdottanut. Työryhmä toteasi, että vesiliikenteen turvallisuus on parantunut, vaikka veneily on lisääntynyt. Ammattimaisen vesiliikenteen promillerajan uudistus koskisi kaikkea Suomen aluevesillä liikkuvaa ammattimaista rahti- ja henkilöliikennettä.

LVM aloitti hallitusohjelman mukaisen liikennepoliittisen selonteon valmistelun. Selonteko tulee linjaamaan liikennepoliittikan pitkän tähtäimen tavoitteet vuoden 2022 loppuun. Selonteossa liikennepoliittisia kysymyksiä tarkastellaan erityisesti maankäytön, asumisen, palvelurakenteiden, kestäväen kehityksen ja elinkeino- ja aluekehityksen edellytykset huomioon ottaen.

Eduskunta hyväksyi taksiliikennelain muutoksen. Tarkoituksena on parantaa taksiluvan hakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta tilanteessa, jossa hakijoita on useampia kuin lupia voidaan myöntää. Muutoksella selkeytetään luvanhakijoiden keskinäistä etusijajärjestystä ja poistetaan mahdollisuus siirtää taksilupayritysten lupa lahjoituksella toiselle. Lisäksi parannetaan mahdollisuutta valvoa sitä, että ajovelvoitteet hoidetaan.

Lentoasemaverkosta ja -maksuista annetulla lailla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lentoasemamaksuista. Suomessa lakia sovelletaan Helsinki-Vantaan lentoasemaan. Lain myötä Finavia Oy:lle tuli velvollisuus ylläpitää valtakunnallista lentoasemaverkkoa ja lentoasemapalveluita.

Liikenneviraston ja Helsingin seudun liikenteen teettämän valtakunnallisen kyselyn mukaan suomalaiset olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä liikenneolosuhteisiin. Kolme neljäsosaa vastaajista oli tyytyväisiä matkojensa toimivuuteen ja turvallisuuteen. Kulkumuodoista huonoimman arvosanan sai pyöräily ja parhaimman pitkämatkainen henkilöautoliikenne. Paikallisjoukkoli-

kenteen arvosanat vaihtelivat alueellisesti. Eniten kriittikkiä paikallisjoukkoliikenteessä sai osakseen lippujen hinnoittelu. Bussiliikenteessä tyytymättömyyttä aiheutti matka-aika ja lähijunaliikenteessä erityisesti aikatauluissa pysyminen. Pitkämatakatissa junaliikenteessä arvosteltiin lippujen hintojen lisäksi aikataulussa pysymistä sekä häiriö- ja poikkeustilanteista tiedottamista.

VIESTINTÄ

Valtioneuvosto teki joulukuussa Yleisradion rahoitusta koskevan periaatepäätöksen. Ylen julkisen palvelun rahoitus uudistetaan siten, että vuoden 2013 alusta lähitien rahoitus perustuu Yle-veroon. Veron suuruus on 50–140 euroa henkilön tulotason mukaan. Tietyn tulotason alittavilta henkilöiltä tai alaikäisiltä maksua ei perittäisi lainkaan. Televisiomaksua peritään vielä vuoden 2012 ajan. Periaatepäätöksen mukaan Yleisradio Oy:n nykyinen hallintoneuvoston ohjaukseen ja valvontaan perustuva malli on hyvä ja toimiva. Tarkoituksena on, että palvelut säilyvät nykyisessä laajuudessaan ja että julkisten palvelujen sisältöä kehitetään muuttuvia tarpeita vastaavasti.

Kesäkuun alussa 2011 tuli voimaan uusi postilaki, jolla taataan viisipäiväinen jakelu, kohtuuhintainen kirje- ja pakettipalvelu sekä toimipisteverkon säilyminen. Postilaissa turvataan postin peruspalvelut valtakunnallisesti niin kaupungeissa kuin haja-asutusalueilla. Laisa määriteltyjen yleispalvelujen on oltava kohtuuhintaisia ja samanhintaista koko maassa. Postilakia sovelletaan yleispalvelun lisäksi muuhunkin kirjeiden välittämiseen. Laki ei koske lehtijakelua. Postitoimipaikkoja on oltava vähintään yksi kuntaa kohden ja niiden tulee sijaita kohtuullisen matkan päässä asukkaista. Laissa on erikseen otettu huomioon iäkkäiden ja liikuntaesteisten helpompi postin saanti.

LVM:n vuonna 2010 teettämän postipalvelututkimuksen mukaan valtaosa suomalaisista pitää maamme postitoimintaa edelleen korkeatasoisena. Kolme neljäsosaa vastaajista antoi postitoiminnalle positiivisen yleisarvion. Kirje- ja pakettiliikennettä koskevat mielipiteet kirjelaatikoiden sijainnista, hinnoittelun selkeydestä ja lähetysten perille tulosta ja kulkunopeudesta

olivat kuitenkin kriittisempiä kuin aikaisemmin. Tutkimuksen mukaan sähköisen viestinnän yleistymisen on vähentänyt perinteistä kirjeliikennettä. Vuonna 2010 tutkimukseen vastanneista yksityishenkilöistä noin joka seitsemäs oli käyttänyt NetPostia ja yli viidennes joutain muuta sähköistä palvelua. Myös yritysten viestintä tapahtuu yhä useammin sähköisesti.

LVM:stä valmistui tietoyhteiskunnan esteettömyyteen tähtäävä toimenpideohjelma. Viisivuotinen ohjelma on suunnattu pääasiassa julkishallinnolle, tuotekehittäjille, palvelun tarjoajille, tutkimus- ja kehittämisskeuksille ja järjestöille. Julkisen sektorin käyttöön laaditaan esteettömyysopas ja esteettömän asiointin tarkistuslista. Julkishallinnon verkkosivuista tehdään esteettömyyskartoitusta ja puututaan sivuilla esiintyviin epäkohtiin. Ohjelman mukaan myös esteettömyyttä edistävien standardien käyttöönottoa vauhditetaan.

LVM:ssä aloitettiin niin sanotun tietoyhteiskuntakaaren valmistelu. Hankkeella on tarkoitus koota yhteen keskeiset sähköistä viestintää ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjontaa koskevat säännökset. Sähköisen viestinnän lainsäädäntöä on noin 450 pykälää kymmenessä laissa. Hankkeen tarkoituksena on vähentää ja selkeyttää sääntelyä ja poistaa päällekkäisyydet.

5.2.1 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on joskus vaikeaa esimerkiksi posti- ja yleisradiotoiminnassa.

Postilaissa säädetyn postitoiminnan harjoittaminen kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin. Näin ollen esimerkiksi Itella Oy:n kirjepostin jakelu kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, mutta päivälehtien kuljetusta ja jakelua koskeva asia ei kuulu.

Yleisradio Oy kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin on kysymys yleisradiolaissa tarkoitettua julkisen palvelun erityisistä tehtävistä. Sen sijaan yksittäisten ohjelmien sisällön valvominen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Vuoden aikana tuli runsaasti VR:n matkalippuja ja Yle-
veroa koskevia kanteluita, joita oikeusasiamies ei ole
voinut tutkia. VR on yksityisoikeudellinen rautatieyri-
tyys, jonka matkalippuasioissa ei ole kysymys sellaisesta
laissa tarkoitettusta julkisesta tehtävästä, joka kuului-
si oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Yleisradio Oy:n
rahoitusta ja hallinnon uudistamista koskevat lainsä-
däntömuutokset kuuluvat eduskunnan päätösvaltaan,
johon oikeusasiamies ei voi puuttua.

Vuoden 2011 aikana ratkaistiin yhteensä 102 liiken-
nettä ja viestintää koskevaa kantelua. Ne koskivat mm.
taksilupia, televisiomaksuja ja postin jakeluhäiriöitä.
Trafista tehdyt kantelut liittyivät erityisesti ajoneuvojen
rekisteröintiin, katsastustoimintaan, kuljettajatutkintoi-
hin ja lupahakemusten käsittelyaikoihin.

Liikenne- ja viestintäalan kanteluiden kokonaismäärä
on lisääntynyt viimeisen vuosikymmenen aikana 20–
30:stä nykyiseen yli sataan vuodessa.

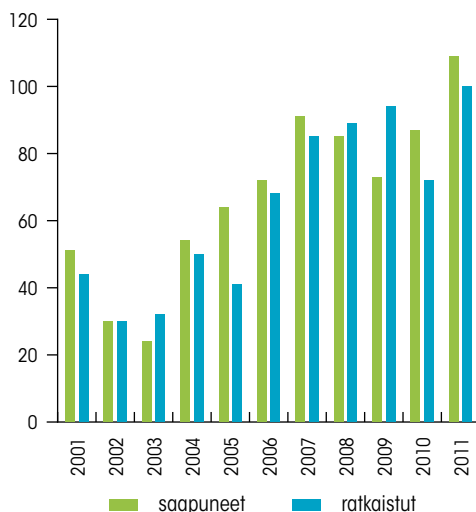
Liikenne- ja viestintäalan toimenpideprosentti on ollut
vaihteleva, keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa. Kos-
ka luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia,
lukuista ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä.

5.21.3 RATKAISUJA

BUSSILIIKENTEN ESTEETTÖMYYS TAMPEREELLA

Tampereen kaupungin liikennelaitos oli antanut säh-
köpyörätuolin käyttäjille kiellon matkustaa eräissä
Tampereen sopimusliikenteen linja-autoissa. Kantelus-
sa pyydettiin oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko kiello
vastoin perustuslain syrjintäkieltoa.

AOA totesi, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää pe-
rustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, ter-
veydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liitty-
vän syyn perusteella. Eri asemaan asettamiselle tulee
siis olla hyväksyttävä peruste. Olennaista on, voidaan-
ko eri asemaan asettaminen perustella perusoikeus-
järjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina
2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Selvityksen mukaan sähköpyörätuolien kuljettamiseen on liittynyt turvallisuusriskejä. AOA piti riskejä todellisuina. Myös käyttökiellon aiheuttaneen sähköpyörätuolin käyttäjä oli tuonut esiin tavallisten bussien turvallisuusongelmat.

Kaupungin vammaisneuvostossa käyttökielto oli perustellusti nähty ongelmallisena. Tilanteessa oli kuitenkin parin viime vuoden aikana tapahtunut merkittävää myönteistä kehitystä. Kaikilla syksystä 2009 lähtien liikenteeseen otetuilla linja-autoilla voitiin kuljettaa myös sähköpyörätuolia käyttäviä asiakkaita. Näiden autojen käyttöä oli suunniteltu yhdessä kaupungin vammais- ja esteettömyysasiamiehen sekä vammaisneuvoston kanssa. Uusien bussien hankinta-aikataulu oli ollut jopa nopeampi kuin mitä alun perin oli ilmoitettu.

Vammais- ja esteettömyysasiamiehen mukaan uudet bussit on sijoitettu reiteille kuullen asiassa vammaisneuvoston esteettömyystyöryhmää. Yhteistyöneuvotte- lut ovat edistyneet kaupungin esteettömyysohjelman mukaisesti ja joukkoliikenteen esteettömyys on vammais- ja esteettömyysasiamiehen mukaan lisääntynyt nopeasti. Vammais- ja esteettömyysasiamiehen mukaan kaupunki pyrkii tavoitteellisesti edistämään kaikille avointa joukkoliikennettä, jossa sähköpyörätuolin käyttäjä ei joudu eriarvoiseen asemaan.

Oikeusasiamiesten useissa aiemmissa ratkaisuissa on kiinnitetty huomiota esteettömän liikkumisen kehittämiseen. Tässä tapauksessa toimenpiteet sähköpyörätuolin käyttäjien esteettömyysongelmien poistamiseksi Tampereen kaupungin joukkoliikenteessä olivat olleet siinä määrin merkittäviä, ettei asia antanut enää aiheita laillisuusvalvojan toimenpiteisiin. AOA ilmoitti kuitenkin seuraavansa Tampereen bussiliikenteessä tapahtuvaa jatkokehitystä.

AOA Pajuojaan päätös 19.5.2011,
dnro 3262/4/09*, esittelijä Raino Marttunen

KATTILA EI OLE KIELLETTY KÄSIMATKATAVARA

Lentoaseman turvatarkastuksessa kantelijan ei sallittu kuljettaa käsimatkatavaroissaan teräskattilaa.

Velvoittavassa komission asetuksessa todetaan, että turvalavotulle alueelle tai ilma-alukseen ei saa tuoda tylppiä esineitä, joita voidaan käyttää vakavan vammantoottamiseen, kun niitä käytetään lyömiseen. Tämä säännös jättää turvatarkastajalle harkintavaltaa arvioitaessa kiellettyjä esineitä.

OA totesi, että turvatarkastustoiminta ei ole hallinto- laissa tarkoitettua hallintoasian käsittelyä, mutta hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava myös tosiasiallisessa julkisen vallan käyttämisessä. Turvatarkastajan menettelyä oli arvioitava erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on olennaista, että toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kyseisellä toimella pyritään.

Tässä tapauksessa tuli erityisesti ottaa huomioon se, että komission asetuksen esimerkkiluetteloon sisältyy vain lyömiseen nimenomaisesti tarkoitettuja välineitä. Kantelijalta poistettu teräskattila ei ole esimerkkiluettelossa tarkoitettujen esineiden kaltainen eivätkä sen ominaisuudet poikkea vammantoottamiseen soveltuvuuden kannalta monesta muusta käsimatkatavarana sallitusta esineestä, kuten tietokoneesta tai metallisalkusta.

OA katsoi, että turvatarkastajan menettely oli hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen vastaista. Hän saattoi käsityksen turvatarkastajan menettelyn virheellisyydestä turvatarkastuksista huolehtineen yhtiön ja Finavia Oyj:n tietoon ja vastaisessa turvatarkastustoiminnassa huomioon otettavaksi.

OA Jääskeläisen päätös 26.10.2011,
dnro 3320/4/10*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

TURVATARKASTUKSESSA EI MENETELTY SUHTEELLISUUS- PERIAATTEEN MUKAISESTI

Kantelijalle oli tehty normaalin käytännön mukainen turvatarkastus. Tarkastuksen yhteydessä häneltä oli löydetty vyönsolkena käytetty nyrkkiraudan muotoinen esine, joka oli EY-asetuksessa erikseen kielletty. Turvatarkastaja oli esineen havaittuaan ilmoittanut siitä esmiehelleen, joka oli ottanut yhteyttä poliisiin.

Asia koski noin puolitoista vuotta aikaisemmin tapahtunutta tilannetta, eikä turvatarkastuksen suorittaneita henkilöitä ei enää pystytty selvittämään. OA arvioi kuitenkin menettelyä yleisellä tasolla.

Lentoliikenteen turvaohjelman mukaan turvatarkastajan on otettava yhteys poliisiin, mikäli tarkastuksen yhteydessä ilmenee aihetta epäillä ilmailiikennettä vaarantavaa rikollista tekoa tai sen yritystä. Tämä vakiintunut käytäntö on johdettavissa turvaohjelman määräyksistä. Menettelyä ei tältä osin voida OA:n mielestä pitää lainvastaisena.

Poliisin pyynnöstä tapahtunut asian selvittäminen oli kuitenkin viivästynyt siinä määrin, että henkilö oli myöhästynyt lennolta. OA:n mukaan käytettävissä olevista toimintavaihtoehdoista olisi tullut valita se, joka olisi ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Asiassa olisi ollut riittävää kirjata kantelijan henkilötiedot ja päästää hänet turvavalvotulle alueelle jatkaamaan matkaansa. OA saattoi Finavia Oyj:n tiedoksi käsityksensä siitä, ettei turvatarkastuksessa ollut menetelty hyvän hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Koska kysymys oli kansallisen Lentoliikenteen turvaohjelman tarkoittamasta vaarallisen esineen löytymisestä ja lentomatkan epämisestä, asiasta olisi tullut tehdä päiväkirjauksia. Näin ei ollut tapahtunut. Menettelyn jälkikäteisen kontrollin mahdollistamiseksi on erityisen tärkeää, että tapahtumien kulku voidaan myöhemmin selvittää ja tarvittaessa saattaa turvatarkastajat rikosoikeudelliseen vastuuseen.

OA päätti omana aloitteenaan tutkia, miksi tapahtumaa ei ollut asianmukaisesti kirjattu ja miksi turvatarkastuksista vastuussa oleva Finavia Oyj ja Trafi katsoivat, ettei menettelystä vastuussa olevia henkilöitä ollut tarpeellista kirjata turvaohjelman mukaiseen päiväkirjaan (2396/2/11).

OA Jääskeläisen päätös 17.6.2011,
dnro 4124/4/09, esittelijä Riitta Länsisyrjä

VIIVÄSTYS ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTATTAESSA

Kirjoituksessa arvosteltiin Liikenteen turvallisuusvirastoa Trafia siitä, ettei se ollut vastannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain edellyttämällä tavalla asiakirjapyyntöön.

Trafi ei selvityksessään ole kiistänyt kantelussa esitettyä väitettä. Trafien mukaan kantelijalla olisi ollut oikeus saada joko pyytämänsä asiakirjat tai asianmukainen hylkäävä päätös kohtuullisessa ajassa.

Trafien mukaan asia oli jäänyt valmistelijalta hoitamatta muiden kiireellisempien tehtävien, erityisesti Trafien toiminnan käynnistämiseen liittyvien työkiireiden vuoksi. Asian vireillä olo havaittiin vasta kantelun johdosta. Menettelyssä oli siten tapahtunut virhe, ja asian käsittely oli viivästynyt yli niiden määräaikojen, joita julkisuuslaki edellytti. Trafi pahoitteli viivettä ja ilmoitti tehneensä asiassa päätöksen.

AOA totesi, että Trafi oli menetellyt asiassa vastoin julkisuuslain asiakirjapyyntöön viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta viraston tietoon.

AOA Pajuojan päätös 26.8.2011,
dnro 1155/4/10, esittelijä Raino Marttunen

5.22 KIRKOLLISIASIAT

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Jussi Pajujoja. Esittelijäneuvos Jorma Kuopus toimi asiaryhmän pääesittelijänä.

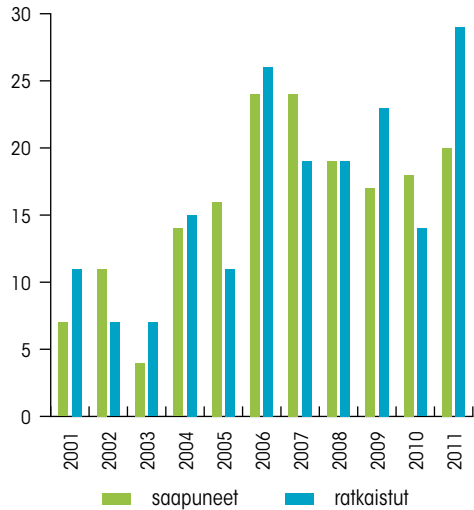
5.22.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisten yhdyskuntien toimintaa. Uskonnollisiin yhdyskuntiin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustaa. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Uskonnonvapauslain lisäksi ortodoksista kirkkoa säätelee erityislaki, laki ortodoksisesta kirkosta. Evangelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa. Siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

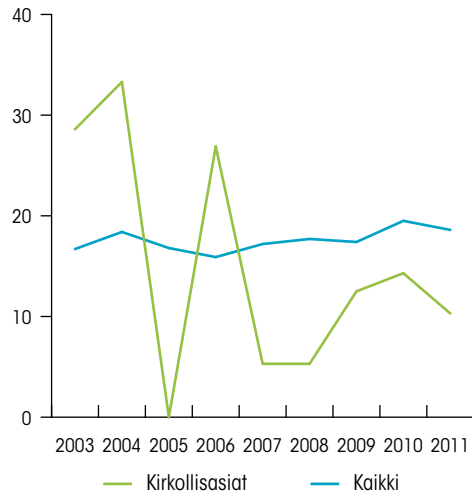
Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evangelisluterilaiseen kirkkoon ja jossain määrin ortodoksiseen kirkkokuntaan. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Perustuslain 76 §:n mukaan evangelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Kirkkolakia koskevia lainsäädäntöesityksiä voi tehdä vain kirkko itse. Evangelisluterilaisella kirkolla on siten laaja itsehallinto, johon kuuluu oikeus myönnetyn toimivallan rajoissa järjestää yhdyskunnan asioita sen omien tärkeiksi koettujen päämäärien mukaan.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Lisäksi oikeusasiamies valvoo hallintolain ja yhdenvertaisuuslainsäädännön noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2011



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2011

Sen sijaan oikeusasiamiehen toimivaltaan eivät kuulu evankelisuterilaisen ja ortodoksisen kirkon uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset.

Vuonna 2011 kirkollisia kanteluasioita saapui 20 ja ratkaistiin 29. Useissa kanteluissa arvosteltiin seurakuntien työpaikkailmoituksia, joissa oli edellytetty valittavan henkilön olevan evankelisuterilaisen kirkon jäsen. Arvostelun kohteena olivat myös muun muassa tuomiokapitulin menettely kurinpitoasiassa, yhteydenotto- ja asiakirjapyyntöihin vastaaminen sekä hautaus-toimeen liittyvät asiat. Osa kanteluista jäi tutkimatta siksi, että asia oli vireillä viranomaisessa tai siksi, että asiassa oli kyse kirkon opillisista kysymyksistä. Toimenpiteisiin johti kolme kirkollisasioiden kantelua.

Erityisesti uskonnonvapauskysymykset nousevat jatkuvasti esille opetussektoria ja puolustusvoimia käsittelevissä kanteluissa. Tällöin oli kysymys esimerkiksi joulukirkkoon osallistumisesta (ks. kohta 5.16) ja ruokarukouksesta. Oikeusasiamiehen kansliassa oli edelleen vireillä myös puolustusvoimien kirkolliseen työhön ja sitä koskevaan ohjeistukseen liittyviä asioita.

5.22.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Kirkko osallistuu yhteiskunnalle kuuluvien tehtävien hoitoon, kuten esimerkiksi väestökirjanpitoon ja hautausmaiden ylläpitoon. Koulujen uskonnonopetus on puolestaan valtion tehtävä. Opetuksen tavoitteena on antaa yleissivistystä kaikista uskonnoista. Kirkon perinteet ja käytännöt herättävät ajoittain huomiota ja sovittelevia edellytyksiä vastakkainasetteluja vapaa-ajattelijoiden, ateistien, maahanmuuttajien ja muutoin toisin uskovien kanssa.

Evankelisuterilaisen kirkon seurakuntia oli vuoden 2011 alussa 449 eli 16 vähemmän kuin edellisvuonna. Hallitusohjelmaan kirjattu kuntarakennemuutos saattaa tuoda mukanaan myös kirkon rakennemuutoksen. Kirkkolain mukaan saman kunnan alueella toimivien seurakuntien on muodostettava seurakuntayhtymä tai yhdistyttävä yhdeksi seurakunnaksi. Myös seurakuntien toimintamuodot uudistuvat. Kirkon stra-

tegisen kärkihankkeen ”Hengellinen elämä verkossa” tavoitteena oli vahvistaa seurakuntien työntekijöiden valmiuksia toimia verkossa ja kehittää hengellistä verkkotyötä.

Vuonna 2011 kirkon asioista, kuten kirkon asemasta, toiminnan sisällöstä ja politiikkaan sidoksissa olleista kirkosta eroamisista, keskusteltiin vilkkaasti sosiaalisessa mediassa. Alkuvuodesta 2011 keskustelua ja voimakasta arvostelua herätti kirkon piirissä toimivien järjestöjen Älä alistu! -mediakampanja, jonka tulkittiin suuntautuneen homoseksuaaleja vastaan. Arkkipiispa Kari Mäkinen osallistui keskusteluun ja toivoi kampanjan päättymistä. Hänen kannanotostaan kanneltiin myös oikeusasiamiehelle. Keskustelua herättivät edelleen myös kirkon jäsenyysasiat. Loppuvuodesta tuli voimaan kirkkolain muutos, jonka myötä seurakuntien ylläpitämät jäsenrekisterit korvataan kirkon yhteisellä jäsenrekisterijärjestelmällä.

5.22.3 TARKASTUKSET

Vuoden 2011 kesäkuussa tehtiin tarkastus Turun arkkihiippakunnan tuomiokapituliin. Käynti oli ensimmäinen sen jälkeen, kun nykyinen arkkipiispa Kari Mäkinen oli asetettu virkaansa kesäkuussa 2010.

Tarkastuksella käsiteltiin seurakuntien työyhteisöhaasteita, kirkolliskokouksen esitystä kirkkolain kurinpitosäännösten poistamisesta ja virkamiesoikeudellisten säännösten muuttamisesta sekä kirkon toimintaa sosiaalisessa mediassa.

Keskustelua käytiin myös evankelisuterilaista kirkkoa koskevista kanteluratkaisuista ja kirkon kannanotoista tasa-arvoasioissa. Tasa-arvokysymykset ovat nousseet esiin muun muassa järjestettäessä rukoushetkiä samaa sukupuolta olevien henkilöiden kanssa seurakuntien tiloissa. Keskustelussa todettiin myös, että evankelisuterilaisen kirkon kirkolliskokouksen päätös hyväksyä naispappeus vuonna 1986 oli laillisuusvalvonnan näkökulmasta muuttanut asian opillisesta kysymyksestä virkamies- ja hallinto-oikeudellisesti arvioitavaksi asiaksi.

5.22.4 RATKAISUJA

KIRKKOON LIITTYMINEN VERKKOPALVELUN KAUTTA

Kantelussa arvosteltiin mahdollisuutta liittyä kirkkoon internetissä (liitykirkkoon.fi -palvelu) ilman, että liittymisen henkilöllisyyttä tarkistetaan. AOA totesi, että kirkkoon liittymistä koskevan ilmoituksen muotoa koskevat säännökset tulevat hallintolaista ja sähköisestä asiainnista viranomaistoiminnasta annetusta laista. Evankelisuterilaisen kirkon toimielinten on varmistuttava niiden noudattamisesta hyväksyessään liittymisilmoituksen kirkkoon.

Asiassa saadun selvityksen mukaan sähköiset ilmoitukset käsitellään seurakunnissa ja ennen kirkkoon liittymisen hyväksymistä asianomaiseen henkilöön otetaan yhteyttä hänen toivomallaan tavalla. Menetely varmistaa osaltaan asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden. Asiassa ei ollut AOA:n mukaan aiheutta epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä. AOA viittasi vastauksessaan päätökseen (3666/4/10* s. 330), jonka AOA Saksin antoi maistraattien menettelystä silloin, kun maistraatti rekisteröi ilmoituksen uskonnollisesta yhdyskunnasta eroamisesta.

AOA Pajuojan päätös 14.12.2011,
dnro 4148/4/10*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

KIRKKO EI VOI VAATIA KIRKON JÄSENYTTÄ IT-ASiantuntijalta

Keski-Pohjanmaan seurakuntien IT-aluekeskukseen oli etsitty joulukuussa 2009 työsuhteeseen toimeen it-asiantuntijaa. Hakuilmoituksessa oli vaadittu, että valitun tulee olla evankelisuterilaisen seurakunnan jäsen. Asiantuntijan tehtäviin kuului vastata muun muassa palvelimien ylläpidosta, tietojärjestelmien suunnittelusta, laiteasennuksista, teknisestä tuesta ja tietoturvan kehittämisestä. IT-keskuksen hallinnollisena isäntäseurakuntana toimi Ylivieskan seurakunta. Kirkkolain mukaan kirkon tai seurakunnan virassa voi olla vain evankelisuterilaisen kirkon jäsen. Työsopimussuhteessa jäsenyyttä edellytetään työssä, johon liittyy kirkollisia toimituksia, diakoniaa tai opetusta.

AOA oli ottanut kaksi kertaa aiemmin kantaa kanteluihin työpaikkailmoituksissa, joissa mikrotukihenkilöltä oli vaadittu kirkon jäsenyyttä. Vuonna 1999 todettiin, että työsuhteista työntekijää koskevaa kirkon jäsenyyttä vaatimusta tulee tarkastella tapauskohtaisesti. Tällöin tulee arvioida myös sitä, missä määrin työntekijä vastaa toimintojen sisällöstä. Lisäksi tarkastelu tulee tehdä etukäteen niin, että se voidaan ottaa huomioon työpaikkailmoituksessa. Vuonna 2008 Kirkkohallitus totesi, että työtehtävät eivät vaatineet kirkon jäsenyyttä, vaan hakuilmoituksessa oli virhe ja se korjattiin. AOA kehotti huolellisuuteen.

AOA:n saamissa vastauksissa sekä Keski-Pohjanmaan IT-aluekeskus että Oulun hiippakunnan tuomiokapituli pitivät kirkon jäsenyyssuhteesta perusteltuna. AOA totesi kuitenkin päätöksessään työpaikkailmoituksen viittaavan siihen, että kyse oli teknisestä työstä ilman liittymää kirkkolain mukaisiin hengellisiin toimintoihin. Vaatimus kirkon jäsenyydestä ei siten toteuttanut kirkkolain perus- ja ihmisoikeusarvoista tulkintatapaa. AOA katsoi myös, että Ylivieskan seurakunnan selvityksistä ei ilmennyt, että hakumenettelyä olisi etukäteen arvioitu apulaisoikeusasiamiesten aikaisempien päätösten mukaisesti.

Samassa yhteydessä AOA otti kantaa kuuteen eri kanteluun, joissa oli arvosteltu seurakuntien työpaikkailmoituksia. Niissä seurakunnat olivat edellyttäneet, että valittu henkilö oli evankelisuterilaisen kirkon jäsen. Kantelijat olivat pitäneet vaatimusta laittomana ja syrjivänä. Evankelisuterilaista ja ortodoksista koskevat lait eroavat lähtökohdiltaan toisistaan. Ortodoksissa kirkossa tehtävän luonne määrää, tuleeko sitä hoitavan olla kirkon jäsen. Virkasuhteet lakkautettiin ortodoksissa kirkossa vuonna 2006. Sen sijaan evankelisuterilaisessa kirkossa virkaan valittavan tulee lain mukaan olla kirkon jäsen. Työsuhteessa tehtävän laatu ratkaisee, vaaditaanko kirkon jäsenyyttä vai ei.

AOA kehotti Ylivieskan seurakuntaa kiinnittämään huomiota kirkkolakiin ja perusoikeuksiin laatiessaan työpaikkailmoituksia.

AOA Pajuojan päätös 5.5.2011,
dnro 4649/4/09*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

5.23 MUUT ASIAT

5.23.1 RATKAISUJA

VTT LOUKKASI KAHDEN TUTKIJANSA SANANVAPAUTTA

OA katsoi Teknologian tutkimuskeskus VTT:n loukanneen kahden tutkijansa sananvapautta ja menetelleen vastoin Euroopan ihmisoikeussopimusta ja perustuslakia. Toinen tutkija oli saanut kirjallisen varoituksen esiinnyttyään asiantuntijana eduskunnan talousvaliokunnassa sen käsitellessä uusien ydinvoimaloiden rakentamista. Toinen olisi halunnut julkaista turvetuotantoa käsittelevän yleisönosastokirjoituksen, mutta VTT ei ollut pitänyt sitä suotavana.

OA otti asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan julkisuudessa vuonna 2010 käydyssä keskustelun perusteella. Päätöksessään hän arvioi perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella, oliko tällainen sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin, ollut hyväksyttävää ja välttämätöntä.

OA antoi VTT:lle huomautuksen kirjallisesta varoituksesta. Lisäksi hän esitti VTT:n arvioitavaksi, miten sananvapauden loukkaus olisi korjattavissa ja hyvitettävissä tutkijalle. Toisen tutkijan kirjoituksen julkaisemiseen vaikuttaminen oli OA:n mielestä lievempää puuttumista sananvapauteen, joten siitä hän lausui käsityksensä.

Arviointi ei ollut riittävää

OA moitti päätöksessään VTT:tä siitä, ettei se ollut arvioinut riittävästi työntekijän sananvapauden ja lojalisuusvelvollisuuden suhdetta. Huomiota olisi tullut kiinnittää mm. siihen, että eduskunnassa kuultavana olemisella on erityinen luonne, käsiteltyssä oli yhteiskunnallisesti merkittävä asia ja että tutkija esiintyi yksityishenkilönä eivätkä hänen motiivinsa olleet kyseenalaiset. Lisäksi VTT:n olisi tullut kiinnittää huomiota siihen, että kyse ei ollut salassapidon tai kilpailukiellon rikkomisesta siihen, aiheutuiko toiminnasta VTT:lle va-

hinkoa ja vielä siihen, että VTT:n asiaa koskevat ohjeet olivat tulkinnanvaraiset. VTT ei ollut osoittanut, että puuttuminen sananvapauteen olisi ollut oikeasuhtaista ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.

OA:n mukaan tapauksessa oli jääty varsin etäälle oikeudenmukaisesta tasapainosta työntekijän sananvapauden ja VTT:n omien intressien välillä.

Sananvapaus kuuluu myös julkisyhteisön työntekijöille

OA korosti, että sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle ja valtion laitoksen työsopimussuhteiselle työntekijälle. VTT:n tutkijoilla on lisäksi perustuslaissa turvattu tieteen ja tutkimuksen vapaus. Tästä syystä heidän sananvapautensa voitiin katsoa olevan tietyllä tavalla erityisempää kuin tavallisen virkamiehen tai työntekijän sananvapauden.

OA näki tutkijan sananvapaudella yhtymäkohtia etenkin toimittajien sananvapauteen, joka on saanut erityisen suojatun aseman Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä lehdistön yhteiskunnallisen tehtävän johdosta. Vastaavasti tutkijoiden rooliin kuuluu luontevasti yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen.

Valiokuntaesiintymisestä raskaat seuraamukset

Tutkija oli ollut valiokunnan kuultavana yksityishenkilönä, ei VTT:n edustajana. Tästä syystä hän oli saanut VTT:ltä kirjallisen varoituksen, jonka mukaan vastaava käytös voi johtaa työsuhteen irtisanomiseen. Varoitusta oli perusteltu sillä, että tutkimuskeskuksen työsopimuksen ja ohjeiden mukaan keskuksen työntekijä ei saanut antaa yksityistä asiantuntijalausuntoa VTT:n toiminta-alalta ilman työnantajan lupaa.

OA piti kirjallista varoitusta raskaana seuraamuksena, joka kertoi työnantajan pitäneen valiokunnassa esiintymistä hyvin vakavana työsopimuksen rikkomisena. Se oli raskas myös siksi, että tutkijalla ei ollut mahdollista saattaa sitä tuomioistuimen tutkittavaksi.

Varoitus oli siten ollut omiaan yleisemminkin vaikuttamaan työntekijöiden uskallukseen käyttää sananvapauttaan.

Valiokuntakuulemiset osa demokratiaa

OA totesi, että valiokuntakuulemisissa on kyse eduskunnan lainsäädäntövallan ja demokratian merkittävästä tukemisesta ja valiokunnan kutsusta ei tule kieltäytyä kuin erityisen painavasta syystä.

Eduskunnan selvä tahto oli ollut VTT:n virallisten edustajien ohella kuulla myös sen yksittäistä nimeltä mainittua työntekijää.

OA:n mielestä VTT oli antamalla varoituksen osoittanut perin kyseenalaista suhtautumista eduskunnan nimenomaiseen kuulemistahoon. Hän ei voinut pitää asianmukaisena, että kuultavaksi tulo estyisi siksi, että työnantaja vetoaa työntekijän lojaalisuusvelvollisuuteen.

OA totesi myös, että valiokunta oli kuullut tutkijaa käsitellessään yhteiskunnallisesti erittäin merkittävää, ydinvoimaloiden rakentamista koskevaa asiaa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla ei juurikaan anna mahdollisuuksia rajoittaa keskustelua tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä. Kynnys puuttua sananvapauteen nousee tällöin hyvin korkeaksi. OA:n mukaan on vaikea nähdä, miten tämänkaltaiseen keskusteluun osallistumisen rajoittaminen olisi voinut olla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Riippumattoman tutkimuksen on kestettävä kriittistä arviointia

VTT oli OA:n mukaan lähtenyt siitä, että sen maine riippumattomana tutkimuslaitoksena voi kärsiä, jos sen työntekijät esiintyivät julkisuudessa tavalla, joka voitiin ymmärtää viraston viralliseksi kannanotoksi. Tällaiset intressit ja tarve suojata niitä eivät kuitenkaan voineet automaattisesti mennä työntekijän sananvapauden edelle. OA:n mielestä oli tärkeää, että yleisö ja VTT:n asiakkaat voivat luottaa sen tuottaman tiedon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tältä kannalta

voitiin ajatella VTT:n uskottavuuden kärsivän, jos siihen yhdistettävissä oleva henkilö arvioi sen tutkimustuloksia kriittisesti julkisuudessa.

Valtion riippumattoman tutkimuslaitoksen tutkimusten oli OA:n mielestä kuitenkin kestettävä kriittinen tarkastelu, vaikka kritiikin esittäjä olisi viraston oma työntekijä. Oli myös yleisen edun mukaista, että VTT:n julkisista tutkimuksista käytiin keskustelua. Se voi tuoda esiin epäkohtia ja palvella yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa.

Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös sananvapauttaan käyttävän henkilön motiiveihin, kun se on arvioinut sananvapauteen puuttumista. Esimerkiksi henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai henkilöön kohdistuva loukkaava arvostelu ei oikeuta kovin korkeaa suojan tasoa. VTT:n tapauksessa ei ilmennyt tällaisia motiiveja.

Mielipidekirjoitukseen puututtiin ilman riittäviä perusteita

Toinen tapaus liittyi VTT:n Vapon toimeksiannosta tekemiin laskelmiin turpeen käytöstä polttoaineen valmistuksessa. Asiasta oli käyty yleisönosastossa kriittistä keskustelua, johon VTT:n erikoistutkija olisi halunnut vastata omalla kirjoituksellaan. Tätä VTT ei kuitenkaan ollut pitänyt suotavana, eikä tutkija ollut julkaissut kirjoitustaan.

VTT ei väittänyt, että tutkija olisi esittänyt kirjoituksessaan perusteettomia näkemyksiä. Lisäksi teksti oli OA:n mukaan ollut asiallista eikä siinä ollut esitetty henkilökohtaisia syytöksiä.

OA katsoi VTT:n puuttuneen tutkijan sananvapauteen ilman riittäviä perusteita.

VTT:n harkinnassa oli sinänsä ollut, halusiko sen virallisesti jatkaa julkista keskustelua asiasta. OA piti kuitenkin tärkeänä sitä, että myös VTT:n yksittäiset tutkijat voivat vastata julkisuudessa laitoksen tutkimusta koskevaan kritiikkiin. VTT on lain mukaan kuitenkin voittoa tavoittelematon, riippumaton ja puolueeton asiantuntijaorganisaatio.

VTT:n ohjeistus ei ollut riittävän täsmällinen

OA arvioi samalla VTT:n asiantuntijalausuntojen antamista koskevia ohjeita. Niitä ei voitu pitää riittävän yksiselitteisinä varsinkaan, kun ohjeiden vastaisesta menettelystä annetusta varoituksesta ei ollut pääsyä tuomioistuimeen.

OA katsoi ohjeiden rajoittavan työntekijän oikeutta antaa yksityisiä asiantuntijalausuntoja ilman, että niissä oli eritelty, mitä tällaisella lausunnolla tarkoitettiin. OA:n mukaan vaikutti vahvasti siltä, että ohjeet oli laadittu ensi sijassa työnantajan oikeuksien ja työntekijän velvollisuuksien näkökulmasta. Tällaisia ohjeita laadittaessa tulisi OA:n mukaan arvioida työntekijän sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhdetta jo siitä syystä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ohjeet, jotka voivat johtaa sananvapauden kaventumiseen, ovat ristiriidassa perusoikeuksien edistämismääräyksen kanssa.

OA Jääskeläisen päätös 15.12.2011, dnro 3098/2/10*, esittelijä Mikko Sarja

VTT ilmoitti aloittaneensa lausunnon antoa koskevan ohjeistuksensa tarkentamisen työryhmässä, jossa on myös henkilöstön edustus. Sisällöltään ohjeistus tulee noudattamaan OA:n linjauksia ja painottamaan sananvapautta perusoikeutena. VTT myös pahoitteli tutkijoidensa sananvapautteen puuttumista ja ilmoitti mitätöineensä toiselle tutkijalle annetun varoituksen.

VIRANOMAISEN ON ESIINNYTTÄVÄ OIKEALLA NIMELLÄÄN

OA katsoi, että viranomaisen tulee aina esiintyä ulospäin virallisella nimellään.

Virallisen nimen on oltava kieleltään, sisällöltään ja rakenteeltaan sellainen, että asiakas tunnistaa sen viranomaisen nimeksi ja se erottuu esimerkiksi liikeyritysten nimistä. Lisäksi kaksikielisen viranomaisen nimi tulee voida esittää molemmilla kansalliskielillä. Virallisen nimen yhteydessä ei kuitenkaan ole lainvastaista käyttää lyhennettä tai muuta oheisnimeä, mikäli pidetään tar-

koin huoli siitä, että viranomaisesta ei synny epätietoisuutta. Pelkkää lyhennettä tai muuta oheis- tai lisänimeä viranomaisen voi käyttää vain sisäisesti.

Kanteluihin antamassaan päätöksessä OA katsoi, että Liikenteen turvallisuusvirasto ja Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalveluiden kuntayhtymä eivät olleet menettelleet lainvastaisesti, kun ne olivat käyttäneet Carea- ja Trafi-nimiä virallisten nimien yhteydessä niin, että epätietoisuutta viranomaisesta ei ollut syntynyt.

Liikenteen turvallisuusvirasto oli kuitenkin menetellyt virheellisesti siinä, että se oli käyttänyt pelkkää Trafinimeä lähettämissään ajoneuvoverolipun kirjekuorisissa. Eräät kantelijat olivat luulleet kirjettä mainospostiksi ja olleet vähällä heittää kirjeen roskiin.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että Trafi-logotekstille oli annettu pääosa viraston asiakirjojen etusivulla. OA:n mielestä tällainen asiakirjojen ilmiäisy ei täytännyt vaatimusta siitä, että viranomaisen nimen tuli esiintyä asiayhteydessä ensisijaisena ja niin, että hallinnon asiakkaalle kävi heti selväksi, että kyseessä oli suomalainen viranomais.

Sen sijaan Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä ei ollut OA:n tietojen mukaan käyttänyt Carea-nimeä yksinomaan tai muuten oikeusasiamiehen esittämien periaatteiden vastaisesti.

Oikeusasiamies esitti hyvän nimenmuodostamistavan luomista

Julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen nimikysymys oli OA:n mukaan tärkeä hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Tätä ilmensi se, että perustuslain mukaan julkista valtaa käyttävän valtion viranomaisen nimestä on säädettävä laissa. Vastaavasti kuntalain mukaan esimerkiksi kuntayhtymän nimi on mainittava sen perustamisasiakirjassa.

Viranomaisten oheisnimiä ja lyhenteitä muodostetaan nykyään monin eri tavoin: osa nimistä perustuu lainsäädäntöön, osa on eri tavoin muodostettuja lyhenteitä ja osa on viranomaisten itsensä käyttöön ottamia sanoja.

OA:n mukaan oli aivan oma kysymyksensä, miten viranomaisten oheisnimet tulisi muodostaa. Niiden muodostamiseen ei toistaiseksi ole olemassa samanlaisia kielellisten oikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimuksista johdettavia kriteerejä kuin virallisten nimien laatimiseen. OA katsoi, että viranomaisten nimien, myös lyhenteiden ja muiden oheisnimien laatimista varten tulisi luoda yhdenmukainen käytäntö, jossa otettaisiin huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja maan kielellisen kulttuuriperinnön vaaliminen. Hän esitti arvioitavaksi, tulisiko viranomaisten ja muiden julkisia hallintotohtavia hoitavien tahojen nimien laadinnan kriteereistä ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen roolista nimikysymyksissä säätää nimenomaisesti erikseen.

OA lähetti päätöksensä hallintolain ja kielilain valmistelusta vastaavalle oikeusministeriölle (OM), hallinnon kehittämisestä vastaavalle valtiovarainministeriölle (VM) sekä Kotimaisten kielten tutkimuskeskusta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaavalle opetus- ja kulttuuriministeriölle.

OA Jääskeläisen päätös 28.9.2011, dnrot 2745*, 2995*, 3581* ja 3706/4/10*, esittelijä Mikko Sarja

LAUSUNTO VALTION VAHINGONKORVAUSTOIMINNAN JÄRJESTÄMISESTÄ

VM pyysi OA:lta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta (Valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämis-työryhmän muistio, valtiovarainministeriön julkaisuja 46/2010), jossa ehdotettiin valtiolle esitettävien vahingonkorvausvaatimusten hoitamisen keskittämistä Valtiokonttoriin.

OA totesi muun muassa, että työryhmän saamasta suppeasta keskittämiseen tähdänneestä toimeksiantosta johtuen vähemmälle huomiolle oli jäänyt se, missä määrin nykyinen järjestelmä olisi selkiytynyt jo sillä, että se olisi kirjattu lakiin tai asiaa koskevaa hallinnonalakohtaista ohjeistusta olisi kehitetty. Vaikka keskittämällä voitiin sinänsä ajatella saavutettavan

korvauksen hakijan oikeusturvan kannalta eräitä hyötyjä, suurin ongelma oli, että Valtiokonttorilla ei voida olettaa olevan kattavaa substanssiasiantuntemusta kunkin hallinnonalan erityislainsäädännöstä ja vakiintuneista toimintatavoista. Toteutuessaan ehdotus merkitsisi myös, että Valtiokonttorin ratkaistavaksi tulisi useiden erityislakien perusteella ratkaistavia korvausasioita, mitä voitiin pitää melkoisena haasteena järjestelmän toimivuudelle.

OA myös kyseenalaisti sen, oliko korvaustoiminnan keskittäminen tarkoituksenmukaista tai muutenkaan perusteltua etenkin sellaisten hallinnonalojen osalta, joissa jo vanhastaan oli olemassa toimiva ja ammatitaitoinen korvausasioiden käsittelyjärjestelmä. Myöskään käsittelyn nopeutuminen ilman asianmukaista lisäresursointia ei välttämättä toteutuisi, koska Valtiokonttorin käsiteltäväksi tulisi runsaasti uusia asioita. OA:n mukaan voitiin myös kysyä, voisiko keskittäminen jopa jäykistää menettelyä ja muuttaa sitä nykyistä raskeammaksi. Käytännössä kyse olisi eräänlaisesta hallinnollisesta vahingonkorvausasian "pienoisoikeudenkäynnistä", jossa osapuolina olisivat vahingon aiheuttajaksi väitetty viranomainen ja korvauksen hakija.

OA toi esiin myös sen, että keskittämisestä huolimatta kullakin hallinnonalalla tulisi edelleenkin olla siinä määrin korvauskysymysten asiantuntemusta, että ne kykenevät esittämään Valtiokonttorille perustellun näkemyksensä esitetyistä korvausvaatimuksista. Objektivisuuden osalta OA totesi, että ehdotettukaan järjestelmä ei olisi täysin aukoton, koska VM:n alainen virasto ratkaisisi myös tuohon ministeriöön kohdistetut korvausvaatimukset.

OA katsoi myös, että OA:n kanslia ei voisi kuulua lain soveltamisalaan, koska ei olisi asianmukaista, että OA:n valvontavaltaan kuuluva hallintoviranomainen arvioisi vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta OA:n toiminnan laillisuutta. Yhtä lailla oli ongelmallista valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta, että hallintoviranomaisen katsoo riippumattoman tuomioistuimen menettelyn lainvastaisesti tai virheellisesti. OA:n mielestä tällaisesta – tosin jo nykyisin vallitsevasta – järjestelystä pitäisi päästä eroon sen sijaan, että luodaan uusi toiseen hallintoviranomaiseen perustuva järjestelmä.

OA piti tärkeänä myös sitä, että OA:lla on jatkossakin mahdollisuus erilaisten hyvityksiin tähtäävien esitysten tekemiseen, olipa valtiota vastaan tehtyjen vahingonkorvausvaatimusten käsittelyjärjestelmä millainen hyvänsä. OA:n esityksiin perustuva hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamista, minkä lisäksi se voi perustua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan ja olla kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen muunlaisen vahingon tai epäoikeudenmukaisuustuntemuksen, vääryyskoemuksen yms. korvaamista tai hyvittämistä. Sen ei välttämättä tarvitse olla rahallista, vaan se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö.

OA:n mukaan luonnoksesta voisi kuitenkin seurata, että myös edellä tarkoitettuja hyvittämisasioita siirtyisi keskitetysti Valtiokonttorin hoidettaviksi. OA suhtautui kaiken kaikkiaan kielteisesti sellaiseen kehitykseen, että OA:n tulisi tehdä hyvitysesityksensä vahingon aiheuttaneen tahon sijasta jollekin ulkopuoliselle keskitetylle taholle. Hyvitysasioiden käsittelyn keskittäminen olisi vastoin sitä perusajatusta, että epäoikeudenmukaiseksi koetusta ja todetusta menettelystä vastaa ja hyvityksen perusoikeuden loukkauksesta antaa hallinnossa asioineelle nimenomaan se viranomainen, joka on toiminut epäasiallisesti. Hyvittäminen on eräänlainen asian sovinnollisen ratkaisun muoto, eikä se aina ole rahallista, vaan se voi olla myös aineetonta. Näistä syistä hyvittämisen keskittäminen jollekin yksittäiselle ulkopuoliselle viranomaiselle olisi ajatuksena hyvin vieras.

OA Jääskeläisen lausunto VM:lle 28.1.2011, dnro 4535/5/10*, esittelijä Mikko Sarja

MAISTRAATTI EI SAA TORJUA SÄÄNNÖNMUKAISESTI SÄHKÖISTÄ KIRKOSTAEROAMISILMOITUSTA

AOA katsoi Helsingin, Turunmaan ja Hämeenlinnan maistraattien menettelleen virheellisesti, kun ne eivät ole hyväksyneet eroakirkosta.fi-sivuston kautta tulleet eroilmoituksia.

AOA tutki maistraattien menettelyä kahden eroakirkosta.fi-sivustoa koskeneen kantelun johdosta. Asiassa pyydettiin VM:ltä selvitys, miten maistraatit menettelevät rekisteröidessään kirkosta eroamisilmoituksia. Näiden kolmen maistraatin menettelyt poikkesivat muiden maistraattien tavoista toimia, kun ne pyysivät sivuston kautta tulleet ilmoitusten lähettäjiä eri tavoin täydentämään tietojaan tai tunnistautumaan. Eroakirkosta.fi-sivuston kautta saapuneiden asiakirjojen alkuperäisyyttä ei tule AOA:n mukaan asettaa säännönmukaisesti kyseenalaiseksi ilman painavaa syytä. Asia on toisin, mikäli on syytä epäillä, että annetut tiedot ovat virheellisiä tai että lomakkeen olisi lähettänyt joku muu kuin eroava henkilö itse.

Selvityksen mukaan väärää eroilmoituksia oli tullut maistraatteihin vähän. Suoranaisia väärinkäytöspauksia oli ilmennyt vain muutama maistraattia kohden. AOA toteaa, että väärinkäytösten määrä suhteessa sivuston kautta tulleet ilmoitusten määrään ei tue sitä käsitystä, että sivusto olisi erityisen altis luvattomalle toisen henkilön erosta ilmoittamiselle.

Viranomainen velvollinen turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen

AOA arvioi maistraattien menettelyä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, hyvän hallinnon ja sähköisessä asioinnissa annetun lain kannalta.

AOA totesi päätöksessään, että viranomainen on perustuslain mukaan velvollinen turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Uskonnonvapauteen kuuluu oikeus erota uskonnollisesta yhdyskunnasta. Eroamismenettelyt eivät saa vaikuttaa niin, että ne tarpeettomasti vaikeuttavat tai jopa estävät henkilöä käyt-

tämästä perusoikeuttaan. Samalla niiden tulee kuitenkin turvata oikeus kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Hyvän hallinnon kannalta on olennaista, että toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu. Helsingin, Turunmaan ja Hämeenlinnan maistraattien menettely ei ollut tarpeellista eikä oikeassa suhteessa tavoitteidensa kanssa. Se ei myöskään turvannut tasapainoisesti uskonnonvapauden eri ulottuvuuksia. Porvoon maistraatti puolestaan ilmoitti hyväksyvänsä eroakirkosta.fi-palvelun kautta tulevat ilmoitukset, mutta ei hyväksyisi sellaisenaan muuta kautta tulevaa sähköistä ilmoitusta. AOA saattoi Porvoon maistraatin tietoon, että viranomainen on velvollinen hyväksymään sähköisen asiakirjan vireillepanoasiakirjaksi.

Vähän vääriä ilmoituksia

VM:n tekemästä selvityksestä ilmeni, että 21 maistraattia hyväksyi eroakirkosta.fi-sivuston kautta tulleet ilmoitukset sellaisinaan, mikäli henkilötunnus ja nimi vastasivat väestötietojärjestelmän tietoja eikä tiedoissa ollut ristiriitaisuuksia. Neljä maistraattia ei hyväksynyt ilmoituksia, vaan pyysi niihin kirjallista vahvistusta. Maistraattien vastausten mukaan vääriä eroilmoituksia oli tullut varsin vähän. Esimerkiksi vuosina 2008–2010 kuuteen maistraattiin ei ollut tullut yhtään väärää ilmoitusta ja 19 maistraattiin niitä oli tullut alle 20. Suoranaisia väärinkäyttötapauksia oli ilmennyt vain muutamia maistraattia kohti.

Tutkittavana kaksi kantelua

Oikeusasiamiehen kanslia tutki asiaa kahden kantelun johdosta. Toisessa, yksityishenkilön tekemässä kantelussa arvosteltiin sitä, että maistraatit merkitsevät sähköisesti tulleen eroilmoituksen väestötietojärjestelmään tarkistamatta eroajan henkilöllisyyttä. Suomen evankelis-luterilainen kirkko pyysi kantelussaan oikeusasiamiestä selvittämään, täyttävätkö eroakirkosta.fi-sivuston lomakkeet erilaiset asiakirjoille säädetyt vaatimukset.

AOA Sakslinin päätös 31.10.2011, dnro 3666/4/10*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

PRH:N SUORITTEIDEN MAKSULLISUUS

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) suoritteiden maksullisuutta koskevan asetuksen mukaan kaupparekisteriasiat ovat maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan PRH hinnoittelee liiketaloudellisiin perustein muun ohella jäljenteet sekä rekisteri- ja tietokantapalvelut. Pykälän 2 momentin mukaan PRH päättää julkisuuslain 34 §:n 2 momentissa tarkoitusta tiedon esille hakemisesta sekä 34 §:n 3 momentissa tarkoitettua kopioiden ja tulosteiden antamisesta perittävistä maksuista ottaen huomioon mitä lain 34 §:ssä säädetään. Asetuksen liitteenä olevan maksutaulukon mukaan tilinpäätösasiakirjoista perittävä maksu on 13 euroa. Tämä maksu peritään myös tiedon antamisesta sähköisesti.

Julkisuuslain 34 §:n 1 momentissa säädetään maksuttomista tiedonantotavoista silloin, kun asiakirja on julkinen tai se annetaan asianosaiselle. Maksuttomiin tiedonantotapoihin kuuluu muun ohella sähköisen asiakirjan lähettäminen tiedon pyytäjälle. Julkisuuslain 34 §:n 2 momentissa säädetään, milloin maksu 1 momentin tilanteissa voidaan kuitenkin periä. Vain silloin, kun pyydettyä asiakirjaa ei ole yksilöity riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee, peritään tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu. Julkisuuslain 34 §:n 3 momentin mukaan julkisesta asiakirjasta tai asianosaisen tiedonsaanti-oikeuteen perustuen tiedon antamisesta kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei alhaisemmasta hinnasta erikseen toisin säädetä.

OA:n mukaan PRH:n suoritteiden maksullisuutta koskevan asetuksen liitteen mukaisen maksun periminen myös sähköisesti toimitetuista tilinpäätösasiakirjoista on ristiriidassa julkisuuslain 34 §:n 1 momentin kanssa. Hän ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että asetuksessa säädetyllä tavalla julkisuuslain 34 §:stä sovelletaan vain sen maksullisia suoritteita koskevia 2 ja 3 momenttia, mutta ei pykälän 1 momentin säännöstä maksuttomista tiedonsaantitavoista. Lisäksi julkisuus-

lain 34 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa voidaan periä vain tiedon hakemisesta tai asiakirjan antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää vastaava maksu. Perittävä hinta on määrättävä siten, että se vastaa suoritteiden omakustannusarvoa. OA kiinnitti huomiota näiden erityissäännösten tarkoitukseen varmistaa, että maksujen määrittelyssä noudatetaan asianmukaisia maksuperusteita. OA:n mukaan näissä erityissäännösten sääntelemissä tilanteissa maksu ei PRH:n asetuksessa säädetyllä tavalla voi määräytyä liiketaloudellisin perustein.

OA saattoi esittämänsä käsitykset julkisuuslain maksuja koskevien erityissäännösten soveltamisesta myös PRH:n suoritteista perittäviin maksuihin TEM:n tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätöksestään. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestään myös asiassa lausunnon antaneelle OM:lle. Lisäksi hän lähetti päätöksen PRH:lle tiedoksi.

OA:n päätös 8.6.2011,
dnro 1814/2/08*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

AHVENANMAAN MAAKUNTA- HALLITUS TULKITSI MAAKUNNAN HALLINTOLAKIA VIRHEELLISESTI

AOA katsoi Ahvenanmaan maakuntahallituksen tulkinneen maakunnan hallintolakia virheellisesti, kun se oli korjannut päätöstään asianosaisen vahingoksi tiedustelematta tämän suostumusta. Ahvenanmaan hallintolaki olisi edellyttänyt tätä.

Asiasta kanteli oikeusasiamiehelle sukellusryhmän johtaja, jolle Maakuntahallitus oli myöntänyt lokakuussa 2010 luvan tehdä sukelluksia venäläisen sukellusveneen hyllylle. Lupa oli peruutettu myöhemmin, koska sukellusveneessä epäiltiin olevan sodanaikaisia räjähteitä. Sukeltajalle myönnettiin kuitenkin lupa kiinnittää hyllylle muistolaatta.

Runsas viikko myöhemmin poliisi oli eristänyt sukellusveneen löytöalueen räjähteiden takia. Samana päivänä maakuntahallitus oli kumonnut myös luvan kiinnittää muistolaatta, ja rajavartiolaitos oli käynyt antamassa päätöksen tiedoksi paikalla jo olleelle sukeltajalle.

Maakuntahallitus ei ollut tiedustellut kantelijan suostumusta päätöksen korjaamiseen, koska sen näkemyksen mukaan kantelijan henkeä ja terveyttä suojeleva uusi päätös oli tehty tämän eduksi, eikä se näin ollen ollut edellyttänyt suostumusta. Sukeltaja oli toista mieltä, sillä kysymyksessä oli hänelle jo myönnetyn sukellusluvan peruuttaminen.

AOA:n mukaan Ahvenanmaan maakuntahallituksen tulkinta oli virheellinen. Maakuntahallituksen esittämän perusteen ei voitu katsoa tarkoittavan sitä, mitä maakunnan hallintolaissa tarkoitaneen asianosaisen edun mukaisella päätöksellä.

Maakuntahallituksen olisi tullut tiedustella asianosaisen suostumusta päätöksen korjaamiseen. Mikäli tämä olisi vastustanut korjaamista, maakuntahallituksella ei olisi ollut toimivaltaa korjata päätöstä. Tällöin korjaaminen olisi edellyttänyt päätöksen purkua ylimääräisenä muutoksenhakukeinona.

AOA kiinnitti maakuntahallituksen huomiota maakunnan hallintolain vastaiseen menettelyyn.

AOA Pajuojan päätös 17.11.2011,
dnro 4030/4/10*, esittelijä Kristian Holman

LIITE 1

SUOMEN PERUSTUSLAIN
OIKEUSASIAMIEHISTÄ 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 soveltuvien 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. Tehtäväänsä 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 syytettä 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 virkatoimen laillisuuden valvonta**

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta 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 syylistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnan-syyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. 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.

Syytettyä 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 valvottavan 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 § (20.5.2011/535)

Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin tai muusta syystä.

Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.

Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

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 kuuluihin 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 esitutinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutinnan 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 kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt 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 tehtävänsä 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 varallisuudesta 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 kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa 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 tehtävänsä 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 nojal-

la 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, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

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 estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskus

19 b § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)**Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät**

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsitte kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)**Ihmisoikeusvaltuuskunta**

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätöksenä tulee se mieliala, jota enemmistö on kannattanut. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

4 LUKU**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset****20 § (20.5.2011/535)****Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia**

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 § (20.5.2011/535)**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 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamies-

ten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelyistä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa 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.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

20.5.2011/535

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

LAKI VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIA- MIEHEN 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 jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)
- 2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista 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 tutkinto 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 **Petri Jääskeläinen**
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä

Apulaisoikeusasiamies **Maija Sakslin**
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- lapsen oikeuksia
- verotusta
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- ulkomaalaisasioita
- saamelaisasioita
- tullia

Apulaisoikeusasiamies **Jussi Pajuoja**
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- sosiaalivakuutusta
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, rajavartiolaitosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa

LIITE 3

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

LAUSUNNOT

Eduskunnan lakivaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 279/2010 vp rikosseuraamusalan organisaatiouudistukseen liittyvien lakien muuttamiseksi (4496/5/10)
- hallituksen esityksestä HE 318/2010 vp laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (238/5/11)

Oikeusministeriölle

- työryhmämietinnöstä 2010:84 ”Adoptiolainsäädännön uudistaminen” (4559/5/10*)
- työryhmämietinnön 2010:81 ”Tutkintavankeusolosuhteiden parantaminen” ehdotuksista (521/5/11)
- työryhmämietinnöstä 2011:4 ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (549/5/11*)
- työryhmämietinnöstä 2011:8 ”Turvallisuusselvityslainsäädännön uudistaminen” (820/5/11)
- arviomuistiosta 2011:12 ”Eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointi” (1101/5/11)
- työryhmämietinnöstä 2011:11 ”Velkajärjestelyn uudistaminen” (1263/5/11)
- toimikunnan mietinnöstä 2011:17 ”Hovioikeus- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen” (1688/5/11)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (2438/5/11*)
- selvityksestä 2011:37 ”Arviomuistio isyyslain uudistamistarpeesta” (2618/5/11)
- työryhmämietinnöstä 2011:31 ”Rikosrekisteritietojen säilyttäminen ja luovuttaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä” (2970/5/11)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 14 §:n ja 7 luvun 24 §:n muuttamiseksi (3325/5/11)
- työryhmämietinnön 2011:49 ”Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen kansallisissa säädösvalmisteluasioissa” ehdotuksista (4208/5/11)

Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta annetun sisäasiainministeriön asetuksen (174/2008) 18 §:n muuttamisesta (4590/5/10)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain, yliopistolain 9 ja 10 §:n, ammattikorkeakoululain 26 a ja 26 b §:n sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta (850/5/11)
- ohjausryhmän loppuraportissa 2011:12 ”Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu” ehdotetuista alustavista suosituksista (1091/5/11)

- työryhmämuistiosta 2010:32 ”Henkilöllisyyden luomista koskeva hanke (identiteettiohjelma), työryhmän loppuraportti” (1339/5/11*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vaaratiedotteesta (3325/5/11)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta (1331/5/11*)

Puolustusministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2561/5/11)

Valtiovarainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta (Valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämistyöryhmän muistio 2010:46) (4535/5/10*)
- valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän VAHTIn Johtajan tietoturvaopas -luonnoksesta (3415/5/11)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (CERD) Suomen yhdistetyn 20.–22. määräaikaisraportin laatimiseksi (1289/5/11)
- YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) Suomen 7. määräaikaisraportin laatimiseksi (1710/5/11)
- YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (1972/5/11)

- YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (UPR) Suomen toisen kansallisen raportin laatimiseksi (4016/5/11)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain muuttamisesta (880/5/11)

Valtakunnansyyttäjänvirastolle

- työryhmäraportista ”Esitutinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä koskevien käytäntöjen uudistaminen ja kevennetyt prosessikeinot” (4570/5/10*)

YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle

- Alkuperäiskansojen osallistumisoikeudesta päätöksentekoon (219/5/11)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- OA *Jääskeläinen* 25.1.2011 hallituksen esityksestä HE 205/2010 vp laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta
- AOA *Sakslin* 11.2.2011 hallituksen esityksestä HE 321/2010 vp laiksi työttömyysturvalain 4 luvun muuttamisesta
- OA *Jääskeläinen* 1.12.2011 apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valinnasta
- OA *Jääskeläinen* 14.12.2011 Ihmisoikeuskeskusten johtajan valinnasta

Lakivaliokunnassa

- AOA *Sakslin* 13.1.2011 hallituksen esityksestä HE 282/2010 vp lasten suojelemista seksuaalista riis-toa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (4507/5/10)
- Oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* 21.1.2011 hallituksen esityksestä HE 281/2010 vp laiksi vakuutuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta LA 19/2008 vp vakuutuslain 4 §:n muuttamisesta (4511/5/10)

Tarkastusvaliokunnassa

- AOA *Sakslin* 5.10.2011 aiheesta ”Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa” mietintöä varten K 17/2011 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta

MUUT KUULEMISET

Oikeusministeriössä

- Oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja* 18.10.2011 yleisen edunvalvonnan kehittämissyöryhmässä hyvästä edunvalvontatavasta ja sitä koskevan ohjeistuksen laatimisesta

Valtiovarainministeriössä

- Oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* 10.11.2011 aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelevassa työryhmässä

Ulkoasiainministeriössä

- Kansliapäällikkö *Päivi Romanov* 4.11.2011 YK:n naisten oikeuksien yleissopimuksen (CEDAW) 7. määräaikaisraportin kuulemistilaisuudessa

ETYJ:n Suomen valtuuskunnassa

- Oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola* 19.10.2011 kansainvälisestä vaalitarkkailusta

LIITE 4**TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA****KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT**

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 6 700

Vuonna 2011 vireille tulleet asiat	4 543
– kantelut oikeusasiamiehelle	4 147
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	38
– omat aloitteet	82
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	37
– muut kirjoitukset	239
Vuodelta 2010 siirtyneet asiat	1 692
Vuodelta 2009 siirtyneet asiat	457
Vuodelta 2008 siirtyneet asiat	8

Ratkaistut asiat 4 728

Kantelut	4 385
Omat aloitteet	64
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	42
Muut kirjoitukset	237

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 972

Vuodelta 2011	1 531
Vuodelta 2010	432
Vuodelta 2009	8
Vuodelta 2008	1

Muut käsitellyt asiat 234

Tarkastukset ¹	118
Kanslian hallintoasiat	90
Kansainväliset asiat	26

¹ Tarkastuspäiviä 83

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat		4 385
Sosiaaliturva		873
– sosiaalihuolto	578	
– sosiaalivakuutus	295	
Poliisiviranomaiset		728
Terveystuomioistuimet		472
Vankeinhoitoviranomaiset		415
Tuomioistuimet		256
– yleiset tuomioistuimet	220	
– erityistuomioistuimet	–	
– hallintotuomioistuimet	36	
Työvoimaviranomaiset		186
Opetusviranomaiset		169
Kunnalliset viranomaiset		149
Ympäristöviranomaiset		135
Ulosottoviranomaiset		102
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		100
Edunvalvontaviranomaiset		100
Veroviranomaiset		98
Syyttävöviranomaiset		88
Ulkomaalaisviranomaiset		81
Maa- ja metsätalousviranomaiset		79
Ylimmät valtionelimet		59
Sotilasviranomaiset		54
Julkiset oikeusavustajat		50
Kirkolliset viranomaiset		29
Tulliviranomaiset		29
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		9
Muut valvottavat viranomaiset		124

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		64
Poliisiviranomaiset		14
Terveysturvaviranomaiset		9
Vankeinhoitoviranomaiset		8
Opetusviranomaiset		6
Sosiaaliturva		5
– sosiaalihuolto	1	
– sosiaalivakuutus	4	
Kunnalliset viranomaiset		3
Sotilasviranomaiset		3
Tuomioistuimet		2
– yleiset tuomioistuimet	1	
– hallintotuomioistuimet	1	
Edunvalvontaviranomaiset		2
Ympäristöviranomaiset		1
Veroviranomaiset		1
Ulosottoviranomaiset		1
Syyttäjäviranomaiset		1
Ulkomaalaisviranomaiset		1
Tulliviranomaiset		1
Muut valvottavat viranomaiset		6
Ratkaistut asiat yhteensä		4 449

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Tilastomerkinnot muuttuneet 1.6.2011 lähtien.

Kantelut 4 385

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 780)

– syyte		–
– huomautus		37
– käsitys		604
– moittiva	340	
– ohjaava	264	
– esitys (1.1.–31.5.2011)		4
– esitys (1.6.–31.12.2011)		28
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1	
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	17	
– loukkauksen hyvittämiseksi	10	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		40
– muu toimenpide		67

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 2 491)

– virheellistä menettelyä ei todettu		491
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä (1.1.–31.5.2011)		868
– ei aihetta (1.6.–31.12.2011)		1 132
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	772	
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	360	

Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 1 114)

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		121
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		517
– ei yksilöity		200
– siirto oikeuskanslerille		10
– siirto valtakunnansyyttäjälle		19
– siirto muulle viranomaiselle		65
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta		27
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		56
– raukesi muulla perusteella		99

Omat aloitteet

64

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 48)

– syyte		1
– huomautus		2
– käsitys		24
– moittiva	11	
– ohjaava	13	
– esitys (1.1.–31.5.2011)		3
– esitys (1.6.–31.12.2011)		6
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1	
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	4	
– loukkauksen hyvittämiseksi	1	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		3
– muu toimenpide		9

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 13)

– virheellistä menettelyä ei todettu		2
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä (1.1.–31.5.2011)		4
– ei aihetta (1.6.–31.12.2011)		7
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	6	
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1	

Omaa aloitetta ei tutkittu, koska (yht. 3)

– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		1
– raukesi muulla perusteella		2

SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliturva		852
– sosiaalihuolto	557	
– sosiaalivakuutus	295	
Poliisiviranomaiset		701
Terveysturvaviranomaiset		463
Vankeinhoitoviranomaiset		361
Tuomioistuimet		233
– yleiset tuomioistuimet	203	
– hallintotuomioistuimet	30	
Työvoimaviranomaiset		185
Opetusviranomaiset		151
Kunnalliset viranomaiset		145
Ympäristöviranomaiset		139
Ulosottoviranomaiset		112

LIITE 5

TARKASTUKSET

* = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Tuomioistuimet

- Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto
- Varsinais-Suomen kärjäoikeus (telepakkokeinot)

Syyttäjälaitos

- Helsingin syyttäjänviraston talousrikososasto
- Itä-Suomen syyttäjänvirasto
- Länsi-Suomen syyttäjänvirasto (työrikosten tutkinta)
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

Poliisihallinto

- Etelä-Pohjanmaan poliisilaitoksen Seinäjoen pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Etelä-Savon poliisilaitoksen Mikkelin pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Etelä-Savon poliisilaitos
- Helsingin poliisilaitoksen Eteläisen poliisipiirin lähipoliisiryhmä ja virtuaalinen lähipoliisiryhmä
- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankila*
- Helsingin poliisilaitoksen talousrikosyksikkö
- Helsingin poliisilaitoksen Töölön säilytysuoja*
- Itä-Suomen aluehallintoviraston poliisin vastuualue
- Jokilaakson poliisilaitoksen Ylivieskan pääpoliisiaseman poliisiasema*
- Kanta-Hämeen poliisilaitoksen Hämeenlinnan pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren poliisilaitoksen Kokkolan pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen Hyvinkään poliisiaseman poliisivankila*
- Keski-Uudenmaan poliisilaitoksen Järvenpään pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Keskusrikospoliisi
- Keskusrikospoliisin (KRP) Mikkelin toimipiste

- Lapin poliisilaitoksen Rovaniemen pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Lapin poliisilaitoksen Rovaniemen pääpoliisiaseman ulkomaalaisasiat
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Lohjan poliisiaseman poliisivankila*
- Oulun poliisilaitoksen Oulun pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Pirkanmaan poliisilaitoksen Tampereen pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Pohjanmaan poliisilaitoksen Vaasan pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Poliisihallituksen kirjaamo
- Poliisihallitus
- Päijät-Hämeen poliisilaitoksen Lahden pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Päijät-Hämeen poliisilaitoksen lähipoliisitoiminta
- Suojelupoliisi (2 kertaa)
- Valtakunnallinen talousrikostorjunnan tukiyksikkö (TARTU)
- Varsinais-Suomen poliisilaitoksen Turun pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Varsinais-Suomen poliisilaitos

Vankeinhoito

- Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ja arviointikeskus
- Hämeenlinnan vankila*
- Kestilän vankila*
- Kuopion vankila*
- Käyrän vankila*
- Mikkelin vankila*
- Oulun vankila*
- Pelson vankila*
- Riihimäen vankila*
- Riihimäen vankilan poliklinikka*
- Satakunnan vankila*
- Turun vankila*
- Vantaan vankila

Ulosottotoimi

- Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirasto (2 kertaa)
- Pirkanmaan ulosottovirasto

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- Etelä-Savon Alueoimisto
- Ilmasotakoulu
- Ilmavoimien Esikunta
- Lapin Ilmatorjuntarykmentti
- Lapin Lennosto
- Maavoimien Esikunta
- Porin Prikaati
- Pääesikunnan oikeudellinen osasto
- Satakunnan Lennosto
- Tykistöprikaati
- Viestikoelaitos
- Viestirykmentti

Tullilaitos

- Läntinen tullipiiri (telepakkokeinot)
- Tullilaitoksen koirakoulu

Ulkomaalaishallinto

- Metsälän vastaanottokeskus ja säilöönottoyksikkö
- Oulun vastaanottokeskus
- Rovaniemen vastaanottokeskus (SPR:n ylläpitämä)

Sosiaalihuolto

- Espoon kaupungin vanhainkoti Taavinkoti*
- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin Leirin lastenkoti*
- Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin Nuorisoryhmäkoti*
- Helsingin kaupungin sosiaaliviraston Läntinen A-klinikka ja katkaisuhuoltoasema*

- Helsingin sosiaaliviraston Hietaniemen palvelukeskus*
- Helsingin sosiaaliviraston Kontulan Sympis*
- Helsingin sosiaaliviraston päiväkeskus Itäisen Aurinko*
- Hyvinkään Mäntylä (yksityisen säätöön ylläpitämä asunnottomien päihdeongelmaisten asuntola)*
- Hämeenlinnan kaupungin Virvelin päivätoiminta*
- Hämeenlinnan Perhekeskus
 - Pollentien Nuorisokoti
 - Taimistontien vastaanottoyksikkö ja sijoitusyksikkö
- Hämeenlinnan tukikeskus, Virvelinranta (Etevan kuntayhtymän haastavasti käyttäytyvien kehitysvammapsykiatrian yksikkö)*
- Naisten Apu Espoossa ry:n ylläpitämä Espoon Turvakoti
- Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Ylisen hoiva- ja kuntoutuspalvelut
- Tampereen kaupungin asumispäivystys ja tukiasumisen yksikkö (TASTU)*
- Tampereen kaupungin selviämis- ja katkaisuhuoltoasema Selkis*
- Vaasan kaupungin selviämis- ja katkaisuhuoltoasema*
- Vantaan kaupungin sosiaali- ja kriisipäivystys
- Vantaan kaupungin vanhainkoti Metsonkoti*
- Vantaan kaupungin Viertolan vastaanottokoti
- Vuorelan koulukoti

Terveydenhuolto

- Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Seinäjoen keskussairaalan päivystyspoliklinikka*
- Etelä-Savon sairaanhoitopiirin Moision sairaala*
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) HYKS Psykiatriakeskus
- Potilasvahinkolautakunta
- Potilasvakuutuskeskus

Sosiaalivakuutus

- Sosiaalivakuutus
- Finanssivalvonta
- Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosaston (elatusapuvelan perintä)
- Kelan Oulun toimisto
- Kelan Oulun vakuutuspiiri
- Kelan Pohjois-Suomen vakuutusalueen aluekeskus
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta
- Vakuutusoikeus

Työvoima ja työttömyysturva

- Lounais-Suomen aluehallintovirasto (työsuojelun vastuualue)
- Oulun seudun työ- ja elinkeinotoimisto
- Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (työsuojelun vastuualue)
- Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta

Opetustoimi

- Kaarinan kaupungin sivistyspalvelut
- Opetus- ja kulttuuriministeriön yleissivistävä yksikkö

Muut tarkastuskohteet

- Etelä-Savon hätäkeskus
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietohallinto
- Kansallisarkisto
- Kuntaliiton lakiasiain yksikkö (vierailukäynti)
- Suomen riistakeskus
- Turun arkkihiippakunnan tuomiokapituli
- Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto
- Valtiovarainministeriön vero-osasto
- Varsinais-Suomen hätäkeskus

LIITE 6

KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Esittelijäneuvokset

Kuopus Jorma OTT, VT
Kallio Eero OTK, VT
Marttunen Raino OTK, VT
Haapkylä Lea OTK, VT
Länsisyrjä Riitta OTK, VT
Ojala Harri OTK, VT (1.12. alkaen)
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK (1.12. alkaen)
Haapamäki Juha OTK, VT (1.12. alkaen)
Räty Tapio OTK (1.12. alkaen)
Pölönen Pasi OTT, VT (1.12. alkaen)

Vanhemmat

oikeusasiamiehensihteerit

Ojala Harri OTK, VT (30.11. saakka)
Hännikäinen Erkki OTK
Tamminen Mirja OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK (30.11. saakka)
Haapamäki Juha OTK, VT (30.11. saakka)
Aantaa Tuula OTK, VT
Kurki-Suonio Kirsti OTT
Stoor Håkan OTL, VT
Räty Tapio OTK (1.4.–30.11.)
Lindström Ulla-Maija OTK (1.12. alkaen)
Pirjola Jari OTL, FM (1.12. alkaen)
Sarja Mikko OTL, VT (1.12. alkaen)

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen Kari OTK, VT
Lindström Ulla-Maija OTK (30.11. saakka)
Toivola Jouni OTK (virkavapaalla 10.1.–31.12.)
Pölönen Pasi OTT, VT (30.11. saakka)
Verronen Minna OTK, VT

Pirjola Jari OTL, FM (30.11. saakka)
Rita Anu OTK, VT
Niemelä Juha OTK, VT
Eteläpää Mikko OTK, VT
Suhonen Iisa OTK, VT
Sarja Mikko OTL, VT (30.11. saakka)
Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT
(virkavapaalla 15.12. alkaen)
Holman Kristian OTM, HTM
Räty Tapio OTK (31.3. saakka)
Lyytikäinen Satu OTK, VT (10.1.–31.12.)

Esittelijä

Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT (10.1.–31.12.)
(virkavapaalla 19.1.–31.3.)

Neuvontalakimiehet

Wirta Pia OTK, VT
Romakkaniemi Jaana OTK, VT

Tiedottajat

Helkama Ilta FK (31.1. saakka)
Tuomisto Kaija YTK

Tarkastajat

Huttunen Kari
Laakso Reima

Notaarit

Kerrman Raili VN
Rahko Helena HN
Koskiniemi Taru HN
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN
Suutarinen Pirkko VN

Arkistonhoitaja

Pärssinen Marja-Liisa VN

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Karhu Päivi

Osastosihteerit

Ahola Päivi

Stern Mervi

Forsell Anu

Toimistosihteerit

Raahenmaa Arja (osa-aikainen 1.9. alkaen)

Salminen Virpi

Keinänen Krissu

Salminen Sirpa (virkavapaalla 10.3. saakka)

Kaukolinna Mikko

Hellgren Johanna

Hokkanen Pirjo (osa-aikainen 1.9. alkaen)

Mäkelä Tiina (31.1. saakka)

Myllymäki Helena (10.3. saakka)

Einola Eija (14.3. alkaen)

Karhunen Sanna (15.12. alkaen)

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa 291–292, 331
aistivammainen 295
ajolupa 294
alaikäinen 180, 251, 253
ammatillinen oppilaitos 288
ampuma-ase 151
asiakasmaksu 246
asiakaspalvelu 295
asiakirja 280, 321
 ks. myös julkisuus
asiakirjapyyntö 262
asiamies 142, 166, 262
asianhallintajärjestelmä 269
asianosainen 249, 278
asuminen 250, 260
autoverotus 200–202
avustaja 142

D

DNR-päätös 243

E

edunvalvontailmoitus 262
elätusturva 185, 251, 269
elinkeino-oikeus 292
erilläänpito 164–165
erityinen hyöty 278
erityisopetus 287
esitutkinta 148–149, 197
esitännyt veroilmoitus 298
esteellisyys 148–149, 278
esteettömyys 319

EU-kansalainen 209
EU-oikeus 299, 312, 315

F

Finavia Oyj 320–321

H

hallinnon lainalaisuus 278
hallintokieli 294
hallintolaki 331
hallinto-oikeus 205, 301
harkintavalta 261
hautajaisten järjestäminen 260
henkilökohtainen apu 216
henkilöntarkastus 148
henkilörekisteri 196
henkilötiedot 150, 245–246
hoitosopimus 242
hoitotakuu 173, 239
huolellisuus 172, 181, 268–270, 311
huolenpitovelvollisuus 261
huoltaja 230, 249–253, 255
huostaanotto 249, 252
hygieniapassi 160
hyvitys 147, 207, 251, 260, 298, 300
hyvä edunvalvontatapa 259, 261
hyvä hallinto 134, 207, 221–222, 245–246,
 250, 252, 261, 320, 329, 331
hyvä hallintomenettely 251
hyvä hallintotapa 248
hyvä hoito 221, 226, 229, 241–242
hyvä tiedonhallintatapa 196
hyvä tilintarkastustapa 292
häätäkeskus 295
häätö 181–182

I

ihmisarvon loukkaus 226
ilmoitusvelvollisuus 168
isyys 249, 251
itsehallintolaki 291–292
itsemääräämisoikeus 259

J

joukkoliikenne 319
joulukirjko 289
julkinen hakumenettely 279–280
julkisen vallan käyttäminen 240, 245
julkisselvitys 186
julkisuus 125, 149–150, 330
 ks. myös asiakirja
järjestämisvelvollisuus 216, 239–240
jätevesi 305

K

kalastus 314–315
kameravalvonta 156, 164
kansainvälinen sopimus 314
kansainvälinen suojelu 252
Kansaneläkelaitos (Kela) 251, 268–270, 295
kantelu 246, 261, 307
kehitysvammanhuolto 214
keskusrikospoliisi (KRP) 145
kielelliset oikeudet 292, 294
kieliasia 233, 241
kieltäytymistodistus 169
kihlakunnansyyttäjä 134
kiireellinen hoito 227
kirjaaminen 172, 186
kirjallinen varoitus 325
kirjausmenettely 181
kirjeenvaihto 158, 165–166, 176
kirjeenvaihtokieli 291–292
kirjoitusvirhe 169
kirkko 324, 329
konkurssi 186
korjaaminen 201

korkein hallinto-oikeus (KHO) 301
kotietsintä 144–145
kotipalvelu 219
koulu 252
koulu-uhkaus 287
kriisinhallinta 196
kuntoutus 226, 228, 231, 239, 245
kuolemansyynt selvittäminen 149, 232
kurinpito 287
kuuleminen 169, 172, 174, 220, 249, 255,
 259, 261–262, 270
kuulustelu 253
kuulustelupöytäkirja 292, 294
käräjäoikeus 128
käsittelyaika 134–135
 ks. myös viivästys
käyttäytyminen 249, 252
käyttövarat 253
käännöstyminen 119
käännösvirhe 289
kääntäminen 292, 294–295

L

lapsen huolto ja tapaamisoikeus 250–251
lapsi 248–251, 253, 262, 286, 288
lastensuojelu 249, 252
lastensuojeluilmoitus 248
lausunto 291, 307, 311, 328
 ks. myös liite 3

lentoliikenne 320–321
liikennevalvonta 294
Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) 321
liikkeen luovutus 281
lipuntarkastus 293
luonnonsuojelu 315
luottamuksellinen viesti 158
lähdevero 299
lähete 245
lähettipalvelut 176
lävistyskielto 288
lääke 172–173, 229, 241, 243
lääkäri 170
lääkärinlausunto 269

M

maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 312
maa-ainesten otto 304
Maahanmuuttovirasto (Migri) 205–206
maakuntahallitus 331
maanmittaustoimisto 311
maastoliikenne 306
maatalouden tuet 312
maistraatti 329
maksu 330
maksuperuste 280
maksusuunnitelma 181
menettämisseuraamus 146
Metsähallitus 306
mielentilatutkimus 231
muistutus 246
muuttoilmoitus 261
määräaika 185, 202, 206, 221, 311
määrärahat 216

N

neuvonta 219, 262, 298
ks. myös palveluperiaate
neuvontavelvollisuus 161, 295
nikotiinikorvausvalmiste 171

O

ohjeistus 160, 218, 233, 250, 298
oikaisuvaatimus 168, 300
oikeusturva 168
omaishoidon tuki 216, 218–219
omaisuuden hallussapito 164–165, 168
omaisuudensuoja 259–260
opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) 252
opetustoimi 252
opetusvirasto 286
opiskelija 240, 270
oppilas 287
oppilashuolto 287
oppilasluettelo 287
ostopalvelu 240, 246
ottolapsineuvonta 255

P

pakkausmerkintä 293
palautus 200
palautuskorko 187
palvelu 295
palveluperiaate 298
ks. myös neuvonta
palvelusturvallisuus 195
palvelusuunnitelma 215
parturipalvelut 174
passi 196
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) 330
perhe-elämän suoja 158
perheenyhdistäminen 206
perhekoti 288
perhetapaaminen 170
perusopetus 252, 287–288
perusosan alentaminen 213–214
perustelevinen 168, 270
perustoimeentulo 274
poistumislupa 154
poliisi 101, 145–146, 148–150, 253
poliisivankila 142–143
positiivinen erityiskohtelu 295
potilas 172
potilasasiakirja 169, 171, 194, 233–234,
243–244, 246
psykiatrinen sairaanhoito 226, 241–242, 245

puhelin 158, 166–167
puhelu 176
puhevalta 161, 278
puolueettomuus 251
päihdehuolto 242
päivystys 227, 245
päivähoito 252
päämiehen etu 260
päätöksenteko 211, 213, 218, 220
pöytäkirja 148

R

Rajavartiolaitos 196–197
rajoitustoimenpide 249
rakennuslupa 306
rakentaminen 306, 308
rakentamismääräyskokoelma 308
rekrytointikielto 281
riippumattomuus 119
rikesakko 294
rikosilmoitus 147, 150

S

saatava 186–187
sairaankuljetus 194
sairauspäiväraha 274
sakko 185
salassapito 222, 244
salassapitovelvollisuus 149, 170, 244–245, 262
sananvapaus 165, 325
selvittämisvelvollisuus 297
selvitys 259–260, 307
sijaishuolto 249, 252–253
sikainfluenssarokotus 230
sivistyslautakunta 287
sopimusasetus 292
sosiaalihuolto 251
sovinto 280
suhteellisuusperiaate 197
suojaisuus 185

suostumus 230
suun terveydenhuolto 227
syrjintä 281, 319
syyte 182
syyteharkinta 135
syyttäjä 134–135
sähköinen asiointi 324, 329–330
sähköposti 222

T

takaisinperintä 269
takavarikko 135, 144, 146, 195
tapaaminen 175
tarkastusmaksu 293
tarkkailupäätös 164
tasa-arvo 212
tasapuolisuus 251
tekninen valvonta 160
Teknologian tutkimuskeskus (VTT) 325
telekuuntelu 100–101
televalvonta 100–101
terveydenhuolto 171, 253
TE-toimisto 275
tiedoksianto 249, 251, 294–295
tiedonsaanti 186
tiedonsaantioikeus 172, 184, 222, 252
tiedottaminen 232, 251, 294
tielautakunta 311
tietojenkäsittely 244–245
tietojensaantioikeus 210, 242, 251, 262
tietopyyntö 250–251
todistaja 128
todiste 128
toimeentulotuki 209–214, 250, 260
toimivalta 262, 282
toimivalta 314
toimivaltaperuste 155
tulkitseminen 295
tulli 203, 248
tupakointiohje 282

turvakieltoasiakas 184
turvallisuustarkastus 151
turvatarkastus 127, 163, 320–321
tutkinnanjohtaja 134–135
tutkintavankeus 142–143
työpaikkailmoitus 294, 324
työttömyysturva 274
työvoimapalvelu 275
täytöntöönpano 211–212, 249, 282

U

ulkoilu 175, 241
ulosmittaus 185, 262
ulosotto 180–186, 269
uskonnonvapaus 329
uskonto 289

V

vahingonkorvaus 253, 286, 328
valituskelpoisuus 249, 253
valituslupa 301
valitusosoitus 222, 249
valokopiopalvelut 174
valokuvaaminen 122, 151
valtakirja 250, 262
valtakunnansyyttäjä 135
valvomatonta tapaaminen 175
valvonta 219, 245
vammapalvelu 215–216
vanhentuminen 187
vanhustenhoidto 220–221
vankeinhoito 176
vanki 157, 173
vapaudenriisto 123
varusmies 194–195
vastaanottoaika 239
vastaava lääkäri 241
vastaselitys 202
velallinen 180
verotili 297–298

vesihuolto 305
videovalvonta 156
vierailija 160
viisumi 207
viivästys 116, 118–119, 147, 151, 158, 168,
175, 211, 221, 246, 250–253, 267, 269, 274,
279, 299–301, 311, 321
ks. myös käsittelyaika
virallinen nimi 327
viran perustaminen 279
viran täyttö 280–281
viranhakuilmoitus 203
virantoimitusvelvollisuus 278
vireilletulo 210
vireilletuloilmoitus 183
virkasuhde 240, 245
virkavastuu 240, 245
vuositili 262
välitön yhteydensaanti terveyskeskukseen 239

Y

yhdenvertaisuus 176, 250, 281, 295
yhteistoiminta 259
yhteistoiminta-alue 240
yhteydenpito 157, 167, 214, 248–249
yksityiselämän suoja 150, 158
yksityisyyden suoja 143, 149, 163, 259
yliopisto 289, 294
ylioppilaskoe 289
ylioppilastutkintolautakunta 289
yritysvero toimisto 300

