K 14/2002 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS TOIMINNASTAAN VUONNA 2001

HELSINKI 2002

ISSN 0356-2999

Edita Prima Oy, Helsinki 2002

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä toimi kertomusvuonna 2001 oikeusneuvos, oikeustieteen lisensiaatti *Lauri Lehtimaja*. Hänen nelivuotiskautensa oikeusasiamiehenä päättyi vuoden lopussa, jolloin hän palasi hoitamaan virkaansa Korkeimman oikeuden jäsenenä. Hän toimi oikeusasiamiehenä kaiken kaikkiaan ajanjakson 1.10.1995 – 31.12.2001.

Apulaisoikeusasiamiehinä toimivat kertomusvuoden aikana allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* koko vuoden sekä oikeustieteen tohtori, varatuomari *Jaakko Jonkka* vuoden alusta heinäkuun loppuun ja hänen jälkeensä varatuomari *Ilkka Rautio* lokakuun alusta vuoden loppuun. Kohdallani kyseessä oli toisen nelivuotiskauteni (1996 – 1999 ja 2000 – 2003) toinen vuosi. Jonkka toimi apulaisoikeusasiamiehenä 1.9.1998 alkaen siihen saakka kunnes tuli nimitetyksi valtioneuvoston apulaisoikeuskansleriksi 1.8.2001 alkaen. Hänen jälkeensä eduskunta valitsi 18.9.2001 apulaisoikeusasiamieheksi Raution nelivuotiskaudeksi 2002 – 2005.

Eduskunta valitsi kertomusvuoden lopulla 27.11.2001 allekirjoittaneen oikeusasiamieheksi nelivuotiskaudeksi 2002 – 2005. Olen virkavapaana tämän ajan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virastani. Rautio on virkavapaana Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarin virastaan. Jälkeeni apulaisoikeusasiamieheksi eduskunta valitsi 26.2.2002 oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläisen* ajaksi 1.4.2002 – 31.3.2006. Jääskeläinen on virkavapaana virastaan valtionsyyttäjänä valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Tämä toimintakertomus kohdistuu kokonaisuudessaan aikaan, jolloin oikeusasiamiehenä toimi edeltäjäni Lauri Lehtimaja. Kun hänen toimikautensa on kuitenkin päättynyt vuoden 2001 lopussa ja hän on sen jälkeen siirtynyt muihin tehtäviin, on kertomuksen antaminen Eduskunnalle jäänyt minun tehtäväkseni. Kertomus on kuitenkin laadittu yhteistyössä Lehtimajan kanssa.

Toimintakertomus onkin rakenteeltaan ja periaatteiltaan pääosin edellisvuoden kaltainen. Toisin sanoen se sisältää kertomusvuoden päättyessä oikeusasiamiehenä ja apulaisoikeusasiamiehinä toimineiden puheenvuorot laillisuusvalvonnassa esille tulleista ajankohtaisista aiheista, katsauksen kertomusvuoden toimintaan, havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ongelmista, telepakkokeinojen käyttöä koskevan jakson sekä asiaryhmittäisen kuvauksen oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti Eduskunnalle kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta vuonna 2001 samoin kuin lainsäädännössä havaituista puutteista kiinnittäen erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Helsingissä 19.6.2002

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Pirkko Mäkinen*

SISÄLLYSLUETTELO

1 PUHEENVUOROT 17

Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja:
Oikeusasiamies valintojen edessä 17

Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio:
Toimeentuloturvajärjestelmän kehittämistarpeita 22

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio:
Valvontaa tarvitaan 26

2 OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA VUONNA 2001 30

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja heidän työnjakonsa 30
Oikeusasiamieslaki 30
Oikeusasiamiehen kanslia 31
Joitakin yleisiä havaintoja 31
Laillisuusvalvonta 32
* Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat 32
* Ratkaisut 34
* Toimenpiteet 35
* Suurimmat asiaryhmät 35
* Perusoikeuksien toteutumisen valvonta 36
* Tarkastukset 37
* Eräitä laillisuusvalvonnan ongelmia 37
Muu toiminta 37
* Esitelmät 37
* Kansainvälinen yhteistyö 38
* Asiakaspalvelu 39
* Tiedotus 39

3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA 40

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI 40
* Perusoikeudet 40
* Ihmisoikeudet 40

PERUS- JA IHMISOIKEUSNÄKÖKULMA LAILLISUUS-VALVONNASSA 43
* Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §) 43

* Yhdenvertaisuus (PL 6 §) 45
* Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §) 47
* Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §) 49
* Liikkumisvapaus (PL 9 §) 50
* Yksityiselämän suoja (PL 10 §) 50
* Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §) 51
* Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) 53
* Omaisuuden suoja (PL 15 §) 53
* Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) 54
* Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §) 54
* Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §) 55
* Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §) 56
* Vastuu ympäristöstä (PL 20 §) 58
* Oikeusturva (PL 21 §) 59
A) oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa 60
B) oikeussuojakeinojen tehokkuus 61
C) asian käsittelyn joutuisuus 62
D) asianosaisen kuuleminen 64
E) päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys 65
F) huolellisuus asioiden käsittelyssä 67
G) neuvonta- ja palveluvelvollisuus 69
H) rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 70
I) virkamiesten esteellisyys 72
J) viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus 72
K) virkamiesten käytös 75
Yhteenveto 76

4 TELEPAKKOKEINOJEN JA PEITETOIMINNAN VALVONTA 77

Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu 77
* Telepakkokeinot 77
* Telepakkokeinojen erityisluonteesta 77
* Pakkokeinoista päättäminen 78
* Telepakkokeinojen valvonta 79
* Valvonnan kehittäminen 80
* Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2001 81
* Arvioita telepakkokeinojen käytöstä 82
* Lopuksi 83

Peitetoiminta 83
* Peitetoiminnan valvonnasta 84
* Vuotta 2001 koskeva kertomus 84
* Arviointia 85

5 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN 86

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO 86
Yleistä 86
Tuomioistuinlaitos kertomusvuonna 2001 86
Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta 88
Tarkastukset 89
Lausunto 90
* Tuomarikoulutuksen järjestäminen 90
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 90
* Maaoikeustuomarin esteellisyys 90
* Tuomarin lausuma oikeudenkäynnissä 91
* Päihtyneen todistajan kuuleminen oikeudessa 91
* Tuomarin sananvapaus 92
* Täytäntöönpanon kieltämistä koskevien valitusten käsittely 93
* Lakiin perustumattomasti myönnettyjä televalvontalupia koskeva päätös 93
* Asiakirjapyynnön käsittely korkeimmassa oikeudessa 95
* Rikosvahinkolain soveltaminen liikennevahinkoihin 96
* Haastemiehen vaitiolovelvollisuus 97
* Tuomareiden johtamislisistä sopiminen 98
* Oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen 101
* Päätöksen perusteleminen pakkokeinoasiassa 105
* Käräjäoikeuden notaarin vuosiloma 106
* Haastemiehen virkanimityksen valmistelu 107
* Rikesakkomääräyksen tiedoksianto 107

VANKEINHOITO 109
Vankiloihin kohdistuva laillisuusvalvonta 109
Vankikantelut 110
Tarkastustoiminta 110
Lausunnot 112
* Seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista koskevan toimikunnan mietintö 112
* Vankeusrangaistuskomitean mietintö 112

Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 114
* Väitetty vangin painostaminen tiedottajaksi 114
* Perhetapaaminen vankien kesken 115
* Vangin kuuleminen kantelun johdosta vankilassa 115
* Vangin eristäminen 115
* Päätöksen tiedoksi antaminen 116
* Vangin ja hänen asiamiehensä puhelujen kuuntelu 116
* Työ- ja käyttörahan maksaminen vangille 117
* Tutkintavangin vapauttaminen 118

POLIISI 120
Poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta 120
Hallinnonalan oikeustilasta 121
Tarkastushavaintoja 122
Lausunto 123
* Lausunto ns. putkalaista 123
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 123
* Esitutkinnan viivästyminen 123
* Auton avainten ottaminen poliisin haltuun kortittomalta 125
* Rikosylitarkastajan pidättäminen virantoimituksesta 126
* Poliisiviranomaisten soveltamat ohjeet Ahvenanmaalla 128
* Päihtyneen kuulusteleminen 129
* Avustajan epääminen esitutkinnassa ja rikosasiain kommentointi julkisuudessa 129
* Alaikäisen kuulusteleminen 134
* Poliisikoiran puremasta vamman saaneen toimittaminen lääkärin tarkastettavaksi 134
* Tutkan avulla suoritettava nopeusvalvonta 135
* Lentolehtisten jakaminen yleisötilaisuudessa 136
* Esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 138
* Pidätetylle annettava vaatetus 140
* Huolellisuus tutkintamuistion laatimisessa 140
* Poliisien matkustusetu joukkoliikenteessä 141

SYYTTÄJÄLAITOS 143
Yleistä 143
Syyttäjien toimintaympäristöstä 143
Syyttäjälaitokseen kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta 144
Tarkastukset 144
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 145

* Päiväsakon rahamäärän määrääminen rangaistusvaatimus-menettelyssä 145
* Rikosilmoituksen täydennyttäminen 146

ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT 147
Toimintaympäristö 147
Oikeusasiamiehen kansliassa käsitellyistä asioista 147
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 148
* Ristiriitaiset saldotiedot 148
* Ulosmittauksesta tehtävät ilmoitukset 149
* Maksukehotuksen lähettäminen ulosottovelalliselle 149
* Takavarikon täytäntöönpano 149
* Ulosmittauksen ja maksukiellon perusteella kertyneiden varojen kohdentaminen 150
* Lääninhallituksen päätös ulosoton hallintokanteluun 150
* Ennakkoilmoituksen laiminlyönti eläkkeen ulosmittauksessa 151
* Ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus ja poliittiset ministerinimitykset 152

SOSIAALIHUOLTO 163
Yleistä 163
Toimeentulotuki 164
Vammaispalvelut 165
Kertomusvuoden lainsäädäntöuudistuksia 165
Tarkastustoiminta 166
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 167
* Vaikeavammaisen kuljetuspalvelut 167
* Toimeentulotuen maksutapa 168
* Vammaispalvelulain mukaisen tulkkipalveluhakemuksen käsittelyn viivästyminen 169
* Ryhmäkoko päivähoidossa 170
* Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano ja valituslupahakemus 171
* Asumisen järjestäminen sekä perheeltä perittävät asumis-kustannukset 171
* Sosiaalilautakunnan velvollisuus hankkia tietoja tuomioistuimen pyynnöstä huoltoselvitystä varten 173
* Oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen 174
* Sosiaaliviranomaisten oikeus suorituttaa asunnontarkastus 175
* Toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 176
* Oikeus käyttää avustajaa hallintomenettelyssä 176
* Päätöksenteko sijaishuollon muuttamisessa ja yhteydenpidon rajoittamisessa 177

* Oikeus saada toimeentulotukea takuuvuokraan ja muutto-kustannuksiin 179
* Lääninoikeuden toimeentulotukiasiassa antaman päätöksen täytäntöönpano 180
* Vaikeavammaisen oikeus tekstipuhelimeen 181
* Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen 182
* Huostaanotetun lapsen huomioon ottaminen vanhempie asumismenojen suuruutta määrättäessä 182
* Asunnottomien alkoholistien ensisuojan kunto 182
* Lasten kotihoidon tuen kuntalisän maksuperusteet kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta 184

SOSIAALIVAKUUTUS 186
Yleistä 186
Laillisuusvalvonta sosiaalivakuutusasioissa 186
Eräitä erityistapauksia 187
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 187
* Viivästys kuntoutushakemuksen käsittelyssä 187
* Kansaneläkelaitoksen tiedottaminen yleisen asumistuen tulorajamuutoksesta 188
* Eläkehakemuksen käsittely Eläketurvakeskuksessa ja Kansaneläkelaitoksessa 188
* Viivästys lapsilisäpäätöksessä 189
* Asianosaisen kuuleminen sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa 190
* Tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely Valtiokonttorissa 191
* Asiakirjapyynnön käsittely Kansaneläkelaitoksessa 192
* Viivästys valituksen käsittelyssä vakuutusoikeudessa 194
* Työkyvyttömyyseläkepäätöksen perusteleminen 194

LAPSEN OIKEUDET 196
Yleistä 196
Lapsen kuuleminen 196
Tarkastukset 198
Lausunto 198
* Lähestymiskieltolain täydentäminen 198
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 199
* Lastensuojelulain mukaiset avohuollon tukitoimet ja huoltajan suostumus 199
* Lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva selvitys 201

* Alaikäisen kuuleminen kiinteistön kaupassa 201
* Koulun menettely järjestyksen valvonnassa 202
* Sosiaalilautakunnan toimivalta ja lapsen kuuleminen 202
* Menetelmät lapsen seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä tutkittaessa 204
* Lapsen kuuleminen 205

TERVEYDENHUOLTO 207
Terveydenhuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta 207
Hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksia ja ajankohtaisia hankkeita 208
Lausunto 210
* Mielenterveyslain muuttaminen 210
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 211
* Lääninhallituksen menettely kantelun tutkinnassa 211
* Vakavien hoitovirhe-epäilyjen tutkinta 212
* Oikeus hyvään hoitoon 215
* Hampaiden oikomishoidon järjestäminen 215
* Lasten ja nuorten hampaiden oikomishoidon sääntely 218
* Terveystietojen luovuttaminen toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle 219
* Virkamiehen esteellisyys 220
* Terveyskeskuslääkärin salassapitovelvollisuus 220
* Lääninhallituksen selvittämisvelvollisuus kantelun tutkinnassa 221
* Oikeus kiireelliseen hammashoitoon 222
* Kirjesalaisuuden rikkominen psykiatrisessa sairaalassa 224
* Työterveyshuollon ja kansanterveystyön potilasrekisterit terveyskeskuksessa 225
* Puhalluskokeesta kieltäytyminen 226
* Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivalta 227
* Opioidiriippuvaisten potilaiden oikeus lääkkeelliseen vieroitus- ja korvaushoitoon 228

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO 230
Yleistä 230
Lainsäädännön muutoksia ym. 230
Sotilasasioita koskeva laillisuusvalvonta 230
Varuskuntatarkastukset 231
Palvelusturvallisuus 232
Sotilasterveydenhuolto 232
Sotilasoikeudenhoito 232

Lausunto 233
* Sotilasrikosten esitutkinta 233
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 233
* Varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointi 233
* Varusmiesten lomien peruuttaminen 234
* Työilmapiirikysely ja terveystietojen salassapito 235
* Autontarkastajan valtakirjahakemuksen käsittely 236
* Potilasasiakirjojen asianmukainen käsittely 236
* Viivästys rintamasotilastunnuksen saamisessa 237

OPETUS 239
Laillisuusvalvonnasta opetusalalla 239
Lainsäädäntöuudistuksista vuonna 2001 239
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 240
* Opiskelijavalinta 240
* Opiskelijoiden yhdenvertaisuus tutkintotodistusten saamisessa 241
* Ylioppilastutkinnon matematiikan kokeen arvostelu 241
* Ylioppilastutkinnon rakennekoulu 242
* Terveystietojen kerääminen oppilaitokseen pyrkiviltä 243
* Teologian maisterin tutkintoon sisältyvän tutkielman arvostelu 244
* Opiskelijan oikeus päästä käytännön harjoitteluun 245
* Liikunnanopetustilojen järjestäminen 245
* Oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu 246

YLEISET KUNNALLISASIAT 250
Yleistä 250
Kunnallishallinnon perusteista 250
Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta 251
Tulevaisuudennäkymät 252
Ratkaisut kantelut ja omat aloitteet 252
* Oikaisuvaatimuksen viivytyksetön käsittely 252
* Kunnallisen vuokrataloyhtiön hallituksen puheenjohtajan sidonnaisuudet 253
* Kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen 253
* Kunnan toimintojen varmistaminen kesäaikana 254
* Ulkopuolisen kustantamalle matkalle osallistuminen 254
* Kaupungin pientalotonttien myynti 257

* Viivästys kuntalaisaloitteiden saattamisessa kunnanvaltuuston käsiteltäväksi 258
* Kuntalaisten osallistumismahdollisuudet maankäytöstä päättämiseen 259
* Kunnan viranhaltijan päätöksen oikaiseminen 261
* Ilmaisjakelulehti kunnan tiedotusvälineenä 262

TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA 263
Yleistä 263
Laillisuusvalvonnasta näissä asiaryhmissä 263
Tarkastukset 264
Lainsäädäntöuudistuksista 264
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 264
* Investointitukihakemuksen käsittely ja päätöksen perusteleminen 264
* Valituksen käsittelyn viivästyminen 265
* Oppisopimustoimiston menettely koulutuskorvausta ja työllistämistukea koskevassa asiassa 266
* Asianosaisen kuuleminen työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa 267
* Koulutus- ja erorahaston ohjeistus ja säännöt 267
* Yhteishankintana toteutettavan koulutuksen valvonta 268
* Työllisyysasetuksen säännöksen tulkinta 269

VEROTUS 272
Yleistä 272
Toimintaympäristö ja sen muutokset 272
Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta 273
Tulevaisuudennäkymät 274
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 274
* Huolellisuus verotuksen toimittamisessa 274
* Verosta vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyn viivästyminen 274
* Verohallitusta muistutettu kirjeisiin vastaamisen tärkeydestä 275
* Verotustodistusten virheettömyyden varmistaminen 275
* Oikaisuvaatimuksen käsittelyaika verotoimistossa 276

TULLI 277
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 277
* Ennakkoratkaisupäätöksen viivästyminen ja puutteellinen perusteleminen 277
* Autoveropäätöksen perustelut 277

ULKOMAALAISASIAT 279
Yleistä 279
Ulkomaalaisten määrä 279
Toimintaympäristön muutokset 279
Ulkomaalaisasioita koskeva laillisuusvalvonta 280
Tulevaisuuden haasteita 281
Lausunnot 281
* Säilössä pitoa selvittäneen työryhmän muistio 281
* Ulkomaalaislain uudistaminen 283
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 284
* Oleskeluluvan siirtämisen viivästyminen 284
* Kansalaisuushakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa 284
* Turvapaikkatutkinta turvapaikanhakijan kotimaassa 287
* Turvapaikkakäsittelyn viivästyminen 289
* Ulkomaalaisen säilöön ottaminen 290

LIIKENNE JA VIESTINTÄ 291
Yleistä 291
Toimintaympäristö ja sen muutokset 291
Liikennettä ja viestintää koskeva laillisuusvalvonta 291
Tulevaisuudennäkymät 292
Lausunto 292
* Sananvapauden käyttäminen joukkoviestinnässä 292
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 293
* Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnan valvonta 293
* Tarkastusmaksujen perintämenettely 293
* Maapohjakorvauksen takaisinperintä 294
* Hallintomenettelyn sääntelystä ajoneuvojen katsastustoimessa 295
* Saariston liikennepalvelut 295

YMPÄRISTÖASIAT 297
Yleistä 297
Ympäristöasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta 297
Tulevaisuudennäkymät 298
Lausunto 299
* Ympäristöasioita koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattaminen 299
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 299
* Ympäristöviraston kuulutus 299

* Myllypuron saastuneen alueen kunnostaminen 300
* Tienkäyttöoikeuden myöntäminen 304
* Natura-päätöksen lunastaminen valitusta varten 304
* Oikaisuvaatimusasian käsittelyn viivästyminen 306
* Rantaosayleiskaavojen vahvistaminen 307
* Asemakaavamääräyksen noudattamisen valvonta 307
* Katselmuksen järjestäminen rakennuslupa-asiassa 309
* Yleishyödyllisen asuntotuotannon valvonta 310
* Kunnan jätemaksun periminen 311
* Ympäristökeskuksen lausunnot rantakaava-asiassa 312
* Metsänkäyttöilmoitusta koskeva lausuntopyyntö 313
* Kaava-asiaa koskeviin kirjeisiin vastaaminen 314
* Lisämaan virheellinen lohkominen 314
* Vammaisten oikeuksien huomioon ottaminen rakennuslupa-asiassa 316
* Rakennustarkastajan laatima muistio vesivahinkoasiassa 317
* Maaperän saastumista koskeva kantelu 318

MAA- JA METSÄTALOUS 320
Yleistä 320
Toimintaympäristön muutokset 320
Maa- ja metsätaloutta koskeva laillisuusvalvonta 320
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 321
* Kalastuslupahakemusten käsittely 321
* Valituskielto suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission päätöksistä 322
* Päätöksen antaminen maataloustukiasiassa 322
* Kalastusmestarin virkanimitys 323
* Viehekalastuskieltoa koskevan päätöksen tiedoksianto 324
* Porotalouslain mukainen päätös ja sen valituskelpoisuus 325
* Viljelijöiden neuvonta maaseutuelinkeinohallinnossa 326
* Tielautakunnan velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä 328
* Toimitusasiakirjojen antaminen 328

KIELIASIAT 330
Laillisuusvalvonta kieliasioissa 330
Lausunto 330
* Kielilakikomitean mietintö 330
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 332
* Oikeudenkäyntikieli häätöasiassa 332
* Ulkomaalaisviraston ruotsinkielinen palvelu 333
* Yhdenvertaisuus eri kieliryhmiin kuuluvien pienten koululaisten iltapäivähoidossa 333

MUUT ASIAT 335
Lausunnot 335
* Rotusyrjintäkomitealle annettava määräaikaisraportti 335
* Uskonnonvapauskomitean mietintö 336
* Ehdotus hallintolaiksi 338
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet 340
* Asiakirjapyyntöön vastaaminen 340
* Keskuskauppakamarin tavarantarkastajalautakunnan valvonta 340
* Holhoustoimen suoritteista perittävien maksujen lainmukaisuus 341
* Omaisuudenhoitoyhtiön tarkastusvaliokunnan valvonta 342
* Kunniakonsulin toimivalta 342
* Arkaluonteisten henkilötietojen kirjaaminen seurakunnan henkilörekisteriin 343
* Kirkon jäsenyys pätevyysvaatimuksena 343
* Apulaisoikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen 344
* Asian vireilläolosta ilmoittaminen 345
* Eduskuntavaalien ennakkoäänestys Pohjois-Suomessa 346
* Tien sulkeminen rallikilpailun yhteydessä 347
* Suomen ulkomaanedustustojen tietopalvelu 348
* Rekisteriviranomaisen valvonta- ja tutkimisvelvollisuus 349
* Energiamarkkinaviraston käsittelyajat 351
* Eduskunnan kirjaston kesätyöaika 352
* Virkamiehen lausunto tiedotusvälineille 353
* Virkamiehen epäiltyjen väärinkäytösten selvittäminen 354
6 LIITTEET 356
* Kanslian henkilökunta vuonna 2001 356
* Luettelo oikeusasiamiehen antamista lausunnoista ja kuulemisista eduskunnan valiokunnissa vuonna 2001 359
* Tilastotietoja oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleista asioista ja ratkaisuista 362
* Asiahakemisto 365

KÄYTETYT LYHENTEET

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

LAURI LEHTIMAJA

OIKEUSASIAMIES VALINTOJEN EDESSÄ

”Oikeusasiamiesinstituutio on tienhaarassa. Toiminnalle asetetaan niin paljon erilaisia vaatimuksia ja odotuksia, että kaikkeen tuskin jatkossa riittää voimavaroja. On siis pakko valita.”

Näin lausuin syyskuussa 1995 siinä kuulemistilaisuudessa, joka tuolloin järjestettiin Eduskunnassa oikeusasiamiehen tehtävään ilmoittautuneille. Hoidettuani tätä tehtävää runsaan kuuden vuoden ajan voin nyt toistaa nämä sanat myös jäähyväispuheenvuorossani. Valintoja on näet vieläkin pakko tehdä.

Puutun tässä vain yhteen mutta sitä tärkeämpään kysymykseen: pitäisikö oikeusasiamiehellä olla nykyistä enemmän harkintavaltaa siinä, mitkä kantelut hän ottaa käsiteltäväkseen ja tutkittavakseen? Tässä suhteessa Suomen oikeusasiamiesjärjestelmä on joustamattomampi kuin useimmat tuntemani ulkomaiset vastaavat instituutiot.

Oikeusasiamiehellä on Suomen lain mukaan velvollisuus tutkia jokainen kantelu, jos vain on ”aihetta epäillä” oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvaa lainvastaista menettelyä. Sillä ei ole merkitystä, onko asia muutoin senlaatuinen, että se soveltuu oikeusasiamiehen selvitettäväksi.

Onko tutkimiskynnys liian matala?

”Tutkiminen” tarkoittaa lakikielessä asian perusteellista selvittämistä. Ennen kuin oikeusasiamies voi olla varma siitä, pitääkö kantelu todella ”tutkia” eli onko asiassa ”aihetta epäillä” virhettä, hän joutuu joka tapauksessa käsittelemään asiaa ja tällöin alustavasti perehtymään

KUVA: JUSSI AALTO

kanteluaineistoon. Usein on jo tässä vaiheessa hankittava myös lisäselvityksiä. Asiaan perehtyminen voi olla varsin työläs tehtävä, varsinkin jos kantelukirjoitus on rönsyilevä ja kanteluaineisto liitteineen käsittää tuhansia sivuja asiakirjoja.

Perusongelma onkin siinä, miten oikeusasiamiehen voimavarat olisi järkevintä kohdentaa. Odotukset ovat ristiriitaisia. Yhtäältä oikeus-

asiamiehen odotetaan suuntaavan voimavarojaan yleiseltäkin kannalta tärkeisiin perus- ja ihmisoikeusongelmiin, toisaalta hänelle on kuitenkin säädetty ankara velvollisuus tutkia ”pienen ihmisen” pienetkin asiat.

Kanteluiden ns. tutkimiskynnys on meillä tietoisesti haluttu pitää matalana. On korostettu jokaisen kansalaisen oikeutta kääntyä asiassaan suoraan oikeusasiamiehen puoleen. Veikko Lavia mukaellen on ollut tapana sanoa, että ”jokainen kantelija on laulun arvoinen”.

Oikeusasiamies ei voi valikoida tutkittavakseen omasta mielestään tärkeitä kanteluita. Hän ei yleensä voi myöskään siirtää hänelle osoitettua ja hänen valvontavaltaansa kuuluvaa kantelua toisen viranomaisen käsiteltäväksi, vaikka hän arvioisi tällä olevan tosiasiallisesti paremmat mahdollisuudet asian joutuisaan selvittämiseen. Laissa on säädetty ainoastaan siitä, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat asian käsittelyn nopeuttamiseksi tai muusta ”erityisestä syystä” keskenään sopia heille osoitettujen kanteluiden siirtämisestä toistensa käsiteltäviksi. Kanteluita on tosin käytännössä joskus siirretty muullekin viranomaiselle, etenkin jos kantelijan on tulkittu kantelussaan pyytäneen tai muutoin odottavan jotakin sellaista, johon oikeusasiamiehen oma toimivalta ei riitä.

Toisin kuin monissa ulkomaisissa oikeusasiamiesjärjestelmissä, Suomen oikeusasiamies ei voi torjua hänelle osoitettua kantelua sillä perusteella, että kantelija ei ole ensin käyttänyt loppuun muita tarjolla olevia oikeussuojakeinoja, esimerkiksi virkamiehen menettelyn saattamista kanteluteitse tämän esimiehen tai erityisvalvontaviranomaisen arvioitavaksi.

Kun kanteluiden tekeminen on ilmaista ja niiden lähettäminen tullut faksin ja sähköpostin avulla entistä helpommaksi, oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden määrä on räjähdysmäisesti lisääntynyt. Niinpä kanteluiden tutkimiskynnyksen nostaminen on mielestäni käynyt ajankohtaiseksi. Tutkimiskynnyksen nostamisella en välttämättä tarkoita sitä, että saapuneita kanteluita pitäisi entistä keveimmin perustein siirtää ”mappi ööhön”. Käsiteltäväksi otettuihin asioihin on edelleenkin pakko perehtyä kunnolla. Jotta näin voitaisiin jatkossakin tehdä, oikeusasiamiehelle olisi annettava nykyistä enemmän valtaa harkita, mitkä asiat hän ottaa itse käsiteltäväkseen ja tutkittavakseen ja mitkä taas siirtää toiselle valvontaviranomaiselle.

Kantelu ei saisi johtaa ojasta allikkoon

Matalan tutkimiskynnyksen idea on sinänsä kaunis ja korostaa kansalaisten tasa-arvoa sekä oikeusasiamiesinstituution ihmisläheisiä ja asiakaslähtöisiä perinteitä. Siitä on kuitenkin seurannut, että oikeusasiamiehen kanslia on nykyään hukkumaisillaan moniin sellaisiin kanteluasioihin, jotka olisi kaikilla mittareilla mitattuna tarkoituksenmukaisempaa selvittää jossakin muualla. Ei ainoastaan veronmaksajan kannalta halvempaa ja viranomaisnäkökulmasta helpompaa vaan myös kantelijan oman oikeusturvan kannalta järkevämpää.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain mukaan laaja tietojensaantioikeus, mutta käytännössä varsin rajoitetut mahdollisuudet selvittää Eduskunnasta käsin kantelujen taustalla olevia riitaisia tosiasioita, esimerkiksi sitä, onko kunnan rakennustarkastajalta jäänyt rakennuslupa-asiassa huomaamatta jokin rakennuspiirustusten tekninen yksityiskohta. Käytännössä on usein lähdettävä liikkeelle siitä, mitä kantelun kohteena oleva viranomainen asiasta itse kertoo. Oikeusasiamies ei ole rakennusvalvontaviranomainen eikä voi ottaa itse rakennuslupa-asiaa tutkittavakseen, vaikka kantelija tätä haluaisikin.

Jos oikeusasiamies ei saamansa selvityksen perusteella havaitse ”aihetta epäillä” lainvastaista menettelyä, kantelijan voi olla todella vaikeata saada asiaansa enää muualla tutkituksi, vaikka perusteita olisi ja näyttöäkin sittemmin löytyisi. Myös korvauskanteiden menestyminen voi silloin olla epätodennäköisempää. Ei-sitovasta luonteestaan huolimatta oikeusasiamiehen arvovaltaisella kannanotolla on tosiasiallista todistusvaikutusta saman asian myöhemmissä viranomaiskäsittelyissä. Oikeusasiamiehen kielteisen vastauksen jälkeen asia voi mennä tavallaan lukkoon. Kantelusta on silloin voinut olla kantelijalle enemmän haittaa kuin hyötyä. Juuri tästä syystä pidän kantelijoiden oikeusturvan kannalta vaarallisena sitä vaihtoehtoa, että kanteluita ryhdyttäisiin seulomaan nostamalla ns. epäilykynnystä nykyisestä.

Kanteluiden ankarasta tutkimisvelvollisuudesta ja kantelumäärien jatkuvasta kasvusta on johtunut myös se, että kanteluiden käsittelyajat ovat huolestuttavasti pidentyneet. Tällöin on suuri vaara, että kantelija menettää asiansa hoitamisen kannalta tärkeitä määräaikoja odottaessaan kanteluunsa vastausta oikeusasiamieheltä. Tämä on aina mahdollista, vaikka oikeusasiamies pyrkiikin valvomaan, ettei määräajan menettämisiä tapahtuisi. Voi käydä niinkin, ettei koko asia ole kantelijalle enää siinä vaiheessa ajankohtainen, kun hän vihdoin saa käteensä oikeusasiamiehen päätöksen. Kansalaisen ehdoton oikeus kääntyä asiassaan suoraan oikeusasiamiehen puoleen saattaakin olla näennäinen tai kansalaisen kannalta jopa vaarallinen etu.

Kantelut pitäisi voida ohjata oikeaan osoitteeseen

Huomattava osa oikeusasiamiehelle osoitetuista kanteluista koskee sellaisia asioita, jotka olisi alun perin ollut asianajollisesti viisaampaa saattaa esimerkiksi poliisin, ylemmän hallintoviranomaisen, erityisvalvontaviranomaisen tai tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusasiamiehen kanslian neuvontalakimiesten on kuitenkin hankalaa antaa tämänsuuntaisia neuvoja kantelijoille. Ne tulkittaisiin helposti yrityksiksi painostaa kantelija luopumaan hänelle lain mukaan kuuluvasta kanteluoikeudesta.

Lopputulos on siis se, että oikeusasiamies joutuu vuodesta toiseen pyörittämään papereita sellaisissakin asioissa, joissa kantelun menestymismahdollisuudet on usein jo alun perin arvattavissa heikoiksi tai joissa laillisuusvalvojan käteen voi jäädä enintään jokin tekninen ”nippelivirhe”. Itse olen kokenut tämän epämielekkääksi. Kysymys ei ole siitä, että pitäisin kantelijoiden huolia vähäpätöisinä, vaan siitä, että oikeusasiamiehen kanslia ei ole välttämättä oikea paikka näiden asioiden tutkimiselle.

Laissa säädetystä oikeusasiamiehen ankarasta tutkimisvelvollisuudesta katson johtuvan, ettei mitään kantelua voida hylätä tai jättää tutkimatta ilman että kussakin tapauksessa ensin perehdytään kunnolla itse kanteluaineistoon. Tämä perehtymispakko syö kanslian voimavaroja, joita ei silloin liikene riittävästi oikeusasiamiehen varsinaisen tehtävän kannalta järkevämpään työhön. Järkevämpänä pitäisin esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittäviin tai usein toistuviin oikeusturvaongelmiin, etenkin ns. järjestelmävirheisiin puuttumista. Tällaisten ongelmien ja puutteiden havainnointiin oikeusasiamiehen kanslia tarjoaa juuri erinomaisen näköalapaikan. Tärkeätä olisi pitää yllä valmiuksia myös sellaiseen palokuntahenkiseen toimintaan, jossa voitaisiin tarpeen tullen ”jalkautua kentälle” ja välittömästi reagoida johonkin ajankohtaiseen tapahtumaan.

Ulkomailla oikeusasiamiehillä on yleensä – toisin kuin Suomessa – vapaat kädet päättää,

miten he voimavaransa kohdentavat ja mitkä asiat ottavat itse käsiteltäväkseen ja tutkittavakseen. Esimerkiksi Ruotsissa oikeusasiamies voi siirtää hänelle osoitetun kantelun harkintansa mukaan toiselle viranomaiselle, jos kantelu on senlaatuinen, että oikeusasiamies katsoo sen paremmin soveltuvan tämän viranomaisen käsiteltäväksi. Tällaista siirtomahdollisuutta ei ole siellä koettu ongelmaksi, vaan Ruotsin valtiopäivien perustuslakivaliokunta on päinvastoin korostanut oikeusasiamiesinstituution täydentävää valvontatehtävää. Pääasiallisen laillisuusvalvonnan katsotaan siis kuuluvan muualle. Tanskassa taas on jopa pääsääntönä, että yksittäisen virkamiehen menettelyyn kohdistuva kantelu osoitetaan asianomaisen virkamiehen esimiehen tai ylemmän hallintoviranomaisen tutkittavaksi, pyynnöin, että oikeusasiamiestä ainoastaan informoidaan tutkimuksen lopputuloksesta.

Mielestäni myös Suomessa pitäisi harkita lain muuttamista siten, että oikeusasiamies voisi nykyistä joustavammin siirtää hänelle osoitetun kantelun sellaisen tahon käsiteltäväksi, jolla hän arvioi olevan paremmat mahdollisuudet selvittää asia joutuisasti ja luotettavasti. Ylimpien laillisuusvalvojien pitäisi olla selkeästi viimesijaisia ja täydentäviä oikeuskeinoja, silläkin uhalla, että jouduttaisiin vastedes uhraamaan kaunis periaate kansalaisen ”suorasta” kanteluoikeudesta ylimmille laillisuusvalvojille.

Luonnollisesti tämä merkitsisi myös sitä, että myös ”alempien” laillisuusvalvojien toimintaedellytyksiä tulisi samanaikaisesti kehittää. Meillä jo edeltäjäni Jacob Söderman ehdotti aikanaan, että lääninhallituksista tehtäisiin laillisuusvalvonnan keskuksia maakunnissa, jolloin oikeusasiamies saisi niistä alueellisia yhteistyökumppaneita ja voisi itse täydellä teholla keskittyä nimenomaan oikeusasiamiehen tutkittaviksi sopiviin ongelmiin. Ehdotus oli ja on mielestäni kaikin puolin kannatettava. Tuntuu kuitenkin, että kehitys on meillä kulkenut aivan toiseen suuntaan.

Lopuksi

Perusoikeusuudistus ja ylimmille laillisuusvalvojille siinä yhteydessä uskottu perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä oli tullut voimaan vain kaksi kuukautta ennen kuin minusta tuli eduskunnan oikeusasiamies. Minulla on siten ollut tässä tehtävässä harvinainen etuoikeus päästä osaltani ”avaamaan latua” uudentyyppiselle perus- ja ihmisoikeuspainotteiselle laillisuusvalvonnalle. Haaste on ollut mielenkiintoinen ja antoisa.

Oikeusasiamiehen tehtävä ei kuitenkaan ole helppo. Lähden tästä tehtävästä varmaan nöyrempänä kuin siihen aikanaan tulin. Yhdestä asiasta olen kuitenkin varma: kun kritiikkiä tulee tasapuolisesti sekä kantelijoilta että kanteluiden kohteilta, puolueeton laillisuusvalvoja voi olla melko levollisella mielellä. Pelin henkeen kuuluu, että tässä tehtävässä ollaan kahden tulen välissä. Toiset syyttävät lepsuilusta, toiset taas liiasta ärhäkkyydestä. Näin on ollut minunkin kohdallani.

Olen huomannut, että oikeusasiamiehen tulisi kyetä kahdensuuntaiseen viestintään: yhtäältä on puhuttava niin selkeästi, että kansalaiset ymmärtävät, mutta toisaalta kuitenkin niin vakuuttavasti, että virkamiehetkin uskovat. Joskus tuntuu, että kysymys on peräti kahdesta eri kielestä.

Kahden toimikauteni aikana olen saanut lukea tuhansia kansalaiskirjeitä ja kuulla murheellisiakin kertomuksia siitä, miten oikeus on tosielämässä usein jäänyt tapahtumatta, jopa silloin, kun lakipykäliä on muodollisesti noudatettu. Vaikka en ole oikeusasiamiehenä aina voinut tarjota minulta toivottua apua, olen itse saanut

oppia monta asiaa, en ainoastaan lakipykälistä vaan myös ja ennen kaikkea elämästä ja ihmisistä niiden takana. Uskon voivani hyödyntää tätä arvokasta kokemusta palattuani nyt hoitamaan vakinaista virkaani Korkeimman oikeuden jäsenenä.

Pyydän tässä yhteydessä esittää Eduskunnalle ja sen henkilökunnalle parhaat kiitokseni miellyttävästä yhteistyöstä vuosina 1995 – 2001 sekä toivottaa seuraajalleni Riitta-Leena Pauniolle onnea ja menestystä oikeusasiamiehen tärkeässä tehtävässä!

RIITTA-LEENA PAUNIO

TOIMEENTULOTURVAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISTARPEITA

Toimeentuloturvan lainkäyttö- ja muutoksenhakujärjestelmä on jäänyt pahasti jälkeen siitä kehitystyöstä, jolla viime vuosikymmenen aikana on uudistettu yleisiä tuomioistuimia ja hallintotuomioistuimia ja niiden lainkäyttöä.

Toimeentuloturvassa on kysymys mm. sairauspäivärahoista, vanhempainetuuksista, työttömyysturvasta, työtapaturmakorvauksista, asumistuesta, kuntoutuksesta ja eläkkeistä. Toimeentuloturvasta puhutaan, koska kyse on toimeentuloa turvaavista etuuksista niissä tilanteissa, joissa ihmisillä ei ole mahdollisuutta turvata toimeentuloaan tekemällä työtä. Yleensä nämä etuudet on järjestetty pakollisin lakisääteisin vakuutuksin, mistä syystä usein puhutaan myös sosiaalivakuutuksesta. Osa etuuksista perustuu kuitenkin verorahoitukseen.

Perustoimeentulo tietyissä tilanteissa on turvattu perustuslaissamme myös perusoikeutena. Nämä tilanteet ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetys.

KUVA: LEHTIKUVA OY

Järjestelmä on pirstaleinen

Mikä tässä toimeentuloturvan lainkäyttö- ja muutoksenhakujärjestelmässä sitten on ongelmana toimeentuloturvaa tarvitsevan ihmisen näkökulmasta?

Eräs epäkohta on järjestelmän pirstaleisuus, mikä tekee sen monimutkaiseksi ja vaikeaksi. Etuuksien kirjon ja moninaisuuden johdosta ensi asteen päätöksiä näissä asioissa tekevät monet tahot: yksityiset eläkelaitokset ja vakuutusyhtiöt, Valtiokonttori, Kansaneläkelaitos, työttömyyskassat jne. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat useat muutoksenhakulautakunnat. Tällaisia ovat vaikkapa eläkelautakunta, työttömyysturvalautakunta ja tarkastuslautakunta. Lautakunnat ovat eri ministeriöiden asettamia ja ne toimivat eri hallinnonaloilla.

Monet lautakunnista ovat lisäksi elimellisessä yhteydessä ensimmäisessä asteessa etuuspäätöksiä tekevään laitokseen tavalla, jota ei voi pitää asianmukaisena lautakuntien riippumattomuu-

den kannalta. Esimerkiksi Valtiokonttorilla ja valtion eläkelautakunnalla on yhteisiä toimielimiä, sillä valtion eläkelain mukaan lautakunta toimii ”Valtiokonttorin yhteydessä”. Hieman samantyyppinen yhteys on Eläketurvakeskuksella ja eläkelautakunnalla. Samat ihmiset saattavat toimia muutoksenhakulautakunnissa ja laitoksissa siten, että esimerkiksi etuuksista päättävien laitosten johtohenkilöt ovat joissakin tapauksissa toisen ns. ”kilpailevan lautakunnan” jäseninä jne. Ja rahoituksessakin on kytkentöjä. Esimerkiksi muutoksenhakulautakunnan rahoitus saattaa olla peräisin vakuutusyhtiöistä.

Muutoksenhakulautakuntien kirjon jälkeen valitusasteena on yksi ja yhteinen vakuutusoikeus. Kaikissa asioissa ei ole kuitenkaan oikeutta saattaa asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näin on asianlaita esimerkiksi sairausvakuutuspäivärahan suhteen, koska muutoksenhakulautakunnan päätöksestä ei ole muutoksenhakuoikeutta vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus kuuluu tuomioistuimena oikeusministeriön hallinnonalaan ja sitä hallinnoi muutoksenhakulautakunnista poiketen tuomioistuimista vastaava ministeriö. Toimeentuloturvajärjestelmän kuvaan kuuluu oleellisesti se, että käsiteltäviä asioita on kymmeniä tuhansia niin, että vakuutusoikeuteenkin päätyy vuosittain yli 10 000 asiaa.

Tämä järjestelmä on lakiin perustuva ja se on ehkä täyttänyt tehtävänsä aikanaan. Vaatimukset oikeusturvan suhteen ovat kuitenkin nyt aivan toiset kuin aikaisemmin. Uuden perustuslakimme mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Toimeentuloturvaa koskevissa etuuksissa on kysymys tällaisista oikeuksista. Perustuslaki edellyttää myös, että asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, asianosaista on kuultava, päätökset on perusteltava, virkamiesten on oltava esteettömiä ja viranomaistoiminnan puolueetonta ja uskottavaa. Nämä perustuslain säännökset asettavat vaatimuksia myös toimeentuloturvan muutoksenhakuelinten asemalle ja kokoonpanolle sekä tässä lainkäytössä noudatettavalle menettelylle.

Nähdäkseni näille vaatimuksille on pantu paljon painoa yleisiä tuomioistuimia ja niiden riitaja rikosoikeudenkäyntimenettelyä kehitettäessä. Sen sijaan toimeentuloturvaa koskevien etuuksien ja niiden lainkäyttöjärjestelmän kehittäminen on jäänyt vaille tarpeellista huomiota.

Valitusten käsittelyajat ovat vakuutusoikeudessa pitkiä

Näiden toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän rakenteeseen liittyvien epäkohtien lisäksi ongelmia on etuusasioiden käsittelyajoissa. Ne ovat nimittäin usein kohtuuttoman pitkiä. Muutoksenhakuineen tällaisen ihmiselle keskeisen tärkeän asian käsittely saattaa kestää useita vuosia.

Yleensä ensi asteen päätöksenteko etuusasioissa ei kestä kauan eivätkä myöskään muutoksenhakulautakuntien käsittelyajat ole pitkät eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Sen sijaan vakuutusoikeuden keskimääräiset käsittelyajat ovat viime vuosina jatkuvasti kasvaneet ja ne olivat viime vuonna jo 13 kuukautta. Kanteluasioissa ei ole harvinaista, että esim. työkyvyttömyyseläkeasia on ollut vakuutusoikeudessa vireillä lähes kaksi vuotta. On muistettava, että etuuden hakijan kannalta keskeistä on kokonaiskäsittelyaika, joka alkaa hakemuksen jättämisestä ja päättyy viimeisen muutoksenhakuasteen antamaan ratkaisuun. Kokonaiskäsittelyaika saattaa tällöin olla useita vuosia.

Näissä asioissa on varsin tavallista lisäksi se, että kielteisen ratkaisun saanut aloittaa heti uu-

den haku- ja valituskierroksen. Vaikka onkin myönteistä, että etuutta voi hakea uudelleen, on selvää, että yksityisen ihmisen kannalta on kestämätöntä, jos hän joutuu vuosia ja jälleen vuosia kestävään hakemus- ja muutoksenhakukierteeseen.

Myös päätösten perustelemisessa on edelleen puutteita

Muutoinkaan oikeusturva ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla näissä asioissa. Esimerkiksi päätösten perustelemisessa on edelleen puutteita siitä huolimatta, että asiasta on keskusteltu ja perusteluiden kehittämistä on vaadittu sekä kotimaassa että viimeksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimesta. Ihmisoikeustuomioistuinhan antoi viime vuonna Suomea koskevan langettavan päätöksen, jossa se katsoi, että eläkelautakunta ja vakuutusoikeus olivat eräässä päätöksessään rikkoneet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia, koska eläkelautakunta oli perustellut päätöksen puutteellisesti ja ristiriitaisesti ja vakuutusoikeus oli hyväksynyt nämä perustelut.

Olen itsekin jo useita vuosia sitten antamassani päätöksessä arvostellut niin vakuutusoikeuden, muutoksenhakulautakuntien kuin eläkelaitosten perusteluja kielteisissä työkyvyttömyyseläkeratkaisuissa ja edellyttänyt parempia perusteluja, mutta kehitys parempaan on ollut tässä suhteessa kovin hidasta. Samassa yhteydessä esitin myös valtioneuvostolle, että muutoksenhakuasteille on turvattava riittävät voimavarat, jotta yksilöllisesti perustellut päätökset voidaan antaa kohtuullisessa käsittelyajassa.

Kehitystä parempaan on kyllä kaiken kaikkiaan tapahtunut, mutta pienin askelin. Esimerkiksi etuuden hakijan suullinen kuuleminen eli suullinen käsittely muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusoikeudessa on tullut osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä toimeentuloturvan muutoksenhakuasteissa keväällä 1999 tehdyllä lainsäädäntömuutoksella. Siitä huolimatta vakuutusoikeudessa suulliset käsittelyt ovat olleet varsin harvinaisia siten, että kahden viime vuoden aikana niitä oli kumpanakin vuonna hieman yli 30. Muutoksenhakulautakunnissa ne ovat olleet yksittäisiä.

Vaikka tarkastelen tässä nimenomaan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää, en voi olla mainitsematta sitä tosiasiaa, että erityisesti työkyvyttömyyseläkeasioissa koko järjestelmää kohtaan näkyy tunnettavan kovin vähän luottamusta. Tosin työkyvyttömyyseläkkeen hakijoista yli 80 prosenttia saa myönteisen päätöksen hakemukseensa, mutta kielteisen ratkaisun saajista useat jäävät vuosia jatkuvaan hakemus- ja valituskierteeseen. Ainakin heidän kohdallaan luottamus päätöksentekojärjestelmään on vähäistä.

Paljolti tämä epäluottamus johtuu siitä, että työkyvyttömyyden arviointi saattaa perustua puutteelliseen selvitykseen, joka ei tapahdu avoimesti yhdessä hakijan kanssa ja että asiantuntijalausunnot eivät ole perusteltuja. Olen itse ehdottanut, että hakijaa aina kuultaisiin siitä selvityksestä, jolla kielteinen ratkaisu näyttäisi olevan lopputuloksena. Näin hakija saisi jo aikaisessa vaiheessa tietoonsa ne perusteet, mukaan lukien asiantuntijalääkärin perustellun näkemyksen, jolla hakemusta ei voida hyväksyä. Nähdäkseni hakija, jonka hakemus hylätään, tulisi myös aina saattaa kuntoutuksen piiriin.

Epäluottamus perustuu kuitenkin ennen kaikkea siihen, että asiantuntijalääkärit eivät tapaa hakijaa henkilökohtaisesti kuten hakijan tutkinut lääkäri. Epäluottamusta lisää se, että hakija saa asiantuntijalääkärin lausunnon tietoonsa ainoastaan erikseen pyytämällä. Asiantuntijalääkärin rooli lääketieteellisen selvityksen

arvioinnissa on kuitenkin mielestäni tärkeä, etenkin työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännön yhtenäistäjänä, mikä luonnollisesti on hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta tärkeää. Oman käsitykseni mukaan riittävän perusteellisen ja asianmukaisen kirjallisen lääketieteellisen selvityksen perusteella on mahdollista arvioida hakijan terveydentilaa. Tämän kannan eduskunta on myös nimenomaisesti ottanut viimeksi siinä yhteydessä, kun se sääti lain vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta.

Nämä ensimmäisen asteen päätöksentekoon liittyvät ongelmat näkyvät selvästi myös muutoksenhakumenettelyssä ja kuormittavat sitä. Siitäkään syystä niitä ei tule jättää syrjään toimeentuloturvaa kehitettäessä.

Toimeentuloturvan lainkäyttöjärjestelmää on kehitettävä kiireellisesti

Kaiken edellä sanotun perusteella näkemykseni on, että toimeentulonturvajärjestelmään liittyy todellisia oikeusturvaongelmia. Eräisiin näistä on puututtu toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean viime vuoden lopulla antamassa mietinnössä, joka toteutuessaan johtaisi mm. muutoksenhakulautakuntien selkeämpään työnjakoon ja niiden aikaisempaa riippumattomampaan asemaan samoin kuin siihen, että kaikissa asioissa tulisi mahdollisuus valitusteitse saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa. Myös oikeusapulain muutos ja oikeusapupalvelujen laajennus, joka tulee voimaan 1.6.2002, on tärkeä parannus.

Sen sijaan monet muut epäkohdat, ennen kaikkea asioiden pitkät käsittelyajat, eivät näytä tätä kautta saavan ratkaisuaan. Luonnollisesti eivät myöskään ensi asteen päätöksentekoon liittyvät ongelmat, joita tuossa mietinnössä ei sen toimeksiannon johdosta käsiteltykään.

Eri hallinnonaloilla on pyritty monin tavoin turvaamaan niin ihmisten perustoimeentuloa kuin asianmukaista menettelyä etuuksien käsittelyssä. Mutta lopputulokseksi käsitykseni mukaan jää, että myös tällä alueella tarvitaan kehittämishanketta, jossa katsotaan näiden asioiden käsittelyn kokonaisuutta vielä toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteaa laajemmastakin näkökulmasta. Vähimmäisedellytys luonnollisesti on, että toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean työ saatetaan lainsäädäntötasolla päätökseen, ja huolehditaan siitä, että näissä asioissa turvataan edellytykset asioiden joutuisalle käsittelylle.

ILKKA RAUTIO

VALVONTAA TARVITAAN

Viranomaistoiminnan valvontaa tarvitaan, huolehtipa valvonnasta sitten ylempi ”esimiesviranomainen” tai yleinen laillisuusvalvoja, eduskunnan oikeusasiamies tai valtioneuvoston oikeuskansleri. Viranomaisten toiminta ei voi olla virheetöntä eivätkä muutoksenhakujärjestelmät kata kaikkia oikeusturvatarpeita. Tuomioistuimet, niin yleiset tuomioistuimet kuin hallintotuomioistuimetkin tarjoavat toki vankimman apuvälineen oikeutta etsivälle. Jos tuomioistuintie on käytettävissä ja viranomaisten toimintaa ohjaava lainsäädäntö on kunnossa eli tarjoaa riittävän pohjan arvioida viranomaisten ratkaisuja, suuri osa oikeusturvaodotuksista voidaan tyydyttää.

Sielläkin, missä muutoksenhakumahdollisuutta ei ole, selkeä lainsäädäntö tarjoaa niin viranomaistoiminnalle kuin sen valvonnallekin pohjan. Huonoimmin ovat asiat silloin, kun puutteellisin säännöksin ohjataan toimintaa, jota ei voi saattaa ulkopuolisen arvioitavaksi. Näillä alueilla valvonnan, erityisesti laillisuusvalvonnan tarve korostuu. Laillisuusvalvonta ei kuitenkaan saisi muodostua pääasialliseksi valvontakeinoksi. Jos näin uhkaa käydä, on syytä tarkastella säännönmukaisten oikeusturvakeinojen ja säännönmukaisen valvonnan riittävyyttä.

Laillisuusvalvojan arjessa ongelma-alueet tulevat esiin. Vankeinhoidossa tehdään runsaasti päätöksiä asioista, joista vankilan ulkopuolella jokainen päättää itse. Vangille esimerkiksi lomat, perhetapaamiset, opiskeluoikeudet ja oikeus puhelinyhteyksiin ovat merkittäviä asioita.

KUVA: ATELIER NYBLIN

Vankilan turvallisuudesta vastaaville ne ovat jokapäiväistä rutiinia, tasapainoilua turvallisuuden ja vangin yhteiskuntakelpoisuuden kehittämisen välillä. Näitä ratkaisuja ohjataan alhaisella säädöstasolla olevin osin varsin niukoin säännöksin eikä päätöksiä voi saattaa ulkopuolisten pohdittavaksi säännöllistä muutoksenhakutietä. Tämä näkyy kantelujen suurena määränä niin vankeinhoidon omassa piirissä kuin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassakin.

Myös poliisin toiminnassa tehdään paljon ratkaisuja, joihin ei voida hakea muutosta. Kantelut kertovatkin niin esitutkinnan tasapuolisuuteen ja perusteellisuuteen kuin pakkokeinojen käytön perusteisiinkin kohdistuvista epäilyksistä. Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö tarjoaa kuitenkin nykyisellään suhteellisen hyvän pohjan arvioida menettelyn asianmukaisuutta. Toki pettymyksen tuottaa usein se, että tapahtumien tosiasiallisesta kulusta syntyy jyrkkiäkin erimielisyyksiä ja niitä on kantelumenettelyssä usein vaikea selvittää.

Kun vankeinhoidossa ja poliisitoimessa viranomaiset joutuvat puuttumaan keskeisiin perusoikeuksiin, ristiriidat ovat väistämättömiä ja oikeusturvaodotukset ymmärrettävästi suuret. Samankaltaista painetta on ulosotossa, jossa ulosottolainsäädännön pitkään jatkunut uudistaminenkaan ei ole vielä tuonut ratkaisua kaikkiin toimivaltuuksia ja menettelytapoja koskeviin ongelmiin. Melko olennaisissakin puuttumisissa toisen oikeuksiin vedotaan vieläkin ”vakiintuneeseen ulosottokäytäntöön”.

Laillisuusvalvonnan runsas käyttö on oire siitä, että tavanomaiset oikeusturvakeinot, muutoksenhaku ja hallinnollinen kantelu, eivät tarjoa riittäviä reagointimahdollisuuksia. Se voi olla merkki myös siitä, että viranomaisen oma valvonta ei toimi. Vaikka laillisuusvalvontakantelujen määrän kasvuun varmastikin vaikuttavat monet tekijät, esimerkiksi se, että yleinen usko viranomaisten auktoriteettiin on vähentynyt, on aihetta myös kysyä, onko viranomaisten oma sisäinen valvonta jäänyt ”tulosohjauksen” tai säästötoimien jalkoihin.

Oikeusturva maksaa

Kustannustehokkuuden nimissä valvontaa on hallinnossa korvattu tulosohjauksella, jonka johdosta säännönmukaiset tarkastuskäyntejä on karsittu tai niistä on voitu jopa luopua. Mahdollisesti poliisin, vankeinhoidon, puolustusvoimien ja muidenkin suurten organisaatioiden omassa valvonnassa onkin ollut tarpeetonta ”lippusten ja lappusten” oikeellisuuden rutiinivalvontaa tai turhaa ”kalustohankintojen” ohjailua, joita on tulosohjauksella on voitu perustellusti korvata. Valvonnan vähentämistä ei kuitenkaan tulisi nähdä ”säästökeinona”. Oikeusturva maksaa ja usein hankaloittaakin asioiden hoitoa, mutta oikeusvaltiossa on hyväksyttävä se, että oikeusturvan ylläpitäminen vaatii osansa yhteisistä voimavaroista.

Viranomaisten oman valvonnan vähentämistä ei pitäisi perustella myöskään sillä, että yleinen laillisuusvalvonta turvaa kansalaisten oikeusturvatarpeet. Muualla maailmassa, varsinkin oikeusvaltion kehittämisen alkutaipaleella olevissa maissa, taipumusta viitata oikeusasiamiesinstituution merkitykseen oikeusturvan takeena esiintyy jopa huolestuttavan vahvasti. Suomen eduskunta oli vastikään järjestämässä Väli-Amerikassa seminaaria, jossa käsiteltiin oikeusasiamiesten toimintaa erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisessa. Jotkut paikalliset oikeusasiamiehet olivat huolissaan siitä, että perusoikeuksien turvaamisen voidaan katsoa olevan ”hoidettu”, kun on saatu kehitetyksi oikeusasiamiesinstituutio. Sen varjolla voidaan jopa laiminlyödä oikeusvaltion perusteiden kehittämistä.

Vaikka Suomessa ei tällaista asennoitumista esiinnykään, on meilläkin aika kysyä, onko organisaatioiden oma valvonta kutistunut jo liikaa ja ovatko tulosmittarit aina riittävän herkkiä kertomaan ongelmista työn sujuvuudessa, tasosta puhumattakaan. Kehittämisen varaa voi löytyä vielä myös tavanomaisten muutoksenhakumahdollisuuksien laajentamisesta. Vankeusrangaistuskomitean mietinnöstä antamassani lausun-

nossa olen ehdottanut harkittavaksi, voitaisiinko vankeinhoidon piirissä laajentaa muutoksenhakumahdollisuuksia vangin etuuksia koskevissa asioissa. Tämänsuuntaista kehitystä tapahtui jo vuonna 2001, jolloin vangille tuli oikeus hakea muutosta häntä koskeviin kurinpitoratkaisuihin.

Viranomaisten oma valvonta elpymässä?

Myönteisiä merkkejä valvonnan elpymisestä on nähtävissä. Vankeinhoitolaitoksessa valvonta on sekä määrältään että tasoltaan jo varsin lupaavaa. Aikaisemman oikeusministeriön vankeinhoito-osaston, nykyisen rikosseuraamusviraston oma valvonta on nopeasti kehittynyt niin laadultaan kuin määrältäänkin. Tarkastuspöytäkirjat sisältävät toimenpide-ehdotukset ongelmien ratkaisemiseksi ja vankilalta pyydetään niiden johdosta vastaus siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty.

Myös poliisihallinnossa oman valvonnan tärkeys näytetään nyt ymmärrettävän lähivuosia paremmin. Lääninhallitusten poliisiosastot ovat kehittäneet ja lisänneet valvontaansa. Poliisin ylijohto on lisäksi antanut paimenkirjeen, jossa lääninhallitusten poliisiosastot velvoitetaan kehittämään omaa valvontatoimintaansa. Erityisesti poliisihallinnon osalta voikin kysyä, miten oli mahdollista, että poliisitoimessa ei ollut havaittu esimerkiksi niitä huomattavia ongelmia työtilanteen hallinnassa, jotka ilmenivät apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkan tekemillä tarkastuksilla Vantaan poliisilaitoksella vuonna 1998 ja Raaseporin poliisilaitoksella vuonna 2000.

Valvonta ei nykyisen tekniikan aikana edes vaadi kohtuuttomia resursseja. Atk-pohjaiset kirjaamisjärjestelmät tuottavat esimerkiksi poliisihallinnossa materiaalia, jonka pohjalta asioiden hoidon sujuvuutta pitäisi olla helppo seurata.

Töitä riittää laillisuusvalvojillekin

Muutoksenhakujärjestelmien kehittyminen ja viranomaisten oman tarkastustoiminnan elpyminen helpottavat laillisuusvalvojan työtä ja ennen kaikkea antavat laillisuusvalvojalle mahdollisuuden keskittyä sellaisiin asioihin, joita muutoksenhaku tai viranomaisen oma tarkastustoiminta eivät voi korvata. Esimerkiksi vankilatarkastuksilla voidaan jo nykyisin entistä enemmän keskittyä vankien kohtelua koskeviin asioihin, kun laitoskantaan ja työn järjestelyihin liittyvät ongelmat on kartoitettu laitoksen omassa tarkastustoiminnassa. Kun laillisuusvalvoja lisäksi saa käyttöönsä myös oman tarkastuksen tuloksena laaditut toimenpide-ehdotukset ja vankilan niiden johdosta antamat vastaukset, voidaan vankien kanssa käytäviin keskusteluihin käyttää enemmän aikaa. Tätä luottamuksellisten keskustelujen tarvetta muutoksenhaku tai oma valvonta eivät voi korvata.

Toivottavaa olisi, että myös poliisihallinnossa laillisuusvalvonta voisi entistä enemmän keskittyä toiminnan laadun, kuten esitutkinnan asianmukaisuuden ja ennen kaikkea toimivaltuuksien, erityisesti pakkokeinojen käytön valvontaan. Poliisin oma valvonta ei voi koskaan korvata ulkopuolisen arvioijan tarvetta silloin, kun arvostellaan poliisin menettelytapoja. Vaikka lääninhallituksilla tulee vastakin olemaan tärkeä tehtävä myös poliisin menettelytapoihin kohdistuvien kantelujen tutkijana ja ratkaisijana, on aina terveellistä, että toimintaa arvioidaan myös organisaatiosta kokonaan riippumattomalta taholta. Tässä riittää laillisuusvalvonnalle työsarkaa.

Täydentävän valvonnan näkökulmia

Jos viranomaisten oma valvonta tehostuu, laillisuusvalvonnassa voidaan siirtää painopis-

tettä sellaiseen suuntaan, jossa viranomaisten oma valvonta ei ole yhtä uskottavaa kuin ulkopuolisen valvonta. Ehkä vielä tärkeämpää on, että tällöin aikaa jäisi entistä enemmän myös jatkaa laillisuusvalvonnan kehittämistä ”virheiden metsästyksestä” perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen. Tämä joskus pehmeäksikin laillisuusvalvonnaksi kutsuttu suunta on yhä enemmän korostunut viime vuosina. Laillisuusvalvonnassa on pidetty entistä tärkeämpänä tukea hyvän hallinnon käytäntöjen muodostumista. Enää ei riitä, että arvostellaan yksittäistä virkamiestä satunnaisesta virheestä varsinkaan silloin, jos virhe ilmentää hallinnossa laajemminkin vallitsevia ongelmallisia asenteita tai järjestelmän kehittymättömyyttä. Resurssipulan tai huonon työnjärjestelyn tuloksena yksittäinen virkamies saattaa olla melko toivottamassa tilanteessa työssä selviämisen kanssa. Arvostelu on silloin syytä kohdistaa ongelman syihin, ei sen seurauksiin.

Vaikka ”maata on lailla rakennettava”, ei koskaan voida eikä ole järkevääkään täysin säännellä tai ohjeistaa viranomaisten menettelykäytäntöjä. Tämä ei silti saa johtaa yhdenvertaisuutta loukkaavaan tai mielivaltaiseen taikka yliolkaiseen viranomaistoimintaan. Hyvän hallinnon vaatimukset antavat runsaasti eväitä hallinnon kehittämiseen perustuslain edellyttämään suuntaan. Tässä työssä laillisuusvalvojalla on ulkopuolinen näköalapaikka, josta pystyy esittämään hallinnon kehittämistä tukevia näkemyksiä. Tätä mahdollisuutta on järkevää käyttää. Se edellyttää kuitenkin, ettei laillisuusvalvonta muutu muutoksenhakuelimeksi tai tukehdu hallinnon omin toimin selvitettävien ”lipsahdusten” tutkimiseen.

2. OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA VUONNA 2001

OIKEUSASIAMIES, APULAISOIKEUSASIAMIEHET JA HEIDÄN TYÖNJAKONSA

Vuosi 2001 oli eduskunnan oikeusasiamiehen 81. toimintavuosi. Oikeusasiamiehenä toimi vuonna 2001 oikeusneuvos, oikeustieteen lisensiaatti *Lauri Lehtimaja* ja apulaisoikeusasiamiehinä oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* ja oikeustieteen tohtori *Jaakko Jonkka* sekä hänen seuraajansa varatuomari *Ilkka Rautio*.

Vuoden 2001 aikana oikeusasiamies Lehtimaja käsitteli kanteluasiat, jotka koskivat periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä sekä mm. tuomioistuimia, puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta, ulkoasiainhallintoa, ympäristöhallintoa, maa- ja metsätaloutta, liikennettä ja viestintää, kauppaa ja teollisuutta sekä ulkomaalaisasioita. Apulaisoikeusasiamies Paunio puolestaan käsitteli kanteluasiat, jotka koskivat mm. sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa, sosiaalivakuutusta, lapsen oikeuksia, opetusta, työhallintoa, holhoustointa, tietosuojaa, kirkkoa sekä kieliasioita. Apulaisoikeusasiamies Jonkka ja hänen seuraajansa apulaisoikeusasiamies Rautio käsittelivät kanteluasiat, jotka koskivat mm. vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa, poliisia, syyttäjälaitosta, ulosottoa, konkurssia ja velkajärjestelyä, verotusta, tullia, yleisiä kunnallisasioita, palo- ja pelastustointa, väestönsuojelua sekä saamelaisasioita.

OIKEUSASIAMIESLAKI

Vuoden 2000 maaliskuun alussa voimaan tulleessa Suomen perustuslaissa säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä ja oikeusasiamiehen harjoittamasta laillisuusvalvonnasta. Oikeusasiamiehen tehtävänä on 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, myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista kansallisella tasolla. Oikeusasiamiehen tehtäviin sisällytettiin uudessa perustuslaissa myös tasavallan presidentin virkatointen valvonta, ja oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltuuksia yhdenmukaistettiin. Eduskunnan hyväksymä uusi oikeusasiamiehen johtosääntö tuli voimaan yhtä aikaa uuden perustuslain kanssa. Johtosääntöön otettiin myös laillisuusvalvonnan vakiintunutta käytäntöä vastaavia uusia säännöksiä, jotka koskivat mm. kantelun tekemistä, oikeusasiamiehen omia aloitteita sekä oikeusasiamiehen toimenpiteitä.

Perustuslakivaliokunta katsoi johtosääntöehdotuksesta antamassaan mietinnössä ehdotuksen käsittelyn monessa kohdin paljastaneen tarpeen arvioida oikeusasiamiehen toimintaa koskevien säännösten sijoittamista lain tasolle ja esitti eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain valmistelun pikaista käynnistämistä. Ylimpinä lail-

lisuusvalvojina toimivia oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevat säännökset on uudessa perustuslaissa pyritty mahdollisuuksien mukaan yhtenäistämään. Siksi on tarpeen pyrkiä siihen, etteivät näitä laillisuusvalvojia koskevat perustuslakia alemmanasteisetkaan säännökset tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan.

Kertomusvuoden aikana oikeusministeriö valmisteli hallituksen esityksen laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä eduskunnan puhemiesneuvoston asettaman työryhmän työn pohjalta. Tämä esitys annettiin eduskunnalle 9.11.2001. Esitys hyväksyttiin 14.3.2002 ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli voimaan 1.4.2002. Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön sisältynyt sääntely nostettiin pääosin lain tasolle. Johtosääntöön jäi vain eräitä oikeusasiamiehen kanslian virkamiehiä koskevia säännöksiä. Laki sisältää myös uuden säännöksen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten velvollisuudesta antaa selvitys sellaisista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa heidän toimintaansa oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä. Lisäksi laki sisältää täsmennyksiä oikeusasiamiehen huomautusta ja käsitystä koskevaan säännökseen.

OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaan oikeusasiamies jakaa kansliaan saapuvat kantelu- ja lausuntopyyntöasiat oikeusasiamiehelle ja apulaisoikeusasiamiehille erikseen vahvistettavan työnjaon mukaan. Kummankin apulaisoikeusasiamiehen käyttöön on osoitettu omat lakimiesesittelijänsä, jotka esittelevät ensisijaisesti tämän ratkaistavina olevia asioita. Osa lakimiesesittelijöistä käsittelee puolestaan oikeusasiamiehen ratkaistavana olevia asioita. Käytännössä esittelijät jakautuvat siten kolmeen jaostoon. Nämä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten jaostot ovat toiminnallisesti itsenäisiä yksikköjä, joilla ei kuitenkaan ole hallintoon liittyviä tehtäviä.

Samanlaatuiset asiat jaetaan valmisteltaviksi ja esiteltäviksi samoille esittelijöille. Tällä pyritään siihen, että kukin esittelijä erikoistuisi tietyntyyppisiin asioihin ja kehittäisi ammattitaitoaan omalla alallaan. Kullekin suurelle asiaryhmälle, jolle oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on varattu erityinen lukunsa, on määrätty oma pääesittelijänsä. Pääesittelijällä on erityinen vastuu seurata alan kehitystä ja opastaa saman asiaryhmän muita esittelijöitä.

Kanslian henkilökuntaan kuului vuoden 2001 lopussa kansliapäällikkö, 4 esittelijäneuvosta, 5 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, 6 oikeusasiamiehensihteeriä sekä 8 muuta (ylimääräistä) lakimiesesittelijää. Huomattava osa esittelijöistä oli määräaikaisissa virkasuhteissa. Lisäksi kansliassa oli 2 neuvontalakimiestä, tiedottaja, 2 tarkastajaa, 3 notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja ja apulaiskirjaaja, 3 osastosihteeriä ja 5 toimistosihteeriä. Kanteluruuhkan purkamista varten on kertomusvuonna palkattu eripituisiksi jaksoiksi myös 10 sivutoimista tuntipalkkaista lakimiesesittelijää. Ks. henkilökuntaluettelo liite 1.

Oikeusasiamiehen kanslia on toiminut vuoden 2001 alusta lähtien kahdessa toimipaikassa: eduskunnan C-rakennuksessa (Aurorankatu 6) sekä eduskuntatalon lähellä sijaitsevassa Graniittitalossa (Jaakonkatu 2), jossa työskentelee noin kolmasosa kanslian henkilökunnasta. Asiakkaiden vastaanotto on kuitenkin tapahtunut vain C-rakennuksessa.

JOITAKIN YLEISIÄ HAVAINTOJA

Apulaisoikeusasiamiehillä ei ole ollut varamiestä sen jälkeen, kun toisen apulaisoikeusasia-

miehen toimi perustettiin 1.9.1998, jolloin samalla luovuttiin varamiesjärjestelmästä. Apulaisoikeusasiamies Jonkan tultua nimitetyksi apulaisoikeuskansleriksi kesällä 2001, toisen apulaisoikeusasiamiehen toimi oli vailla haltijaa kahden kuukauden ajan. Tämä vaikeutti kanslian töiden järjestelyä ennen apulaisoikeusasiamies Raution toimikauden alkamista.

Kanslian henkilöstön virkarakenne on osoittautunut ongelmalliseksi mm. sen vuoksi, että tilapäisesti kanteluruuhkia purkamaan määräaikaisiin virkasuhteisiin otettujen lakimiesesittelijöiden virkasuhteita on jouduttu toistuvasti jatkamaan. Kun kantelumäärien vähentymistä ei ole näköpiirissä ja kun perus- ja ihmisoikeusvalvonta asettaa lisävaatimuksia laillisuusvalvontatyölle, ainakin osa määräaikaisista virkasuhteista on päätetty vakinaistaa. Tähän tähtääviin toimiin ryhdyttiin jo kertomusvuoden aikana ja eduskunnan kansliatoimikunta onkin sittemmin perustanut useita vakinaisia virkoja 1.9.2002 lukien aikaisempien määräaikaisten virkasuhteiden sijaan.

Myös kanslian toiminta kahdessa eri toimipisteessä on haitannut arkipäivän työskentelyä. Tähän epäkohtaan odotetaan parannusta eduskunnan uuden lisärakennuksen valmistuessa.

LAILLISUUSVALVONTA

KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Kanteluiden ja muiden oikeusasiamiehelle osoitettujen kirjoitusten välinen rajanveto ei ole käytännössä ollut täysin selkeä. Monet yhteydenotot ovat olleet tulkittavissa pikemminkin tiedusteluiksi, ilmoituksiksi tai keskustelukannanotoiksi kuin varsinaiseen laillisuusvalvontaan kuuluviksi kanteluiksi tai tutkintapyynnöiksi. Jotkut kantelut ovat myös olleet sellaisia, että ne on jo ensi näkemältä voitu havaita selvästi perusteettomiksi tai oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomiksi. Monet kantelut ovat myös olleet sisällöltään puutteellisia.

Kertomusvuoden 2001 alusta toteutettiin uudistus, jota jo edellisen vuoden lopulla oli menestyksellisesti kokeiltu: varsinaisiksi kanteluiksi ei enää kirjata ns. sekalaisia kirjoituksia (mm. tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä) eikä myöskään selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään puutteellisia kanteluita, vaan nämä ohjataan suoraan kanslian neuvontalakimiehille, joiden tehtävänä on vastata niihin välittömästi. Nämä ns. pikavastaukset annetaan neuvontalakimiesten omalla vastuulla, mutta oikeusasiamiehen ja kansliapäällikön yleisohjeiden mukaan. Useimmiten niissä neuvotaan kansalaista kääntymään oikean viranomaisen puoleen tai pyydetään asiasta täydentäviä tietoja. Ensimmäinen päätoiminen neuvontalakimies aloitti työnsä helmikuun 2001 alussa ja toinen neuvontalakimies syyskuussa 2001.

Uudistuksen tavoitteena on ollut eriyttää asioiden käsittelyä niiden laadun mukaan sekä muutenkin keventää menettelytapoja ns. yksinkertaisissa asioissa. Tällä tavalla on voitu tehostaa ja nopeuttaa kanslian asiakaspalvelua. Samalla on voitu keskittää ratkaisijoiden (oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten) ja lakimiesesittelijöiden voimavaroja kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta merkittäviin laillisuusvalvonta-asioihin.

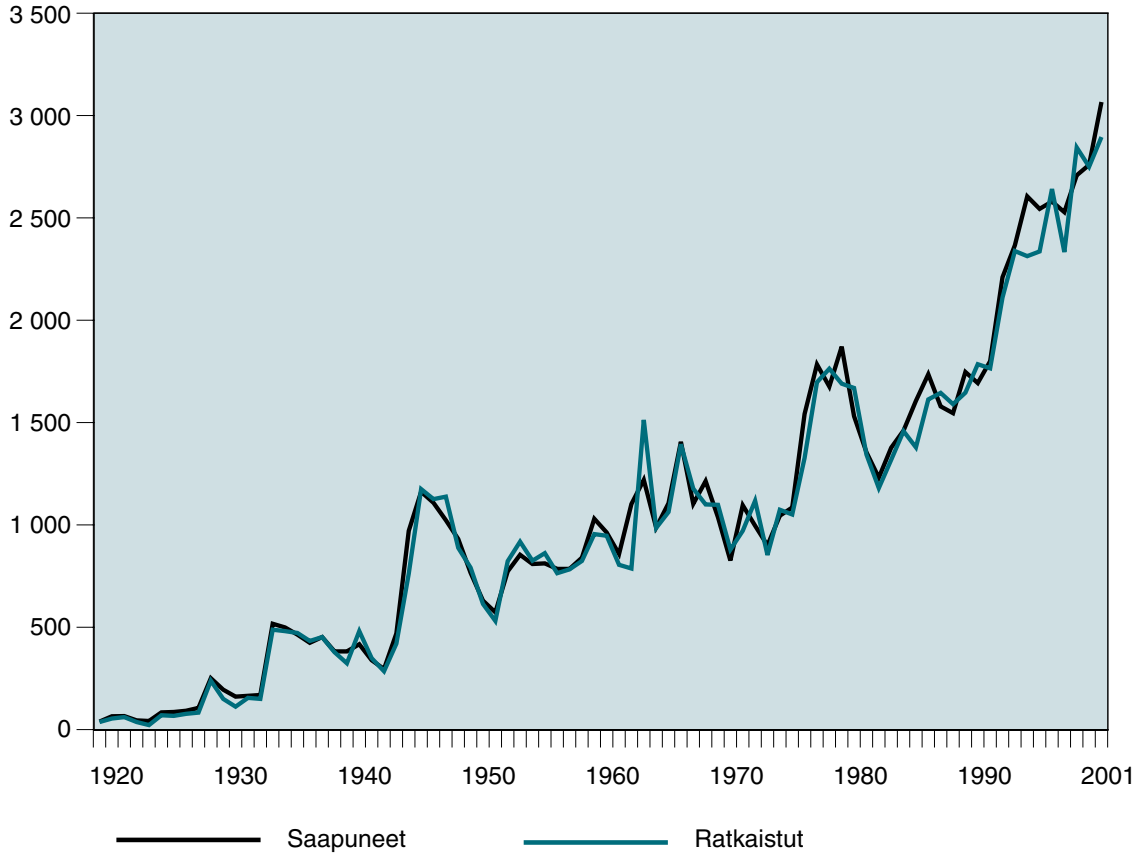
Kerrotusta uudistuksesta johtuen kanteluasioiden määriä koskevat kertomusvuoden tilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia edellisiin vuosiin nähden. Esimerkiksi edellisenä vuonna 2000 kirjattiin yhteensä 2 701 saapunutta kantelua, kun kertomusvuonna kirjattiin uusia (varsinai-

sia) kanteluasioita enää vain 2 473, mutta niiden lisäksi 497 ns. sekalaista kirjoitusta. Kuten edellä on todettu, jälkimmäiseen ryhmään on kertomusvuonna sisällytetty myös selvästi perusteettomat, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomat ja sisällöltään puutteelliset kantelukirjoitukset. Kansalaisten kirjallisten yhteydenottojen kokonaismäärä on siis kertomusvuonna joka tapauksessa huomattavasti lisääntynyt.

Laillisuusvalvonta-asioihin luetaan myös eri viranomaisten oikeusasiamiehelle esittämät lausunto- ja kuulemispyynnöt sekä oikeusasiamiehen asiantuntijakuulemiset eduskunnan eri valiokunnissa. Tällaisia lausunto- ja kuulemispyyntöjä oli kertomusvuonna yhteensä 58. Oikeusasiamiehen omasta aloitteesta vireille tulleiden laillisuusvalvonta-asioiden määrä oli puolestaan 38.

Vuoden 2001 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli siten kaikkiaan 3 066 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli noin 11 %.

VIREILLE TULLEET JA RATKAISTUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT
VUOSINA 1920-2001

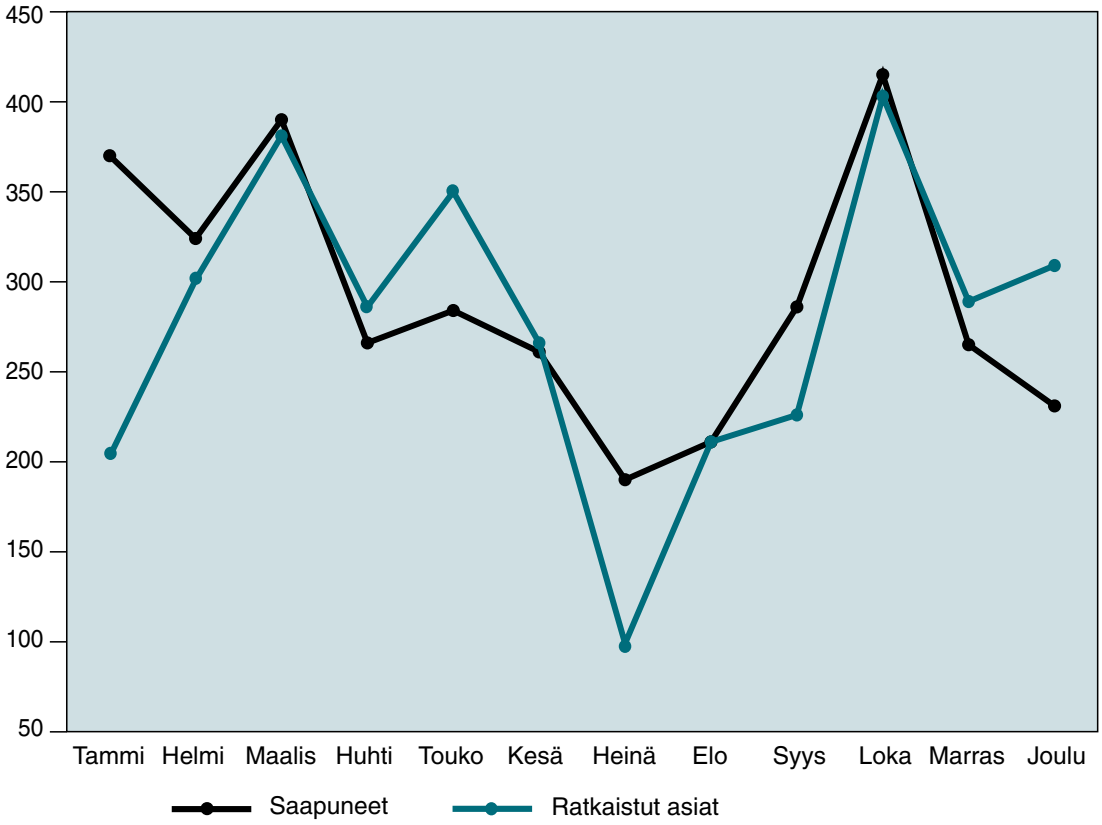


RATKAISUT

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin vuonna 2001 yhteensä 2 895. Näistä varsinaisten kanteluasioiden määrä oli 2 319. Pikavastauksia ns. sekalaisissa asioissa annettiin 489. Yhteisluku 2 808 vastaa vuoden 2000 tilastotiedoissa ilmoitettua ratkaistujen kantelujen määrää 2 677. Omana aloitteena vireille tulleita asioita ratkaistiin 34, samoin lausuntoja ja kuulemisia oli yhteensä 34. Lausuntoja annettiin 19 ja kuulemisia oli 13 (ks. liite 2). Lausunnot ja kuulemiset pyrittiin rajaamaan laillisuusvalvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskeviin kysymyksiin. Kaikkien käsiteltävänä olleiden laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärä oli 4 831 (ks. tilastotietoja liite 3).

Näin ollen voidaan päätellä, että edellä kuvattu asioiden käsittelyn eriyttäminen eli kansalaiskirjeisiin vastaamisen delegointi neuvontalakimiehille ns. sekalaisissa asioissa on tehostanut oikeusasiamiehen kanslian työskentelyä ja selvästi lisännyt laillisuusvalvonta-asioiden kokonaisratkaisukapasiteettia.

LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT KUUKAUSITTAIN VUONNA 2001



TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen ratkaisuihin liittyvillä *toimenpiteillä* tarkoitetaan niitä keinoja, joilla oikeusasiamies reagoi havaitsemiinsa epäkohtiin. Ankarin reaktiokeino on *virkasyytteen* nostaminen. Jos oikeusasiamies katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen ole tarpeen, hän voi antaa asianomaiselle *huomautuksen* vastaisen varalle. Huomautuksen tavoite ei kuitenkaan ole rankaisullinen, vaan sillä tähdätään virheiden toistumisen ehkäisyyn ja ohjaukseen vastaisen varalle.

Jos oikeusasiamiehen toteamaan lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuuden laiminlyöntiin liittyy lieventäviä asianhaaroja taikka jos asia on oikeudellisesti tulkinnanvarainen, oikeusasiamies voi tyytyä huomautuksen sijasta lausumaan *käsityksensä* lainmukaisesta menettelystä taikka vastaisen varalle kiinnittämään valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Oikeusasiamiehen käsitys voi olla luonteeltaan joko *moittiva* tai *ohjaava*. Vaikkei jokin viranomaismenettely perinteisen laillisuusvalvonnan mielessä johtaisikaan laillisuusvalvojan moitteeseen, perus- ja ihmisoikeusnäkökulma saattaa paljastaa siinä uusia kysymyksenasetteluja, jotka mahdollisesti antavat aiheen ns. ohjaavan käsityksen lausumiseen.

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle myös *esityksen* tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies voi kiinnittää myös valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Usein viranomaisen virhe tosin oikaistaan tai havaittu epäkohta korjataan viranomaisen omasta aloitteesta heti, kun oikeusasiamies on siihen puuttunut selvityspyynnöin tai jo ennen sitä. Tämä voi olla kantelijan kannalta jopa toivottavin ratkaisu.

Näihin edellä kuvattuihin oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2001 yhteensä 348, mikä on n. 15 % kaikista ratkaisuista. Edellisenä vuonna vastaava prosenttiosuus oli n. 12. Kertomusvuonna määrättiin nostettavaksi yksi virkasyyte, annettiin 17 huomautusta ja esitettiin 276 käsitystä. Näistä moittivia käsityksiä oli 101 ja ohjaavia 175. Asian käsittelyaikana tapahtui *korjaus* 54 tapauksessa. Lisäksi tehtiin 7 esitystä eri viranomaisille. Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli kertomusvuonna 8.7 kuukautta. Vuonna 2000 vastaava luku oli sama.

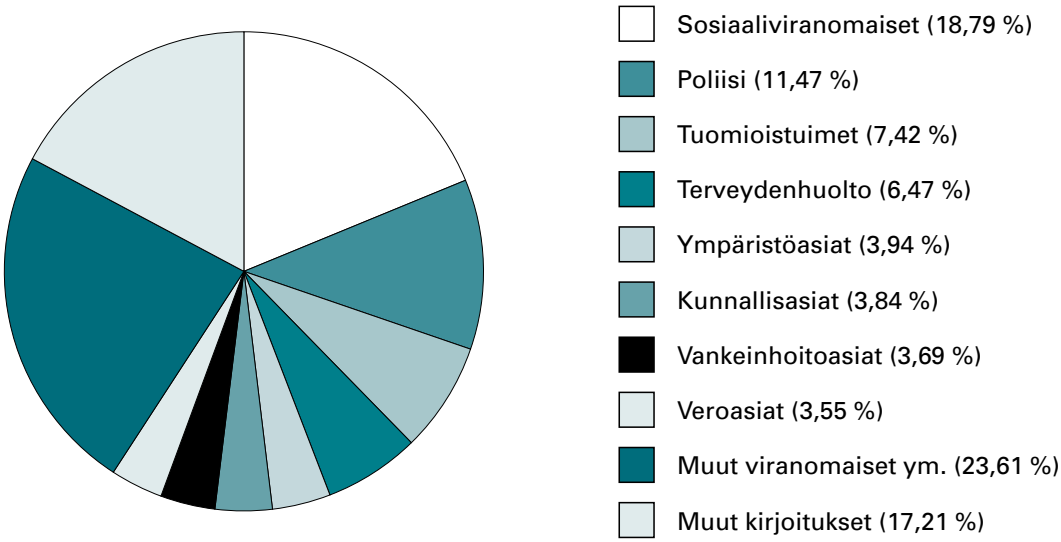
Toimenpideratkaisujen määrän perusteella ei voida tehdä päätelmiä sen enempää valvonnan tehokkuudesta kuin yksittäisen hallinnonalan ongelmistakaan. Oikeusasiamiehen tutkittavaksi valikoituu vain vähäinen osa koko viranomaistoiminnasta. Selvästi suurin osa toimenpideratkaisuista on ollut vain käsitysten lausumisia ja huomion kiinnittämisiä. Näissä on usein kysymys oikeusasiamiehen menettelytapasuosituksista tai toiminnan yleisestä ohjauksesta vastaisen varalle.

SUURIMMAT ASIARYHMÄT

Kertomusvuonna, kuten edellisinäkin vuosina, ratkaistiin eniten sosiaalihuoltoa ja -vakuutusta koskevia laillisuusvalvonta-asioita. Seuraavaksi eniten ratkaistiin poliisia, tuomioistuimia ja oikeushallintoa sekä terveydenhuoltoa koskevia asioita.

Sosiaaliturvaa koskevia asioita ratkaistiin

RATKAISUT ASIARYHMITTÄIN VUONNA 2001



534. Näistä 298 koski sosiaalivakuutusta ja 236 sosiaalihuoltoa. Poliisia koskevia asioita ratkaistiin 326, tuomioistuinasioita ratkaistiin 211 ja terveydenhuoltoon liittyviä asioita ratkaistiin 184. Kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden suuria ryhmiä olivat myös ympäristöasiat (112), kunnallisasiat (109), vankeinhoitoasiat (105) ja veroasiat (101). Näiden asiaryhmien osuudet kaikista ratkaistuista kanteluista ilmenevät oheisesta taulukosta.

PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN VALVONTA

Perus- ja ihmisoikeuksilla on tärkeä merkitys laillisuusvalvonnassa. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaankin erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Tämän näkökulman ja sen merkityksen havainnollistamiseksi myös tässä kertomuksessa on erillinen jakso, jossa pyritään antamaan kuva siitä, minkälaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä on ilmennyt ja minkälaisiin kannanottoihin ne ovat antaneet aihetta.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa viranomaistoiminnassa tapahtuu kanteluasioiden käsittelyn ohella myös muutoin. Oikeusasiamies voi puuttua myös omasta aloitteestaan epäkohtiin, jotka tulevat hänen tietoonsa esimerkiksi valvontakohteissa suoritettujen tarkastusten yhteydessä tai tiedotusvälineiden kautta. Tällainen oma-aloitteinen toiminta on etenkin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän kannalta tärkeää. Oikeusasiamies suuntaakin sekä omia aloitteita että tarkastuksia tavalla, jolla pyritään varmistamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä valvonnasta on kysymys myös niiden painopistealueiden valinnassa, joihin lain asettaman erityisen velvoitteen tai eduskunnan toivomuksen mukaisesti on suunnattu voimavaroja. Tällaisia ovat mm. vankien ja varusmiesten kohtelu, lapsen oikeuksien to-

teutuminen, telepakkokeinojen ja uutena asiana poliisin peitetoiminnan valvonta sekä hallinnon joutuisuuden ja yksityistämisen vaikutusten seuranta.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen pyritään laajemminkin niin tiedottamisella, esitelmien ja alustusten pitämisellä kuin myös asiantuntija- ja muita lausuntoja antamalla. Tässä suhteessa myös oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten toimintakertomuksessa esittämillä puheenvuoroilla lienee ollut merkitystä.

TARKASTUKSET

Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnan ohella oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia laitoksissa ja virastoissa. Nämä tarkastukset muodostavat perinteisesti tärkeän osan oikeusasiamiehen työstä. Johtosääntö (1.4.2002 alkaen laki eduskunnan oikeusasiamiehestä) on velvoittanut oikeusasiamiehen suorittamaan tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja suljetuissa laitoksissa ja valvomaan niihin sijoitettujen kohtelua. Myös varusmiesten ja rauhanturvaajien kohtelua valvotaan ja tarkastuksiin puolustusvoimien yksiköissä on velvollisuus. Julkisiin virastoihin on tehty tarkastuksia tarpeen mukaan, mikäli niissä käsitellään ihmisten oikeusturvan kannalta merkittäviä asioita. Laitoksiin sijoitetuille henkilöille varataan tarkastusten yhteydessä aina tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen edustajansa kanssa. Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita sittemmin otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Tarkastuksilla on myös ennalta ehkäisevä tehtävänsä.

Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 60 kohteeseen. Tarkastukset painottuivat edelleen vuonna 2001 sosiaali- ja terveysalan laitoksiin.

ERÄITÄ LAILLISUUSVALVONNAN ONGELMIA

Saapuneiden kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrät ovat jatkuvasti kasvaneet. Kasvu on jatkunut 1990-luvun alkupuolelta lähtien välillä hitaasti, välillä voimakkaasti. Asiat ovat myös laadultaan vaikeutuneet. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehelle annettiin tehtäväksi seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, mikä on vaatinut tuntuvaa panostusta kannanottojen laadun ja etenkin niiden oikeudellisen argumentoinnin kehittämiseen. Lisäksi oikeusasiamiehelle on uskottu kokonaan uusia tehtäviä kuten telepakkokeinojen käytön erityisvalvonta. Myös kansainväliseen oikeudelliseen yhteistyöhön osallistuminen on viime vuosina enenevästi vaatinut oikeusasiamieheltä huomiota ja voimavaroja.

Kaikesta tästä on valitettavasti seurannut, että kanteluiden käsittelyajat ovat työmenetelmien tehostamisesta huolimatta vähin erin pidentyneet. Kertomusvuonna tämä pidentymiskehitys on tosin saatu katkaistuksi. Ongelmana on kuitenkin se, että huomattava määrä vanhoja kanteluasioita on edelleen ratkaisematta. Tarkastuksia ja muuta oma-aloitteista toimintaa ei ole voitu kehittää niin paljon kuin tarvetta olisi ilmennyt.

MUU TOIMINTA

ESITELMÄT

Monille oikeusasiamiehen kanslian koti- ja ulkomaisille vieraille esitelmöitiin laillisuusvalvonnasta ja ajankohtaisista ja oikeusturvakysymyksistä. Lisäksi oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet sekä lakimiesesittelijät pitivät esitelmiä ja alustuksia mm. kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten koulutustilaisuuksissa ja seminaareis-

sa, joiden osanottajat ovat useimmiten olleet sekä kansalaisjärjestöjen jäseniä, päätöksentekijöitä että virkamiehiä. Tärkeimmät esitelmät ja puheenvuorot ovat luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Eduskunnan oikeusasiamiehellä oli kertomusvuonna yhteistyötä ja tapaamisia ulkomaisten oikeusasiamiesten ja vastaavien valvontaelinten kanssa sekä Pohjoismaiden, Itämeren maiden ja Euroopan tasolla että maailmanlaajuisesti. Oikeusasiamiehen kansliassa vierailivat mm. Viron oikeuskansleri, Ruotsin ja El Salvadorin oikeusasiamiehet, Marokon ihmisoikeusministeri, Kiinan kansantasavallan tarkastusministeriön valtuuskunta, Norjan lapsiasiamies sekä parlamenttivaltuuskunnat Keniasta, Slovakiasta, Marokosta ja Keski-Amerikan parlamentista.

Suomen oikeusasiamieheltä pyydettiin myös tietoja ja käytännön neuvoja uusien oikeusasiamiehen virkojen tai sitä vastaavien elinten perustamiseksi ja kehittämiseksi eri puolilla maailmaa. Merkittävin näistä tehtävistä oli OA Lehtimajan osallistuminen huhtikuussa 2001 YK:n kansainvälisen kehitysohjelman ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön asettaman, ihmisoikeuksien suojelua ja hyvän hallinnon edistämistä koskevia mekanismeja Latvian tasavallassa selvittävään kansainväliseen asiantuntijaryhmään. OA Lehtimaja esitelmöi myös Itämerenvaltioiden oikeusasiamiesten kokouksessa Kööpenhaminassa oikeusasiamiehen roolista ihmisoikeuksien suojelussa sekä Kyproksen oikeusasiamiesinstituution 10-vuotisjuhlassa oikeusasiamiehen mahdollisuuksista ohjaavaan, ennalta ehkäisevään ja oma-aloitteiseen toimintaan.

OA Lehtimaja osallistui Euroopan unionin, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen oikeusasiamiesten yhteistyökokoukseen Kööpenhaminassa ja AOA Paunio puolestaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten kokoukseen Zürichissä. Myös lakimiesesittelijät osallistuivat eräisiin oman alansa ulkomaisiin kokouksiin.

Viron apulaisoikeuskansleri Enn Markvart ja vanhempi neuvos Sulev Lääne olivat virkamiesvaihdossa oikeusasiamiehen kansliassa 26.11. – 7.12.2001, jolloin he tutustuivat oikeusasiamiehen sekä eduskunnan toimintaan. Eduskunnassa he perehtyivät valiokuntatyöskentelyyn, erityisesti perustuslakivaliokuntaan ja EU-asioiden käsittelyyn. He tekivät vierailuja ja tutustumiskäyntejä mm. oikeusministeriöön, jossa he perehtyivät lainvalmisteluun ja laintarkastukseen, sekä tietosuojavaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun ja syrjintävaltuutetun toimistoihin ja osallistuivat myös vankilan, varuskunnan ja psykiatrisen sairaalan tarkastukseen.

Oikeusasiamiehen kansliassa on vuonna 2001 käynyt myös lukuisia muita ulkomaisia vieraita, mm. ruotsalaisen Lundin yliopiston Raoul Wallenberg -instituutin kansainväliselle ihmisoikeuskurssille osallistuneet lakimiehet sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Robles, joka tutustui laillisuusvalvonnan ja ihmisoikeuksien suojelun ajankohtaisiin kysymyksiin Suomessa. Oikeusasiamiehen kansliassa vierailivat kertomusvuonna myös ECRIn (Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission) valtuuskunta sekä Euroopan unionin jäsenvaltioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa edustavat valtionasiamiehet. Yksittäisiä vieraita kävi mm. Unkarista, Kanadasta, Brasiliasta ja Kiinan tasavallasta (Taiwanista).

Viron oikeuskanslerin Helsingin vierailun yhteydessä eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri järjestivät yhdessä

7.6.2001 suomalais-virolaisen laillisuusvalvontaseminaarin, johon osallistui virolaisten vieraiden lisäksi kummankin viraston henkilökuntaa.

ASIAKASPALVELU

Neuvontalakimiehet vastaavat osasta kanslian asiakaspalvelua, lähinnä asiakaspuheluista sekä asiakaskäynneistä. Asiakaspalvelussa neuvotaan kantelun tekemisessä tai, mikäli asia on sellainen, että oikeusasiamies ei voi siinä auttaa, kerrotaan, minkä viranomaisen puoleen kantelijan tulisi kääntyä. Vuoden 2001 helmikuusta lähtien näitä asiakaspuheluita on kirjattu yhteensä 1 746 ja -käyntejä 117. Myös kanslian kirjaamo palvelee asiakkaita, ottaa vastaan kanteluita sekä vastaa kanteluita koskeviin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin. Myös sähköpostitse tulleisiin yhteydenottoihin vastataan suoraan, jollei niitä ole kirjattava kanteluiksi tai ns. sekalaisiksi kirjoituksiksi.

TIEDOTUS

Oikeudellisia kannanottoja koskeva asianmukainen tiedottaminen kuuluu olennaisena osana oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamiehen toimintakertomus on edelleen keskeinen tiedottamisen kanava. Toimintakertomusta jaetaan eduskunnan ohella laajasti viranomaisille, oikeustieteen tutkijoille ja muille sidosryhmille.

Tärkeimmistä ratkaisuista ja kannanotoista tehdään myös lehdistötiedotteita. Ratkaisuista tiedotetaan lisäksi mm. eduskunnan asianomaisille valiokunnille, kyseisen alan keskeisille viranomaisille, tutkimuslaitoksille sekä yksittäisille tutkijoille, aikakausjulkaisuihin ja kansalaisjärjestöille.

Vuoden 2001 alusta on saatettu oikeudelliselta tai yleiseltä kannalta mielenkiintoiset ratkaisut ja kannanotot myös verkkoon, jossa ne ovat eduskunnan kotisivuilta *(www.eduskunta.fi)* sähköisesti tuoreeltaan luettavissa. Verkkotiedotuksen kehittämistyötä jatketaan kuluvana vuonna. Tavoitteena on, että ajantasaista tietoa oikeusasiamiehen tehtävistä ja toiminnasta olisi jatkuvasti saatavilla. Tarkoituksena on parantaa niin kansalaisten, viranomaisten, tiedotusvälineiden kuin tutkijoidenkin palvelua. Samalla pyritään vähentämään katteettomia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista muuttaa tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisuja tai vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Myös asiakaspalvelua ja tietopyyntöjä voidaan tällä tavoin ohjata verkkotiedotuksen suuntaan.

3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI

Perusoikeuksilla tarkoitetaan jäljempänä lähinnä Suomen perustuslain 2 luvussa kaikille turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeuksilla taas tarkoitetaan sellaisia kaikille ihmisille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on turvattu Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavissa ja Suomessa valtionsisäisesti voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Elokuussa 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen (969/95) yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksia lähennettiin toisiinsa sekä sisällöllisesti, tulkinnallisesti että valvonnallisesti. Tavoitteena oli lisätä perus- ja ihmisoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa myös yksityisen ihmisen mahdollisuutta vedota perus- ja ihmisoikeuksiinsa käytännön lainsoveltamistilanteissa. Tänä päivänä kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

PERUSOIKEUDET

Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Jo perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistettu perusoikeusluettelo siirtyi vanhasta hallitusmuodosta lähes sellaisenaan uuden perustuslain 2 luvuksi. Perusoikeuksien täsmentämistä on jatkettu mm. uudistamalla julkisuus- ja salassapitosäännöstö sekä säätämällä henkilötietolaki ja kokoontumislaki. Sananvapautta koskevan lainsäädännön sekä hallintolain valmistelua on jatkettu.

Perusoikeuksista puhutaan myös Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä. Vuonna 1999 voimaan tulleessa Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin EU:n sitoutuminen vapauden, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen, korostaen erityisesti yleistä syrjintäkieltoa ja perusoikeuksien sosiaalista ulottuvuutta. Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston Nizzan kokouksessa joulukuussa 2000. Perusoikeuskirjassa on koottu yhteen sekä perinteiset kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet että keskeiset sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset oikeudet. Se ei kuitenkaan ole luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Joulukuussa 2001 pidetyssä Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksessa keskusteltiin siitä, pitäisikö perusoikeuskirja vastedes sisällyttää Euroopan unionin perustamissopimukseen.

IHMISOIKEUDET

Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien universaalisuus ja ihmisoikeuksien kunnioituksen edistäminen kaikkialla maailmassa. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojelu.

Rasismin vastainen työ ja syrjimättömyyden edistäminen ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä teemoja. Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministerin marraskuussa 2000 eduskunnalle antamasta selonteosta.

Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumista

Kertomusvuoden ehkä näkyvin kansainvälinen ihmisoikeustapahtuma oli YK:n rasisminvastainen maailmankonferenssi, joka pidettiin Etelä-Afrikan Durbanissa syyskuussa 2001. YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW-sopimus) valinnainen pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan joulukuussa 2000, jolloin myös Suomi ratifioi pöytäkirjan. Sen määräykset tulivat Suomessa valtionsisäisesti voimaan maaliskuussa 2001. Pöytäkirjan tarkoituksena on täydentää yleissopimuksen seurantajärjestelmää luomalla ns. yksilövalitusjärjestelmä, jolla sopimusvaltio tunnustaa naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean toimivallan käsitellä yksityisten henkilöiden ja henkilöryhmien ilmoituksia siitä, että sopimusvaltio on rikkonut sopimuksessa turvattuja oikeuksia.

Useimmat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät velvoitteen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on määräajoin raportoitava sopimusmääräysten kansallisesta täytäntöönpanosta. Kertomusvuonna Suomi antoi 16. määräaikaisraportin YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa. Euroopan neuvostolle Suomi laati seitsemännen määräaikaisraportin Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräysten kansallisesta täytäntöönpanosta. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi syyskuussa 2001 Suomea koskevat päätelmät ja suositukset alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan soveltamisesta. Lokakuussa 2001 ministerikomitea hyväksyi myös ensimmäiset Suomea koskevat suositukset kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta.

Työministeriön yhteyteen perustettiin 1.9.2001 vähemmistövaltuutetun virka ja samalla lakkautettiin ulkomaalaisvaltuutetun virka. Vähemmistövaltuutetun tehtäviin kuuluu edistää hyviä etnisiä suhteita sekä vähemmistöjen yhdenvertaista kohtelua.

Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistettua arvostelua

Suomessa ei ole ilmennyt kansainvälisen tai edes eurooppalaisen vertailun valossa dramaattisia ihmisoikeusloukkauksia. Tästä huolimatta ihmisoikeuksien kansainväliset valvontaelimet samoin kuin hallituksista riippumattomat ihmisoikeusjärjestöt ovat kiinnittäneet kriittistä huomiota eräisiin suomalaisiin ilmiöihin.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Alvaro Gil-Robles vieraili heinäkuussa 2001 Suomessa ja tapasi vierailunsa aikana myös oikeusasiamiehen. Ihmisoikeusvaltuutettu julkaisi Suomen ihmisoikeustilannetta koskevan raportin syyskuussa 2001. Siinä kiinnitetään huomiota mm. turvapaikanhakijoiden, vähemmistöjen ja lasten oikeuksien puutteisiin Suomessa.

Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan peruskirjan soveltamisesta antamissaan suosituksissa Euroopan neuvoston ministerikomitea katsoi, että saamen kielen asemaa olisi meillä vahvistettava koulutuksessa. Komitea piti myös tärkeänä, että ruotsin kielen käyttöä edistetään Suomen oikeus- ja hallintoviranomaisissa. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta antamissaan suosituksissa ministerikomitea kiinnitti

huomiota romanien Suomessa kohtaamaan syrjintään sekä romanien ja pääväestön sosioekonomisiin eroihin. Ministerikomitean mukaan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanoa tulisi harkita myös venäjänkielisen väestön osalta, erityisesti koulutuksessa ja tiedotusvälineissä.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea esitti tammikuussa 2001 Suomen kolmannen ja neljännen määräaikaisraportin johdosta antamissaan suosituksissa huolensa naisten syrjinnästä työelämässä sekä naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Komitea kiinnitti huomiota myös vähemmistöihin kuuluvien naisten asemaan Suomessa.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) sitoumusten noudattamista valvovan Helsinki-liiton vuosiraportin Suomea koskevassa osassa puututtiin mm. siihen, että säilöön otettuja turvapaikanhakijoita pidettiin edelleen yleisissä vankiloissa, vaikka lain mukaan heitä olisi tullut säilyttää turvapaikanhakijoille erikseen varatussa paikassa.

Amnesty International puolestaan moitti Suomea vuoden 2001 vuosiraportissaan mm. siviilipalvelusmiesten pitkästä palveluajasta, jota järjestö pitää syrjivänä. Järjestön mielestä Suomessa vankeustuomiota kärsiviä totaalikieltäytyjiä voidaan pitää omantunnonvankeina.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) tarkasteli Suomea koskevassa, kesällä 2002 julkaistussa raportissaan suomalaisen yhteiskunnan suhtautumista vähemmistöihin, maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin. Komission mielestä Suomen poliisi ei suhtaudu asianmukaisesti rasismia tai syrjintää koskeviin rikosilmoituksiin. Ongelmana pidettiin myös sitä, että poliisin väärinkäytöksistä tehdyt rikosilmoitukset tutkii pääasiallisesti poliisi itse. Suomen viranomaisilta ja erityisesti poliisilta kaivataan myös parempaa ihmisoikeustuntemusta. Turvapaikkahakemusten käsittelyä pidettiin liian hitaana. Maahanmuuttajien todettiin kokevan syrjintää myös työhön, asumiseen ja koulutukseen liittyvissä asioissa.

Suomea vastaan tehdään edelleen väkilukuumme nähden runsaasti ihmisoikeusvalituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Vuoden 2001 aikana ihmisoikeustuomioistuimessa rekisteröitiin 105 Suomea koskevaa valitusta. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastinetta yhteensä 28 ihmisoikeusvalituksen johdosta. Tuomioistuin otti tutkittavaksi kolme Suomea koskevaa valitusta ja jätti 13 tapausta tutkittavaksi ottamatta. Kertomusvuonna annettiin 4 Suomea koskevaa lopullista tuomiota, joissa kaikissa todettiin ihmisoikeussopimusta rikotun. Kahdessa tapauksessa oli kysymys valittajan oikeudesta saada tieto häntä koskevista asiakirjoista. Yksi tapaus koski eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden päätösten perustelujen puutteellisuutta. Neljännessä tuomiossa oli kysymys vastasyntyneen lapsen huostaanotosta ja perheenyhdistämisestä.

Ihmisoikeusvalitusten suuri määrä ei kuitenkaan välttämättä kerro huonosta ihmisoikeuskulttuurista – ehkä pikemminkin päinvastoin. Mitä paremmin kansalaiset osaavat perätä oikeuksiaan, sitä parempaan suuntaan kehittyy myös maan ihmisoikeustilanne. Demokraattinen oikeusvaltio vaatii kansalaisilta aktiivisuutta. Se vaatii herkkää korvaa myös julkiselta vallalta: kritiikkiä ei ole pelkästään siedettävä, sitä on myös kuunneltava.

PERUS- JA IHMISOIKEUSNÄKÖKULMA LAILLISUUSVALVONNASSA

Perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merkitys tämän päivän laillisuusvalvonnassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille, asetettiin tehtäväksi valvoa myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt toimivallan laajenemista. Uudella tehtävänmäärityksellä haluttiin vain korostaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tärkeyttä laillisuusvalvonnassa ja suunnata laillisuusvalvontaa sen mukaisesti. Ajatuksena on se, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan elimellisenä osana perinteistä laillisuusvalvontaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeV 25/1994 vp.) on edellyttänyt, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomuksiin sisällytetään erityinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Myös uudessa oikeusasiamieslaissa (197/2002) korostetaan, että oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perus- ja ihmisoikeudet ”läpäisevät” koko laillisuusvalvonnan kentän. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Tämän näkökulman ja sen merkityksen havainnollistamiseksi on tärkeätä saada läpileikkaus siitä, minkälaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksenasetteluja kertomusvuonna on ilmennyt ja minkälaisiin oikeusasiamiehen kannanottoihin ne ovat antaneet aiheita.

Jäljempänä luodaan yhteenvedonomainen katsaus siihen, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on ilmennyt oikeusasiamies (OA) Lehtimajan sekä apulaisoikeusasiamiesten (AOA) Paunion, Jonkan (1.1. - 31.7.) ja Raution (1.10. - 31.12.) harjoittamassa laillisuusvalvonnassa kertomusvuoden aikana ja minkälaisia konkreettisia ongelmia on tällöin noussut esiin. Tapausviittauksissa pyritään, mikäli mahdollista, kiteyttämään se perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto tai kysymyksenasettelu, jota asianomainen laillisuusvalvoja on kussakin tapauksessa itse pitänyt olennaisena. Tarkoituksena on havainnollistaa perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden merkitystä erityyppisissä lainsoveltamistilanteissa sekä tällä tavoin hahmottaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta saatavaa kokonaiskuvaa. Katsauksen jäsentely noudattaa perustuslain 2 luvun mukaista systematiikkaa. Esitystapa on pääosiltaan sama, jota on sovellettu toimintakertomuksissa vuosilta 1996 – 2000. Tällä kertaa kuitenkin kukin ratkaisija (Lehtimaja, Paunio, Jonkka ja Rautio) selostaa kunkin perusoikeustyypin kohdalla erikseen, miten kyseinen perusoikeus on kertomusvuonna painottunut juuri hänen harjoittamassaan laillisuusvalvonnassa.

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §)

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate ovat Suomen valtiosäännön keskeisiä periaatteita. Oikeusvaltion tärkeänä tunnusmerkkinä on pidetty sitä, että julkisen vallan käyttö perustuu aina lakiin. Suomalaisen oikeuskulttuurin tiukkaa laillisuusperinnettä ilmentää perustuslakiin sisällytetty vaatimus: kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkiseen toimintaan kohdistettua lainalaisuuden vaatimusta ei ole ymmärrettävä vain lain kirjainta korostavaksi ohjelmajulistukseksi. Pikemminkin siinä viitataan lakiin sanan laajassa merkityksessä. Lainalaisuuden vaatimus merkitsee

hallinnollisen mielivallan vastakohtaa. Tämä on myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen oikeudellinen lähtökohta. Lainalaisuuden takeeksi on virkamiehille säädetty yleinen vastuu virkatoimista (PL 118 §). Tähän sisältyy myös rikosoikeudellinen vastuu ja loukatun oikeus vahingonkorvaukseen.

Suomen tuomari- ja virkamieskunta on perinteisesti kunnioittanut lainalaisuusperiaatetta. Oikeuskulttuuriamme on kuvattu jopa korostetun legalistiseksi. Tästä syystä on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ollut verraten harvinaista, että virkamiehiä jouduttaisiin ojentamaan suoranaisista laittomuuksista. Useimmiten on ollut kysymys jopa liian tiukasta pitäytymisestä lain kirjaimeen. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tehtävänä on ollut muistuttaa lain soveltajia perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ensisijaisuudesta. Tämä tulkintasääntö on johdettavissa perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, sekä lainkäytön osalta erityisesti perustuslain etusijaa painottavasta 106 §:stä.

Oikeusasiamies on päätöksissään painottanut toimivaltasäännösten noudattamista ja sitä, että oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu mm. viranomaisen velvollisuus käyttää toimivaltaansa vain siinä laajuudessa ja siihen tarkoitukseen, johon se on määrätty.

OA LEHTIMAJA arvosteli kihlakunnanvoutia, joka oli "yleisen edun nimissä" antanut oikeusministerille ministeriehdokkaan puolisoa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Hän muistutti kihlakunnanvoutia siitä, ettei poliittisten ministerinimitysten valmistelu kuulunut ulosottomiehen lainmukaisiin virkatehtäviin. Vaikka valtion virkamiehen onkin omassa virkatoiminnassaan oltava lojaali hallitusohjelmassa kulloinkin vahvistetuille poliittisille tavoitteille, virkamiehen tulee demokraattisessa oikeusvaltiossa nähdä itsensä koko kansan palvelijana ja kansalaisten perusoikeuksien turvaajana eikä kulloinkin istuvan hallituksen sanansaattajana ja tiedonantajana (2830/4/00 ks. s. 152).

Ulkoasiainhallintoa OA muistutti siitä, että Suomen ulkomailla toimivat kunniakonsulit saavat viran puolesta suorittaa vain sellaisia tehtäviä, joihin ulkoaisainministeriö on heidät konsulipalvelulain nojalla valtuuttanut (2347/4/00 ks. s. 342).

OA Lehtimaja painotti edelleen sitä, että kaiken julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Esimerkiksi virkaehtosopimusjärjestelmällä ei voida horjuttaa niitä perustuslaissa turvattuja oikeusvaltion rakenteita, joihin tuomioistuinten riippumattomuuskin kuuluu. OA:n mukaan pitäisikin pyrkiä siihen, että tuomareiden palvelussuhteen ehdoista määrättäisiin pelkästään lailla (1595/4/00 ks. s. 98). Laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena hän piti myös sitä, että Ulkomaalaisvirasto sai omalla ns. karenssiohjeellaan sitovasti määritellä ne perusteet, joilla Suomen kansalaisuutta hakevien "kunniallisuutta" arvioitiin, (1417/4/98 ks. s. 284) ja että turvapaikkatutkinnan keinoista ei ollut säädetty laintasoisesti (1410/4/00 ks. s. 287).

OA:n mukaan olisi muutenkin tärkeätä, että perus- ja ihmisoikeudet turvataan mahdollisimman pitkälle jo kansallisen lain säännöksin ilman että joudutaan oikeusohjeita etsittäessä soveltamaan suoraan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Tämä näkökohta nousee esille esimerkiksi silloin, kun kysymys on kansallisten rajojen yli ulottuvan perhe-elämän suojaamisesta. OA:n mielestä ulkomaalaislaissa tarvittaisiinkin tältä osin riittävästi kohtuullistamissäännöksiä kansainväliset ihmisoikeusnormit huomioon ottavien oikeudenmukaisten lopputulosten varmistamiseksi (2864/5/01 ks. s. 283).

AOA PAUNIO korosti lainalaisuusperiaatetta mm. asiassa, jossa sosiaalilautakunta oli käsitellyt asiaa, johon sillä lakiin perustuvan kunnan sosiaalihuollon johtosäännön mukaan ei ollut toimivaltaa. Hän muistutti, että tilanteessa, jossa lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa oli käsitelty paikallisissa tiedotusvälineissä ja tilanne oli muutoinkin sekava, asian laillinen käsittely oli erityisen tärkeää (1810/4/98 ks. s. 202). Oppilaitos puolestaan ylitti toimivaltansa, kun se edellytti opiskelijalta ylimääräisen, opintosuunnitelmaan kuulumattoman opinnäytteen suorittamista (1830/4/99 ks. s. 245). Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ylitti toimivaltansa, kun se otti käsiteltäväkseen kantelukirjoituksen, joka kohdistui lääketieteen professorin yleisiin lääketieteellisiin lainalaisuuksiin liittyviin kannanottoihin. AOA Paunio muistutti, että yksilön on voitava luottaa siihen, ettei hän lain puitteissa toimiessaan joudu odottamattomien seuraamusten kohteeksi (965/4/98 ks. s. 227). Eräässä ratkaisussaan hän korosti, että terveydensuojelulain mukaiseen asunnontarkastukseen toimeentulotuen tarpeen selvittämiseksi ei ollut laintasoisten säännösten puuttuessa laillisia edellytyksiä ilman henkilön suostumusta tai häntä kuulematta (1056/4/00, ks. s. 175).

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Yhdenvertaisuus klassisessa merkityksessään tarkoittaa samanlaista kohtelua samanlaisissa asioissa. Ketään ei saa "ilman hyväksyttävää perustetta" asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Ihmisten yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla olisi oltava samat velvollisuudet ja samat oikeudet. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Ns. hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi tällöin oikeuttaa ihmisten erilaisenkin kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on kussakin asiassa delegoitu, asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmät erilaiseen asemaan. Laillisuusvalvojan on usein vaikeata vetää rajaa toisaalta oikeudellisten ja toisaalta yhteiskuntapoliittisten näkökohtien välillä, etenkin silloin, kun puhutaan yhteiskunnallisen tasa-arvon suunnitelmallisesta edistämisestä tietyillä elämänalueilla eikä pelkästään klassisen syrjintäkiellon rikkomisesta. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluissa hyvin usein.

OA LEHTIMAJA totesi kunnanvaltuuston loukanneen yhdenvertaisuusperiaatetta hyväksyessään jätemaksutaksan, jossa ulkopaikkakuntalaiset loma-asukkaat oli perusteettomasti asetettu huonompaan asemaan kuin sellaiset loma-asunnon omistajat, jotka itse asuivat vakinaisesti samassa kunnassa (2296/4/00 ks. s. 311). Kaupungin rakennustonttien myynnin osalta OA taas totesi, ettei tonttien myynti ollut sellaisenaan julkisen vallan käyttöä eikä yleinen syrjintäkielto siten estänyt asettamasta siinä oman kunnan asukkaita muita parempaan asemaan, edellyttäen kuitenkin, että tarjouskilpailut järjestetään avoimin, johdonmukaisin ja ennalta ilmoitetuin pelisäännöin (1253/4/98 ks. s. 257).

Oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertaisessa kohtelussa OA totesi olevan ongelmia, jotka liittyivät jatko-opiskeluoikeutta koskeviin opiskelijavalintoihin eri tiedekunnissa (247 ja 946/4/00 ks. s. 246). Hän arvosteli myös sitä tapaa, jolla valitusmahdollisuus valtioneuvoston Natura 2000 -ehdotusta koskevaan päätökseen oli järjestetty, katsoen sen saattaneen vähävaraiset ja tiedontasoltaan erilaiset asianosaiset eriarvoiseen asemaan näiden harkitessa valituksen teke-

mistä (1970/4/98 ks. s. 304).

Rakennuslupaviranomaista OA muistutti siitä, että liikkumisesteisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden tarpeet on otettava huomioon myös silloin, kun rakennuksen asuintiloja muutetaan ravintolatiloiksi. Hän arvosteli mm. sitä, että rakennuslupapäätöksessä oli asianomaisten ryhmien käyttöön osoitettu muusta ravintolasta erillinen tila (571/4/99 ks. s. 316). Homoseksuaaleja koskevan televisiohaastattelun antanutta poliisimiestä OA taas muistutti poliisin velvollisuudesta pidättäytyä vähemmistöjä loukkaavien lausuntojen julkisesta esittämisestä. OA:n mukaan poliisin tehtävänä on toimia myös vähemmistöryhmien perusoikeuksien turvaajana (568 ja 840/4/01 ks. s. 130). OA on aikaisemminkin kiinnittänyt poliisin ja muidenkin virkamiesten huomiota asialliseen viestintään ja kielenkäyttöön, kun kysymys on erilaisiin vähemmistöihin suhtautumisesta (969/5/01 ks. s. 335).

Alueellisen eriarvoisuuden minimointiin OA kiinnitti huomiota muistuttaessaan oikeusministeriötä siitä, että riittävät ennakkoäänestysmahdollisuudet tulee turvata myös harvaan asutuilla seuduilla. äänestysoikeuden toteutuminen ei saisi kariutua pitkien etäisyyksien tai hankalien kulkuyhteyksien takia (600/4/99 ks. s. 346). Alueellinen tasa-arvo oli OA:n mukaan tärkeä näkökohta myös silloin, kun päätetään saariston liikennepalveluiden järjestämisestä (1962/4/99 ks. s. 295).

OA Lehtimaja otti kantaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen myös tapauksissa, joissa oli kysymys kaupungin virallisten ilmoitusten julkaisemistavasta (854/4/00 ks. s. 262), rikosoikeudenkäynnin suullisen pääkäsittelyn toimittamisesta yleisön läsnä olematta (2028/4/99 ks. s. 101), työvoima- ja elinkeinokeskuksen virkamiehen nimittämistä koskevan muistion laatimisesta (1348/4/98 ks. s. 323), käräjäoikeuden notaarin vuosilomien määräytymisestä (1954/4/98 ks. s. 106), ylioppilastutkinnon matematiikan koetehtävän arvostelusta (1472/4/00 ks. s. 241), kuluttajaviranomaisen tiedottamisesta (586/4/00 ks. s. 353) sekä varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointiperusteista (2582/2/98 ks. s. 233).

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista AOA PAUNIO korosti tapauksessa, jossa opiskelijalta vaadittiin opintosuunnitelmaan kuulumattoman ylimääräisen opintonäytteen suorittamista (1830/4/99 ks. s. 245). Sen sijaan ruotsin kieltä taitavien hakijoiden kiintiöjärjestelmän taustalla hän katsoi yliopiston opiskelijavalinnan vuoksi olevan sellainen hyväksyttävä peruste, jonka vuoksi tiedekuntaan pyrkivien eri asemaan asettaminen oli sallittua kielen perusteella (501/4/99 ks. s. 240 ja 971/4/99). Hän korosti myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuvan, että kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan ja että jos näitä palveluja ei pystytä järjestämään kaikille, palvelujen rajaamisen perusteiden tulee olla hyväksyttävät, ennalta tiedossa sekä kohdistua kaikkiin samalla tavoin (2150/4/98 ks. s. 215).

Suomen- ja ruotsinkielisten väestöryhmien tosiasiallista yhdenvertaisuutta hän korosti kaupungin järjestämässä pienten lasten iltapäivähoidossa (933/4/99 ks. s. 333).

Eräässä syrjintäkieltoa koskevassa ratkaisussaan AOA Paunio kiinnitti huomiota siihen, että harkinta kirkon jäsenyyttä koskevasta vaatimuksesta virantäytössä oli tehtävä tapauskohtaisesti ja kirkkolain kirkon jäsenyyttä koskevaa velvoitetta oli tulkittava perustuslain 6 §:n 2 momentin valossa suppeasti (1994/4/99 ks. s. 343).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun sekä heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehi-

tystään vastaavasti. Kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tulisi ottaa lapsen etu asianmukaisesti huomioon.

AOA Paunio muistutti, että lapsen mielipiteen selvittämisessä ja kuulemisessa on meneteltävä mahdollisimman hienovaraisesti, koska menettelytavoilla on suuri merkitys sen suhteen, miten lapsen oikeus vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin voi toteutua (931/4/99 ks. s. 205 ja 1810/4/98 ks. s. 202). Hän kiinnitti huomiota lapsen kuulemiseen myös asioissa, jotka koskivat sijaishuollossa olevan 15-vuotiaan lapsen yhteydenpidon rajoittamista (2263/4/99 ks. s. 177) ja 16-vuotiaan nuoren omistaman kiinteistön kauppaa (2207/4/00 ks. s. 201). Hän korosti myös lapsen oikeutta vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon uskonnolliseen yhdyskuntaan liittymisessä ja eroamisessa (1164/5/01 ks. s. 336). Sellaisessa ristiriitatilanteessa, jossa huoltaja tekee lasta koskevia ratkaisuja lapsen tahdosta riippumatta tai vastoin hänen tahtoaan ja joita on pidettävä lapsen edun vastaisina, viranomaisen on hänen näkemyksensä mukaan valittava ajateltavissa olevista ratkaisuvaihtoehdoista se, joka juuri siinä tilanteessa parhaiten turvaa lapsen edun toteutumisen (705/4/99 ks. s. 199). Hän kiinnitti myös huomiota lapsen näkökulman huomioon ottamiseen lähestymiskieltolain täydentämistä koskevan ehdotuksen jatkovalmistelussa (374/5/01 ks. s. 198).

AOA JONKKA piti vakuutusoikeuden rikosvahinkolain soveltamisesta liikennevahinkoihin omaksumaa käytäntöä yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena (921/4/00 ks. s. 96). Ylioppilastutkinnon rakennekokeilua koskevassa ratkaisussaan hän totesi, että opetusministeriön käynnistämällä kokeilulla ei sinänsä loukattu yhdenvertaisuutta ylioppilaskokelaiden välillä. Hän piti kuitenkin rakennekokeilun normipohjaa ongelmallisena (808/4/00 ks. s. 242). Eräässä toisessa asiassa hän piti opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että oikeus saada tutkintotodistus vaihteli valtiotieteellisessä tiedekunnassa ajallisesti, samoin kuin eri tiedekuntien välillä (1503/4/99 ks. s. 241).

AOA RAUTIO piti vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena sitä, että vangille tulee taloudellisia menetyksiä, kun työhön osallistuminen estyy hänestä riippumattomista, laitoksesta johtuvista syistä. Tällöin vanki ei ole taloudellisesti tasavertaisessa asemassa niihin vankeihin nähden, joiden kohdalle tällaista ei satu (144/4/00 ks. s. 117).

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvon kunnioittamisvelvollisuus on ankkuroitu jo kulttuuriperintöömme.

Ihmisarvoon liittyvät näkökohdat ovat usein olleet oikeusasiamiehen kannanottojen taustalla, vaikkei ihmisarvoon olisi aina nimenomaisesti viitattukaan. Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä virkamiesasemansa edellyttämällä tavalla. Tähän sisältyy luonnollisesti myös se, ettei virkamies saa omalla käytöksellään loukata kenenkään ihmisarvoa. Ihmisten kohtelun on oltava ”asiallista”, kuten ihmisarvon kunnioituksen ajatus mahtipontisuutta välttävässä virkakielessä usein vaatimattomasti ilmaistaan (ks. esim. esitutkintalain 24 §).

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Suomen lainsäädännössä ei ollut nimenomaista kidutuskieltoa ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Kidutuksen lainvastai-

suutta on pidetty itsestään selvänä. Tätä kuvastaa sekin, ettei oikeusasiamiehen tietoon ole tullut epäilyjä virkamiesten harjoittamasta kidutuksesta, ainakaan siinä mielessä kuin tämä käsite on oikeudellisesti määritelty.

Perusoikeusuudistuksessa koottiin kaikki henkilöön kohdistuvat ns. fyysiset perusoikeudet samaan yhteyteen. Perusoikeussuoja on laajennettu koskemaan nimenomaisesti myös henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta eikä ainoastaan perinteisen määritelmän mukaisesti yksilön henkeä ja vapautta. Tämä kuvastaa nykyaikaista käsitystä fyysisen perusoikeussuojan laaja-alaisuudesta.

Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä ulottuvuudesta on kysymys mm. suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan. Rikosoikeusjärjestelmän tehokkuus on tässä mielessä sekin perus- ja ihmisoikeuskysymys, joskin oikeutta ”turvallisuuteen” on pidetty tällä ulottuvuudella ongelmallisena: yleismaailmallisesti ei ole näet harvinaista, että yksilön vapausoikeuksia kohtuuttomasti rajoitetaan esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen vedoten.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Nämä kuuluvat perinteisesti oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan ydinalueeseen.

Sotaväen simputus on ilmiö, johon oikeusasiamies on aika ajoin joutunut puuttumaan varusmiesten kohtelua valvoessaan. Erityisesti on korostettu kantahenkilökuntaan kuuluvien esimiesten vastuuta siitä, että simputusperinteet katkaistaan. Kyse ei ole ainoastaan ulkoisen valvonnan järjestämisestä vaan myös asenteisiin vaikuttamisesta. Esimiehet ovat velvollisia ottamaan selvää alaistensa keskuudessa vallitsevista simputusperinteistä.

Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus on ollut keskeisesti esillä myös psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa ja vankiloissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätysten käyttö.

Fyysisiä perusoikeuksia rajoitettaessa on tärkeätä muistaa suhteellisuusperiaatteen vaatimus: viranomaisten käyttämiä voimakeinoja ei ole lupa ylimitoittaa, vaan voimakeinojen laatu ja määrä on suhteutettava niillä pyrittäviin tavoitteisiin.

OA LEHTIMAJA puuttui turvapaikanhakijan perheenjäsenille aiheutuviin turvallisuusriskeihin niissä tilanteissa, joissa turvapaikkatutkinta ulotetaan turvapaikanhakijan kotimaahan. Hän piti epäkohtana, ettei turvapaikkatutkinnasta ollut tältä osin säädetty laintasoisesti (1410/4/00 ks. s. 287). Hän muistutti myös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia julkisia oikeudenkäyntejä seuraamaan saapuneen yleisön turvallisuudesta (2028/4/99 ks. s. 101). Edelleen hän totesi, että julkisella vallalla on muutenkin velvollisuus suosia sellaisia järjestelyjä, joilla kansalaisten turvallisuutta ja koskemattomuutta voidaan lisätä. Esimerkiksi poliisille joukkoliikenteessä myönnetty ilmainen matkustusetu on omiaan vahvistamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä joukkoliikenteessä aiheuttamatta kuitenkaan poliisin toiminnan painopisteen vääristymistä (733/4/00 ks. s. 141). Henkilö-

kohtaisen vapauden merkitys perusoikeutena taas ilmeni OA:n mukaan mm. siinä, että varusmiehille myönnettyjä lomia ei voida mielivaltaisin perustein peruuttaa tai keskeyttää (2528/4/98 ks. s. 234).

AOA PAUNIO korosti lausunnossaan ehdotuksesta lähestymiskieltolain täydentämisestä, että julkisen vallan tulee turvata perheenjäsenten koskemattomuus, koska perheväkivalta sisältää sen kohteeksi joutuneiden perheenjäsenten perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen ja koska perhe- ja muuta yksityiselämää ei ole rajattu fyysistä koskemattomuutta koskevan perusoikeuden ulkopuolelle. Koska perheväkivallan uhrit ovat yleensä naisia ja lapsia, sen torjumisella on läheinen yhteys myös naisten syrjinnän kieltoon (374/5/01 ks. s. 198).

Henkilökohtaiseen vapauteen kuuluu keskeisesti yksilön tahdon vapaus, jonka merkitystä AOA Paunio on painottanut monissa terveydenhuoltoa koskevissa kannanotoissaan. AOA piti erittäin perusteltuna henkilökohtaisen koskemattomuuden turvaamiseksi lausunnossaan hallituksen esitykseksi mielenterveyslain muuttamisesta sitä, että potilas voitaisiin sitoa, eli asettaa ns. lepositeisiin, vain poikkeustapauksessa. Hän korosti myös, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan laadultaan hyvään hoitoon kuuluu myös mahdollisuus päivittäiseen ulkoiluun ja sopivaan liikuntaan (338/5/01 ks. s. 210).

AOA JONKKA kiinnitti huomiota siihen, että vangille tulee järjestää lain edellyttämä mahdollisuus osallistua vapaa-ajan toimintaan (132/4/01). Toisessa ratkaisussaan hän totesi, ettei työjärjestyksessä vartiopäällikön sijaiseksi määrätty ylivartija ole toimivaltainen päättämään vangin eristämisestä kehon sisäistä huumekuljetusta epäiltäessä (1524/2/01 ks. s. 115).

Henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puuttumisen tulee perustua lakiin ja olla aina myös asiallisesti perusteltua. AOA RAUTIO totesi, että pakkokeinolain esitöiden mukaan paitsi puhalluskoe myös siitä kieltäytymisen vuoksi toimitettava henkilönkatsastus (käytännössä verikoe) voi kohdistua myös henkilöön, jota ei epäillä rikoksesta. Vaikka laki ei rikosepäilyä edellytäkään, poliisilla ei hänen mukaansa myöskään ole velvollisuutta viedä jokaista kieltäytyjää verikokeeseen. Hän korosti myös, että virkamies ei saa määrätä puhalluskokeesta kieltäytyjää verikokeeseen mielivaltaisesti esimerkiksi vain siitä syystä, että tämä käyttäytyy ärsyttävästi (2486/4/99 ks. s. 226). Eräässä toisessa tapauksessa AOA totesi, että vapaudenriiston tulee olla laillista kaiken aikaa. Sen jälkeen kun hovioikeus päätti, ettei epäiltyä ollut tutkittavana olleen rikosasian vuoksi enää pidettävä vangittuna, ei ollut enää laillista perustetta pitää häntä vangittuna minkä vuoksi tuli mahdollisimman nopeasti huolehtia vangitun vapauttamisesta (951/4/00 ks. s. 118).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on se, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä se sisällytettiin perusoikeuksien luetteloon.

Sotilasrikosten esitutkintaa koskevasta pysyväisohjeluonnoksesta antamassaan lausunnossa OA LEHTIMAJA kiinnitti huomiota siihen, ettei rikoksesta epäillylle annettavaa ”lomakieltoa” voida käyttää poistumiskiellon tapaisena rangaistuksena (1645/5/01 ks. s. 233).

Liikkumisvapaus (PL 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. Passin saamista koskevat ehdot rajoittavat perusoikeutena turvattua liikkumisvapautta. Monissa kanteluissa onkin ollut kysymys passin saamisesta tai sen epäämisestä. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisten maahantulon ja maastalähdön sääntely. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin nimenomaisesti myös ulkomaalaisen yleisestä palauttamiskiellosta sellaisiin oloihin, joissa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

OA LEHTIMAJA totesi, ettei rallikilpailun vuoksi tapahtuvasta tien sulkemisesta saisi aiheutua normaalia elämää mainittavasti haittaavia liikkumisrajoituksia niille, jotka asuvat tien varrella tai joiden ainoa kulkuyhteys asuinpaikkaansa tällä tavoin katkaistaan (2457/4/99 ks. s. 347). Hänen mielestään myös saaristossa pysyvästi asuvan väestön liikenne- ja kuljetuspalvelut tuli järjestää niin, ettei liikkumisvapautta loukata (1962/4/99 ks. s. 295). Edelleen OA korosti, ettei poliisilla ollut oikeutta ilman laista ilmenevää perustetta puuttua ihmisten liikkumiseen yleisellä paikalla (1909/4/00 ks. s. 136).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin oikeudesta yksityiselämän suojaan uutena perusoikeutena, jonka esikuvana olivat vastaavat määräykset kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Oikeutta yksityiselämän (eli yksityisyyden) suojaan täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa on yksityiselämään rinnastettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Samassa perusoikeussäännöksessä on myös henkilötietojen suoja mainittu osana yksityiselämän suojaa. Yksityiselämän suojaan liittyy läheisesti myös itsemääräämisoikeus, koska jokaisella on oikeus päättää suhteistaan muihin ihmisiin.

Kotirauhaa, luottamuksellista viestintää ja yksityiselämää 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.

OA LEHTIMAJA otti kantaa ministeriehdokkaan aviopuolison varoja ja velkoja koskevien tietojen salassapitosuojaan ministerinimityksen valmistelun yhteydessä. Jos tiedonsaantia halutaan helpottaa nykyisestä, asiasta pitäisi OA:n mielestä säätää lailla (2830/4/00 ks. s. 152). Hän arvosteli myös majuria, joka oli loukannut alaisensa toimistosihteerin yksityiselämää kyselemällä tämän salassa pidettäviä terveystietoja sekä vaatimalla tätä vastaamaan työilmapiirikyselyn henkilökohtaisiinkin kysymyksiin (899/4/98 ks. s. 235). Haastemiehen huomiota OA kiinnitti siihen, ettei tämän tulisi tarpeettomasti ilmaista asiakkaitaan koskevia tietoja ulkopuolisille, ei edes lähiomaisille, vaikkei tieto lain mukaan olisikaan ehdottomasti salassa pidettävä (2668/4/00 ks. s. 97).

AOA PAUNIO korosti, että oikeus yksityiselämän suojaan edellyttää henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuuden arviointia tiukoin kriteerein, esim. henkilön rotua tai etnisestä alkuperää sekä yhteiskunnallista tai poliittisesta vakaumusta koskevat tiedot eivät olleet hänen mieles-

tään tarpeellisia seurakunnan välittämän EU:n ruoka-avun jakamisen yhteydessä (2078/4/99 ks. s. 343). Sama koski opiskelemaan hakeneiden terveydentilaa koskevien tietojen keräämistä ammattikorkeakoulun opiskelijavalinnassa (1488/4/99 ks. s. 243). Yksityisyyden suojaamista henkilötietojen käsittelyssä koskivat myös seuraavat ratkaisut: Työterveyshuollon potilasrekisterin tietoja ei saanut luovuttaa tai käyttää kansanterveystyössä tai päinvastoin ilman potilaan suostumusta (2790/4/99 ks. s. 225). Siviilipalveluskeskus ei saanut säilyttää siviilipalvelusmiesten terveystietoja siten, että niistä saisivat tietoja muutkin kuin lain perusteella siihen oikeutetut (1749/4/99 ks. s. 236). Terveyskeskuslääkäri ei saanut paljastaa kantelijan sairauskertomustietoja tämän tyttärelle ilman lupaa (1241/4/00 ks. s. 220). Sosiaalitoimen asiakasperheen yksityisyyden suoja vaarantui, kun perhettä koskevia tietoja oli kotikäynnin yhteydessä käsitelty asunnon rappukäytävässä (1803/4/99). Asuntoon kohdistuva tarkastus loukkaa kotirauhaa ja sen tulee, ollakseen oikeutettu, perustua lakiin tai henkilön suostumukseen. Siten sosiaaliviranomaisilla ei ollut AOA Paunion ratkaisun mukaan oikeutta tarkastaa ilman suostumusta toimeentuloasiakkaan asuntoa yksinomaan sen selvittämiseksi, täyttikö se asunnolta vaadittavat edellytykset toimeentulotuen myöntämiseksi (1056/4/00 ks. s. 175). Eräässä ratkaisussaan AOA Paunio korosti, että viestintäsalaisuuden turvaamiseksi psykiatrisessa sairaalassa potilaan tulee voida avata oikeusavustajaltaan saamansa kirje ilman sairaalan henkilökunnan valvontaa ja että kirjeiden tulee joko jäädä alkuperäisinä potilaalle tai niitä tulee säilyttää niin, että kirjesalaisuus säilyy (1649/4/99 ks. s. 224).

Yksityiselämän suoja on ollut esillä ja sitä on erityisesti korostettu myös AOA Paunion psykiatrisiin sairaaloihin tekemillä tarkastuksilla.

AOA JONKAN mielestä se seikka, että avioliitto on solmittu kummankin osapuolen ollessa vankilassa, ei sellaisenaan ole hyväksyttävä syy kieltää tapaamista ilman valvontaa (ns. perhetapaaminen) (62/4/00 ks. s. 115).

AOA RAUTIO korosti asianajosalaisuuden merkitystä vangin ja hänen asiamiehensä välisessä yhteydenpidossa yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Hän katsoi, että vankeusvangin ja hänen asianajajansa/yleisen oikeusavustajansa puhelusta ei saa kuunnella edes vangin osuutta. Muissakin tapauksissa jo pelkästään vangin osuuden kuuleminen puhelusta edellytti hänen mielestään samojen vaatimusten täyttymistä kuin varsinainen puhelunkuuntelukin (1841/2/00 ks. s. 116).

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on säädetty sekä omassa perustuslaissamme että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähes samansisältöisesti. Oikeusasiamies on ottanut kantaa myös julkisen vallan yleiseen velvollisuuteen edistää sananvapautta. Tähän kuuluu sekin, että viestinnän teknisistä edellytyksistä kuten esimerkiksi yleisradiolähetysten vastaanottamismahdollisuudesta huolehditaan asianmukaisesti.

Sananvapauskanteluissa on usein ollut kysymys nimenomaan virkamiehen sananvapaudesta. Virkamiehellä on lähtökohtaisesti sama sananvapaus kuin muillakin kansalaisilla. Hänen sanankäytölleen voidaan kuitenkin asettaa tietty asiallisuusvaatimus. Sananvapauden mahdolliset rajoitukset voivat johtua joko hoidettavan viran luonteesta tai virkamieheltä vaadittavista yleisistä käyttäytymisnormeista.

Sananvapauteen liittyy läheisesti oikeus julki-

suuteen eli oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallenteesta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva perusoikeussäännös. Joulukuussa 1999 voimaan tullut uusi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on korostanut erityisesti tiedonsaannin aktiivista avustamista. Hallinnon avoimuuden lisääminen on ajankohtainen keskustelukysymys myös Euroopan unionin piirissä.

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin oikeusasiamies on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tiedonpyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia ”viipymättä”. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä hallinnon asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

OA LEHTIMAJA katsoi, ettei poliisi voinut rajoittaa asuntomessujen yhteydessä kriittisiä lentolehtisiä jakaneen mielenosoittajan sananvapautta pelkästään sillä perusteella, että messujen järjestäjät olivat kokeneet lentolehtisten jakamisen epämiellyttäväksi. Kokoontumislaissa tarkoitetun ennakkoilmoituksen tekemättä jättäminen ei voinut heikentää sananvapauden nauttimaa oikeussuojaa (1909/4/00 ks. s. 136). OA:n mukaan ei ollut estettä myöskään siihen, että tuomari osallistuu julkisesti oman alansa oikeuspoliittiseen keskusteluun (1195/4/00 ks. s. 92). Poliisimiestä hän kuitenkin arvosteli seksuaalisia vähemmistöjä loukkaavien lausuntojen julkisesta esittämisestä (568 ja 840/4/01 ks. s. 130). Kuluttajaviraston lakimiehen OA katsoi menetelleen varomattomasti, kun tämä oli lehtihaastattelussa maininnut elinkeinonharjoittajan nimen epäasiallisessa yhteydessä (586/4/00 ks. s. 353).

Tiedotusvälineiden vahvaa lähdesuojaa OA piti tärkeänä sananvapauden takeena lainsäädäntöä uudistettaessa (1710/5/01 ks. s. 292).

Viranomaisen hyvään tiedonhallintatapaan OA kiinnitti huomiota mm. tapauksissa, joissa oli kysymys ulkomaanedustustojen tietopalveluja koskevasta tiedottamisesta sekä palvelujen kehittämisestä (511/2/01 ks. s. 348), kunnan rakennustarkastajan laatiman vesivahinkomuistion säilyttämisestä (2502/4/99 ks. s. 317) sekä työvoima- ja elinkeinokeskukselle osoitettuun asiakirjapyyntöön vastaamisesta (2784/4/00 ks. s. 340). Viranomaiselle jätettyjen viranhakuasiakirjojen OA katsoi olevan lähtökohtaisesti julkisia (1348/4/98 ks. s. 323). Esittelymuistiota koskevan asiakirjapyynnön käsittelyä korkeimmassa oikeudessa hän piti liian hitaana (2156/4/00 ks. s. 95).

AOA PAUNIO korosti, että virkamieheltä tulee edellyttää objektiivisuuden ja puolueettomuuden periaatteiden huomioonottamista myös sananvapautta käytettäessä (1781/4/99). Eräässä ratkaisussaan hän korosti, että asiakirjajulkisuutta koskevien ratkaisujen joutuisa tekeminen on tärkeää perustuslaissa turvatun sananvapauden ja julkisuuden toteuttamiseksi. Hän piti asiakirjajulkisuuden turvaamiseksi tärkeänä, että viranomaisen tietohallinto ja asiakirjahallinto ovat sellaisia, että päätös asiakirjojen antamisesta ja kielteisessä tapauksessa valituskelpoisen päätöksen antamisesta asiakirjojen pyytäjälle voidaan antaa viipymättä. Laitoksen organisaatio, virkamiesten sivutoimisuus tai toimielimen paikallaolo- ja kokousajat eivät saa estää tai haitata niiden saamista (109/4/00 ks. s. 192). Sosiaalilautakunnalla oli oikeus saada salassa pidettävät potilastiedot terveyskeskukselta tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä varten, mutta

sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan oli riittävällä tavalla perusteltava tietopyyntönsä (175/4/99 ks. s. 173).

AOA JONKKA piti arveluttavana, että poliisimies käynnistää yleistä "yhteiskunnallista keskustelua" tietyssä yksittäisessä virka-asiassa esiin tulleita arkaluonteisia seikkoja julkistamalla. Mikäli tällaisilla yksittäistapauksen tiedoilla katsotaan olevan yleisempää merkitystä, saattaisi olla poliisitoiminnallisesti asianmukaisempaa, että niihin kiinnitettäisiin huomiota muulla tavalla (1049/4/98 ja 1075/4/98 ks. s. 132).

Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)

Myös ns. poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yksilön perusoikeuksiksi. Tätä kuvastaa sekin, että ns. KP-sopimuksen nimessä rinnastetaan kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaisesti säätää jo perustuslain tasolla.

Äänestysoikeus kuuluu vain perustuslaissa erikseen mainituille henkilöille, esimerkiksi valtiollisissa vaaleissa vain Suomen kansalaisille. Tämän ohella julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeustasoinen osallistumismahdollisuus on keskeisen tärkeä oikeudellinen väline pyrittäessä demokraattiseen kansalaisyhteiskuntaan. Osallistumisoikeuksien turvaaminen liittyy läheisesti sananvapauden ja julkisuuden suojaan sekä hallinnon avoimuuteen ja palveluhenkisyyteen.

Osallistuvan kansalaistoiminnan edellytyksenä on käytännössä, että julkinen valta tiedottaa asioista riittävän aktiivisesti ja avoimesti. Erityisen tärkeätä tämä on silloin, kun kysymys on ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien hankkeiden valmistelusta. Niillä tahoilla, joita valmisteltavat hankkeet koskevat, on oikeus tulla hankkeiden johdosta kuulluiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tiedottaminen on tärkeätä myös sen vuoksi, että kansalaiset voisivat arvioida hankkeiden todennäköisiä vaikutuksia omaan toimintaansa.

OA LEHTIMAJA kiinnitti huomiota eduskuntavaalien ennakkoäänestysmahdollisuuden tehokkaaseen turvaamiseen harvaan asutuilla seuduilla (600/4/99 ks. s. 346) sekä neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä koskevan tiedottamisen asiallisuuteen ja puolueettomuuteen (2485/4/99 ks. s. 253). Kaupungin toimielimiä OA arvosteli suurmyymälän perustamiseen liittyneen kiinteistönkaupan puutteellisesta valmistelusta ja painotti kunnallisten päättäjien velvollisuutta edistää kuntalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia, kun kysymys oli yhdyskuntarakenteeseen, kaupunkikuvaan, liikennejärjestelyihin ja palvelujen saatavuuteen keskeisesti vaikuttavasta maankäyttöhankkeesta (433/4/99 ks. s. 259). Eduskunnan kirjaston työajan järjestelyä koskevassa asiassa OA taas korosti henkilöstön riittävän kuulemisen tärkeyttä ja yhteistoimintaohjeiden oikeaa soveltamista (1579/4/00 ks. s. 352).

Omaisuuden suoja (PL 15 §)

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

Omaisuuden suoja joutuu usein intressiristiriitaan jonkin toisen perusoikeuden kanssa. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi ympäristöä suo-

jeltaessa. Tällöin omaisuuden suojaa on jouduttu tarkastelemaan yhdessä luonnon monimuotoisuutta ja ympäristön terveellisyyttä koskevan ”kilpailevan” perusoikeussäännöksen (PL 20 §) kanssa. Kahta eri suuntiin vaikuttavaa perusoikeussäännöstä on punnittava vastakkain.

OA LEHTIMAJA painotti omaisuuden suojaan liittyviä näkökohtia arvostellessaan Helsingin kaupungin suhtautumista asunto-osakeyhtiöön ja sen osakkaisiin ns. Myllypuron asiassa, kun kysymys oli yhtiön kaupungilta vuokraaman tontin saastuneen maaperän kunnostusvaihtoehtojen selvittämisestä ja yhtiön osakkeita koskevien ostotarjousten tekemisestä (308/4/00 ks. s. 300). OA arvosteli myös sitä, että tiepiiri oli ilman laillista perustetta vaatinut maanomistajalta viivästyskorkoa periessään takaisin maanomistajalle yleistietoimituksen yhteydessä aiheettomasti maksettua lunastuskorvausta (1312/4/98 ks. s. 294). Hän korosti maanomistajien oikeusturvaa myös Natura-valituksia varten lunastettavia pöytäkirjanotteita koskevassa asiassa (1970/4/98 ks. s. 304).

Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)

Maksuton perusopetus turvataan perustuslaissa jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista perusoikeutena. Kysymys ei kuitenkaan tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perusoikeustasolla. Oikeus koulutukseen on tunnustettu myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa ja lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

OA LEHTIMAJA korosti, että akateemiseen koulutukseen valikoitumista koskevat pelisäännöt liittyvät kiinteästi sivistyksellisten perusoikeuksien käytännön toteutumiseen. On tärkeätä, että luottamus opiskelijavalintojen tasapuolisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen säilyy. Ottaessaan kantaa oikeustieteen opiskelijoiden jatkoopiskeluoikeuksia koskeviin erilaisiin käytäntöihin OA toivoi yliopistoilta vastedes yhteistyötä niiden päättäessä omista valintakriteereistään (247 ja 946/4/00 ks. s. 246).

AOA PAUNIO otti kantaa perusopetuksessa muun muassa ns. käytäväjärjestäjäkokeiluun, johon kuului oppilaiden itsenäinen työskentely luokkahuoneen ulkopuolella ilman opettajaa. Se ei ollut hänen mielestään ongelmaton oppilaan opetusta koskevien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta (2074/4/99 ks. s. 202). Hän otti kantaa myös liikunnanopetuksen järjestämiseen peruskoulussa, josta puuttui liikuntatila. Oppilaiden oikeus peruskoulun opetussuunnitelman mukaiseen liikunnanopetukseen oli omiaan vaarantumaan näissä oloissa (2692/4/99 ks. s. 245).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

Perustuslaissa on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä myös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Kielellisten oikeuksien yhteydessä on korostettu, että kysymys on tosiasiallisesta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä.

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityisesti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta, elinkeinovapautta sekä oikeudenmu-

kaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ulotettiin koko "julkiseen valtaan" eikä ainoastaan valtioon. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskehityksen jatkuessa tällä laajennuksella voidaan ennustaa olevan huomattava merkitys.

OA LEHTIMAJA arvosteli kaksikielistä käräjäoikeutta siitä, ettei riita-asian ruotsinkielisen vastaajan pyyntöä ruotsin kielen käyttämisestä ollut otettu vakavasti. OA korosti, ettei viranomainen voinut sivuuttaa sille kielilainsäädännössä asetettuja vaatimuksia olettamalla kielelliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön "tosiasiallisesti" ymmärtävän valtaväestön kieltä (1622/4/99 ks. s. 332). Ottaessaan kantaa Åbo Akademissa valmistuneiden oikeusnotaarien jatko-opiskeluoikeutta koskeviin kiintiöihin OA totesi, että kansalliskielten perustuslaissa turvattu asema voi joissakin tilanteissa vaatia ruotsin kieltä hallitsevien yliopisto-opiskelijoiden positiivista erityiskohtelua (247 ja 946/4/00 ks. s. 246. Samoihin perusteisiin viitaten OA korosti, että ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen oli muutenkin julkisen vallan perustuslaillinen velvollisuus (665/4/01).

AOA PAUNIO katsoi, että Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan ruotsin kieltä taitavien hakijoiden kiintiöjärjestelmä toteuttaa perustuslain 17 §:n 2 momentissa säädettyä perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (501/4/99 ks. s. 240). Ruotsin kieltä taitavien opiskelijoiden kiintiöistä oli kysymys myös asiassa, joka koski Helsingin yliopiston humanistisen ja matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan opiskelijoiden valintaa (971/4/99).

Kaupungin järjestämä pienten lasten iltapäivätoiminta on AOA Paunion mukaan lapsille ja heidän vanhemmilleen suunnattu yhteiskunnallinen palvelu, jota koskee perustuslain 17 §:n 2 momentin mukainen velvoite suomen- ja ruotsinkielisten väestöryhmien tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (933/4/99 ks. s. 333).

Ulkomaalaisvirastoa, Espoon sosiaali- ja terveyslautakuntaa sekä Suomen Lontoon suurlähetystöä hän muistutti näiden velvollisuudesta palvella kansalaisia myös ruotsin kielellä (103/4/00 ks. s. 333, 2315/4/99 ja 669/4/00). Kielilakikomitean mietinnöstä (2001:3) antamassaan lausunnossa hän korosti riittävien taloudellisten voimavarojen ja koulutuksen merkitystä kielellisten oikeuksien ja viranomaisille ehdotettujen uusien velvoitteiden toteuttamisessa myös käytännössä (2452/5/01 ks. s. 330).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 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. Perusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle tältä osin turvaamis- ja edistämisvelvoitteen.

OA LEHTIMAJA katsoi, että kauppakamareille kauppakamariasetuksessa uskottua elinkeinoelämän edellytysten edistämistä oli pidettävä perustuslain 109 ä:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä siltä osin kuin sillä toteutettiin julkiselle vallalle perustuslain 18 §:ssä asetettua perusoikeusvelvoitetta (939/4/01 ks. s. 340). Edelleen OA totesi, että vaikka kuluttajaviranomai-

sen onkin voitava julkisesti arvostella lakia rikkoneita elinkeinonharjoittajia, arvostelua mitoitettaessa on silti aina myös otettava huomioon kielteisen julkisuuden vaikutus elinkeinonharjoittajan toimintaan (586/4/00 ks. s. 353). Ulkomaalaisviraston huomiota OA kiinnitti siihen, että kansalaisuuden myöntämistä harkittaessa oli osaltaan otettava osaltaan huomioon myös hakijan työn saannin edistäminen (1417/4/98 ks. s. 284). Viljelijäväestön toimeentulon ja elinkeinovapauden kannalta ensiarvoisen tärkeänä OA piti sitä, että viljelijöiden neuvonta EU:n maataloustukien hakumenettelyssä on järjestetty asianmukaiseksi ja että myös tukiehtoihin tulleista muutoksista tiedotetaan riittävästi (1691/4/98 ks. s. 326).

Perustuslain mukaan julkisen vallan on huolehdittava myös työvoiman suojelusta. OA Lehtimaja arvosteli sitä, etteivät käräjäoikeuksissa tuomioistuinharjoittelua suorittavat notaarit voineet käytännössä käyttää heille virkamiehinä asetuksen mukaan kuuluvaa vuosilomaoikeutta (1954/4/98 ks. s. 106).

AOA PAUNIO katsoi, että koulutuksessa, jossa koulutusvastuu on yksityisellä työnantajalla, työvoimaviranomaisten tulisi aktiivisesti valvoa koulutuksen toteutusta (2607/4/99 ks. s. 268). Hän korosti myös, että työllisyyslain ja -asetuksen säännösten tulkinnassa viranomaisen on otettava huomioon perustuslaissa julkiselle vallalle asetetut tehtävät edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön (2306/4/99 ks. s. 269).

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin erikseen myös oikeudesta sosiaaliturvaan. Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet koottiin samaan säännökseen. Jokaisella on perustuslain mukaan subjektiivinen oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus ns. perustoimeentulon turvaan. Julkisen vallan tulee myös lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Erikseen mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveysviranomaisiin, mistä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä. Perusoikeusuudistus onkin tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on kysymys ollut paljolti menettelytapojen asianmukaisuuden seuraamisesta. Kun uusissa perusoikeussäännöksissä kuitenkin on asetettu julkiselle vallalle myös aineellista sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, laillisuusvalvonnan kannanotot saattavat ulottua nyt myös sosiaaliturvan aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin.

OA LEHTIMAJAN mukaan saariston liikenne- ja kuljetuspalvelut on järjestettävä niin, ettei siellä pysyvästi asuvan väestön oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaaranneta (1962/4/99 ks. s. 295). Arvostellessaan Helsingin kaupungin menettelyä ns. Myllypuron asiassa OA kiinnitti kaupungin huomiota myös siihen, että julkisen vallan tehtävänä on perustuslain mukaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (308/4/00 ks. s. 300). Kun tuomioistuinasiassa on kysymys on keskeisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta, on erityisen tärkeätä, että tuomioistuin kiinnittää viran puolesta riittävää huomiota ehdottomien prosessinedellytysten täyttymiseen. Näin OA totesi arvostellessaan käräjäoikeutta, joka oli antanut häätöasiassa yksipuolisen tuomion vastaajaa vastaan selvittä-

mättä ensin sitä, oliko vastaaja tuomioistuimelle osoittamallaan kirjeellä tarkoittanut vastata haastehakemukseen (1622/4/99 ks. s. 332).

Koska toimeentulotuella turvataan jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon, ovat toimeentulotukeen liittyvät tulkinnat ja menettelytavat keskeisiä tämän perusoikeuden toteutumiselle. Toimeentulotukeen liittyvät oikeusturvaongelmat ovat viime vuosina olleetkin oikeusasiamiehen erityisen huomion kohteena. Toimeentulotukeen liittyen AOA PAUNIO korosti mm., että perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin menoihin myönnettävän toimeentulotuen osalta on kysymys laillisuusharkinnasta eikä tuen myöntäminen ole kunnan vapaasti harkittavissa (1804/4/99 ks. s. 179). Samoin hän korosti, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä ei ole rajattu vain toimeentulotukilaissa mainittuihin tarkoituksiin ja että sitä voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa hakijalla ei toimeentulolaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen (1984/4/99 ks. s. 182). Hän totesi myös, että toimeentulotukeen oikeutettua henkilöä ei voida velvoittaa avaamaan tiliä rahalaitoksessa (527/4/00 ks. s. 168). Toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuu, että lapsen elatusmaksuja ei voi pääsääntöisesti pitää toimeentulotukeen oikeuttavana menona, koska vahvistetun elatusavun määrää voidaan alentaa elatusvelvollisen maksukyvyn perusteella ja hänet voidaan vapauttaa lapselle maksetun elatustuen korvaamisesta (2077/4/99).

Oikeus välttämättömään huolenpitoon pitää sisällään mm. oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon, välttämättömään ravintoon, vaatetukseen ja asumisen järjestämiseen. Eräässä ratkaisussa AOA Paunio totesi, että perustuslain ja kansanterveyslain mukaan kunnan tulee järjestää kiireellinen hammashoito kaikille iästä ja asuinpaikasta riippumatta (2540/4/99 ks. s. 222). Samoin hän korosti, että myös asunnottomille alkoholisteille tulee turvata vähintään ihmisarvoisen elämän edellytysten minimitaso, johon kuuluu välttämätön ravinto ja vaatetus sekä asianmukaisen asumisen järjestäminen (2442/2/00 ks. s. 182). Eräässä ratkaisussaan hän arvosteli kunnan sosiaali- ja terveysvirastoa siitä, että se ei ollut järjestänyt kantelijalle ja hänen puolisolleen heidän tarvitsemiaan asumispalveluita, vaikka heidän tarpeensa palveluun oli ilmeinen. Hän totesi, että ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee sitä, että ainakin joissakin tilanteissa julkisella vallalla on velvollisuus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin. Kunnalle kuuluu osaltaan velvollisuus huolehtia ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta (296/4/99 ks. s. 171).

Julkisen vallan on taattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palveluiden riittävyyttä arvioidessaan AOA Paunio on kiinnittänyt huomiota sekä palveluiden järjestämisvelvollisuuteen että palveluiden laatuun, joilla on merkitystä sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista arvioitaessa.

Eräässä ratkaisussaan hän totesi, että terveydellisin perustein tarpeellinen oikomishoito on järjestettävä kaikille terveyskeskuksen hammashoidon piirissä oleville lapsille, eikä lapsen ikä voi olla hoidosta poissulkeva ehto. Lasten ja nuorten hyvän hammashoidon kannalta tarpeellisista toimenpiteistä olisikin hänen mielestään niiden turvaamiseksi syytä säätää asetuksella (2150/4/98 ks. s. 215 ja 1155/2/01 ks. s. 218). Sairaanhoitopiirin tulisi myös kesäaikaan ilmaantuvaa erikoissairaanhoidon tarvetta varten luoda sairaanhoitopiirin järjestelmä, jolla kiireellisen hoidon tarpeessa oleva voi saada tarvitsemansa avun (1905/4/00).

AOA Paunio otti kantaa myös opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoitoon buprenorfiinia sisältävällä lääkevalmisteella. Hän totesi, että lain ja sitä alemman tasoiset säännökset opioidiriippuvaisten potilaiden lääketieteellisestä hoidosta eivät merkinneet sitä, että potilaalla olisi ollut subjektiivinen oikeus saada korvaushoitoa buprenorfiinia sisältävällä lääkeaineella (1795/4/99 ks. s. 228). Hän kiinnitti huomiota myös potilaan terveydentilan asianmukaiseen selvittämiseen ja potilasasiakirjoihin tehtävien riittävien ja asianmukaisten merkintöjen tärkeyteen (122/4/99, 561/4/99, 637/4/99 ks. s. 215, 1372/4/99 ja 1680/4/99).

AOA Paunio otti lisäksi kantaa lasten päivähoidon henkilökunnan määrää koskevien säännösten tulkintaan. Hän katsoi, että vaikka päivähoitoasetus mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen henkilökunnan ja hoidettavina olevien lasten välisistä suhdeluvuista, tulisi toiminnassa pyrkiä siihen, että asetuksen mukaista suhdelukua noudatetaan koko hoitopäivän ajalta (1385/4/99 ks. s. 170). Hän otti kantaa myös kuulovammaisten tekstipuhelimen myöntämiseen vammaispalveluna (2287/4/99 ks. s. 181) ja katsoi, että huostaanotetun lapsen tarpeet huomioon ottavan asunnon säilyttäminen olisi syytä turvata soveltamalla toimeentulotukilakia kussakin tapauksessa lapsen etu huomioon ottaen (966/4/99 ks. s. 182).

Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)

Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys lähes kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusuudistuksen 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 turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusasiamiehen arvioitavaksi on usein tullut kysymys ympäristöviranomaisten harjoittaman valvonnan tehokkuudesta ja riittävyydestä. OA LEHTIMAJA kiinnitti huomiota mm. siihen, että rakennusvalvontaviranomaiset valvovat asianmukaisesti asemakaavamääräysten noudattamista (1798/4/98 ks. s. 307) ja että luvanvaraisiin ympäristön kunnostustoimenpiteisiin hankitaan asianmukaiset luvat ennen niihin ryhtymistä (377/4/00 ks. s. 318).

Jätehuoltoa koskevalla sääntelyllä on tärkeä merkitys elinympäristön kannalta. Tätä asiaa koskevista monista kanteluista voi päätellä, ettei yhteistä vastuuta ympäristöstä ole vielä ehkä täysin sisäistetty ja että varsinkin kustannusten jakamisen oikeudenmukaisuudesta on ilmennyt erilaisia käsityksiä. Herää kysymys, onko jätelakia ja sen periaateratkaisuja koskeva tiedottaminen ollut riittävää ja onko se mennyt perille. Monissa jätekanteluissa on ollut kysymys myös kunnan ympäristöviranomaisten valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä. OA Lehtimaja piti mm. kunnanvaltuuston hyväksymää jätemaksutaksaa lainvastaisena ja ulkopaikkakuntalaisia loma-asunnon omistajia syrjivänä sekä kiinnitti kunnan huomiota sen velvollisuuteen valvoa, että myös kunnassa vakinaisesti asuvat jätteen haltijat liittyvät loma-asuntonsakin osalta alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen (2296/4/00 ks. s. 311).

Julkisen vallan velvollisuudesta turvata ihmisille mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon OA muistutti mm. tapauksissa, joissa oli kysymys Myllypuron saastuneella maaperällä asuvien ihmisten infor-

moimisesta alueen kunnostusvaihtoehtoja selvitettäessä (308/4/00 ks. s. 300), kunnallisen päätöksenteon avoimuudesta ja kaupungin asukkaiden tiedonsaannista suurmyymälähanketta koskevaa maankäyttösopimusta valmisteltaessa (433/4/99 ks. s. 259) sekä kuulemismenettelyn laajentamisesta rallikilpailujen takia tapahtuvia tieosuuksien sulkemispäätöksiä tehtäessä (2457/4/99 ks. s. 347). OA puolsi myös tiedonsaantia, sekä osallistumis-, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista (421/5/01 ks. s. 299).

Oikeusturva (PL 21 §)

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä ns. prosessuaalista eli menettelytapoja koskevaa oikeusturvaa eli jokaisen oikeutta sellaisiin lainkäyttö- ja hallintopalveluihin, jotka täyttävät laadulliset minimivaatimukset, toisin sanoen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.

Oikeusturvaa koskevan perusoikeussäännöksen esikuvana on ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, joskin kotimainen perusoikeussäännös on kuitenkin soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi: siihen kuuluu myös hallintomenettely eri viranomaisissa eikä ainoastaan lainkäyttö tuomioistuimissa. Se käsittää siten yleisen perusoikeuden ns. hyvään hallintoon.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat käsitteenä avoimia. Niihin kuuluvat periaatteet eivät ole ennakolta tyhjentävästi määriteltävissä. Käsitteiden sisältö muuttuu samalla kun ihmisten välistä kanssakäymistä koskevat kulttuuriset normit muutenkin muuttuvat.

Suomen oikeusjärjestyksessä on hyvän hallinnon takeet ankkuroitu itse perustuslakiin, sen 21 §:ään. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että viranomaismenettelyyn liittyvää oikeusturvaa ylipäänsä pidetään perusoikeuskysymyksenä. Monissa maissa hyvä hallintotapa nähdään pelkästään ”pehmeänä” käyttäytymisnormina, jonka noudattamista ei valvota tuomioistuimissa vaan ainoastaan oikeusasiamiestyyppisissä elimissä. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyy – toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen – myös hyvää hallintoa koskeva säännös. EU:n oikeusasiamies onkin laatinut suosituksen hyvän hallintotavan säännöstöksi, joka on tarkoitettu noudatettavaksi EU:n toimielinten ja yleisön välisissä suhteissa. Myös Euroopan neuvoston piirissä on koottu hallintomenettelyä koskevat periaatteet yhtenäiseksi ohjeistoksi.

Suomen järjestelmälle on puolestaan ominaista se, että jo virkamiehen rangaistuksella tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, siltä osin kuin nämä periaatteet ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä”. Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen kuitenkin siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvostellen vähäisenä”. Tällä harmaalla (ei-kriminalisoidulla) vyöhykkeellä oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on erityisen suuri merkitys.

Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva onkin perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Näin ollen on luonnollista, että juuri oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat useimmin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena. Näille käsitteille tulisi antaa eri aloilla ja eri viranomaisissa mahdollisimman yhdenmukainen sisältö, minkään asiaryhmän tai hallinnonalan erityisvaatimuksista kuitenkaan tinkimättä.

Seuraavassa mainitaan eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita, jotka ovat kertomusvuonna olleet oikeusasiamiehen työssä eniten esillä.

A) oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa

PL 21 § turvaa jokaiselle yhtäältä yleisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, toisaalta erityisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös nimenomaan tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Jälkimmäinen oikeus siis vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan turvaamaa oikeutta oikeudenkäyntiin eli *access to court* -periaatetta, joka tulee kysymykseen vain ns. *civil right* -tyyppisten oikeuksien yhteydessä.

"Asian käsitteleminen" on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Kysymyksen ei tarvitse olla jostakin viranomaisen toimivaltaan muodollisesti kuuluvasta asiasta. Oikeusasiamiehelle kannellaan usein siitä, etteivät viranomaiset vastaa niille osoitettuihin pyyntöihin tai tiedusteluihin. Viranomaisten suhtautumisen on väitetty olevan tässä suhteessa ylimielistä. Usein on kysymys siitä, että viranomaiset pitävät kansalaisten pyyntöjä esimerkiksi mahdottomina toteuttaa tai muuten toisarvoisina. Pelkästään se, että viranomainen itse pitää kansalaisen esiintuomaa asiaa toisarvoisena, ei kuitenkaan oikeuta vastaamatta jättämiseen. Viranomaisten tehtävänä on palvella kansalaisia. Useissa tapauksissa on ollut kysymys asianosaisen oikeudesta saada asiassa valituskelpoinen päätös tai viranomaisen soveltaman valituskiellon laillisuudesta. Oikeusasiamies on myös toistuvasti korostanut hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia ja olosuhteista on pääteltävissä, että kirjeen lähettäjä odottaa vastausta.

OA LEHTIMAJA totesi, että Metsähallituksen olisi tullut antaa kirjallinen päätös sille tehtyyn kalastusoikeushakemukseen (1714/4/00 ks. s. 321), samoin maa- ja metsätalousministeriön sille tehtyyn tutkimusmäärärahahakemukseen (1849/4/98 ks. s. 325) sekä kaupungin maaseutuviranomaisen sille tehtyyn maataloustukihakemukseen (538/4/98 ks. s. 322). Hän katsoi myös, että sisäasiainministeriön olisi tullut antaa rikosepäilyjen takia virantoimituksesta pidätetyn rikosylitarkastajan asiassa uusi valituskelpoinen hallintopäätös sen päätettyä jatkaa virantoimituksesta pidättämistä vielä ensi asteen tuomioistuinratkaisun jälkeenkin. Hän katsoi tältä osin olevan aihetta myös kehittää virantoimituksesta pidättämistä koskevaa lainsäädäntöä (2434/4/00 ks. s. 126 ja 326/2/01 ks. s. 127). Natura-asiassa OA katsoi, että julkisen vallan olisi tullut helpottaa oikeutta hakevien kansalaisten pääsyä tuomioistuimeen (1970/4/98 ks. s. 304).

Kunnan terveystarkastajaa OA arvosteli siitä, ettei tämä ollut saattanut sosiaali- ja terveyslautakunnalle osoitettua oikaisuvaatimusta lautakunnan ratkaistavaksi vaan oli heti palauttanut hakemuksen mielestään aiheettomana (967/4/01 ks. s. 261), ja insinöörimajuria siitä, ettei tämä ollut huolehtinut autontarkastajan valtakirjahakemuksen asianmukaisesta käsittelystä (1260/4/99 ks. s. 236).

Maa- ja metsätalousministeriötä OA Lehtimaja arvosteli porotalousasetukseen sisältyneeseen, sittemmin lailla kumottuun valituskieltoon vetoamisesta (1849/4/98 ks. s. 325). Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission eräitä lupapäätöksiä koskevaa, rajajokisopimukseen perustuvaa valituskieltoa hän taas piti perusoikeusnäkökulmasta kyseenalaisena (2614/4/98 ks. s. 322).

Kaupunginhallitusta OA moitti siitä, että se oli laiminlyönyt vastata kansalaiselle tämän kaavoitusasiaa koskeviin yhteydenottoihin (1358/4/00 ks. s. 314) ja alueellista ympäristökeskusta laiminlyönnistä antaa maanomistajalle kirjallinen vastaus metsänkäyttöilmoitusta koskevaan lausuntopyyntöön (2779/4/00 ks. s. 313). Apulaisoikeuskanslerin kantelupäätökseen tyytymättömälle kantelijalle OA ilmoitti, ettei tällä ollut lakiin perustuvaa oikeutta saattaa samaa asiaa oikeusasiamiehen uudelleen tutkittavaksi (1701/4/98 ks. s. 344).

AOA PAUNIO korosti hyvän hallintotavan edellyttävän, että kansalaisten kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan tarvittaessa myös kirjallisesti ja myös viranhaltijan vuosiloman aikana (839/4/99, 2366/4/99, 1424/4/99 ja 1947/4/99.

Asianosaisen oikeuteen saada asiassaan valituskelpoinen päätös AOA Paunio kiinnitti huomiota asioissa, joissa oli kysymys taidekoulun oppilasvalinnoista (1497/4/00), toimeentulotuen myöntämisestä (957/4/99 ks. s. 174) ja oppisopimukseen liittyvästä koulutuskorvauksesta (2033/4/99 ks. s. 266). Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että asianomaisen oikeus saada kuljetuspalveluita koskeva asia muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi on erilainen vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaan ja että asiakkaalle tulee antaa vammaispalvelulain nojalla päätös, mikäli hän on hakenut vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua (1904/4/00 ks. s. 167).

AOA JONKKA korosti, että poliisimiehestä tehty rikosilmoitus tulee viivytyksettä siirtää asiallisesti toimivaltaiselle syyttäjäyksikölle syyttäjä-tutkinnanjohtajan määräämistä varten. Poliisilla ei ole tällaisissa tilanteissa harkintavaltaa (2468/4/00 ks. s. 124). AOA Jonkka kiinnitti myös huomiota viranomaisen velvollisuuteen vastata kirjeisiin kirjallisesti (1220/4/99 ja 2118/4/99). Se seikka, että kirjeeseen ei viranomaisen käsityksen mukaan vielä voida antaa kunnollista (sisällöllistä) vastausta ei ole hyväksyttävä peruste sille, ettei kirjeeseen anneta kohtuullisen ajan kuluessa mitään vastausta (151/4/00). AOA Jonkka ei pitänyt kunnanvirastojen kesäaikana tapahtuvaa osittaista sulkemista lainvastaisena. Normaalitoiminnan korvaavien järjestelyjen on kuitenkin täytettävä julkisista kuulutuksista annetun lain edellyttämät vaatimukset (1645/4/99 ks. s. 254).

B) oikeussuojakeinojen tehokkuus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan tulkintakäytännössä on korostettu oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta. Ensinnäkin on tärkeätä, että yhteiskunnan oikeussuojapalvelut ovat kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla ja että niistä on käytettävistä täsmällistä ja oikea-aikaista tietoa. Ei myöskään riitä, että tuomioistuin tai muu viranomainen ottaa asian käsiteltäväksi ja antaa siinä päätöksen. Julkisen vallan on huolehdittava siitäkin, että lainvoimaisia päätöksiä noudatetaan ja että päätökset voidaan tarvittaessa panna täytäntöön. Samoin on olennaista, että hallinnon ja lainkäytön menettelytavat ovat rationaalisia ja ennustettavia.

Muutoksenhakumahdollisuus on olennainen osa oikeussuojakoneistoa. Oikeus muutoksenhakuun ei saa jäädä pelkästään näennäiseksi eli kosmeettiseksi oikeussuojatakeeksi, vaan siltäkin on vaadittava tehokkuutta. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano ei saisi tehdä muutoksenhakua tarpeettomaksi. Monissa tapauksissa on ollut kysymys myös siitä, että viranomaisen tulisi antaa muutoksenhakua varten valitusosoitus tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

Hyvän hallinnon näkökulmasta ei ole aina

riittävää, että viranomaisen virhe pelkästään todetaan tapahtuneeksi. Oikeussuojan tehokkuuden kannalta tulisi pääsäännöksi asettaa, että julkinen valta myös tavalla tai toisella pyrkii *hyvittämään* kansalaiselle viranomaisen virheestä aiheutuneen haitan. Tällainen hyvitys voi tapauksesta riippuen olla joko taloudellista tai immateriaalista. Oikeusasiamies onkin eräissä tapauksissa suositellut, että virheeseen syyllistynyt viranomainen tavalla tai toisella hyvittää aiheuttamansa vahingon tai haitan. Yleensä näitä suosituksia on noudatettu.

OA LEHTIMAJA totesi, että käräjäyleisön turvallisuudesta huolehtiminen kuuluu oikeudenkäynnin julkisuuden tehokkaan toteutumisen edellytyksiin (2028/4/99 ks. s. 101). Ulkomaalaislain mukainen oikeus avustajaan ei OA:n mukaan toteudu tehokkaasti, jollei lakia soveltava poliisiviranomainen tarvittaessa myös omaaloitteisesti pidä yhteyttä ulkomaalaisen avustajaan (680/4/99 ks. s. 290). Metsähallitusta OA kehotti selvittämään, miten ammattikalastajien lupahakemukset voitaisiin ratkaista jo ennen lupakauden alkua niin ajoissa, ettei kalastajien valitusoikeus menettäisi käytännössä merkitystään (1714/4/00 ks. s. 321). Maanmittausinsinöörin huomiota OA kiinnitti siihen, että kiinteistötoimitukseen tyytymättömälle on toimitettava toimitusasiakirjat niin ajoissa ennen valitusajan päättymistä, ettei muutoksenhaku tästä syystä vaikeudu (2430/4/99 ks. s. 328). Natura-asiassa OA muistutti ympäristöministeriötä siitä, että valtioneuvoston päätökseen tyytymättömille olisi pitänyt jo etukäteen antaa mahdollisimman realistinen kuva siitä, mitä asiakirjoja valituksen tutkittavaksi saaminen tosiasiassa tuli vaatimaan (1970/4/98 ks. s. 304). Varuskuntatarkastusten osalta OA kiinnitti huomiota siihen, että varusmiehille tulee etukäteen tiedottaa näiden mahdollisuudesta tavata oikeusasiamies tarkastuksen yhteydessä ja että tapaaminen myös käytännössä tehdään mahdolliseksi esimerkiksi viikko- ja päiväpalvelusohjelmaa suunniteltaessa (2528/2/98 ks. s. 234). Ulkomaalaisvirastoa OA muistutti siitä, että oikeusvaltiossa hallintoviranomaisen tulee noudattaa tuomioistuimen lainvoimaisia päätöksiä (1417/4/98 ks. s. 284), sekä kaupungin rakennusvalvontaviranomaista siitä, että tällä oli velvollisuus noudattaa lainvoimaista asemakaavamääräystä, vaikka se itse olisikin pitänyt määräystä lainvastaisena (1798/4/98 ks. s. 307).

AOA PAUNIO arvosteli sosiaaliviranomaisia siitä, etteivät ne olleet asianmukaisesti panneet täytäntöön hallinto-oikeuden toimeentulotukea ja vammaispalveluja koskevia päätöksiä (2484/4/99 ks. s. 180, 2329/4/99 ja 1372/4/00 ks. s. 171).

C) asian käsittelyn joutuisuus

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”, kun taas Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisen ajan kuluessa”. Oikeusasiamies on nähnyt nämä säännökset ensisijaisesti periaateluonteisina velvoitteina: kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Joutuisuusperiaatteeseen on sen vuoksi usein kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä myös silloin, kun varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä ei konkreettisessa tapauksessa olekaan ollut kysymys.

Oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Asioiden käsit-

telyn on havaittu viivästyneen mm. seuraavista syistä: työruuhkista ja työmäärien epätasaisesta jakautumisesta sekä puutteellisista henkilö- ja muista voimavaroista, henkilöstön vaihtuvuudesta sekä vuosi- ja sairaslomista, virastojen organisaatiomuutoksista, lainsäädännön muuttumisesta ja uusiin järjestelmiin kouluttautumisesta, tietojenkäsittelyjärjestelmien puutteista tai asioiden ketjuuntumisesta eli liittymisestä muihin vielä ratkaisematta oleviin asioihin. Oikeusasiamies on korostanut, ettei pelkästään viittaus "yleiseen työtilanteeseen" riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen.

Käsittelyaikojen yleiseksi nopeuttamiseksi oikeusasiamies on suosittanut mm. käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä työnjohdon, valvonnan ja asioiden eri käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista, tiedoksiantojen nopeuttamista, hallintomenettelylain 21 §:n mukaisten määräaikojen asettamista sekä tavoitteellisten käsittelyaikojen sisällyttämistä tulostavoitesopimuksiin. On korostettu myös sitä, että asianosaisille tulisi antaa, mikäli mahdollista, viran puolesta väliaikatietoja odotettavissa olevista viivästyksistä asioiden käsittelyssä. Myös määräaikojen ylitykset olisi erikseen perusteltava.

OA LEHTIMAJA painotti sitä, ettei viivytyksettömän käsittelyn vaatimus voi olla samanlainen kaikissa asioissa ja viranomaisissa, koska julkisen vallan kenttä on kirjava (2278/5/01 ks. s. 338). Kertomusvuonna hän kiinnitti huomiota joutuisan käsittelyn vaatimukseen asioissa, jotka koskivat mm. turvapaikkahakemusten (1120/4/01 ks. s. 289 ja 2864/5/01 ks. s. 283) ja kansalaisuushakemusten (1417/4/98 ks. s. 284) käsittelyä Ulkomaalaisvirastossa, valitusten käsittelyä hallinto-oikeudessa (2325/4/01) ja kuluttajavalituslautakunnassa (2351/4/00), kanteluiden käsittelyä lääninhallituksessa (2213/4/00), kalastuslupahakemusten käsittelyä Metsähallituksessa (1714/4/00 ks. s. 321), kiinteistötoimituksen toimitusasiakirjojen antamista maanmittaustoimistosta (2430/4/99 ks. s. 328), alueelliselle ympäristökeskukselle osoitettuun lausuntopyyntöön vastaamista (2779/4/00 ks. s. 313), oikaisuvaatimuksen käsittelyä kaupunginhallituksessa (887/4/00 ks. s. 306) ja kaupungin teknisessä lautakunnassa (2368/4/98 ks. s. 252), autontarkastajan valtakirjahakemuksen käsittelyä puolustusvoimissa (1260/4/99 ks. s. 236), oleskeluluvan siirtämistä uuteen passiin suurlähetystössä (1277/4/00 ks. s. 284), rantaosayleiskaavojen käsittelyä alueellisessa ympäristökeskuksessa ja ympäristöministeriössä (2748/4/99 ks. s. 307), kiinteistönmääritystoimituksen käsittelyä maanmittaustoimistossa (1533/4/99), sähkön liittymismaksua koskeneen valituksen käsittelyä Energiamarkkinavirastossa (1926/4/00 ks. s. 351), täytäntöönpanon kieltämistä koskevan valituksen käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (1329 ja 2790/4/00 ks. s. 93) sekä esittelijänmuistiota koskevan asiakirjapyynnön käsittelyä ja kansalaiskirjeeseen vastaamista korkeimmassa oikeudessa (2156/4/00 ks. s. 95). Puolustusministeriötä ja sotilaslääninn esikuntaa OA arvosteli rintamasotilastunnuksen myöntämistä koskevan oikaisuvaatimuksen viivyttämisestä ja painotti tällaisten asioiden kiireellisyyttä siihenkin nähden, että edunsaajat olivat jo korkeassa iässä (850/4/99 ks. s. 237).

AOA PAUNIO arvosteli viranomaisia asioiden viivästymisestä mm. seuraavissa asioissa: Hän piti kohtuuttoman pitkänä kolme ja puoli vuotta kestänyttä valitusasian käsittelemistä vakuutusoikeudessa (829/4/00 ks. s. 194), puolitoista vuotta kestänyttä asunnon korjausavustushakemuksen käsittelemistä kaupungin ympä-

ristökeskuksessa (722/4/99) sekä yhdeksän kuukautta kestänyttä vammaispalveluhakemuksen käsittelemistä kunnan sosiaali- ja terveysvirastossa (343/4/00 ks. s. 169). Hän arvosteli myös Eläketurvakeskuksen viivyttelyä kantelijan ulkomaaneläkkeen selvittämisessä ja katsoi, että myös Kansaneläkelaitoksen, jonka toimeksiannosta Eläketurvakeskus oli toiminut, olisi tullut seurata ja kiirehtiä asian käsittelyä Eläketurvakeskuksessa (2704/4/99 ks. s. 188).

Hän kiinnitti terveyskeskuksen hallintoylilääkärin huomiota siihen, että tämän olisi tullut vastata joutuisasti kirjeeseen, joka koski omahoitajan vaihtamista kantelijan raskauden ajaksi (212/4/99). Hän kiinnitti huomiota joutuisan käsittelyn vaatimuksiin myös seuraavissa asioissa: työvoimatoimiston työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelemisessä (773/4/99), työttömyyskassan lausunnon antamisessa muutoksenhakuelimelle (2808/4/99 ks. s. 265), kaupunginhallitukselle osoitetun oikaisuvaatimuksen käsittelemisessä (515/4/99), Kansaneläkelaitokselle osoitetun kuntoutushakemuksen ja lapsilisän maksatusta koskevan asian käsittelyssä (175/4/00 ks. s. 187 ja 1363/4/00 ks. s. 189), kunnan sosiaaliviranomaisen käsittelemässä vammaispalveluasiassa (1904/4/00 ks. s. 167) ja työsuojelupiirin tekemän työsuojelutarkastuksen pöytäkirjaa koskevien huomautusten tutkimisessa (723/4/99).

AOA JONKKA arvosteli tutkinnanjohtajaa siitä, ettei poliisimiehiin kohdistunutta rikosilmoitusta ollut heti kirjattu. Lisäksi rikosilmoituksen johdosta toimitetun esitutkinnan päättämisessä oli AOA:n mielestä viivytelty (1966/4/99 ks. s. 123). Eräässä toisessa asiassa AOA Jonkka arvosteli tutkinnanjohtajaa viivyttelystä esitutkintapöytäkirjojen toimittamisessa syyttäjälle syyteharkintaa varten (1837/4/99 ks. s. 125). Hän kiinnitti huomiota käsittelyn joutuisuuteen myös seuraavissa asioissa: autoverolain mukaisten ennakkoratkaisujen antamisessa (1565/4/99 ks. s. 277), verosta vapauttamista koskevien hakemusten käsittelemisessä (2451/4/99 ks. s. 274), verotuksen toimittamista koskeviin tiedusteluihin vastaamisessa (416/4/01 ks. s. 275), tutkintotodistusten antamisessa (1503/4/99 ks. s. 241), verotuksen oikaisuvaatimuksen käsittelemisessä (2642/4/00 ks. s. 276), kuntalaisaloitteen saattamisessa kunnanvaltuuston käsiteltäväksi (2087/4/99 ks. s. 258), ulosottoviranomaisen menettelyä koskevan hallintokantelun käsittelemisessä (2890/4/00), työsuojelutarkastuspöytäkirjan laatimisessa (1427/4/99) ja poliisikoiran puremaksi joutuneen henkilön hoitoon toimittamisessa (1581/4/98 ks. s. 134).

AOA RAUTIO piti noin vuoden ja neljän kuukauden aikaa ulosoton hallintokantelun käsittelyssä lääninhallituksessa liian pitkänä. Jotta hallintokantelu voisi toimia riittävän tehokkaana jälkikäteisenä oikeussuojakeinona asianosaiselle, tulee lääninhallitusten käsitellä ulosoton hallintokantelut joutuisasti (1203/4/00 ks. s. 150).

D) asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen ilmentää klassista oikeusperiaatetta, jonka painoarvo on myös kotimaisessa oikeudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevan tulkintakäytännön vaikutuksesta viime vuosina entisestään lisääntynyt. Vaikka ihmisoikeussopimus tältä osin säänteleekin vain tuomioistuinmenettelyä, kuulemisperiaate on saanut entistä enemmän huomiota myös tuomioistuimessa tapahtuvan lainkäytön ulkopuolella. Sen katsotaan nykyään kuuluvan olennaisesti myös hyvän hallinnon keskeisiin elementteihin ja tärkeimpiin oikeussuojan takeisiin hallintomenettelyssä. Hallintomenettelyn osalta kuulemisesta on nimenomaan

säädetty hallintomenettelylain 15 §:ssä.

Kuulemisperiaate ilmenee myös siinä, että asianosaisten tulee saada ajoissa tieto kaikista heidän asiansa ratkaisuun vaikuttavista selvityksistä ja lausunnoista sekä että heille tulee varata tilaisuus osallistua heidän asiassaan toimitettaviin katselmuksiin. Myös itse kuulemismenettelyn on täytettävä laissa säädetyt vaatimukset. Kuuleminen ei saa olla pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava todellinen tilaisuus lausua asiasta. Kuulemisen tulee olla riittävän tehokasta ja kattavaa. Kuulemisperiaatetta ilmentää myös se, että asianosaiselle itselleen ilmoitetaan häntä koskevista ratkaisuista ennen kuin ne tulevat yleiseen tietoon.

OA LEHTIMAJA korosti kuulemisperiaatteen merkitystä päätettäessä teiden ja kulkuyhteyksien sulkemisesta rallikilpailujen takia. Asianomaisten tienpitäjien lisäksi olisi selvitettävä myös suljettavan tieosuuden varrella asuvien tai sitä ainoana kulkuyhteytenä asunnolleen tarvitsevien mahdollisuudet tulla kuulluiksi (2457/4/99 ks. s. 347). Ns. Myllypuron asiassa olisi kaupungin OA:n mielestä tullut erikseen varata myös asunto-osakeyhtiölle ja sen osakkaille tilaisuus tulla kuulluiksi tontin saastuneen maaperän kunnostusvaihtoehtoja koskevan esityksen johdosta (308/4/00 ks. s. 300). Hän arvosteli myös henkilöstön puutteellista kuulemista eduskunnan kirjaston kesätyöajasta päätettäessä (1579/4/00 ks. s. 352). Ns. alkukatselmusta hän piti tarpeellisena naapureiden kuulemiseksi rakennuslupahakemuksen johdosta (690/4/01 ks. s. 309 ja 1130/4/00). Naapureiden kuuleminen ei sitä vastoin ollut OA:n mielestä tarpeen, kun kaupunki luovutti tienkäyttöoikeuden vain kiinteistön omistajana, jolloin kysymys ei ollut hallintolupa-asiasta (1884/4/00 ks. s. 304).

AOA PAUNIO kiinnitti huomiota kuulemiseen asioissa, jotka koskivat kanteluiden käsittelyä tuomiokapitulissa ja lääninhallituksessa (1045/4/99 ja 469/4/99 ks. s. 211), työvoimatoimikunnan antaman työvoimapoliittisen lausunnon käsittelyä (1659/4/99 ks. s. 267), valituksen käsittelyä sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa (1592/4/99 ks. s. 190).

Kun velallinen oli ilmoittanut, että ulosmittaus loukkasi sivullisen oikeutta autoon, olisi ulosmittauspöytäkirjasta tai ulosmittausilmoituksesta AOA JONKAN mielestä tullut lähettää ilmoitus sivulliselle (1122/4/99 ks. s. 149).

E) päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys

Oikeusasiamiehelle on kanneltu usein viranomaisratkaisujen vaikeatajuisuudesta ja puutteellisista perusteluista. Hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen asiakkaiden vaatimustaso on noussut. Ihmisille ei enää riitä, että he saavat kuulla ratkaisun lopputuloksen. He haluavat myös tietää, miten siihen on päädytty ja millä perusteilla. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Päätökset on perusteltava siten, että niistä käy yksiselitteisesti ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai velvoitettu. Myös päätöksissä käytetyn kielen tulisi olla mahdollisimman ymmärrettävää. Sama vaatimus koskee laki- ja virkakieltä yleensäkin.

Päätösten perustelemisvelvollisuus ei ole sinänsä uusi asia, mutta siihen on viime vuosina ryhdytty suhtautumaan entistä vakavammin. Tässäkin voidaan viitata Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä kehitettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteisiin. Vaikka ne koskevatkin vain tuomioistuinmenettelyä, niiden vaikutus on ulottunut myös hallintopäätöksiin.

Perustelemisvaatimus ei kuitenkaan rajoitu

ainoastaan lainkäyttö- ja hallintopäätöksiin, vaan se on ulotettavissa myös viranomaisen muihin lausumiin, ilmoituksiin ja tiedotteisiin. Kannanottojen selkeä perusteleminen kuuluu tänä päivänä olennaisena osana kaikkeen ns. hyvään hallintoon. Perusteluissa ei ole tärkeätä määrä vaan myös ja nimenomaan niiden laatu. Perustelujen "punaista lankaa" ei saa kätkeä niiden paljouteen.

OA LEHTIMAJA arvosteli maa- ja metsätalousministeriön käytäntöä, jonka mukaan porotalouden kehittämistä koskevan tutkimusmäärärahan hakijoille lähetettiin vain ilmoituskirjeet kielteisistä päätöksistä kertomatta edes ratkaisujen yleisiä perusteita (1849/4/98 ks. s. 325). Erityisistä syistä myös poliisin olisi OA:n mielestä tullut perustella päätöksensä esitutkinnan toimittamatta jättämisestä (1962/4/00 ks. s. 138). Maaseutuviranomaista hän muistutti siitä, että sonnipalkkiohakemukseen annetusta päätöksestä tulisi yksiselitteisesti ilmetä, miten hakemus on ratkaistu. Pelkkä yhteenveto maksuun lähetetyistä tukisuorituksista tai pankin tiliote ei vielä riittänyt selvitykseksi (538/4/98 ks. s. 322). Kunnan teknistä lautakuntaa OA moitti tiekunnan toimitsijamiesvaalia koskeneeseen valitukseen annetun päätöksen epäselvästä perustelemisesta (2608/4/98).

Käräjätuomarin huomiota OA kiinnitti takavarikon voimassaolon jatkamista koskevan ratkaisun perustelemiseen (1437/4/01 ks. s. 105). Hän arvosteli käräjätuomaria myös siitä, että julkista rikosoikeudenkäyntiä seuraamaan tullut henkilö oli laillista syytä ilmoittamatta poistettu istuntosalista (2028/4/99 ks. s. 101). OA korosti sitä, että tuomion perusteluissa käräjäoikeuden tulisi tarvittaessa kertoa myös siitä, mihin näkökohtiin se on kiinnittänyt huomiota punnitessaan todistajan kertomuksen näyttöarvoa (2167/4/00 ks. s. 91).

AOA PAUNIO kiinnitti ratkaisujen asianmukaiseen perustelemiseen huomiota mm. seuraavissa tapauksissa: Yliopistollisen keskussairaalan huomiota hän kiinnitti päätöksen perustelemiseen silloin, kun työntekijä määrätään työkyvynarviointitutkimukseen (2368/4/99) sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen huomiota kanteluasiassa annettavan päätöksen perustelemiseen sen johdosta. Oikeusturvakeskus ei ollut päätöksessään ottanut kantaa sen kahden pysyvän asiantuntijan lausunnoissaan esittämiin huomautuksiin (1048/4/99).

AOA Paunio korosti perustelujen tärkeyttä myös Koulutus- ja erorahaston (2399/4/99 ks. s. 267), Valtionkonttorin (30/4/99), eläkevakuutusyhtiön (127/4/00, ks. s. 194), korkeakoulun tiedekuntaneuvoston ja tutkintolautakunnan (462/4/00 ks. s. 244), Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston (594/4/00) sekä kunnan sosiaaliviranomaisen tekemiä päätöksiä koskevissa asioissa (2263/4/99 ks. s. 177). Hän katsoi myös, että TE-keskuksen investointitukipäätös on perusteltava riittävästi siitä huolimatta, että asiakkaan kanssa oli ennen päätöstä käyty hankeneuvottelu ja tällä oli ollut mahdollisuus keskustella päätöksestä yritystutkijan kanssa. Myöskään atk-tekniset seikat eivät saa johtaa päätöksen perustelujen vaillinaisuuteen (1469/4/99 ks. s. 264).

AOA JONKKA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon lykkäystä hakeneelle ei annettu tiedoksi ratkaisun varsinaisia perusteluita (1588/4/00 ks. s. 116). AOA Jonkan mielestä tutkinnanjohtajan päätöstä, jossa ratkaisu olla toimittamatta esitutkintaa oli perustettu pelkästään erään henkilön vapaamuotoiseen puhelinkuulemiseen, voitiin arvostella. Päätöksessä oli myös otettu kantaa vain mahdollisen herjausrikoksen täyttymiseen, vaikka kantelijan ilmoittamaa tekoa olisi ollut aihetta tarkastella muustakin näkökulmas-

ta (2363/4/99 ks. s. 139). Hän saattoi käsityksensä autoveropäätöksen perustelujen puuttumisen lainvastaisuudesta Tullihallituksen ja Itäisen tullipiirin tietoon. Samalla hän kiinnitti Tullihallituksen huomiota päätösten perustelujen ohjeistamisen tärkeyteen ja päätösmenettelyn kehittämiseen siten, että autoveropäätökset perustellaan tosiseikoin ja oikeusohjein selkeästi ja ymmärrettävästi tarvittaessa päätökseen liitettävällä lisälehdellä (73/4/99 ks. s. 277).

F) huolellisuus asioiden käsittelyssä

Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Virheiden korjaaminen ei saisi jäädä pelkästään hallinnon asiakkaiden oman aloitteellisuuden varaan. Virkavastuun kohdentamisen kannalta olisi tärkeätä, että virheiden syntyhistoria kyetään jälkikäteen selvittämään. Isoissa organisaatioissa tämä tuottaa kuitenkin joskus vaikeuksia.

OA LEHTIMAJA arvosteli kuluttajaviraston lakimiestä varomattomuudesta lehtihaastattelussa, jossa liikeyritys tuli tarpeettomasti nimeltä mainituksi (586/4/00 ks. s. 353). Sisäasiainministeriön huomiota hän kiinnitti siihen, että kun turvapaikanhakijan antaa suostumuksensa turvapaikkahakemuksesta kertomiseen ulkopuoliselle, tällaisesta suostumuksesta on tehtävä asianmukainen merkintä turvapaikka-asiakirjoihin (1410/4/00 ks. s. 287). Ulkoasiainministeriötä OA muistutti siitä, että ulkomailla toimivat kunniakonsulit on perehdytettävä tehtäviinsä ja toimivaltuuksiinsa ja että näiden toimintaa on myös valvottava (2347/4/00 ks. s. 342). Kaupungin tonttipällikköä hän arvosteli siitä, ettei tienkäyttöoikeutta koskevaa suullista hakemusta ollut merkitty asiakirjoihin (1884/4/00 ks. s. 304). Kunnan tielautakuntaa hän moitti puutteellisesta asioihin perehtymisestä yksityistien käyttöoikeutta koskevassa asiassa (1895/4/98 ks. s. 328).

Asianmukaisen huolellisuuden noudattamista hän korosti myös asioissa, jotka koskivat mm. työvoima- ja elinkeinokeskuksen antaman viehekalastuskiellon oikeaa tiedoksiantotapaa (1235/4/98 ks. s. 324), lohkomisen edellytysten selvittämistä maanmittaustoimistossa (813/4/99 ks. s. 314), kunnallisen joukkoliikenteen lipunmyyntiä koskevien ohjeiden noudattamista (1869/4/99), lennonjohdon nauhoitteiden säilyttämistä Ilmailulaitoksessa (2299/4/00), poliisin virheellistä vastausta virkarikoksen vanhentumista koskevaan tiedusteluun (1420/4/99) sekä Ulkomaalaisvirastossa säilytettävien asiakirjojen palauttamista asiakkaalle (1315/4/01).

AOA PAUNIO kiinnitti asioiden selvittämisvelvollisuuteen huomiota ratkaisuissaan, jotka koskivat kanteluiden käsittelyä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa ja lääninhallituksissa (194/4/99 ja 1289/4/99 ks. s. 221), työnantajalle maksettavan yhdistelmätuen käsittelyä työvoimaviranomaisessa (1461/4/99) sekä sosiaaliviranomaisten selvitysten laatimista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa (1287/4/99 ks. s. 201 ja 2499/4/99 ks. s. 176). Hän arvosteli viranomaisia myös lausuntojen ja selvitysten antamiselle varattujen määräaikojen noudattamatta jättämisestä (715/4/00) sekä viranomaisille toimitettujen asiakirjojen katoamisesta (963/4/99 ja 2269/4/99).

Hän korosti lisäksi, että virkatyönä laadittavien asiakirjojen on oltava totuudenmukaisia ja että niihin sisältyviin tietoihin on voitava luottaa. Hän kiinnitti tähän seikkaan huomiota asioissa, joissa oli kysymys sosiaali- ja terveysministeriössä laaditusta työryhmämuistiosta (276/4/99), työsuojelutarkastuksesta laaditusta pöy-

täkirjasta (723/4/99), Valtionkonttorin asiantuntijalääkärin laatimasta lausunnosta (1560/4/99 ks. s. 191) sekä kaupungin sosiaali- ja terveysviraston oikeusasiamiehelle antamasta selvityksestä (257/4/99).

AOA Paunio kiinnitti Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen huomiota myös siihen, että sen tulee omassa lausunnossaan todeta asiantuntijalausunnon virheellisyydet ja tuoda ilmi, yhtyykö se asiantuntijalausunnossa esitettyihin käsityksiin (1809/2/99). Hän arvosteli työvoimaviranomaisia siitä, että nämä eivät olleet merkinneet asianmukaisesti soveltamaansa lainkohtaa antamiinsa työvoimapoliittisiin lausuntoihin (119/4/99 ja 1125/4/99). Kunnan sosiaaliviraston viranhaltijaa hän arvosteli siitä, että toimeentulotukihakemus oli hylätty lainvastaisella perusteella (749/4/99 ks. s. 176). Hän katsoi myös, että sairaalan olisi tullut kiinnittää huomiota vainajan säilytysajan pitkittymiseen ja aktiivisemmin selvittää kuolleen omaisia ja ottaa heihin yhteyttä (2030/4/99).

AOA Paunio kiinnitti myös kaupungin holhoustoimen huomiota siihen, että sekä aikaisemmin voimassa olleen että uuden holhouslainsäädännön tavoitteena on turvata holhoustointa koskevilla järjestelyillä niiden henkilöiden etu ja oikeus, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden tms. syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan ja että toiminta tällaisen henkilön uskottuna miehenä tai edunvalvojana edellyttää suurta huolellisuutta asioiden hoidossa. Se edellyttää myös sitä, että uskotun miehen ja yleisen edunvalvojan toimia seurataan ja valvotaan huolellisesti (1550/4/99).

Hän korosti vielä asiakkaan asiakirjoihin tehtävien asianmukaisten merkintöjen tärkeyttä hankittaessa toimeentulotukiasiakasta koskevien tietoja hänen työnantajaltaan (373/4/99). Sosiaali- ja terveyslautakunnan alaista viranhaltijaa hän arvosteli siitä, että apulaisoikeusasiamiehen päätöstä ei ollut lähetekirjeessä sanotulla tavalla saatettu lautakunnan tietoon (1732/4/99). Kansaneläkelaitoksen huomiota hän kiinnitti lainvoimaisen päätöksen oikaisemista koskevaan menettelyyn, joka edellytti kantelijan suostumusta (1695/4/99).

AOA JONKAN mukaan julkishallinnon asiakkaan oikeusturva edellyttää, että viranomaiset pyrkivät varmistautumaan siitä, että atk-järjestelmä toimii moitteettomasti ja sen antamat tiedot ovat oikeita ja luotettavia. Kysymys tuli esiin erään kantelijan saatua ulosottoviranomaisilta ristiriitaista tietoa tyttärensä ulosotossa olevien velkojen kokonaismäärästä (420/4/98 ks. s. 148). Hän katsoi myös, että avustavan ulosottomiehen olisi tullut viimeistään ulosmittauksesta kertyneiden varojen tilityksen yhteydessä varmistaa, että varoja ei kohdennettu ulosmittausta vailla oleville saataville ja että kaikkien ulosotossa olevien saatavien perimiseksi oli suoritettu ulosmittaus (353/4/99 ks. s. 150). Pysäköinninvalvojan huomiota hän kiinnitti huolellisuuteen, kun kantelija oli saanut pysäköinninvalvojan myöntämän pidennetyn maksuajan aikana korotettua pysäköintivirhemaksua koskevan maksumääräyksen (2853/4/00). Eräässä toisessa asiassa hän katsoi, että ulosottomiehen tulisi estää ulosoton tietojärjestelmästä automaattisesti tulostuvan maksukehotuksen lähteminen velalliselle niissä tilanteissa, joissa ulosottotoimenpiteisiin ryhdytään ennen maksukehotuksen päivämäärää (26/4/00 ks. s. 149).

AOA Jonkka kiinnitti huomiota huolellisuuteen myös seuraavissa asioissa: pakkokeinojen perusteiden kirjaamisessa (934/4/99), verovelvollisen antamien ilmoitusten tarkistamisessa ja verotoimistosta annettavien ohjeiden antamisessa (1355/4/00 ks. s. 274), verohallinnon tietokantojen päivittämisessä (2609/4/00 ks. s. 275) ja väli-

aikaisen turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanossa kertyneiden varojen määrän tarkistamisessa (1761/4/99 ks. s. 149) ja ulosmittausilmoitusten lähettämisessä (1122/4/99 ks. s. 149).

AOA RAUTIO katsoi virheellisen tutkintamuistion laatineen vanhemman konstaapelin menetelleen huolimattomasti, mutta rikoskomisariolla olleen oikeus luottaa tutkintamuistiosta ilmeneviin tietoihin (1624/4/00 ks. s. 140). Tampereen kihlakunnan ulosottovirastoa hän arvosteli siitä, ettei siellä avoinna ollutta avustavan ulosottomiehen virkaa hakeneille ollut valtion virkamiesasetuksessa määrätyin tavoin ilmoitettu tehdystä nimityspäätöksestä (1576/4/01). Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä oli kysymys myös tapauksessa, jossa avustava ulosottomies oli menetellyt ulosottolain 4 luvun 18 e §:n vastaisesti jättämällä eläkkeen ulosmittausta koskevan ennakkoilmoituksen lähettämättä velalliselle (911/4/01 ks. s. 151). Eräässä toisessa asiassa hän kiinnitti ulosottomiehen huomiota huolellisuuteen tosiasiatietojen suhteen annettaessa lausuntoja ulosottovalitusasioissa (1529/4/01).

G) neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole 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 pyrittävä oma-aloitteisesti oikaisemaan. Hyvään hallintoon kuuluu tiedottaa myös uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin.

Toisaalta on tärkeätä, että neuvonnassa ollaan varovaisia ja muistetaan viranomaiseen kohdistuva puolueettomuusvaatimus. Myös tapausten erilaisuus on aina otettava huomioon. Neuvonnan tulee olla selkeätä ja ymmärrettävää. Näitä näkökohtia on oikeusasiamiehen kannanotoissa toistuvasti painotettu.

Neuvontavelvollisuus ilmentää osaltaan yleistä palveluperiaatetta, joka leimaa uudistuvaa hallintokulttuuria. Kansalaisten suhde julkiseen hallintoon on muuttunut. Entisistä hallintoalamaisista on tullut julkisia palveluita käyttäviä laatutietoisia asiakkaita. Tämä asennemuutos heijastuu myös uusina odotuksina, jotka puolestaan muokkaavat hyvän hallinnon käsitettä yhä palvelukeskeisempään suuntaan.

OA LEHTIMAJA totesi, että suurlähetystön olisi tullut selkeästi informoida asiakasta tämän suurlähetystöltä pyytämien tietopalvelujen maksullisuudesta (511/2/01 ks. s. 348). Maa- ja metsätalousministeriön huomiota OA kiinnitti siihen, että viljelijöille olisi järjestettävä riittävästi neuvontaa näiden hakiessa EU:n maataloustukia (1691/4/98 ks. s. 326). Rahoitustarkastusta hän muistutti siitä, että hyvään hallintoon kuuluu ilmoittaa myös kirjeiden saapumisesta ja asioiden vireilletulosta, varsinkin jos asian käsittelyn odotetaan pitkittyvän tai ilmoitukseen muutoin on erityistä aihetta (1049/4/00 ks. s. 345). Edelleen OA piti asianmukaisena, että ympäristölupaviraston antamaa päätöstä koskevassa kuulutuksessa mainittaisiin myös päätöksen lopputuloksesta, koska muistutuksen tehneellä asianosaisella voisi muutoin olla hankalaa esimerkiksi pitkien etäisyyksien takia ottaa asiasta selvää (55/4/01 ks. s. 299). Patentti- ja rekisterihallituksen olisi OA:n mielestä tullut ennen yhtiöjärjestykseen sisältyneen lunastuslausekkeen muutoksen rekisteröimistä kiinnittää hakijan huomiota lunastuslausekkeen tulkinnanvarai-

suuteen ja siitä mahdollisesti aiheutuviin ongelmiin (2364/4/00 ks. s. 349). Työvoima- ja elinkeinokeskusta OA arvosteli siitä, ettei se ollut asiakirjapyynnön evätessään ilmoittanut asiakirjojen pyytäjälle tämän oikeudesta saattaa kysymys tietojen julkisuudesta viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisella päätöksellä (1348/4/98 ks. s. 323). OA otti kantaa viranomaisten ja virkamiesten neuvonta- ja palveluvelvollisuuteen myös asioissa, jotka koskivat mm. henkilöllisyyden tarkistamista kunnallisvaalien äänestyksessä (2382/4/00), oikeusasiamiehen kanslian esittelijän antamaa puhelinneuvontaa (20/4/00), veripalvelutoiminnassa verenluovuttajille annettavaa informaatiota (743/4/01), poliisin ilmoitusvelvollisuutta ulkomaalaislain mukaiselle avustajalle ulkomaalaista säilöönotettaessa (680/4/99 ks. s. 290), valitusmenettelyä ja valituksen tutkimisen edellytyksiä ns. Natura-asiassa (1970/4/98 ks. s. 304) sekä kaupungin virallisten ilmoitusten julkaisemista ja tiedottamiskanavia (854/4/00 ks. s. 262).

AOA PAUNIO korosti, että viranomaisen tulee neuvoa asiakastaan oikein, olipa kyse viranomaisen omasta toimialasta tai jonkin toisen hallinnonalan asiasta. Hän arvosteli koulutustarkastajaa siitä, että tämä oli antanut virheellisiä neuvoja työllistämistukea koskevassa asiassa (2033/4/99 ks. s. 266). Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen virkamiesten huomiota hän kiinnitti siihen, että heidän olisi tullut neuvoa kantelijaa siinä, miten asiakirjojen pyyntöä koskevassa asiassa menetellään (665/4/99). Kansaneläkelaitoksen vakuutussihteeriä hän arvosteli siitä, että tämä ei ollut ohjannut kantelijaa pyytämään asiassa valituskelpoista päätöstä (2246/4/99). Hän kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota siihen, että asiakasta tulee neuvoa hakemaan kuntoutusta kirjallisesti (2592/4/99) ja siihen, että ulkomailla asuvan kantelijan eläkkeen määrää koskevaan tiedusteluun annetussa vastauskirjeessä olisi tullut selostaa lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia ja kiinnittää huomiota eläkkeen määrän luotettavan arvioinnin vaikeuteen (2587/4/99).

Hän korosti vielä Kansaneläkelaitokselle, että palveluperiaatteen mukaan viranomaisten tulee mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa hallinnonalaansa kuuluvista uusista säännöksistä (371/2/99 ks. s. 188). Hän katsoi hyvän hallinnon vaatimuksien edellyttävän, että henkilö saa tiedon eläkkeen takaisinperinnästä riittävän aikaisin, jotta hän voi varautua asiaan (1820/4/99).

AOA JONKAN mukaan verotoimistossa ennakkokantoa toimitettaessa on asianmukaista heti riittävän tarkasti selvittää luovutusvoiton määrä ja mahdollisesti pyytää tätä varten tarkempaa lisäselvitystä vähennettäväksi vaadittujen erien määrästä. Lisäksi verovelvolliselle annettavien ohjeiden tulee olla selkeät, jotta tämä ymmärtää, mitä selvitystä asiassa pitää esittää (2723/4/99). Hän kiinnitti huomiota myös poliisin velvollisuuteen pyytää asianomistajaa täydentämään epäselvää rikosilmoitustaan (1891/4/99 ks. s. 140 ja 1554/4/00). AOA Jonkka katsoi, että perinnän toteuttaminen noudattaen hyvän hallintotavan periaatteita edellyttää, että viranomaisen virheellisen menettelyn oikaisemisesta ilmoitetaan asianosaiselle kirjallisesti välittömästi, kun virhe on havaittu (1311/4/99 ks. s. 293).

H) rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin yksilöity.

OA LEHTIMAJA painotti, että ns. syyttömyysoletuksen periaatteesta voidaan johtaa jokaiselle virkamiehelle kuuluva velvollisuus välttää vahvistamattomien rikosepäilyjen levittämistä. OA antoi huomautuksen kihlakunnanvoudille, joka oli oikeudettomasti paljastanut oikeusministerille ministeriehdokkaan puolisoon kohdistuneita talousrikosepäilyjä (2830/4/00 ks. s. 152). Tapauksessa, jossa poliisi oli ensin tyytynyt vain huomauttamaan liikennerikkomuksesta mutta myöhemmin antanutkin siitä rikesakkomääräyksen, OA totesi, että huomautuksen ”peruuttaminen” ja uuteen ankarampaan seuraamusvaihtoehtoon päätyminen olisi edellyttänyt objektiivisesti hyväksyttävää perustetta. Samalla hän katsoi, että rikesakkomääräyksen antajan toimivaltaa ei olisi muutenkaan pitänyt tulkita laajentavasti, koska tämä oli omiaan vaarantamaan menettelyn kohteeksi joutuneen oikeusturvaa (666/4/01 ks. s. 107). Sotilasrikosten esitutkinnan osalta OA tähdensi sitä, että joukko-osastojen oikeusupseerien tulisi olla selvillä esitutkinnan kohteina olevien henkilöiden oikeusturvan kannalta keskeisistä lain säännöksistä (1645/5/01 ks. s. 233). Rikosoikeudenkäyntien osalta OA otti kantaa päihtyneen todistajan kertomuksen merkitykseen syytettä toteen näytettäessä (2167/4/00 ks. s. 91) sekä todistelun luotettavuutta ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien vaatimusten yhteensovittamiseen (2028/4/99 ks. s. 101).

AOA JONKKA arvosteli tutkinnanjohtajaa sitä, ettei verottajan ulkomailta hankkimaa aineistoa ollut liitetty esitutkinta-aineistoon. Tutkinnanjohtaja ei ollut AOA:n mielestä myöskään esittänyt riittäviä perusteita sille, ettei rikoksesta epäillyn ollut sallittu käyttää esitutkinnassa avustajanaan haluamaansa asianajajaa. Lisäksi tutkinnanjohtaja oli loukannut syyttäjän päätöksellä syyttämättä jätettyjen oikeutta tulla pidetyksi syyttöminä toteamalla eräässä TV-ohjelmassa, että asiassa olisi pitänyt syyttää ja että hänen käsityksensä mukaan tuomitsemiskynnyskin olisi ylittynyt. Syyttäjää hän arvosteli siitä, ettei kaikille syylliseksi epäiltynä kuulustelluille henkilöille ollut ilmoitettu siitä, miten asia oli päättynyt (1070/4/98 ja 1268/4/98 ks. s. 129). AOA Jonkka kiinnitti sisäasiainministeriön poliisiosaston huomiota jatkuvan ja myös muuhun kuin työtovereilta saatavaan käytännön opastukseen perustuvan koulutuksen merkitykseen poliisin nopeusvalvonnassa käyttämän tutkan ammattitaitoisen käytön varmistamisessa (2409/4/99 ks. s. 135). Hän katsoi rikoksesta epäillyn alaikäisen kuulustelun suorittaneen tutkijan menetelleen virheellisesti, kun kuulustelutodistaja ei ollut läsnä koko kuulustelun ajan. AOA totesi, ettei kuulustelussa läsnä oleva huoltaja tai holhooja voi tämän varsinaisen tehtävänsä lisäksi toimia kuulustelutodistajana. Tutkijan menettely oli virheellistä myös siinä, ettei sosiaalilautakunnan edustajaa ollut kutsuttu kuulustelutilaisuuteen (2337/4/99 ks. s. 134). Eräässä toisessa ratkaisussa hän katsoi, että päihtyneen kuulustelemiseen tulee suhtautua lähtökohtaisesti pidättyvästi (1403/4/99 ks. s. 129). AOA katsoi, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella televalvontalupia ei olisi tullut hakea eikä myöntää siten, että kohteeksi yksilöidään tietyn IMEI-koodin omaavassa matkapuhelinlaitteessa käytetty teleliittymä tai teleliittymät. Pakkokeinolain mukaan lupa voidaan myöntää vain tietyn epäilyn hallussa tai oletettavasti käytössä olevaan teleliittymään (1515/2/00 ks. s. 93).

AOA Jonkka katsoi poliisilaitoksen menetelleen virheellisesti, kun esitutkinnan toimittamisen aikana laaditussa lehdistötiedotteessa oli väitetty ravintolan henkilökunnan pahoinpidelleen asiakkaana ollen nuoren miehen sairaalakun-

toon. Epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Periaatetta on sovellettava myös esitutkinnasta tiedottamiseen (1511/2/99 ks. s. 131).

I) virkamiesten esteellisyys

Julkisen hallinnon esteellisyyskysymyksiin suhtaudutaan nykyään selvästi tiukemmin kuin aikaisemmin. Tämä johtuu osaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarinjäävejä koskevista linjauksista, jotka ovat heijastuneet myös julkiseen hallintoon. Rajanveto varsinaisten esteellisyystapausten ja ns. luottamusta heikentävien, lähinnä viranomaisen puolueettomuuskuvaa koskevien "etikettivirheiden" välillä on kuitenkin käytännössä vaikeata.

Virkamiehiin kohdistuvia esteellisyysväitteitä esitetään oikeusasiamiehelle saapuvissa kanteluissa yhä useammin. Osaksi tämä saattaa johtua oikeudenmukaisuuskäsitysten aidosta muuttumisesta, osaksi voi olla kysymys myös taktisista yrityksistä saada itselle epäedulliseen lopputulokseen päättynyt asia uuteen käsittelyyn.

OA LEHTIMAJA katsoi, etteivät kunnan rakennustarkastajan aikaisemmat valvontatoimenpiteet tai asianosaisen yleinen tyytymättömyys rakennustarkastajan toimintaan ollut saattanut tätä esteelliseksi arvioimaan virkansa puolesta rakennuksen vesivahinkoa (2502/4/99 ks. s. 317). Samoin OA katsoi, ettei maanmittaustoimiston toimitusinsinööri ollut lisämaan lohkomisessa esteellinen pelkästään sillä perusteella, että hän oli toiminut toimitusinsinöörinä myös aikaisemmissa lohkomistoimituksissa (813/4/99 ks. s. 314). Kaupunginhallituksen puheenjohtajan esteellisyyttä OA piti tulkinnanvaraisena, kun kysymys oli kaupunginhallituksen kokouksen johtamisesta annettaessa oikeusasiamiehelle lausuntoa kaupungin menettelyyn kohdistuneen kantelun johdosta. OA piti luottamuksen säilyttämiseksi kuitenkin asianmukaisena, että virkamies mahdollisuuksien mukaan pidättyy osallistumasta asian käsittelyyn silloinkin, kun hänen esteellisyytensä jää tulkinnanvaraiseksi (377/4/00 ks. s. 318). OA otti kantaa myös maaoikeustuomarin esteellisyyteen koskiensuojelulain mukaisia korvaustoimituksia koskevassa asiassa (2172/4/99 ks. s. 90) sekä alueellisen ympäristökeskuksen johtajan ja esittelijän esteellisyyteen rantakaavojen vahvistamista koskevassa asiassa (108/4/99 ks. s. 312).

J) viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ilmentämälle ajattelulle on ominaista, että oikeussuojaa antavan viranomaistoiminnan on oltava myös ulkonaisesti uskottavaa. Tällöin on ennen kaikkea kysymys viranomaistoiminnan objektiivisuudesta ja puolueettomuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Tältäkin osin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelutapa on heijastunut lainkäytön puolelta myös hallintomenettelyyn. Kotimaisessa oikeudessa tätä ilmentää sekin, että perustuslain 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.

Uskottavuusvaatimus koskee yhtäältä oikeussuojakoneiston rakenteita ja toisaalta sen toimintaa yksittäistapauksissa. Esimerkiksi tuomarien virka-aseman on oltava valtiosääntöoikeudellisesti riippumaton, minkä lisäksi tuoma-

rien on käsiteltävä asiat puolueettomasti ja luottamusta herättävällä tavalla. 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.

Viranhoidon uskottavuus ja luottamus sen puolueettomuuteen riippuu usein siitä, miten selkeästi asianomaisen virkamiehen virkamiesrooli on erotettavissa hänen muista rooleistaan sekä viran ulkopuolisista sivutoimista ja harrastuksista. Virkamiehen tulisi pidättäytyä kaikesta sellaisesta toiminnasta, joka voi heikentää luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Hänen ei tulisi antaa aihetta virkatoimiensa asianmukaisuutta koskeviin aiheettomiinkaan epäluuloihin, mikäli hänen on mahdollista ehkäistä sellaisia jo ennakolta. Aina ei ole kysymys pelkästään laissa tarkoitettujen esteellisyystilanteiden välttämisestä vaan laajemminkin hyvän virkamiestavan, eräänlaisen ”virkaetiketin” noudattamisesta.

Julkisessa keskustelussa on viime aikoina esitetty huolta erityisesti tuomiovallan käytön uskottavuudesta ja väitetty luottamuksen tuomioistuinlaitokseen horjuneen. Tämä on antanut myös oikeusasiamiehelle aiheen suhtautua erityisen vakavasti sellaisiin ilmiöihin, jotka voivat heikentää tätä luottamusta. Tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistaminen on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sopimusvaltioille nimenomaisesti asetettu velvoite.

OA LEHTIMAJAN mukaan esitutkintakynnys ei saisi olla liian korkea silloin, kun kysymys on virkamiehen epäillyistä väärinkäytöksistä. On tärkeätä, että luottamusta julkisen vallankäytön kontrolliin pidetään yllä. OA arvosteli kauppa- ja teollisuusministeriötä siitä, ettei se ollut ottanut alaisiinsa yritystutkijoihin kohdistuneita lahjusepäilyjä riittävän vakavasti (2119/4/99 ks. s. 354). Sotilasrikosten esitutkinnassa on puolueettomuusodotuksiin OA:n mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota. Esimerkiksi varusmiesesimiesten ”ylilyöntien” tutkimista ei saisi uskoa varusmiesten valvonnasta vastaaville henkilöille. On myös vältettävä sellaisen vaikutelman antamista, että epäilyjen puolustusta pyrittäisiin esimiesten taholta jotenkin manipuloimaan (1645/5/01 ks. s. 233).

Virkamiesten harjoittamaa asiakkaiden neuvontaa voi joskus olla hankalaa sovittaa yhteen niiden puolueettomuusodotusten kanssa, joita virkamiehiin kohdistetaan. Ottaessaan kantaa viljelijöiden neuvontaan EU:n maataloustukia haettaessa OA katsoi, ettei tuen tai muun etuuden hakemiseen liittyvä tekninen neuvonta voinut vielä sellaisenaan vaarantaa asianomaisen virkamiehen puolueettomuutta (1691/4/98 ks. s. 326). Toisaalta hän antoi huomautuksen kihlakunnanvoudille, joka oli virkaroolissaan sekaantunut poliittisen ministerinimityksen valmisteluun antamalla oikeusministerille salassa pidettävää tietoa. Vaikka virkamiehen tarkoituksena olisikin ollut toimia ”yleisen edun” nimissä, menettelyn lopputulos voi olla se, että luottamus virkamiesten puolueettomuuteen kärsii (2830/4/00 ks. s. 152).

OA piti ongelmallisena sellaista asetelmaa, jossa kaupunkikonserniin kuuluvan vuokratalo-yhtiön hallituksen puheenjohtajalla on merkittäviä sidonnaisuuksia yhtiön järjestämiä urakkakilpailuja voittaneisiin rakennusliikkeisiin (1999/4/00 ks. s. 253). OA muistutti myös luottamusongelmista, joita voi ilmetä, jos poliisin turvallisuuspalveluja ryhdytään enenevässä määrin ”ostamaan” poliisimiehiltä antamalla heille yksityishenkilöinä ja vapaa-aikanaankin erilaisia

etuja tai alennuksia (733/4/00 ks. s. 141).

Ulkoasiainministeriön huomiota OA kiinnitti siihen, että ulkomaanedustustojen ja niiden yhteydessä toimivien Finpron vientikeskusten suhteesta ei nykyisellään välity selkeää kuvaa ulkopuolisille. Tämä voi aiheuttaa epäselvyyksiä siitä, mitä tehtäviä hoidetaan virkavastuulla ja mitä taas markkinaehtoisesti (511/2/01 ks. s. 348). Virkanimitysasian valmisteleminen hakuajan kuluessa ja tätä seuraava nopea virantäyttö heti hakuajan päätyttyä voi antaa ulkopuoliselle sen kuvan, ettei viranhakijoita ole kohdeltu tasapuolisesti. Tästä seikasta OA muistutti haastemiehen nimittänyttä käräjäoikeuden laamannia (2596/4/99 ks. s. 107). Hän arvosteli myös menettelytapaa, jolla eduskunnan kirjastossa oli päätetty lyhennetyn kesätyöajan poistamisesta. Henkilökunnan edustajina oli kuultu vain sellaisia henkilöitä, joiden epäiltiin itse hyötyvän muutoksesta (1579/4/00 ks. s. 352).

OA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että luottamuksen yleisen edun huomioon ottamiseen tulee säilyä silloinkin, kun kaupunki tarjoaa omistamiaan tontteja tarjousten perusteella julkisesti myytäviksi (1253/4/98 ks. s. 257). Varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointia koskevassa asiassa OA piti puolustusvoimien toiminnan uskottavuuden kannalta tärkeänä, ettei edes epäilyjä henkilökunnan lähiomaisten erityiskohtelusta pääse syntymään (2582/2/98 ks. s. 233). Oikeusministeriön huomiota OA taas kiinnitti niihin riippumattomuusongelmiin, joita hän katsoi liittyvän tulosvastuuyksiköitä johtaville tuomareille suoritettuihin ns. johtamislisiin. OA piti tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta muutenkin arveluttavana, että tuomarien palvelussuhteen ehdoista sovitaan virkaehtosopimusteitse sen sijaan että heidän palkoistaan säädettäisiin lailla (1595/4/00 ks. s. 98). Alueellisen ympäristökeskuksen yli-insinööriä OA arvosteli siitä, että tämä oli virkaroolissaan pyrkinyt epäasiallisesti vaikuttamaan ympäristökeskuksen rantakaavasta antamien lausuntojen sisältöön (108/4/99 ks. s. 312). Ylioppilastutkinnon koevastausten arvostelun objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen OA kiinnitti huomiota asiassa, jossa epäiltiin matemaattisten oppiriitojen vaikuttaneen ylioppilastutkinnon matematiikan koetehtävän arvosteluun (1472/4/00 ks. s. 241).

Edelleen OA totesi, että virkaroolista johtuvien puolueettomuusodotusten täyttäminen voi käytännössä rajoittaa tuomarin sananvapautta (1622/4/99 ks. s. 332 ja 1195/4/00 ks. s. 92). Saman hän katsoi koskevan myös poliisimiehen roolia (568 ja 840/4/01 ks. s. 130). Virkamiesten tulisi hänen mielestään valita menettelytapansa muutenkin niin, ettei sinänsä asianmukaisistakaan virkatoimista synny ulkopuoliselle kuvaa oikeuslaitoksen tai hallinnon asiakkaiden eriarvoisesta kohtelusta (2502/4/99 ks. s. 317).

AOA PAUNIO katsoi, että päätös siitä, kuka tulisi sairaanhoitopiirin ja terveyskeskuksen kuntayhtymän puolesta osallistumaan pohjoismaiseen terveyden- ja sairaanhoitokonferenssiin ei merkinnyt ratkaisun tekemistä kenenkään yksityisestä edusta (2175/4/00 ks. s. 220).

AOA JONKKA piti vartiopäällikön menettelyä harkitsemattomana, kun vartiopäällikkö oli samassa vangin kanssa käydyssä keskustelussa ottanut esille tiedottajaksi ryhtymisen koskien muiden vankien laitonta toimintaa ja poistumislupien myöntämisen kyseiselle vangille. Vangille oli perustellusti voinut syntyä sellainen käsitys, että tiedottajaksi ryhtyminen on ehto poistumisluvan puoltamiselle (1411/4/00 ks. s. 114). Eräässä toisessa ratkaisussa hän piti virkatoiminnan objektiivisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta ongelmallisena sitä, että oikeusasiamiehelle kantelun tehnyt vanki oli kutsuttu

kantelun kohteena olleen vankilan talousmestarin luokse täsmentämään kanteluaan sen jälkeen, kun talousmestarilta oli pyydetty selvitystä kantelun johdosta (1280/4/99 ks. s. 115). AOA Jonkka katsoi, että kaupunginjohtaja, elinkeinoasiamies ja kunnanrakennusmestari olivat osallistumalla paikallisen yrittäjäyhdistyksen maksamalle Istanbulin matkalle vastaanottaneet yrittäjäyhdistykseltä edun, joka oli omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. AOA päätti nostaa heitä vastaan syytteen lahjusrikkomuksesta (2629/4/97 ks. s. 254).

AOA RAUTIO arvosteli menettelyä, jossa syyttäjä toimittaa päiväsakon rahamäärästä tekemänsä laskelman rangaistusvaatimusta vastustaneelle ”hyväksyntää” varten, vaikka sitä voidaan varmasti sinänsä pitää prosessiekonomisesti järkevänä. Syyttäjän toimivaltaa laajentavan laintulkinnan tekee tällaisissa tilanteissa araksi se, että rangaistusmääräysmenettelyssä syyttäjän ja tuomarin roolit sekoittuvat keskenään. Tällainen menettely ei näytä rangaistusmääräysmenettelyn ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta hyvältä (1337/4/00 ks. s. 145).

K) virkamiesten käytös

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Vaatimukset voivat siis jonkun verran vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksena voidaan kuitenkin pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytettyjä hyviä käytöstapoja. Lähtökohtana on asianosaisten tasapuolinen kohtelu. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti väitetään virkamiesten käytöstä myös töykeäksi tai ylimieliseksi.

OA LEHTIMAJA piti vuorovaikutus- ja viestintätaitoja tärkeinä aineina tuomarien koulutuksessa (749/5/01 ks. s. 90). Hän muistutti käräjätuomaria siitä, että oikeudenkäynnin yhteydessä käytetyt epäsovinnaiset ilmaisut voidaan helposti ymmärtää myös epäasiallisiksi vihjailuiksi (2829/4/99 ks. s. 91). Tuomari ei OA:n mielestä saisi menettää malttiaan edes silloin, kun hän itse katsoo olevansa oikeassa ja asiakkaan väärässä. OA antoi käräjätuomarille huomautuksen ylimielisestä ja pilkallisesta käyttäytymisestä asiakasta kohtaan (1622/4/99 ks. s. 332). Samoin hän arvosteli poliisimiestä, joka oli televisiohaastattelussa lausunut homoseksuaaleista epäasiallisia arvioita (568 ja 840/4/01 ks. s. 130). OA joutui moittimaan myös oman kansliansa esittelijää tämän käyttämästä äänensävystä asiakkaan kanssa käydyssä puhelinkeskustelussa. Hän totesi kuitenkin, että kiireisessä työtilanteessa asiakaspuhelu on voitava kohtuullisessa ajassa myös lopettaa (20/4/00). Puolustusvoimien majuria OA arvosteli harkitsemattomista sanavalinnoista tämän oikeusasiamiehelle kantelun johdosta antamassa selvityksessä (899/4/98 ks. s. 235).

AOA PAUNIO kiinnitti huomiota siihen, että virkamiehen on kohdeltava asiakkaitaan asiallisesti ja tahdikkaasti ja myös antamissaan selvityksissä vältettävä kielenkäyttöä, jonka asiakas voi kokea loukkaavaksi (1438/4/99).

AOA JONKKA katsoi, ettei komisarion käytös eikä ainakaan hänen äänenkäyttönsä kuulusteluissa ollut kaikilta osin sopusoinnussa esitutkintalain säännösten kanssa, jonka mukaan kuulusteltavaa on kohdeltava rauhallisesti ja asiallisesti (856/4/99). Poliisin käytöksestä oli kysymys

myös asioissa 1590/4/99 ja 1969/4/99. AOA saattoi ylikonstaapelin tietoon käsityksensä siitä, että olisi ollut perusteltua, että tämä olisi ilmoittanut kiinni ottamalleen henkilölle nimensä (1667/4/99). Poliisin nimen ilmoittamisesta oli kysymys myös asiassa 2460/4/00. AOA kiinnitti kihlakunnanvoudin huomiota asialliseen ja tahdikkaaseen käyttäytymiseen esimies-alaissuhteessa tapahtuvassa kanssakäymisessä (1367/4/00).

AOA RAUTIO arvosteli moottoripyöräpoliiseina toimineita Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempia konstaapeleita siitä, että nämä eivät olleet riisuneet kypäriään ja tiedustelleet kantelijalta tämän asiaa, vaikka olivatkin nähneet hänen puhuvan heille (1796/4/00).

YHTEENVETO

Yllä olevan läpileikkauksen perusteella voidaan havaita, että oikeusasiamiehen kannanotoissa on useimmiten kysymys viranomaisten menettelytapoihin, ei niinkään aineellisiin oikeuskysymyksiin liittyvistä ongelmista. Tämä johtuu jo lainkäytön ja laillisuusvalvonnan välisestä työnjaosta. Aineelliset oikeuskysymykset tulevat yleensä tuomioistuinten ratkaistaviksi.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuskannanotoissa on usein myös oikeuspoliittisia painotuksia. Tämä ei suinkaan merkitse laillisuusvalvonnan politisoitumista. On kuitenkin kysyttävä, toteutuvatko perus- ja ihmisoikeudet myös käytännössä eivätkä ainoastaan paperilla. Tässä mielessä sekä laillisuusvalvojan että lainkäyttäjän toimintaympäristö on tällä vuosikymmenellä muuttunut: voimassa oleva oikeus ”löytyy” yhä harvemmin yhdestä valmiista lakipykälästä kuten joskus aikaisemmin.

Oikeusasiamiehen yllä kuvattujen kannanottojen perusteella ei luonnollisestikaan voida esittää tyhjentävää kokonaisarviota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Monet edellä kuvatut ongelmat saattavat näyttää vähäpätöisiltäkin, mutta tällöin on muistettava, että oikeusasiamiehen kannanotoilla on useimmiten ennalta ehkäisyyn tähtäävä ohjauspyrkimys. Kaikkien kannanottojen aiheena ei ole ollut edes viranomaisen virheelliseksi katsottava menettely vaan ainoastaan oikeusasiamiehen huoli perusoikeuksien mahdollisesta vaarantumisesta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Perus- ja ihmisoikeusjuridiikka ei saa jäädä pelkiksi ulkoa opituiksi viittauksiksi perusoikeussäännöksiin ja ihmisoikeussopimuksiin. On aiheellisesti korostettu, että perus- ja ihmisoikeuksien tulisi heijastua myös virkamieskunnan arvoissa ja ajattelutavoissa. Tarvitaan uudenlaista ammattietiikkaa ja ammatillista osaamista.

Oikeuskulttuurimme kehityksen kannalta on toivottavaa, että perus- ja ihmisoikeudet vastedes yhä selvemmin nähtäisiin luonnollisena osana tavallisten ihmisten arkipäivää. Oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa painottuu juuri tämä näkökulma.

4. TELEPAKKOKEINOJEN JA PEITETOIMINNAN VALVONTA

TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU

Telepakkokeinot

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen televerkon kautta teleliittymään tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyypillisimmillään kysymys on puhelinkuuntelusta.

Televalvonnalla tarkoitetaan salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista teleliittymään tulevista tai siitä lähtevistä televiesteistä sekä teleliittymän tilapäistä sulkemista. Tunnistetietoja ovat mm. telepäätteen osoitetiedot, puhelinnumero, teleyhteyksien tapahtuma-ajat ja kesto sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Tällä pakkokeinolla puututaan perusoikeuksiin siis vähemmän kuin telekuuntelulla: viestin sisällöstä ei saada tietoja.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa teknisellä laitteella. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että epäiltyä kuunnellaan mikrofonilla, joka on asennettu hänen (ei vakituiseen asumiseen käytettyyn) oleskelupaikkaansa.

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä kuuntelua kutsutaan tässä yhteisellä nimellä telepakkokeinoiksi. Niitä koskevat säädökset ovat pakkokeinolaissa ja poliisilaissa. Telekuuntelu mahdollistettiin vuonna 1995 voimaantulleella pakkokeinolain muutoksella, jolloin myös tarkistettiin televalvontaa koskevia säännöksiä sekä otettiin lakiin säännökset teknisin laittein suoritettavasta tarkkailusta. Telepakkokeinoja koskevia säännöksiä on tämän jälkeen tarkistettu muutamia kertoja, viimeksi maaliskuussa 2001 voimaantulleella poliisilain muutoksella, jolla mm. televalvonnan ja teknisen tarkkailun käyttöalaa laajennettiin.

Eduskunnan käsittelyyn tuli keväällä 2002 hallituksen esitys (52/2002 vp.), jossa esitetään nykyistä huomattavasti laajempaa mahdollisuutta vakituiseen asumiseen käytetyn tilan eli kotirauhan ydinalueen tekniseen kuunteluun sekä muita – ainakin periaatteellisesti – vähäisempiä laajennuksia telepakkokeinojen käyttöalaan. Telepakkokeinojen käyttöön vaikuttaa lisäksi telealan keskeisien säännöksien uudistaminen (ensimmäinen vaihe voimaan 1.7.2002), jossa myös Euroopan unionilla on vahva rooli.

Telepakkokeinojen erityisluonteesta

Telepakkokeinoilla puututaan perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin (erityisesti yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojaan). Niiltä ei kuitenkaan voida edellyttää samaa julkisuutta kuin muilta pakkokeinoilta. Ollakseen tehokkaita niiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Telepakkokeinon kohteena oleva henkilö ei yleensä ainakaan heti saa tietoa pakkokeinon käytöstä eikä pakkokeinohakemusta tuomioistuimessa käsiteltäessä sen kohteelle varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Lain mukaan sekin on mahdollista, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä

saadaan tuomioistuimen luvalla jättää kokonaan tekemättä. Telepakkokeinoista onkin käytetty myös nimitystä salaiset pakkokeinot. Niiden kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat yleensä vähäisemmät kuin ”tavallisten” pakkokeinojen kohdalla, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Salaisten pakkokeinojen kohdalla oikeusturvakysymykset ovat niiden edellä todetusta erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Tämänkin vuoksi toimiva valvontajärjestelmä on tärkeä. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinon käyttöä että sen jälkeen.

Ensinnäkin päätöksenteko on (pääsääntöisesti) uskottu poliisiorganisaation ulkopuolelle tuomioistuimelle. Myös jälkivalvontaa on korostettu. Sisäasiainministeriön tulee valvoa näiden pakkokeinojen käyttöä. Se antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Puolustusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta.

Perustuslakivaliokunta totesi telekuuntelun mahdollistaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että oikeusasiamiehen kertomukseen tulisi sisällyttää telepakkokeinoja koskeva erillisjakso (PeVL 8/1994). Tällainen jakso onkin ollut oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodesta 1995 lähtien.

Pakkokeinoista päättäminen

Telekuuntelua ja televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen päätöksen nojalla. Poliisilla tosin on maaliskuussa 2001 voimaan tulleen poliisilain muutoksen myötä oikeus kiireellisissä tilanteissa aloittaa televalvonta ilman tuomioistuimen lupaakin, mutta toimenpiteestä on vuorokauden kuluessa ilmoitettava tuomioistuimelle. Teknisen kuuntelun käyttö on pääsääntöisesti esitutkintaviranomaisen itsensä ratkaisuvallassa. Siitä päättää kuitenkin tuomioistuin muun muassa, jos kuuntelulaite on tarkoitus sijoittaa epäillyn käyttämään ajoneuvoon tai tilaan, jossa epäilty oleskelee.

Tuomioistuimen tulee ottaa kantaa ensinnäkin siihen, ylittyykö näyttöä koskeva kynnys (”on syytä epäillä”) ja toiseksi siihen, onko kyse sellaisesta rikoksesta, johon pakkokeinoa voidaan käyttää. Kolmanneksi on arvioitava pakkokeinon konkreettinen tarpeellisuus kyseessä olevan rikoksen esitutkinnassa. Laki nimittäin edellyttää, että telekuuntelulla tai televalvonnalla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan *erittäin tärkeä merkitys* rikoksen selvittämiselle.

Kriteerit ovat näin ollen osaksi varsin väljiä ja päätöksenteolle harkinnanvaraa jättäviä. Pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan tuomioistuin on esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, ”vastapuolihan” ei ole läsnä istunnossa. Päätyessään luvan myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika (pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan) ja määritellä toimenpiteen kohteena olevat teleliittymät ja henkilöt. Tuomioistuin voi liittää lupaan harkintansa mukaan myös muita rajoituksia ja ehtoja.

On vielä todettava, että poliisi ei voi käyttää telekuuntelua (ja televalvontaa) ilman yhteistyötä teleyrityksen kanssa. Teleyritys tekee po-

liisin sille toimittaman tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella tarvittavat kytkennät.

Telepakkokeinojen valvonta

Kertomusvuonna telepakkokeinojen seuranta on kuulunut AOA Jonkalle (31.7.2001 saakka) ja 1.10.2001 alkaen AOA Ilkka Rautiolle.

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle vain muutamia. Yhtenä syynä voi olla pakkokeinojen luonne: niiden kohteet eivät aina saa tietoa siitä, että tällaisia pakkokeinoja on ylipäätään käytetty. Osa kanteluista on hyvinkin yleisluontoisia epäilyjä siitä, että kantelijan puheluita kuunnellaan. Vuonna 2001 ratkaistiin kymmenisen kantelua, joissa oli esitetty kuunteluepäily. Nämä kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Kertomusvuonna ovat tulleet ensimmäiset laajempaan selvittelyyn johtaneet telepakkokeinoja koskevat kantelut, joiden tutkiminen on vielä kesken.

Myös omana aloitteena on ryhdytty tutkimaan tapauksia, jotka ovat tulleet tietoon sisäasiainministeriön kertomuksesta tai muuta kautta. AOA Jonkka otti ministeriön vuoden 1999 kertomuksessa esitetyn johdosta tutkittavakseen yhdeksän tapausta, joissa poliisi oli hakenut ja tuomioistuin myöntänyt luvan tietyn telepäätelaitteen valvontaan. Laki ei kuitenkaan tällaista mahdollisuutta tuntenut, vaan lupa olisi tullut myöntää vain teleliittymän valvontaan. Kysymys oli tilanteesta, johon lakia säädettäessä ei ollut voitu varautua (ns. easy-liittymät). Asia ratkaistiin kertomusvuonna: AOA saattoi käsityksensä pakkokeinolain soveltamisesta ao. tuomioistuinten ja poliisin tietoon (tarkemmin ks. s. 93). Säännöksiä on nyttemmin jo muutettu poliisilain osalta ja pakkokeinolain osalta muutos on vireillä (HE 52/2002 vp.). Vuotta 2000 koskevan ministeriön kertomuksen perusteella on otettu kolme televalvontalupa-asiaa omana aloitteena tutkittavaksi, koska alustavan selvityksen mukaan kysymyksessä ei ollut sellainen rikos, johon televalvontaluvan olisi voinut myöntää. Lisäksi eri tahoilta tulleiden tietojen perusteella otettiin joulukuussa 2001 omasta aloitteesta tutkittavaksi kolme tapausta, joissa Helsingin käräjäoikeus oli myöntänyt televalvontaluvan eri teleyritysten tukiasemiin eli ns. tolppaluvan. Pakkokeinolain (sanamuodon) mukaan televalvonta kohdistetaan teleliittymään. Tapausten tutkinta on kesken.

Oikeusasiamies kiinnittää myös tarkastuksillaan huomiota telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen tarkkailun käyttöön ja saa lisätietoja tätäkin kautta. Telepakkokeinojen käytön seuranta on ollut yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten painopisteistä kahtena viime vuotena ja tätä on tarkoitus jatkaa. Viimeksi toukokuussa 2002 sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuksella keskusteltiin telepakkokeinojen käytöstä sekä niiden valvonta- ja raportointijärjestelmän kehittämisestä. Poliisiyksiköiden tarkastuksilla on tullut ilmi kovin eritasoista suhtautumista telepakkokeinojen valvontajärjestelmään. Vuonna 1999 tarkastuksella kävi esimerkiksi ilmi, että Raaseporin kihlakunnan poliisilaitoksella oli laiminlyöty kokonaan laatia pöytäkirjat televalvonnasta eikä niitä siten ollut toimitettu myöskään ministeriölle. Asiaa omana aloitteena tutkittaessa komisario ilmoitti, ettei hän ollut tietoinen säännöksistä, joiden mukaan pöytäkirjat olisi tullut tehdä (asia ratkaistiin alkuvuodesta 2002). Kertomusvuoden tarkastuksissa ei tullut esiin laiminlyöntejä. Päinvastoin tarkastushavaintojen mukaan esimerkiksi keskusrikospoliisin Joensuun yksikössä ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huumerikosyksikössä asiaan oli panostettu ja tätä kautta myös saatu hyviä tuloksia.

Sisäasiainministeriön raportointi telepakko-

keinoista oikeusasiamiehelle on tarkoitettu täydentämään normaalia laillisuusvalvontaa ja parantamaan telepakkokeinojen seurantamahdollisuuksia. Ministeriön kertomuksen kautta telepakkokeinoihin kohdistuvaa valvontaa voidaan luonnehtia lähinnä valvonnan valvonnaksi. Ministeriö saa omaa raportointi- ja valvontavelvollisuuttansa varten olennaiselta osin tietonsa pakkokeinojen käytöstä esitutkintaviranomaisten sille toimittamien pöytäkirjojen välityksellä. Valvonnan kattavuuden kannalta on tietysti kestämätöntä, mikäli näitä tietoja ei ministeriölle aina toimiteta. Toki ministeriö saa tietoja myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin. Oikeusasiamiehen kanslia on pyrkinyt jatkuvaan yhteydenpitoon poliisin ylijohdon kanssa, koska pelkän vuosittaisen kertomuksen varaan jäävää valvontaa ei ole nähty riittävänä.

Ministeriön oikeusasiamiehelle toimittamat kertomukset sisälsivät lainsäädännön alkuvuosina lähinnä tilastollista tietoa pakkokeinojen käytön laajuudesta sekä tietoa siitä, miten pakkokeinojen käytön edellytykset ovat ministeriön mielestä toteutuneet. On selvää, että kertomuksesta välittyvä tämäntyyppinen pääosin tilastoluontoinen tieto ei käytännössä juuri mahdollistanut yksittäistapauksellista laillisuusvalvontaa. Vaikka mahdollisuudet oma-aloitteiseen tutkintaan ovat varsin rajoitetut, on telepakkokeinojen kohdalla katsottu tähän olevan erityistä aihetta – niiden luonteestakin johtuen. Pääpaino tulisi kuitenkin olla poliisin sisäisellä valvonnalla ja ohjauksella. Tältä osin on perusteltua, että lääni- ja poliisilaitostason valvontaa ja ohjausta tutkinnanjohtajiin päin on tarkoitus tehostaa. Sisäasiainministeriön yhden ylikomisarion sinänsä ansiokas työpanos ei voi riittää kattamaan telepakkokeinojen koko ajan laajenevaa, monin tavoin ongelmallista kenttää.

Myös Tullilaitos voi käyttää telepakkokeinoja. Siellä niitä käyttäviä tutkinnanjohtajia on niin vähän, että heidän valvontansa on helpommin järjestettävissä kuin poliisin puolella. Valvonnan kannalta on tosin erikoista, että pakkokeinolain mukaan sisäasiainministeriö valvoo kaikkea telepakkokeinojen käyttämistä, vaikka Tullilaitos on valtiovarainministeriön alainen laitos.

Valvonnan kehittäminen

Valvonta- ja raportointijärjestelmässä on aiemmin ollut toivomisen varaa. Tähän asiaan ovat kiinnittäneet huomiota niin eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin. Valvonta- ja raportointijärjestelmän kehittäminen sai lisävauhtia erityisesti sen jälkeen, kun AOA Jonkka elokuussa 2000 lähetti sisäasiainministeriölle asiaa koskevan selvityspyynnön ja ministeriökin myönsi, että järjestelmän uudistaminen oli tarpeen.

Ministeriöltä saadut tiedot osoittavat, että telepakkokeinojen käyttöä ja niiden valvontaa koskevia epäkohtia on ryhdytty korjaamaan monipuolisilla ja oikeansuuntaisilla toimenpiteillä. Näistä mainittakoon tässä toiminnan keskittäminen, uusi asianhallintajärjestelmä, joka mahdollistaa varsin reaaliaikaisen valvonnan sekä lääninjohtojen ja poliisilaitosten oman valvonnan tehostaminen (ks. tarkemmin OA:n kertomus 2000 s. 83 – 84). Valitettavasti kaikkia parannustoimia ei saatu vielä kertomusvuonna toteutettua eikä niiden merkitystä oikeusasiamiehen valvontatoiminnalle ja järjestelmälle yleisemmin siten voida kattavasti arvioida. Joka tapauksessa voidaan todeta, että ministeriön vuosia 2000 ja 2001 koskevat kertomukset on saatu aikaisempia konkreettisimmiksi.

Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2001

Kun sisäasiainministeriön kertomusta on kehitetty konkreettisemmaksi, on samalla jouduttu harkitsemaan sen julkisuusastetta. Vuotta 2001 koskeva kertomus olikin edellisvuoden tapaan jaettu julkiseen ja salassa pidettävään osaan.

Sisäasiainministeriön kertomus (julkinen osa saatavilla osoitteessa *www.poliisi.fi/suomi/telekuuntelu*) telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä vuodelta 2001 saapui eduskunnan oikeusasiamiehelle kesäkuussa 2002. Puolustusministeriö ilmoitti, että edellisvuosien tapaan vuonna 2001 puolustusvoimissa ei ollut käytetty poliisi- eikä pakkokeinolaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua.

Seuraavassa esitetään keskeisimpiä sisäasiainministeriöltä saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä.

Ministeriön mukaan tuomioistuimet ovat myöntäneet telekuunteluluvan poliisille ja tullille yhteensä 473 tapauksessa. Telekuuntelun käyttö oli siten suunnilleen edellisvuoden tasalla: v. 2000 tapauksia oli 498 (326 kpl v. 1999, 230 kpl v. 1998, 17 kpl v. 1997 ja 3 kpl v. 1996). Kuuntelun kohteena on ollut 311 henkilön 621 teleliittymää (v. 2000 luvut olivat 304/626). Tullille myönnettiin telekuuntelulupia 56 eli noin kolmasosa edellisvuotta vähemmän. Lukuja vertailtaessa tulee ottaa huomioon, että kertomusvuonna tekniset syyt estivät telekuuntelun noin kahdeksi kuukaudeksi. Toisaalta vasta vuonna 2001 mahdollistui Radiolinjan liittymien telekuuntelu.

Ministeriön mukaan yhtään telekuunteluhakemusta ei kertomusvuonna hylätty. Myönnetty lupa jätettiin käyttämättä neljässä tapauksessa muuttuneen esitutkintatilanteen vuoksi.

Saman tapauksen eli rikoksen tai rikossarjan selvittämiseksi tuomioistuimet myönsivät monesti uusia, saman kuuntelun jatkamista tarkoittavia lupia. Näin ollen lupamäärä on sinänsä merkittävästi suurempi kuin telekuuntelutapausten määrä (lupia yhteensä 787). Yhdellä epäillyllä voi myös olla käytössään hyvinkin monta liittymää.

Telekuuntelua on aiempien vuosien tapaan käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten selvittämisessä (77 % tapauksista). Muista tutkittavina olleista rikostyypeistä mainittakoon henkirikokset ja niiden yritykset (10 %) ja törkeät kätkemisrikokset (5,5 %). Telekuuntelun keskimääräinen kestoaika on ollut 31 päivää.

Televalvontalupia myönnettiin ministeriön seurantatietojen mukaan vuonna 2001 poliisille 1449 ja tullille 242 eli yhteensä 1 691 kpl (lupia yhteensä 904 kpl v. 2000, 948 kpl v. 1999, 756 kpl v. 1998, 468 kpl v. 1997 ja 439 kpl v. 1996). Televalvonnan käyttö on kasvanut edelleen voimakkaasti sekä poliisissa että tullissa. Poliisi kohdisti televalvontaa 1 139 epäiltyyn ja tulli 164 epäiltyyn; valvonnan kohteena oli liittymiä poliisilla 2 091 ja tullilla 257.

Televalvontaa on käytetty huumausainerikostutkinnan lisäksi etupäässä henkirikosten ja muiden törkeiden rikosten tutkinnassa. Oikeusasiamiehelle toimitetun rikosnimikelistan mukaan joukossa on tapauksia, joiden osalta televalvontaluvan edellytysten täyttyminen on epäselvää. Näistä päätöksistä on pyydetty tarkempaa selvitystä.

Televalvonnan keskimääräinen kestoaika on ollut 130 päivää, mutta tapauskohtainen vaihtelu on luonnollisesti hyvin suurta. Ministeriön mukaan käräjäoikeudet hylkäsivät kolme televalvontahakemusta. Lisäksi myönnettyä lupaa ei käytetty 14 tapauksessa.

Poliisilakia muutettiin 1.3.2001 lukien siten, että televalvonta rikoksen estämiseksi ja paljas-

tamiseksi (ei siis tutkimiseksi, jota koskee pakkokeinolaki) tuli mahdolliseksi. Tätä on käytetty 20 kertaa vuonna 2001, esim. ihmisiä uhanneen vankikarkurin kiinniottamisessa. Tämä keino on ministeriön mukaan osoittautunut hyvinkin tehokkaaksi.

Tuomioistuimet myönsivät poliisille tekniseen kuunteluun lupia 28 (14 kpl v. 2000 ja 3 kpl v. 1999), joista kahta lupaa ei käytetty. Poliisi on siis käyttänyt teknistä kuuntelua varsin vähän, mutta määrä on mm. teknisten valmiuksien paranemisen myötä selvästi kasvussa. Kysymys on ollut törkeiden huumausainerikosten, henkirikoksien tai törkeiden kätkemisrikoksien tutkinnasta. Teknistä kuuntelua on kaksi kertaa käytetty myös rangaistuslaitoksessa. Tulli ja puolustusvoimat eivät käyttäneet tätä pakkokeinoa lainkaan.

Poliisin tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan telekuuntelulla on ollut ratkaiseva tai tärkeä merkitys rikoksen selvittämisessä 81 %:ssa tapauksia (televalvonnassa vastaava merkitys 64 %:ssa tapauksia). Tullin osalta vastaavat arviot ovat telekuuntelussa 90 % ja televalvonnassa 76 %. Tekninen kuuntelu on ministeriön mukaan ollut tärkeä tai ratkaiseva lähes kaikissa tapauksissa.

Arvioita telepakkokeinojen käytöstä

Sisäasiainministeriön kertomuksen, tutkinnanjohtajien merkityksellisyysarvioiden ja tarkastushavaintojen perusteella voidaan edellisvuosien tapaan arvioida, että telepakkokeinot ovat ilmeisen tehokkaita keinoja rikostutkinnassa, erityisesti huumausainerikoksien osalta. Tosin joissain jutuissa on ministeriön mukaan jo tullut esiin viitteitä telekuuntelun merkityksen vähenemisestä ja toisaalta televalvonnan merkitys on entisestään korostunut. Kaikkien telepakkokeinojen käyttö on joka tapauksessa jatkuvasti kasvanut. Myös lainsäädännössä näiden pakkokeinojen käyttöalat ovat laajentuneet useaan otteeseen.

Sisäasiainministeriön mukaan käytön lisääntyminen johtuu ensinnäkin huumausainerikollisuuden ja siihen liittyvän vakavan ja ammattimaisen rikollisuuden kasvusta. Lisäksi tutkintatavat ja -menetelmät ovat muuttuneet ja eräitä teknisiä rajoituksia poistunut. Esitutkintaviranomaisten valmiudet käyttää telepakkokeinoja ovat niistä saatujen kokemuksien, koulutuksen ja investointien myötä kasvaneet.

Toisaalta ministeriön mukaan lainsäädäntö on osalle käyttäjiä sekä poliisissa että tuomioistuimissa vierasta ja teknisyytensäkin vuoksi vaikeaa. Ongelmat korostuvat silloin, kun ainakin osalle viranomaisia soveltamistilanteita tulee varsin harvoin. Viitteitä tästä on voitu havaita myös oikeusasiamiehen valvonnassa esille tulleissa tapauksissa, joita on otettu myös omana aloitteena tutkittavaksi. Ministeriön mukaan on myös tapauksia, joissa asian käsittely käräjäoikeudessa ei ole noudattanut pakkokeinolakia, jonka mukaan vaatimuksen tekijän tulisi olla läsnä tuomioistuimessa. Muutoinkin lienee aihetta tarkemmin selvitellä tuomioistuinten roolia ja mahdollisia ongelmia (esim. päivystys, koulutus). Tässä tarkoituksessa tullaan jatkossa kohdistamaan tarkastuksia myös tuomioistuimiin.

Informaatioteknologian erittäin nopea kehitys voi johtaa lainsäädännön jälkeenjääneisyyteen. Vaikka esitutkinta- ja pakkokeinolakien muuttamista koskeva hallituksen esitys (52/2002 vp.) eräiltä osin tuonee nykytilaan parannuksia, ei se missään nimessä ratkaise kaikkia ongelmia (esimerkkinä ylimääräisen tiedon käyttö). Joitakin merkkejä on näkynyt siitä, että jos tekninen kehitys ajaa lainsäädännön ohitse, käytäntö voi rikostutkinnan tehokkuuden nimissä pyrkiä tulkitsemaan vanhentuneiksi tai puutteelliseksi

katsottuja säännöksiä laajentavasti: esimerkkinä tällaisesta edellä mainittu AOA Jonkan omana aloitteena tutkima ns. Easy-liittymiä koskenut asia dnro 1515/2/00 (ks. s. 93). Kuitenkin salaisten pakkokeinojen kohdalla pitäisi oikeusturvan – ja toiminnan uskottavuudenkin – vuoksi olla erityisen tarkkana, että niiden käytön edellytysten tulkinta on asianmukaisen tiukkaa.

Rajanvedot poliisilain 36 §:n mukaisen tiedonhankinnan, ns. teletoiminnan tietosuojalain (565/1999) 18 §:n ja varsinaisten telepakkokeinojen soveltamisalojen kesken ovat osin varsin tulkinnanvaraisia ja toisaalta selkeissäkin tapauksissa niitä voidaan soveltaa väärin. Poliisi voi esimerkiksi hakea tuomioistuimelta televalvontalupaa, vaikka saisi haluamansa tiedot suoraan teleyritykseltä teletoiminnan tietosuojalain nojalla.

Myös julkisuuskysymykset ja materiaalin käsittely esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä ovat ministeriön mukaan tuottaneet ongelmia. Esimerkiksi pakkokeinojen kirjaamista koskevissa säännöksissä ei ole aina otettu huomioon telepakkokeinojen salaista luonnetta.

Yhteistyössä teleyritysten kanssa on edelleen ollut ongelmia. Radiolinja Oy ei ministeriön mukaan varustanut televerkkoaan ja -palveluitaan telekuuntelun mahdollistamiseksi ennen kuin vuonna 2001. Teleyritykset eivät ole myöskään kiiretapauksissa aina voineet toteuttaa pakkokeinoa riittävän nopeasti. Lisäksi eräissä tapauksissa teleyritys on tuomioistuimen luvasta huolimatta kieltäytynyt panemasta lupaa toimeen.

Lopuksi

Telepakkokeinojen käytön laillisuuden takeet liittyvät ensi sijassa päätöksentekoprosessiin ja itse pakkokeinojen käyttöön. Toimivakin jälkivalvonta voi olla vain täydentävää. Tässä mielessä telepakkokeinoja käyttävien poliisien koulutus ja ohjeistus ovat tärkeitä. Niihin onkin selvitysten mukaan kiinnitetty kasvavassa määrin huomiota. Samoin on merkittävää, mikä on tuomioistuinten tosiasiallinen rooli päätöksenteossa.

Jälkivalvonnan tehokkuus on pitkälti sisäasiainministeriön poliisiosaston varassa. Sen tulee lain mukaan valvoa telepakkokeinojen käyttöä ja sillä on esimiesvirastona ensisijainen vastuu ja toimivallankin puolesta parhaat mahdollisuudet reagoida havaittuihin epäkohtiin, laiminlyönteihin ja lainvastaisuuksiin. Valvonnan onnistumisen perusedellytys on se, että ministeriöllä on luotettavaa tietoa tuottava seurantajärjestelmä ja että tähän valvontaan myös riittävästi panostetaan.

PEITETOIMINTA

Poliisilakia muutettiin maaliskuun alusta 2001 voimaantulleilla säännöksillä (21/2001) peitetoiminnasta ja valeostosta. Niitä kutsutaan myös epäsovinnaisiksi rikoksentorjunta- ja rikoksentutkintamenetelmiksi. Tällä uudistuksella poliisille annettiin (ainakin laintasoisesti säänneltynä) täysin uusia toimintakeinoja, jotka nähtiin tarpeellisiksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastustamisessa. Yhtenä tavoitteena oli myös yhdenmukaistaa lainsäädäntöämme muiden EU-maiden kanssa erityisesti silmällä pitäen rikollisuuden entistä kansainvälisempiä ilmenemismuotoja.

Peitetoiminta on henkilöön tai henkilöryhmään kohdistuvaa tiedonhankintaa ja siihen soluttautumista, jossa paljastumisen estämiseksi käytetään harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Tavoitteena on peitteen suojassa päästä mahdol-

lisimman lähelle kohdetta ja näin saada tietoa rikoksesta tai rikollisryhmästä. Esimerkkeinä voidaan mainita poliisimiehen toimiminen peiteammatissa (tarjoilija, autonkuljettaja jne.) ja pitemmälle menevässä peitetoiminnassa osallistuminen rikollisryhmän toimintaan, vaikkakaan ei suoranaisesti laittomiin tekoihin.

Ollakseen tehokasta ja turvallista tulee peitetoiminnan pysyä salassa. Soluttautujan paljastumisen estämiseksi laki antaakin mahdollisuuden antaa peiteltyä tai harhaanjohtavaa tietoa ja jopa käyttää vääriä asiakirjoja. Soluttautujalle voidaan esimerkiksi luoda valehenkilöllisyys tai ajoneuvolle väärät rekisteritiedot.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen eräiden vakavien rikosten (samojen kuin telekuuntelussa) estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja on perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllistyvän tällaiseen rikokseen. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitettyä: päätöksen tekee keskusrikospoliisin päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoiminnan käyttämisestä on laadittava kirjallinen suunnitelma. Lisäksi esimerkiksi harhauttavista/peitellyistä rekisterimerkinnöistä ja vääristä asiakirjoista on laadittava luettelo.

Peitetoiminnan valvonnasta

Sisäasiainministeriön tulee poliisilain mukaan antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus peitetoiminnan käytöstä – valeostojen osalta tällaista velvollisuutta ei ole. Järjestely on siis sama kuin telepakkokeinojen kohdalla kuitenkin niin, että peitetoiminnan osalta ministeriölle ei ole asetettu erityisvelvollisuutta valvoa näiden keinojen käyttöä.

Ministeriö on antanut peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta asetuksen (499/2001), jonka mukaisesti on asetettu peitetoiminnan (ja valeostojen) seurantaan poliisihallinnon edustajista koostuva ohjausryhmä. Sen tehtävänä on mm. toiminnan ja koulutuksen seuranta, laillisuusvalvonnanvalvonnan kannalta tärkeistä seikoista raportointi ja kehittämisehdotusten tekeminen.

Voidakseen antaa kertomuksensa oikeusasiamiehelle ministeriön tulee saada tietoa peitetoiminnan käytöstä. Tässä tarkoituksessa keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi antavat selvityksen peitetoiminnan käyttämisestä ministeriölle. Edellä mainittu ohjausryhmä osallistuu oikeusasiamiehelle annettavan kertomuksen valmisteluun.

Vuotta 2001 koskeva kertomus

Poliisi ei ollut kertomusvuonna käyttänyt peitetoimintaa kertaakaan (kertomus kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa *www.poliisi.fi/suomi/peitetoiminta*). Peitetoiminnan käyttöönottoon on vasta valmistauduttu, mistä (mm. koulutuksesta) on vastannut keskusrikospoliisi. Lisäksi edellä mainittu ohjausryhmä on aloittanut toimintansa.

Sisäasiainministeriön mukaan peitetoiminnan ja valeoston rajanveto on havaittu tulkinnanvaraiseksi. Esimerkkinä on mainittu tilanne, jossa valeostajana toimiva poliisimies tulisi jo työturvallisuussyistä varustaa väärillä asiakirjoilla. Tältä osin voidaan todeta, että lakia säädettäessä hallintovaliokunta totesi, että valeostotilanteessa poliisi joutuu salaamaan henkilöllisyytensä ja mikäli tilanteessa jouduttaisiin käyttämään vääriä asiakirjoja tai vääriä rekisterimerkintöjä, kysymys olisi jo peitetoiminnasta (HaVM 17/2000).

Epäkonventionaalisten menetelmien osalta on ollut epäselvyyttä myös vieraan valtion polii-

simiehen toimivaltuudesta toimia Suomessa poliisia (poliisilain 46 §:n nojalla) avustavana henkilönä. Kansainvälisestä oikeusavusta annettua lakia ollaan muuttamassa ja sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan tämä ongelma otetaan huomioon lainmuutoksen valmistelussa.

Arviointia

Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (näin perustuslakivaliokunta lausunnossaan 5/1999). Tällainen virkatoiminta on merkittävää mm. hallitusmuodossa edellytetyn hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista erityisesti yksityiselämän suojan kannalta. Peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, joten toiminnalla on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiselle. Lisäksi peitetoiminnalla voi olla merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, että epäsovinnaisten menetelmien käyttäminen ei vaaranna tätä perusoikeutta (PeVL 5/1999). Nähtäväksi jää, miten tämä valvonta käytännössä toteutuu.

Toiminta on vasta käynnistymisvaiheessa, joten mitään laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä havaintoja ei luonnollisesti vielä ole tehtävissä. Peitetoiminnan valvonnassa ongelmat lienevät ainakin osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa – näin ainakin siltä osin kuin on kysymys toiminnan salaisesta luonteesta johtuvista erityispiirteistä. Tältä osin viitataan telepakkokeinoista esitettyyn ja tässä todetaan vain lyhyesti, että valvontajärjestelmän toimivuus on korostuneen tärkeää. Toisaalta kysymys on sen tyyppisestä toiminnasta, että erittäin keskeistä on peitetoiminnassa mukana olevien henkilöiden koulutuksellinen ja muu pätevyys. Poliisihallinnossa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös toiminnan ohjaukseen. Onkin perusteltua, että peitetoiminta otetaan käyttöön vasta huolellisen valmistautumisen ja koulutuksen jälkeen. Peitetoiminta ei voine jatkossakaan kuulua poliisin jokapäiväiseen keinovalikoimaan.

Oikeusasiamiehen valvonta on tässäkin tapauksessa jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Joka tapauksessa poliisin ylijohdon ja oikeusasiamiehen kanslian välillä on tarpeen vuosittaisen kertomuksen lisäksi samantyyppinen jatkuva yhteydenpito kuin telepakkokeinojenkin kohdalla.

5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

YLEISTÄ

”Tuomioistuinasioiksi” on oikeusasiamiehen kansliassa tilastoitu yleensä sellaiset asiat, jotka lähinnä koskevat itse tuomioistuinmenettelyä tai tuomioistuinten hallintoa, ja lainkäyttöasiat, joita ei ole millään muulla perusteella tilastoitu erillisiin asiaryhmiin (esimerkiksi sekalaiset riita- ja rikosasiat). Jos kantelu on koskenut esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, se on tilastoitu verotus- tai ulosottoasioihin. Näin ollen tuomioistuimiin tavalla tai toisella kohdistuvia kanteluita on lukumääräisesti vielä paljon enemmän kuin tilastoista ensi näkemältä arvaisi.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluivat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pekka Haapaniemi*.

TUOMIOISTUINLAITOS KERTOMUSVUONNA 2001

Tuomioistuinlaitos oli kertomusvuonna edelleenkin merkittävien uudistushankkeiden kohteena. Vaikka rikos- ja riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevat säännökset uudistettiin lähes kokonaan 1990-luvulla, uudistukset eivät ole kuitenkaan toteutuneet ongelmitta. Uutta oikeudenkäyntimenettelyä on arvosteltu tarpeettomasta raskaudesta ja kalleudesta. Tuomioistuinpalvelujen saatavuuden on väitetty tosiasiallisesti jopa heikentyneen. Huolta on aiheuttanut myös hovioikeuksien resurssien riittävyys. Hovioikeuksien suullisten pääkäsittelyjen määrä on noussut ja seuraavalle vuodelle siirtyvien asioiden määrä on kasvanut.

Oikeudenkäyntimenettelyssä havaitut ongelmat ovat jo johtaneet useisiin muutosehdotuksiin. Keväällä 2001 annettiin hallituksen esitys laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 32/2001 vp.). Riita-asioiden oikeudenkäyntiä esitetään tehostettavaksi. Valmistelua kevennettäisiin ja eri käsittelyvaiheiden päällekkäisyyttä karsittaisiin. Asianosaisten tiedonsaantia käsittelyn eri vaiheissa parannettaisiin. Tuomarin aktiivista roolia oikeudenkäynnin johtajana korostettaisiin. Uudistus mahdollistaisi nykyistä nopeamman ja halvemman oikeudenkäynnin. Hallituksen esitys oli keväällä 2002 edelleen eduskunnan käsiteltävänä.

Loppukeväästä 2001 annettiin hallituksen esitys hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten muuttamiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on keventää ja tehostaa nykyistä hovioikeusmenettelyä, pienentää siitä asianosaisille aiheutuvia kustannuksia sekä turvata hovioikeuksien voimavarojen riittävyys. Myös tämä esitys oli vielä keväällä 2002 eduskunnan käsiteltävänä.

Näitä esityksiä ei kuitenkaan ole pidetty riittävinä hovioikeusmenettelyssä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Tammikuussa 2001 asetettiin ns. muutoksenhakutoimikunta (Olavi

Heinosen toimikunta), jonka tehtävänä on pohtia muutoksenhakua laaja-alaisesti yleisissä tuomioistuimissa. Toimikunta ehdotti lokakuussa 2001 antamassaan osamietinnössä, että käräjäoikeuden ratkaisuista tehdyt valitukset käsiteltäisiin jatkossa hovioikeudessa eri tavoin sen mukaan, kuinka perusteellista tutkintaa ne edellyttävät. Oikeusministeriö asetti helmikuussa 2002 työryhmän valmistelemaan säännökset, jotka mahdollistaisivat tällaisen valitusten käsittelyn eriyttämisen eli niin kutsutun seulontamenettelyn.

Vuoden 2001 lopulla hyväksyttiin uusi oikeusapulaki, joka tuli voimaan kesäkuun 2002 alusta. Entiset järjestelmät, yleinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti, korvattiin nyt uudella yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä. Verovaroilla kustannettua oikeusapua voidaan antaa oikeudellisissa asioissa kaikille sellaisille kansalaisille, jotka eivät itse kykene vastaamaan tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista. Julkisen oikeusavun piiriin tulee arviolta kolme neljäsosaa kotitalouksista. Näin voivat ns. keskituloisetkin saada osakorvausta vastaan julkista oikeusapua.

Näiden jo toteutumisvaiheessa olevien tai jo toteutuneiden uudistusten lisäksi on vireillä ollut myös muita laajakantoisia uudistushankkeita. Muutoksenhakutoimikunnan on määrä antaa piakkoin ehdotuksensa, jotka koskevat muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua.

Valtioneuvoston lokakuussa 2000 asettama oikeusturva-asian neuvottelukunta antoi joulukuussa 2001 kertomuksen toiminnastaan vuosina 2000 – 2001. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata yleisesti oikeusturvan toteutumista ja pyrkiä sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Sen toimikausi päättyy lokakuun lopussa 2003. Tämän lisäksi valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2001 komitean, jonka tehtäväksi tuli laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista (Markku Arposen komitea). Sen on määrä saada työnsä valmiiksi vuoden 2003 elokuun loppuun mennessä.

Tuomioistuinorganisaation uudistaminen jatkui vuonna 2001. Maaoikeudet erityistuomioistuimina lakkautettiin 1.3.2001 lukien. Kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen tilalle perustettiin uusi erityistuomioistuin, markkinaoikeus. Sitä koskeva laki vahvistettiin joulukuussa 2001, ja markkinaoikeus aloitti toimintansa maaliskuun 2002 alusta. Eduskunnan käsiteltävänä oli kertomusvuonna myös asunto-oikeuksien lakkauttamista koskeva hallituksen esitys. Lakivaliokunta esitti keväällä 2002 sen hyväksymistä.

Myös tuomarin asemaa koskevat uudistukset etenivät kertomusvuonna. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen tuomarin ja tuomioistuimen esittelijän sivutoimien muuttamisesta luvanvaraisiksi huhtikuussa 2001, ja laki tuli voimaan kesäkuun alusta 2001. Edelleen eduskunta hyväksyi uudet tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset huhtikuussa 2001, ja ne tulivat voimaan 1.9.2001 lukien. Oikeusministeriö asetti helmikuussa 2002 työryhmän valmistelemaan ehdotusta tuomareiden pätevöitymisjärjestelmäksi tammikuussa 2001 valmistuneen tuomarikoulutustoimikunnan mietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Myös oikeusasiamies antoi tuomarikoulutushanketta koskevan lausunnon (ks. s. 90).

Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten uudistaminen oli kertomusvuonna pohdittavana. Oikeusministeriö oli asettanut jo toukokuussa 2000 toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Toimikunta antoi mietintönsä helmikuussa 2002.

Myös kielilainsäädännön kokonaisuudistus eteni kertomusvuonna. Asiaa pohtinut kielilakikomitea antoi mietintönsä kesäkuussa 2001, minkä jälkeen se on ollut lausuntokierroksella.

TUOMIOISTUIMIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuraaminen, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin myös käytännössä toteutuu. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta ei loukkaa tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisesti riippumatonta asemaa. Lähtökohtana on kuitenkin se, että tulkinnanvaraisessa tilanteessa laillisuusvalvoja kunnioittaa riippumattoman lainkäyttäjän ratkaisua.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia, mitä tulee oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei näet voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Oikeusasiamies ei voi muutenkaan tutkia tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuutta sinänsä. Hänen tehtävänään on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta. Vaikka oikeusasiamiehen on vanhastaan katsottu voivan hakea tuomionpurkua tai käyttävän kansalaisen puolesta myös muuta ylimääräistä muutoksenhakukeinoa yleisen edun niin vaatiessa, tämä on kuitenkin käytännössä ollut harvinaista. Asianosaisilla on nykyään yleensä mahdollisuus hoitaa omat asiansa itse ja saada niihin tarvittaessa pätevää oikeusapua myös yhteiskunnan kustannuksella.

Sen sijaan laillisuusvalvonnan keskeisenä tehtävänä on itse oikeusjärjestelmän kehittäminen: toimintakertomuksessaan oikeusasiamiehen tulee muun ohella arvioida *lainkäytön* yleistä tilaa. Laillisuusvalvonnan odotetaan antavan palautetta myös lainsäätäjälle. Laillisuusvalvontaan liittyvä vuorovaikutus on siten useansuuntaista.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Näkökulmana on usein ollut juuri sen arviointi, onko perustuslaissa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille oikeusturvan ”katvealueille”, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu. Myös päätösten asiamukaiseen perustelemiseen on kiinnitetty huomiota. Joissakin kanteluasioissa on liikuttu tuomioistuimen harjoittaman lainkäytön ja tuomioistuinhallinnon välimaastossa. Myös asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tuomioistuimia koskeneet laillisuusvalvontaasiat (kantelut, omat aloitteet ja lausunnot) olivat oikeusasiamiehen kertomusvuonna 2001 ratkaisemista asioista *kolmanneksi suurin* asiaryhmä. Tuomioistuimia koskeneita ratkaisuja oli yhteensä 211 eli 7 % kaikista asioista. Niiden osuus on edelleenkin jonkin verran laskenut siitä, mikä se on ollut viime vuosina; edellisvuoden vastaava osuus oli 11 % ja sitä edeltävän vuoden 15 %. Toimenpideratkaisujen osuus kaikista tuomioistuimia koskeneista ratkaisuista oli kerto-

musvuonna vain 7 %, mikä taas oli pienempi kuin kertomusvuoden keskimääräinen toimenpideprosentti 15 %. Tuomioistuimia koskevien ratkaisujen osuus kaikista asioista on vähentynyt jo neljänä peräkkäisenä vuonna. Luvut näyttäisivät viittaavan siihen, että tuomioistuinten toiminnasta ei enää kannella oikeusasiamiehelle niin paljon kuin aikaisempina vuosina. Huomattava osa tuomioistuinten lainkäyttöön kohdistuvista kanteluista on edelleen ollut sellaisia, joissa oikeusasiamies ei ole voinut puuttua itse pääasiaan.

Asioiden käsittelyn viipyminen tuomioistuimissa on ongelma, josta on usein kanneltu oikeusasiamiehelle. Kertomusvuonna oikeusasiamies on ottanut kantaa esimerkiksi esittelymuistiota koskevan asiakirjapyynnön pitkään käsittelyaikaan korkeimmassa oikeudessa. Myös tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin lainkäytön puolueettomuuteen liittyviä kanteluita on edelleen. Merkittävä parannus on saatu aikaan, kun tuomarin esteellisyyttä koskevat uudet, ajantasaiset säännökset ovat tulleet kertomusvuonna voimaan.

Samoin on riittänyt tuomarien käytöstä ja asiakkaiden yleistä kohtelua koskevia kanteluita. Oikeudenkäynnin asianosaisten kohtelusta yleensä riippuu, kokevatko he itse saaneensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Tuomarin on esiinnyttävä asiallisesti ja tahdikkaasti. Oikeusasiamies on huomauttanut käräjätuomaria esimerkiksi siitä, ettei tuomarin asiana ole arvioida asianosaisen muutoksenhaun menestymisen mahdollisuuksia ainakaan ylimielisellä ja pilkallisella tavalla. Vaikka tuomarin käytöstä koskevia kanteluväitteitä ei ole sellaisenaan aina voitukaan näyttää toteen, oikeusasiamies on kuitenkin ohjaavassa mielessä usein muistuttanut tuomareita asianmukaisen käyttäytymisen tärkeydestä.

Erityisesti oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvistä kysymyksistä on viime aikoina kanneltu paljon. Oikeusasiamies on kertomusvuonna huomauttanut käräjätuomaria oikeudenkäynnin julkisuuden lainvastaisesta rajoittamisesta. Vaikuttaa siltä, että tiedotusvälineiden kasvanut mielenkiinto tuomioistuinten toimintaa kohtaan ja toisaalta ihmisten yksityisyyden suojaan liittyvät tarpeet joutuvat entistä useammin ristiriitaan keskenään. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei aina tunnu löytyvän näihin ongelmiin tyydyttäviä ratkaisuja. Parannusta saataneen aikaan, kun oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus toteutuu.

Oikeusasiamies on kertomusvuonna ratkaissut myös useita tuomioistuinhallintoa ja tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa koskevia kanteluita. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että tuomioistuinten riippumattomuus asettaa virkaehtosopimuksen käyttämiselle rajoituksia tuomareiden palvelussuhteen ehtoja järjestettäessä. Tuomareiden riippumattomuusvaatimuksen kannalta olisi parempi, jos näistä säädettäisiin lailla.

TARKASTUKSET

Yksittäisiin tuomioistuimiin on tehty tarkastuksia aina, kun siihen on ilmennyt erityistä aihetta esimerkiksi kanteluista ilmi tulleiden tietojen perusteella. Muutoin tarkastuksia on suoritettu voimavarojen sallimissa rajoissa. Myös tarkastusten alueelliseen tasapuolisuuteen on kiinnitetty huomiota.

Tuomioistuinten tarkastukset 2001

Heinolan käräjäoikeus	11.7.2001
Nilsiän käräjäoikeus	12.7.2001
Varkauden käräjäoikeus	12.7.2001

LAUSUNTO

TUOMARIKOULUTUKSEN JÄRJESTÄMINEN

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa tuomarikoulutustoimikunnan mietinnöstä. Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Oikeusasiamiehelle tulevat kantelut kertovat niistä puutteista, joita kansalaiset kokevat tuomioistuinten ja koko oikeussuojajärjestelmän toiminnassa. Monesti kysymys on vuorovaikutustaitojen puutteesta, huonoksi koetusta kohtelusta tai vaikkapa tuomion vaikeaselkoisuudesta. Oikeusasiamies on usein kiinnittänyt tuomarien huomiota asianmukaisen viestinnän tärkeyteen. Viestintätaidot ja tuomion kirjoittaminen onkin mainittu mietinnössä esimerkkeinä tuomarikoulutukseen kuuluvista ”tuomariaineista” (s. 137). OA totesi pitävänsä näiden seikkojen korostamista erityisen tärkeänä tuomarikoulutuksessa.

Vaikka mietinnössä esitetään tuomareille omaa koulutusjärjestelmää, siinä toisaalta korostetaan, että tuomarinuran tulisi edelleenkin säilyä avoimena. Tuomariksi voisi siten päästä ilman nyt suunniteltavaa koulutustakin. Tässä suhteessa mietinnöstä oli kuitenkin luettavissa paikka paikoin ristiriitaisilta vaikuttavia painotuksia: jäi epäselväksi, olisiko avoimelta uralta rekrytoituminen pikemminkin poikkeus vai kenties sääntö.

OA:n mielestä koulutusjärjestelmän ei tulisi johtaa tuomarinuran sulkeutumiseen. Tuomariksi tulisi päästä myös avoimelta uralta. Tuomareiden uudistetun nimittämisjärjestelmän tavoitteena on nimenomaan tuomariuran avautuminen. Toisaalta on jokaisen ”tuomarikoulutettavan” motivaation kannalta tärkeää, että hän voi olettaa kohtuullisessa ajassa pääsevänsä tuomarinvirkaan. Myös tuomioistuimessa jo työskentelevien tuomareiden ja muiden lakimiesten mahdollisuudet edetä urallaan tulisi turvata. Tavoitteet ja pelisäännöt eivät mietinnössä hahmotu vielä riittävän selkeinä.

Järjestelmällinen, nimenomaan tuomioistuinten tarpeista lähtevä ja tuomareille suunnattu koulutus oli OA:n mielestä tervetullut ja tarpeen sanelema uudistus, joskin asia vaatii vielä jatkovalmistelua.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 2.5.2001, dnro 749/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

MAAOIKEUSTUOMARIN ESTEELLISYYS

Kantelija oli valittanut Pohjois-Suomen maaoikeuteen koskiensuojelulain mukaisia korvaustoimituksia koskevassa asiassa. Hän epäili, että maaoikeustuomari oli ollut esteellinen osallistuessaan valitusasian käsittelyyn maaoikeudessa, koska tuomarin veli oli osallistunut korvaustoimitusten toimituskokoukseen toimituksessa asianosaisena olleen yhtiön X:n asiantuntijana ja esittänyt tällöin selvityksen vesivoiman arvosta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tuomarin veli ei ollut itse asianosainen korvaustoimituksissa. Kantelijan valitus maaoikeudelle oli koskenut pelkästään sitä, kuuluiko korvaus menetetystä vesivoimasta erään tilan osalta kantelijalle asiakumppaneineen vai yhtiö Y:lle. Kantelijan valituksessa ei ollut lainkaan kysymys vesivoiman arvosta, josta tuomarin veli oli antanut asiantuntijalausuntonsa. Yhtiö Z, jolle koskitilojen omistus oli siirtynyt yhtiö X:ltä toimitusten vielä vireillä ollessa, ei myöskään ollut hakenut maaoikeudelta muutosta lunastustoi-

mikunnan päätöksiin. Asiakirjojen valossa yhtiö X:ää ei voitu pitää asiassa kantelijan vastapuolena. OA:n mielestä asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä, että maaoikeustuomari olisi ollut esteellinen tai että hänen puolueettomuutensa olisi näissä olosuhteissa vaarantunut.

OA Lehtimajan kirje 27.2.2001, dnro 2172/4/99

TUOMARIN LAUSUMA OIKEUDENKÄYNNISSÄ

Kantelija oli ollut asianomistajana kuultavana törkeää petosta koskevassa oikeudenkäynnissä Lahden käräjäoikeudessa. Ennen asian varsinaisen käsittelyn alkamista käräjäoikeuden puheenjohtaja oli kantelijan mukaan todennut yleisön kuullen, että ”juttu haiskahtaa”. Kantelija oli kokenut huomautuksen loukkaavaksi.

Käräjätuomarin selvityksen mukaan hänen lausumansa oli kuitenkin liittynyt kantelijan asianajajan oikeudenkäynnin alussa tekemään oikeuspaikkaväitteeseen. Asianajajan mielestä juttua ei olisi pitänyt panna vireille Lahden käräjäoikeudessa. Käräjätuomarin mielestä asianajaja oli menetellyt lain ja hyvän asianajotavan vastaisesti, kun tämä oli vasta viime hetkellä ilmoittanut jo ennen oikeudenkäyntiä tiedossaan olleesta oikeuspaikkaan liittyvästä seikasta. Käräjätuomari oli tämän vuoksi moittinut asianajajan menettelyä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiassa oli ilmeisesti tapahtunut väärinkäsitys: käräjätuomarin tarkoituksena ei ollut epäillä kantelijan vaikuttimia rikosasian asianomistajana, vaikka kantelija olikin tuomarin sanat itse ehkä niin ymmärtänyt. Puheenjohtajan lausuma ei ollut osoitettu kantelijalle, vaan se oli liittynyt käräjätuomarin ja asianajajan väliseen keskusteluun. Sanonta ”jutun haiskahtamisesta” voitiin juristien keskuudessa ymmärtää eräänlaisena ”ammattislangina”.

OA totesi kuitenkin, että tuomarin on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ja siten esiinnyttävä oikeudenkäynnissä asiallisesti ja tahdikkaasti. Erityisesti tuomioistuimen puheenjohtajan tulisi kiinnittää huomiota asianmukaisen viestinnän tärkeyteen ja ottaa huomioon, että oikeudenkäynnin yhteydessä käytetyt epäsovinnaiset ilmaisut saatetaan helposti ymmärtää väärin. Monelle asianosaiselle oikeudenkäynti on ainutkertainen tapahtuma. Tällainen tilanne on altis myös väärinkäsityksille. Puheenjohtajan lausahduksissa voidaan helposti nähdä vihjailevia sävyjä, vaikkei sellaisia olisi tarkoitettukaan. OA kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisen varalle näihin viestinnällisiin näkökohtiin.

OA Lehtimajan kirje 26.3.2001, dnro 2829/4/99

PÄIHTYNEEN TODISTAJAN KUULEMINEN OIKEUDESSA

Turun hovioikeus oli tuominnut kantelijan ryöstöstä. Kantelu koski sitä, että hovioikeuden pääkäsittelyssä oli kuultu ”humalaista henkilöä” todistajana ja todistajankertomusta oli käytetty näyttönä kantelijaa vastaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Laissa ei ole nimenomaista säännöstä, joka estäisi alkoholin vaikutuksen alaisena olevan henkilön kuulemisen todistajana. Tuomioistuimella on kuitenkin harkintavaltaa olla kuulematta todistajaksi nimettyä henkilöä silloin, kun tämän päihtymystila on sellainen, että hänen *”sieluntoimintaansa”* voidaan pitää häiriintyneenä. Päihtyneen henkilön kuuleminen todistajana voi estyä myös sen vuoksi, että oikeudenkäynnin arvokkuus tai asiallinen kulku saattaisi sen joh-

dosta vaarantua. Oikeuden puheenjohtaja on näet velvollinen valvomaan järjestyksen noudattamista istunnossa. Hänen tulee keskeyttää sopimaton lausuma ja oikaista jokaista, joka käyttäytyy häiritsevästi tai asiattomasti.

Oikeudenkäymiskaaren mukaan oikeuden tulee, harkittuaan huolellisesti kaikkia esiin tulleita seikkoja, päättää, mitä asiassa on pidettävä totena. Tämän ns. vapaan todistusharkinnan periaatteen mukaan tuomioistuimen on vapaasti harkittava se todistusvoima, mikä kullakin todisteella on. Todistajan mahdollinen päihtymistila on seikka, joka tämän periaatteen mukaisesti tulee ottaa huomioon arvioitaessa hänen kertomuksensa todistusarvoa. Tuomioistuimen on myös perusteltava ratkaisunsa. Tuomion perusteluista on käytävä ilmi, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Perusteluissa voidaan myös kertoa, mihin näkökohtiin on kiinnitetty huomiota punnittaessa todistajan lausunnon todistusarvoa.

Kantelussa tarkoitetussa tapauksessa hovioikeus oli tuomion perusteluissa maininnut todistajan olleen ”jonkin verran alkoholia nauttineena, minkä ei kuitenkaan todettu vaikuttaneen hänen kertomuksensa luotettavuuteen”.

Todistajan kertomuksen todistusarvoa arvioidessaan hovioikeus oli siten ottanut tuomionsa perustelujen mukaan huomioon myös sen, että todistaja oli ollut häntä kuultaessa alkoholia nauttinut. Kantelijan syyllisyydestä oli esitetty muutakin näyttöä kuin mainittu todistajankertomus. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että hovioikeus olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin arvioidessaan kantelijaa vastaan esitetyn näytön riittävyyttä. Asiassa ei ollut viitteitä myöskään siitä, että todistajan kuuleminen olisi loukannut oikeudenkäynnin arvokkuutta tai asiallista kulkua.

OA Lehtimajan kirje 28.3.2001, dnro 2167/4/00

TUOMARIN SANANVAPAUS

Kantelija arvosteli sanomalehdessä julkaistuja Kemin käräjäoikeuden käräjätuomarin haastattelulausumia, joissa tämä oli kantelijan mielestä tuomarille sopimattomalla tavalla arvioinut yksityishenkilön velkajärjestelystä annettua lakia ”löysäksi”. Kantelija pelkäsi, että tuomari, joka julkisesti arvosteli eduskunnan säätämää lakia, saattoi tehdä oman mielensä mukaisia ratkaisuja tätä lakia soveltaessaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Sananvapaus kuuluu myös tuomareille ja muille virkamiehille. Heillä on yleensä oikeus myös julkisuudessa lausua kantansa asioista, jotka liittyvät heidän toimialaansa. Virkamiehen sananvapauden käyttöä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentti. Sen mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Siten esimerkiksi tuomarin on käyttäydyttävä niin, ettei hän vaaranna tuomarinviran arvoa eikä tuomioistuinlaitoksen nauttimaa luottamusta. Tuomari voi kuitenkin harkintansa mukaan osallistua oikeuspoliittiseen keskusteluun. Tuomarina hänellä on luonnollisesti silti velvollisuus noudattaa voimassa olevia lakeja omassa lainkäyttötoiminnassaan.

OA:n mielestä käräjätuomarilla oli kantelussa tarkoitetussa tapauksessa ollut oikeus ilmaista yleisluontoinen käsityksensä yksityishenkilön velkajärjestelystä annetusta laista ja sen vaikutuksista esimerkiksi käräjäoikeuden työtilanteeseen. Hänen esittämissään näkemyksissä ei ollut mitään sellaista, jota olisi voitu pitää tuomarinviran kannalta ongelmallisena. Sen vuoksi OA:lla ei ollut aihetta puuttua asiaan.

OA Lehtimajan kirje 30.4.2001, dnro 1195/4/00

TÄYTÄNTÖÖNPANON KIELTÄMISTÄ KOSKEVIEN VALITUSTEN KÄSITTELY

Kantelija arvosteli lääninoikeuden päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskeneen valituksensa käsittelyn viipymistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Asian käsittely oli kestänyt lähes 15 kuukautta. Viipymisen syyksi korkeimman hallinto-oikeuden esittelijä ilmoitti oman arvionsa valituksen huonoista menestymismahdollisuuksista. Samanlaisessa asiassa korkein hallinto-oikeus oli jo aikaisemmin hylännyt täytäntöönpanon kieltämistä koskeneen vastaavan valituksen. Esittelijä katsoi, ettei kantelussa tarkoitetun asian esittelyllä ollut tämän vuoksi ollut erityistä kiirettä ja että täytäntöönpanon kieltämistä koskeva valitus oli muutenkin ollut tarkoituksenmukaista käsitellä muiden samaan asiakokonaisuuteen kuuluvien, hänen käsiteltävänään olleiden valitusten yhteydessä. Esittelijä vetosi myös muihin työkiireisiinsä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettuun käytäntöön. Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan asian kiireellisestä käsittelemisestä ei ollut erikseen säädetty. Käytännössä riippui korkeimman hallinto-oikeuden esittelijästä itsestään, milloin hän päätti tuoda täytäntöönpanon kieltoa koskevan asian esittelyyn.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu, että täytäntöönpanon kieltoa koskeva valitus yleensä käsitellään kiireellisenä ja että siihen annetaan päätös niin pian kuin tällainen valitus on tuomioistuimessa kypsä ratkaistavaksi. Valituksen käsittelyn kytkeminen samaan asiakokonaisuuteen liittyviin muihin valituksiin tai itse pääasiaa koskevan mahdollisen myöhemmän valituksen ratkaisemiseen ei ollut tässä tapauksessa ollut täytäntöönpanon kiellon edellytysten arvioinnin kannalta tarpeellista. Itse pääasia ei missään vaiheessa olisi välttämättä edes tullut vireille korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Näin ollen esittelijän menettelyä ei voitu perustella myöskään prosessitaloudellisilla näkökohdilla.

Saatuaan valitusasian valmisteltavakseen asian esittelijä oli kertomansa mukaan arvioinut, että asiassa puuttuivat täytäntöönpanon kieltämisen edellytykset. Korkein hallinto-oikeus oli myöhemmin päätynyt samalle kannalle hylätessään valituksen. Näin ollen kantelijalle ei ollut ilmeisesti aiheutunut viivästyksestä oikeuden menetystä.

Esittelijän työtilanteestaan esittämä selvitys huomioon ottaen OA tyytyi tässä tapauksessa vain kiinnittämään asianomaisen esittelijän huomiota vastaisen varalle täytäntöönpanon kieltämistä koskevien valitusten käsittelyn kiireellisyyteen.

OA Lehtimajan päätös 21.5.2001, dnrot 1329/4/00 ja 2790/4/00

LAKIIN PERUSTUMATTOMASTI MYÖNNETTYJÄ TELEVALVONTALUPIA KOSKEVA PÄÄTÖS

Sisäasiainministeriön poliisiosaston kertomuksesta telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun käytöstä vuodelta 1999 ilmeni mm., että tuomioistuimet olivat myöntäneet eräissä tapauksissa telekuuntelu- tai televalvontaluvan siten, että lupaa ei ollut kohdistettu tiettyyn teleliittymään yksilöidyn puhelinnumeron avulla, vaan matkapuhelinlaitteen yksilöivän laitetunnusnumeron eli ns. IMEI-koodin avulla.

Kyseessä olevat televalvontapäätökset oli pääosin myönnetty ns. easy-liittymien tunnistamistietojen saamiseksi. Easy-liittymän ostaminen ei edellytä teleoperaattorin ja liittymän omistajan tai käyttäjän välistä sopimusta, ja easy-liittymä on mahdollista hankkia nimettö-

mänä. Rikoksesta epäillyt voivat siten vaihtaa liittymänsä ilman, että liittymänumero tulisi suoraan teleoperaattorin tai poliisin tietoon. Tämä on tehnyt poliisille vaikeaksi selvittää epäillyn käytössä olevan teleliittymän numeroa.

Jotta televalvontaa kuvatunlaisissa tilanteissa voitaisiin suorittaa, poliisi oli hakenut televalvontalupia itse matkapuhelinlaitteen yksilöivän ns. IMEI-koodin avulla. Näin yksilöidyn televalvonnan tarkoituksena oli saada tietoon rikoksesta epäillyn käyttämän teleliittymän numero, jotta tämän jälkeen voitaisiin suorittaa varsinaista televalvontaa.

AOA Jonkka otti asian tutkittavakseen omana aloitteena, koska pakkokeinolain 5a luvun 3 §:n mukaan televalvontalupa voidaan myöntää tietyn epäillyn hallussa tai oletettavasti käytössä olevaan *teleliittymään*. Laki ei tunne mahdollisuutta myöntää televalvontalupaa muuten kuin teleliittymään.

Pakkokeinoja hakeneet ja niistä päättäneet viranomaiset viittasivat pakkokeinolain tarkoitukseen toimivaltuuden luovana perusteena, kun lakiin näyttäisi syntyneen sen säätämisen jälkeen sääntelyaukko teknisen kehityksen johdosta. IMEI-koodilla yksilöityjä televalvontalupia oli haettu nimenomaan edellä kuvatun ”pattitilanteen” ratkaisemiseksi. Selvityksissä viitattiin myös siihen, että puheena olevilla televalvonnoilla aiheutettu oikeudenloukkaus rikoksesta epäillyille oli ollut varsin vähäinen.

Vaikkakin selvityksissä esitettyjä näkökohtia voitiin sinänsä pitää ymmärrettävinä perusteina rikostutkinnan turvaamisen kannalta, ovat ne AOA:n mielestä kuitenkin ristiriidassa pakkokeinolain 5a luvun 3 §:n sanamuodon kanssa, jonka mukaan televalvonta on tarkoitettu ainoastaan teleliittymien – eikä telepäätelaitteiden – valvontaan.

AOA katsoi esitutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten turvautuneen ns. laajentavaan laintulkintaan. Selvityksissä esitetyt perusteet eivät oikeuttaneet syrjäyttämään Suomen oikeusjärjestelmään sisältyvää selvää ja vahvaa sääntöä, jonka mukaan perusoikeuksiin kajoavia pakkokeinonormeja on aina tulkittava supistavasti. Pakkokeinoja koskevia edellytyksiä ei saa laajentavalla tulkinnalla ulottaa yli sen, mitä lainsäätäjä nimenomaisesti on lausunut ja tarkoittanut. Lainsäätäjän mahdollisen tarkoituksen spekulointi jälkikäteen lain aukon tai puutteellisuuden tultua ilmi ei rikosprosessuaalisten pakkokeinojen kohdalla tule kyseeseen toimivaltuuden luovana perusteena.

Lopputuloksena AOA katsoi, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella televalvontalupia ei olisi tullut hakea eikä myöntää siten, että kohteeksi yksilöidään tietyn IMEI-koodin omaavassa matkapuhelinlaitteessa käytetty teleliittymä tai teleliittymät.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon kysymykseen tulevan lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden ja sen, että rikoksesta epäillyille aiheutettua oikeudenloukkausta oli käsitellyissä tapauksissa pidettävä varsin vähäisenä. Lisäksi menettelyn arvioinnissa otettiin huomioon se, että lainsäätäjä on poliisilain yhteydessä katsonut perustelluksi telepäätelaitekohtaisen televalvonnan rikoksia ennaltaehkäisevässä tiedustelutoiminnassa.

AOA saattoi käsityksensä pakkokeinolain 5a luvun 3 §:n tulkinnasta Seinäjoen, Lahden, Tampereen, Mikkelin, Hämeenlinnan ja Kuopion käräjäoikeuksien ja kihlakunnan poliisilaitosten sekä keskusrikospoliisin tietoon. Hän lähetti päätöksensä myös sisäasiainministeriön poliisiosastolle tiedoksi. Lisäksi hän saattoi asian tiedoksi myös oikeusministeriölle, jossa parhaillaan valmistellaan pakkokeinolain muutosesitystä.

AOA Jonkan päätös 21.5.2001, dnro 1515/2/00

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY KORKEIMMASSA OIKEUDESSA

Kantelija oli pyytänyt jäljennöstä korkeimman oikeuden esittelijän laatimasta esittelymuistiosta rikosasiaan liittyvässä valituslupaasiassa, jossa korkein oikeus oli hylännyt kantelijan valituslupahakemuksen. Hän sai jäljennöksen muistion julkisesta osasta jo seuraavana päivänä, mutta tämän jälkeen hän uudisti pyyntönsä ja vaati tietoa myös muistion ns. ei-julkisesta osasta. Tämä pyyntö käsiteltiin korkeimman oikeuden viisijäsenisessä jaostossa ja kielteinen päätös annettiin hänelle runsaan 10 kuukauden kuluttua. Kantelijan mielestä korkeimman oikeuden päätöksen saaminen esittelymuistiota koskevaan asiakirjapyyntöön oli kestänyt liian kauan.

Korkeimman oikeuden työjärjestyksessä ei ole erikseen säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) mukaisten asiakirjapyyntöjen käsittelystä. Korkeimman oikeuden kansliapäällikkö totesi julkisuuslain olevan ”tulkinnanvarainen” siltä osin kuin kysymys oli tiedon antamisesta tuomioistuimen hallussa olevasta, lainkäyttöasiassa laaditusta esittelymuistiosta. Tällaisia esittelymuistioita koskevat asiakirjapyynnöt käsitellään korkeimmassa oikeudessa normaalin lainkäyttöasian tavoin. Hakemukset ratkaistaan pääsäännön mukaisesti niiden saapumisjärjestyksessä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta on tärkeätä arvioida sitä, missä ominaisuudessa korkein oikeus oli asiakirjapyyntöä käsitellessään toiminut. Tästä riippuu viime kädessä se, minkä oikeusohjeiden valossa asian käsittelyä oli tarkasteltava. Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisen hallussa olevan asiakirjan antamista koskevasta viranomaisen päätöksenteosta. Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa myös tuomioistuimia, korkein oikeus mukaan lukien.

OA katsoi, että julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisena korkeimman oikeuden oli tullut soveltaa kantelijan asiakirjapyynnön käsittelyyn julkisuuslain 14 §:stä ilmeneviä oikeusohjeita. Mainitun lainkohdan mukaan asiakirjan antamista koskeva asia on käsiteltävä ”viivytyksettä”. Kun kantelija oli saanut jäljennöksen esittelijän muistion julkisesta osasta välittömästi, viivästysväite kohdistui asiakirjapyyntöön vain siltä osin kuin se koski muistion julkisuuslain 11 §:n 3 momentin nojalla salassa pidettävää osaa, josta voi saada tiedon vain viranomaisen luvalla. OA:n käsityksen mukaan viivytyksettömän käsittelyn vaatimus koski myös julkisuuslain 11 §:n 3 momentin mukaista luvan antamista. Tämän tulkinnan hän katsoi edistävän perustuslain 12 §:n 2 momentissa mainitun julkisuusperiaatteen ja siten julkisuuslain tarkoituksen toteutumista.

Korkeimman oikeuden työjärjestys mahdollisti lainkäyttöasioissa myös tavallista nopeamman käsittelyn ja jopa velvoitti ottamaan asioiden kiireellisyyserot huomioon. Korkeimman oikeuden sisäisissä ohjeissa ei ollut kuitenkaan mainintaa siitä, että esittelymuistioita koskevia asiakirjapyyntöjä olisi käsiteltävä kiireellisinä.

OA katsoi, että 10 kuukauden käsittelyaika oli ollut kantelijan asian luonne huomioon ottaen liian pitkä. Kysymys oli ollut lähinnä siitä, että kantelija oli ollut tyytymätön kielteisen valituslupapäätöksen perustelemattomuuteen ja oli tämän takia halunnut nähtäväkseen valituslupaasiassa laaditun esittelymuistion kokonaisuudessaan. Asiakirjapyyntöä koskeva asia oli ollut sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten puolesta melko yksinkertainen eikä sen ratkaiseminen ollut ilmeisesti vaatinut korkeimmalta oi-

keudelta poikkeuksellisen suurta työmäärää. Asia olisi pitänyt ja se olisi voitu ratkaista nopeammin kuin 10 kuukaudessa ottaen huomioon, että kysymys oli perustuslaissa tarkoitetun julkisuusperiaatteen toteuttamisesta ja että julkisuuslain nimenomaisen oikeusohjeen mukaan viranomainen on velvollinen ratkaisemaan asiakirjan antamista koskevat pyynnöt ”viivytyksettä”.

OA saattoi tämän käsityksensä korkeimman oikeuden tietoon. Lisäksi OA esitti valtioneuvoston harkittavaksi, tulisiko julkisuuslain sääntelyä selkeyttää siltä osin kuin sitä oli korkeimmassa oikeudessa pidetty tulkinnanvaraisena. OA pyysi korkeinta oikeutta ja oikeusministeriötä ilmoittamaan hänelle kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimiin tai uudistuksiin tässä päätöksessä esitetyt näkökohdat olivat mahdollisesti antaneet aiheen.

OA Lehtimajan päätös 22.5.2001, dnro 2156/4/00

Korkeimman oikeuden kansliapäällikön ilmoituksen mukaan korkeimman oikeuden työjärjestystä, organisaatiota ja toimintoja koskevien uudistustarpeiden selvittelytyö on edelleen kesken. Oikeusasiamiehen kantelupäätöksen jälkeen antamissaan ennakkoratkaisuissa (2001:53, 2001:64 ja 2002: 27) korkein oikeus on katsonut, että lainkäyttöasioissa laadittuja esittelymuistioita koskevat asiakirjapyynnöt on ratkaistava lainkäyttöasioista säädetyssä järjestyksessä. Korkein oikeus on kuitenkin 19.9.2001 esittänyt valtioneuvostolle, että korkeimman oikeuden lainkäyttöasioissa noudatettavia toimivaltaisia kokoonpanoja koskevaa lainsäädäntöä tarkistettaisiin. Asia on pohdittavana myös oikeusministeriön asettamassa, Olavi Heinosen johtamassa nk. muutoksenhakutoimikunnassa. Oikeusministeriön asettama oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunta puolestaan ehdotti 30.1.2002 jättämässään mietinnössä, että lainkäyttöasiana käsiteltävän asiakirjapyynnön ratkaisukokoonpanona voisi olla yksi tuomari. Tämä mahdollistaisi asiakirjapyyntöjen nykyistä joutuisamman käsittelyn myös korkeimmassa oikeudessa.

RIKOSVAHINKOLAIN SOVELTAMINEN LIIKENNEVAHINKOIHIN

Kantelija arvosteli vakuutusoikeutta siitä, että kantelijan autolle sen luvattoman käytön aikana aiheutuneista vahingoista rikosvahinkolain perusteella tehty korvausvaatimus oli hylätty sillä perusteella, ettei rikosvahinkolaki sen 1 §:n 3 momentin mukaan koske liikennevakuutuslaissa tarkoitettua liikennevahinkoa.

Hankitun selvityksen mukaan vakuutusoikeus on vakiintuneesti tulkinnut kyseistä säännöstä niin, ettei rikosvahinkolain perusteella voida suorittaa korvausta niissäkään tapauksissa, joissa rikoksia tehtäessä sattunut vahinkotapahtuma voidaan luokitella liikennevakuutuslain mukaiseksi moottoriajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä aiheutuneeksi vahingoksi, mutta jota ei kuitenkaan korvata liikennevakuutuslain nojalla kyseistä ajoneuvoa varten annetusta liikennevakuutuksesta. Vahingon kärsinyt rikoksen uhri jää tällaisissa tilanteissa kaikkien korvausjärjestelmien ulkopuolelle. Omaksutusta käytännöstä on poikettu ainoastaan niissä tapauksissa, kun autoa on käytetty pelkästään rikolliseen tarkoitukseen eli esimerkiksi surmaamis- tai pahoinpitelyvälineenä.

AOA Jonkka katsoi vakuutusoikeuden ratkaisseen kantelijan Valtiokonttorin päätöksestä tekemän valituksen sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Hän piti rikosvahinkolain 1 §:n 3 momentin säännöstä kuitenkin tulkinnanvaraisena. Säännöksen sanamuoto mahdol-

listaa vakuutusoikeuden omaksuman tulkinnan lisäksi myös sellaisen tulkinnan, että korvaus tällaisissa tilanteissa, joissa rikoksella aiheutettu vahinkotapahtuma on mahdollista luokitella myös liikennevahingoksi, suoritetaan toissijaisesti rikosvahinkolain nojalla.

Lain esitöistä ei voida ainakaan yksiselitteisesti päätellä, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut lain soveltaminen vakuutusoikeuden nyt omaksumalla tavalla. Lain niukat esityöt ovat tältä osin yhtä tulkinnanvaraiset kuin varsinainen lakitekstikin. Esitöissä todetaan vain, että koska liikennevahingot korvataan erityisen vakuutusjärjestelmän puitteissa, laki ei koskisi tällaisia vahinkoja. Esitöissä todetaan edelleen, että laki olisi periaatteessa toissijainen kaikkiin korvauksiin, joihin rikoksen uhrilla vahingon johdosta on lakiin perustuva oikeus.

On pelättävissä, että rikoksen uhrin asema on tällä hetkellä huonompi niissä tilanteissa, joissa vahinkoa uhrille aiheuttanut rikos on tehty autoa käyttäen kuin se muissa tapauksissa olisi. Myös rajanveto siitä, koska kysymyksessä on tapaus, jossa autoa on käytetty pelkästään rikolliseen tarkoitukseen, on käytännössä vaikea tehdä niin yksiselitteisesti, ettei rikosten uhrien yhdenvertainen kohtelu vaarantuisi.

AOA:n mielestä rikosvahinkolain toissijaista soveltamista voitaisiin pitää säännöksen perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaisena. Hän saattoi käsityksensä rikosvahinkolain 1 §:n 3 momentin tulkinnanvaraisuudesta oikeusministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

AOA Jonkan päätös 15.6.2001, dnro 921/4/00

HAASTEMIEHEN VAITIOLOVELVOLLISUUS

Espoon käräjäoikeuden haastemies oli lähettänyt kantelijalle postitse kirjallisen kehotuksen ottaa yhteyttä päivystävään haastemieheen pahoinpitelyä koskevassa rikosasiassa, jossa kantelija oli asianomistajana. Kehotus oli suljettu pelkällä niitillä siten, että sen sisältö oli myös ulkopuolisen luettavissa niittiä rikkomatta. Lisäksi haastemies oli puhelimessa kertonut kantelijan isälle, että ”kyseessähän on vain lievä pahoinpitely, eikä mikään iso juttu”. Kantelijan mielestä haastemies oli rikkonut vaitiolovelvollisuuttaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka kantelijan postilaatikkoon tulleen kehotuksen sisältö olisikin ollut ulkopuolisen luettavissa, siitä ei ollut sinänsä ilmennyt lain mukaan salassa pidettävää tietoa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan rikosasian asianomistajaa ja asian laatua koskevat tiedot tulevat pääsääntöisesti julkisiksi heti, kun ne on merkitty tuomioistuimen diaariin.

Vaikka rikosasiaa koskevat asiakirjat ovat ennen oikeudenkäyntiä lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, niistä voidaan viranomaisen tilannekohtaisen harkinnan mukaan antaa tietoa, jos tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haittaa suojeltaville eduille.

Tässä tapauksessa tietoa oli annettu ilmeisesti sen vuoksi, että haastemies oli arvioinut voivansa lieventää kantelijan isän ymmärrettävää huolestuneisuutta asian johdosta. Tämä oli sinänsä ollut järkevä tavoite. Asiassa ei käynyt ilmi, että kantelijan isä olisi saanut haastemieheltä muuta kuin jo tuomioistuimen diaarista ilmenevää tietoa kantelijan asianomistaja-asemasta ja puheena olevan rikoksen laadusta. Ei ollut sen vuoksi aihetta epäillä, että haastemies olisi rikkonut vaitiolovelvollisuuttaan tai muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti.

OA kiinnitti kuitenkin haastemiehen huomiota vastaisen varalle siihen, ettei tämän tulisi tarpeettomasti ilmaista rikosoikeudenkäyntiä kos-

kevia tietoja ulkopuolisille, ei edes asianosaisen lähiomaisille, vaikkei näitä seikkoja koskeva tieto olisikaan lain mukaan ehdottomasti salassa pidettävää.

OA Lehtimajan kirje 18.6.2001, dnro 2668/4/00

TUOMAREIDEN JOHTAMISLISISTÄ SOPIMINEN

Neljä tuomaria kanteli oikeusasiamiehelle siitä, että oikeusministeriön ja AKAVA-JS ry:n välillä tehdyn virkaehtosopimuksen mukaan eräissä tuomioistuimissa voitiin tulosvastuuyksiköitä johtaville tuomareille suorittaa ns. johtamislisää, jonka myönsi asianomainen virasto virkaehtosopimuksessa mainittujen ehtojen täyttyessä. Kantelijoiden mielestä virkaehtosopimuksella käyttöön otettu järjestelmä oli tuomareiden riippumattomuuden kannalta arveluttava, koska johtamislisän maksamisesta päättävällä päällikkötuomarilla oli tällaisen järjestelmän puitteissa mahdollisuus olla määräämättä tiettyä tuomaria jatkamaan sellaisen tehtävän hoitamista, josta maksettiin johtamislisää, tai peruuttaa antamansa määräys. Lainkäyttöä koskevat erilaiset näkemykset voivat kantelijoiden mukaan vaikuttaa päällikkötuomareiden johtamislisäratkaisuihin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tuomioistuimen sisäinen riippumattomuus

Tuomioistuinten riippumattomuus kuuluu perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin institutionaalisiin takeisiin, jotka turvataan lailla. Tuomioistuinten riippumattomuuden tarkoituksena on varmistaa, että tuomioistuinratkaisut perustuvat vain lakiin. On huolehdittava siitä, ettei mikään ulkopuolinen taho pääse asiattomasti puuttumaan tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan ja ettei tuomioistuimiin muutenkaan kohdistu epäasiallisia vaikuttamisyrityksiä.

Myös yksittäiselle tuomarille on turvattava riippumaton asema hänen toimiessaan tuomioistuimen jäsenenä. Tältä osin puhutaan tuomioistuimen sisäisestä riippumattomuudesta. Tähän kuuluu ennen kaikkea se, että päällikköasemassa oleva tuomari, esimerkiksi käräjäoikeuden laamanni, ei saa vaikuttaa johtamansa tuomioistuimen muilla tuomareilla käsiteltävänä olevien yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisuun, vaikka hän onkin viraston päällikkö ja vastaa lainkäytön johtamisesta.

Käräjäoikeusasetuksen mukaan laamannin tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti, sekä seurata, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti. Lainkäytön johtamisen merkitystä on entisestään korostanut se, tuomioistuimet ovat saaneet aikaisempaa enemmän itsenäistä päätäntävaltaa tulosohjaukseen ja -budjetointiin siirryttäessä. Yksittäisen tuomioistuimen tulosvastuuta korostava järjestelmä vesittyy helposti, jos päällikkötuomarilla ei ole käytössään tehokkaan johtamisen edellyttämiä keinoja.

Käytännössä voi joskus ilmetä ongelmia ns. lainkäytön johtamisen rajojen määrittelemisessä. Tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta koskevan vaatimuksen ei ole katsottu estävän esimerkiksi sitä, että päällikkötuomari keskustelee ”rivituomareiden” kanssa erilaisista työtavoista ja lainkäytön linjauksista tai että hän jälkikäteen arvioi tuomarin menettelyä yksittäisen asian käsittelyssä kuin myös siinä annettua tuomiota. Oikeuskirjallisuuden mukaan päällikkötuomarilla on jopa velvollisuus pyrkiä siihen, että hänen johtamassaan tuomioistuimessa noudatetusta yhdenmukaisesta käytännöstä poikkeava tuomari saadaan muuttamaan käytän-

töään. Myös asioiden käsittelyn joutuisuutta valvoessaan päällikkötuomari voi joutua puuttumaan jo kertaalleen päätettyyn asioiden jakoon.

Tuomarin yksittäisiä lainkäyttöratkaisuja koskeva ”riippumattomuus esimiehestä” on tuomiovallan käyttämiseen liittyvä tärkeä periaate. Tosiasia kuitenkin on, että päällikkötuomarilla on alaisiinsa tuomareihin nähden valtaa, jota valitettavasti voidaan myös väärinkäyttää. Tämä vallankäytön mahdollisuus on sinänsä omiaan heikentämään tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden takeita. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaan käräjäoikeuden laamanni voi esimerkiksi nimittää tuomarin käräjäoikeuteen vuotta lyhyemmäksi määräajaksi. Määräaikaisten viranhoitojen ”ketjuuntuessa” käräjätuomari voi hoitaa ylempää käräjätuomarin virkaa jopa vuosikausia pelkästään laamannin määräysten perusteella. Tällainen viranhoidollinen riippuvuus päällikkötuomarista luonnollisesti korostuu, kun kysymys on kokonaan vailla vakinaista virkaa olevista viransijaisista.

Vaikka päällikkötuomarilla teoriassa onkin mahdollisuus pyrkiä vallankäytön keinoin vaikuttamaan ”rivituomareiden” yksittäisiin lainkäyttöratkaisuihin, ei riippumattomuusperiaatteen ole kuitenkaan katsottu estävän rajoitetun nimitysvallan antamista päällikkötuomareille. Nimitysvaltaa väärinkäyttämällä tapahtuva lainkäytön asiaton ohjailu lienee käytännössä sittenkin harvinaista. Ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, valvovat omalta osaltaan päällikkötuomareiden toimintatapoja.

OA:n tiedossa ei ollut konkreettisia tapauksia, joissa tällaista ohjailua olisi epäilty esiintyneen. Tuomarikulttuurissamme on perinteisesti kunnioitettu tuomarien kollegiaalista riippumattomuutta. Tietenkin on mahdollista, että päällikkötuomarin nimitysratkaisujen objektiivisuus on jostakin muusta syystä voinut jättää arvostelulle sijaa, esimerkiksi henkilösuhteisiin liittyvien mieltymysten tai ristiriitojen vuoksi. Tällöin ei kuitenkaan olisi kysymys enää tuomarin riippumattomuuden vaan yleisten virkamiesoikeudellisten periaatteiden loukkaamisesta.

OA:n mukaan olisikin syytä pohtia sitä, missä järjestyksessä tuomioistuinten ”sisäisen riippumattomuuden” kannalta arkaluontoisista järjestelyistä päätetään. Kysymys ei liene siitä, että tällaisista järjestelyistä pitäisi kokonaan luopua. Lähtökohtana on se perustuslain 21 §:n 2 momentista ilmenevä oikeusohje, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Tuomareiden palvelussuhteen ehdoista päättäminen

Ylimpien tuomioistuinten tuomareita lukuun ottamatta tuomarit kuuluvat virkaehtosopimusjärjestelmän piiriin. Kantelussa ei sinänsä riitautettu virkaehtosopimusjärjestelmän soveltuvuutta tuomareiden palvelussuhteen ehdoista määräämiseen, vaikka siinä olikin tuotu esille menettelyn poikkeavuus verrattuna moneen muuhun demokraattiseen oikeusvaltioon. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa on katsottu, että tuomareiden palkoista pitäisi *säätää lailla*.

Eduskunnan oikeusasiamies Olavi Heinonen totesi jo vuonna 1989, että lakiin perustuva palkkausjärjestelmä olisi tuomareiden riippumattomuuden kannalta perustellumpi kuin virkaehtosopimusjärjestelmä, koska tällainen sääntely vastaisi paremmin kansainvälistä käytäntöä. Näin ollen on syytä varovaisuuteen siinä, miten virkaehtosopimusjärjestelmää käytännössä sovelletaan tuomareiden palkkaukseen. Lakiin perustuvan palkkausjärjestelmän puolesta esitetyt

argumentit olivat OA Lehtimajan mielestä viimeaikaisen kehityksen myötä saaneet lisäpainoa. Tuomareiden riippumattomuusvaatimus oli entisestään korostunut Suomen liityttyä vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Riippumattomuuden arvioinnissa on yhä enemmän kiinnitetty huomiota myös siihen, miltä joku järjestely *näyttää* ulkopuolisten silmissä ja miten tämä vaikuttaa tuomioistuimia kohtaan tunnettuun luottamukseen. Tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta on arveluttavaa, että tuomarit joutuvat edustajiensa välityksellä neuvottelemaan palvelussuhteensa ehdoista hallitusvallan kanssa. Tuomarithan joutuvat jatkuvasti ratkaisemaan myös sellaisia lainkäyttöasioita, joissa toisena osapuolena on heidän neuvotteluvastapuolensa eli valtio. Voidaan kysyä, herättääkö tämä asetelma kansalaisissa luottamusta. OA:n käsityksen mukaan pitäisi pyrkiä siihen, että myös Suomen tuomareiden palvelussuhteen ehdoista säädettäisiin pelkästään lailla.

Johtamislisästä sopiminen virkaehtosopimusjärjestelmässä

Puheena olevassa virkaehtosopimuksessa sovitun johtamislisän osalta voitiin OA:n mielestä tosiasiallisesti puhua eräänlaisesta tuomareiden uudesta ylentämisjärjestelmästä. Oikeusministeriön selvityksessä oli perusteltu johtamislisän käyttöönottamista viittaamalla vain yleisesti tulosohjauksen tärkeyteen tulosbudjetoinnin aikakaudella.

Tämän johdosta OA totesi seuraavan.

Johtamislisän maksamista tulosvastuuyksikön johtajalle voidaan sinänsä pitää tulosohjauksen näkökulmasta perusteltuna. Tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen ei saa vaikeuttaa tuomioistuinten hallinnollista kehittämistä virastoyksikköinä. Tuomioistuinten toiminnan tehokkuus kuuluu sekin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin institutionaalisiin takeisiin. Johtamislisän maksamisen tarkoituksenmukaisuus ei kuitenkaan vielä selitä sitä, miksi sen käyttöönottaminen on tapahtunut virkaehtosopimusmenettelyn kautta eikä lainsäädäntöteitse. Tulosohjaus ei sinänsä oikeuta heikentämään niitä sääntelymekanismeja, joilla tuomioistuinten riippumattomuuden takeet on perustuslain mukaan turvattava.

Jos virkaehtosopimusjärjestelmän käyttämistä ylipäätään pidetään tuomareiden osalta mahdollisena, on luonnollisesti vaikea asettaa sen käyttämiselle ehdottomia rajoja. On kuitenkin selvää, että virkaehtosopimusjärjestelmän kautta ei voida horjuttaa niitä perustuslaissa turvattuja oikeusvaltion rakenteita, joihin tuomioistuinten sisäinen riippumattomuuskin kuuluu. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan on lailla säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Kun johtamislisään liittyy tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta arkaluontoisia elementtejä, olisi OA:n mielestä asianmukaista, että tällaisesta järjestelmästä ja sen käytön perusteista säädetään lailla.

OA saattoi tämän käsityksensä oikeusministeriön tietoon ja esitti valtioneuvoston harkittavaksi, olisiko tuomareiden nimittämistä koskevaa lainsäädäntöä tältä osin tarkistettava ja tuomareiden johtamislisistä vastedes säädettävä lailla. OA pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan vuoden 2001 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli mahdollisesti antanut aiheen ja mitä muuta kehitystä asiassa oli tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 20.6.2001, dnro 1595/4/00

Oikeusministeriö ilmoitti, että kantelussa tarkoitettu virkaehtosopimus oli uudistettu olemaan voimassa 31.1.2003 saakka ja että oikeusministeriön tarkoitus oli ennen uusia sopimusneuvotteluja ja muita toimenpiteitä selvittää johtamislisän tarpeellisuus sekä nykymuotoista johtamislisää koskevat ongelmat kuin myös se, miten järjestelmää voidaan kehittää siten, että tuomareiden riippumattomuus ei vaarantuisi.

OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUDEN RAJOITTAMINEN

Oikeustieteen ylioppilas oli pyytänyt Helsingin käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineelta käräjätuomarilta, että hän saisi opintojaan varten seurata törkeää huumausainerikosta ym. koskevan rikosasian suullista käsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Käräjätuomari oli kuitenkin istunnon alussa ilmoittanut, että ”tänään ei oteta opiskelijoita”. Samalla hän oli tiedustellut, keitä oli paikalla ja missä ominaisuudessa läsnäolijat olivat tulleet seuraamaan oikeudenkäyntiä. Käräjätuomari oli määrännyt ensin kaksi henkilöä poistumaan sillä perusteella, että syyttäjä oli ilmoittanut aikovansa kuulla heitä jutussa todistajina. Hän oli määrännyt myös kantelijan poistumaan istuntosalista, vaikka asian käsittelyä ei ollut päätetty toimittaa kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta. Antamaansa poistumismääräystä hän ei ollut kantelijalle perustellut. Kantelijan mielestä oikeudenkäynnin julkisuutta oli aiheettomasti rajoitettu.

Oikeusasiamiehelle antamassaan selityksessä käräjätuomari ilmoitti menettelynsä johtuneen turvallisuussyistä: yksi vastaajista oli näet aikaisemmin ”riehunut” pakkokeinoistunnossa. Hän kertoi pyrkineensä myös varmistamaan, ettei paikalla ollut asiassa myöhemmin kuultavia todistajia. Sen sijaan hän kiisti järjestäneensä yleisölle ”nimenhuutoa”.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Julkisuuden rajoittaminen ”turvallisuussyistä”

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaan yleisöllä on oikeus olla läsnä suullisessa käsittelyssä, jollei laissa ole toisin säädetty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkintakäytännössään korostanut, että oikeudenkäynnin julkisuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeinen ainesosa. Se on omiaan suojaamaan asianosaisia sekä ylläpitämään tuomioistuinten nauttimaa luottamusta.

Lähtökohtana on, että kaikki perusoikeudet pyritään toteuttamaan täysimääräisesti. Perusoikeudet eivät kuitenkaan ole sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä saisi missään oloissa tai millään tavoin rajoittaa. Myös oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan rajoittaa laista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ilmenevillä perusteilla. Oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittavia säännöksiä on kuitenkin tulkittava ahtaasti.

Tässä tapauksessa rikosoikeudenkäynnin julkisuutta oli rajoitettu sillä perusteella, että vastaajan oli epäilty vaarantavan oikeudenkäyntiä seuraavan yleisön turvallisuutta. Kantelija oli määrätty poistumaan ”oman turvallisuutensa takia”. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki sen enempää kuin Euroopan ihmisoikeussopimuskaan eivät kuitenkaan tunne tällaista rajoitusperustetta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä mm. ”demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi” taikka siinä määrin kuin tuomioistuin harkit-

see ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, ”joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta”. Oikeuskirjallisuudessa on esiintynyt erilaisia käsityksiä siitä, mitä ”yleinen järjestys” tässä yhteydessä merkitsee: tarkoittaako se sananmukaisesti järjestyksenpitoa istuntohuoneessa vai – yleisemmin – demokraattisen yhteiskunnan arvojen loukkaamattomuutta? Joka tapauksessa voidaan katsoa, että jo oikeudenhoidon uskottavuus edellyttää myös asianmukaista järjestystä oikeudenkäynnin aikana. Tästä johtuen oikeuden puheenjohtajalla onkin katsottu olevan oikeus poistaa häiriköt tai häiriköintiin yllyttäjät istuntohuoneesta. Tässä mielessä järjestyksenpito kuuluu osana myös oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden varmistamiseen.

Sitä vastoin oikeudenkäyntiä seuraavan yleisön *turvallisuuden* varmistaminen oli OA:n mielestä eri asia kuin yleisestä järjestyksestä huolehtiminen. Luonnollisesti oikeudenkäynnin osapuolten sekä tuomioistuimen henkilökunnan kuin myös yleisön turvallisuus suullisen käsittelyn aikana kuuluu sekin osana oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja siten asianmukaisen oikeudenhoidon perusedellytyksiin. Julkisen vallan on huolehdittava oikeudenkäynnin fyysisestä turvallisuudesta, ei ainoastaan oikeudenkäynnin osapuolten ja tuomioistuimen henkilökunnan takia vaan myös siksi, että yleisön olisi turvallista saapua seuraamaan julkista oikeudenkäyntiä. Tässä mielessä oikeudenkäynnin turvallisuudesta huolehtiminen kuuluu itse asiassa oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen *edellytyksiin*, ei sen rajoittamisperusteisiin.

Jos yleisön edustaja itse perustellusti arvioidaan turvallisuusriskiksi, hänen poistamisensa muuten julkisesta oikeudenkäynnistä ei liene sinänsä ongelmallista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa lueteltujen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien rajoittamisperusteiden valossa. Tosin on silloinkin muistettava, että oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen on viimesijainen keino oikeudenkäynnin turvallisuuden varmistamiseksi. On varmistuttava siitä, että kysymys on todellisista turvallisuusriskeistä, ei ainoastaan siitä, että joku esimerkiksi pelkästään epäilyttävän ulkoasunsa perusteella halutaan ”varmuuden vuoksi” käännyttää istuntohuoneen ovelta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin korostanut, että rikosoikeudenkäyntien on oltava julkisia niihin usein liittyvistä turvallisuusuhkista huolimatta.

Sen sijaan julkista oikeudenkäyntiä seuraamaan tulleen yleisön edustajan poistaminen hänen *omaan* turvallisuuteensa vedoten oli OA:n mielestä kyseenalaisempaa. Kun yleisön turvallisuuden varmistamista ei ole erikseen mainittu oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamisperusteena, on lähdettävä siitä, että julkisella vallalla on velvollisuus taata julkista oikeudenkäyntiä seuraamaan tulevan yleisön turvallisuus. Tätä positiivista velvollisuutta ei voida välttää sillä, että päätetäänkin ”turvallisuussyistä” rajoittaa oikeudenkäynnin julkisuutta ja siten estää yleisön pääsy oikeudenkäyntiin.

Oikeudenkäynnin turvallisuudesta huolehditaan nykyään lain mukaisilla turvatarkastuksilla. Niillä ei voida kuitenkaan ehkäistä ennakolta kaikkia vaaratilanteita, kuten esimerkiksi ennalta arvaamatonta riehumista oikeudenkäynnin aikana. Näin ollen turvatarkastusten ohella muutkin turvatoimenpiteet voivat olla välttämättömiä oikeudenkäynnin turvallisuuden takaamiseksi. On varmistuttava mm. siitä, että oikeudenkäynnissä on mukana riittävästi turvahenkilökuntaa.

Kantelijan poistaminen istuntosalista

Käräjätuomari ei ollut tässä tapauksessa edes väittänyt, että kantelija olisi itse uhannut yleistä

järjestystä tai läsnäolijoiden turvallisuutta oikeudenkäynnin aikana. Oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamisesta ei ollut myöskään tehty nimenomaista päätöstä. Oikeudenkäynti oli siten ollut muodollisesti julkinen, mutta kantelijan kohdalla oikeudenkäynnin julkisuutta oli kuitenkin rajoitettu puheenjohtajan tosiasiallisella toimenpiteellä, kun kantelija oli määrätty poistumaan.

Oikeusasiamiehelle antamassaan selityksessä käräjätuomari perusteli kantelijan poistamista sillä, että toimenpide oli ollut välttämätön asian käsittelyyn liittyneen poikkeuksellisen turvallisuusuhan vuoksi. OA:n mielestä käräjätuomarin ilmoittama peruste oli kuitenkin lakiin perustumaton.

Oikeudenkäynnin turvallisuuden varmistamiseksi oli ryhdytty erilaisiin järjestelyihin. Istuntosalissa oli ollut vanginvartijoiden lisäksi myös poliisipartio. Syyttäjä katsoi omassa selvityksessään, ettei istunnon aikana ollut sellaista turvallisuusriskiä, joka olisi edellyttänyt yleisön poistamista istunnon ajaksi. Asiassa jäikin siten epäselväksi, miksi juuri kantelijan poistaminen oli katsottu välttämättömäksi, kaikista turvallisuusjärjestelyistä huolimatta. Käräjätuomari ei ollut edes väittänyt, että kantelijan läsnäolo olisi erityisesti saattanut provosoida vastaajaa häiriökäyttäytymiseen. Selvityksen valossa vaikuttikin siltä, että kantelijan poistaminen julkisesta oikeudenkäyntitilaisuudesta oli ollut paitsi lakiin perustumaton myös tosiasiallisesti ylimitoitettu turvallisuustoimenpide.

OA katsoi käräjätuomarin menetelleen lainvastaisesti myös siinä, että hän oli määrännyt kantelijan poistumaan istuntosalista ilmoittamatta tälle mitään laillista syytä tähän toimenpiteeseen ja ilman, että asiassa olisi tehty oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamista koskevaa, oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettua nimenomaista päätöstä. OA antoi käräjätuomarille huomautuksen asian johdosta.

Yhden henkilön salliminen jäädä seuraamaan istuntoa

Vaikka kantelija oli poistettu istuntosalista, käräjätuomari kertoi kuitenkin sallineensa vastaajan sisaren seurata istuntoa, koska poliisi oli tälle luvannut, että tämä sai olla paikalla.

Tältä osin OA totesi, että lähtökohtaisesti kenellä tahansa on oikeus seurata jutun julkista käsittelyä. Käsittelyn julkisuus ei voi lain mukaan riippua siitä, missä ominaisuudessa tai millä motiivilla yleisön edustaja saapuu seuraamaan istuntoa. Myöskään yleisön edustajien suhteella asianosaisiin ei voi olla sinänsä merkitystä. Jos tuomioistuin päättää toimittaa suullisen käsittelyn yleisön läsnä olematta, tätä julkisuusrajoitusta on sovellettava niin, että kaikki yleisön edustajat ovat lähtökohtaisesti yhdenvertaisessa asemassa. Jos jonkun kohdalla tehdään poikkeus, tämän pitää perustua yleisesti hyväksyttäviin syihin. Laki antaa kuitenkin tuomioistuimelle tässä suhteessa laajan harkintavallan: suljetussa suullisessa käsittelyssä saavat asianosaisten ja heidän edustajiensa ja avustajiensa lisäksi olla läsnä ne, joiden läsnäoloa tuomioistuin pitää ”tarpeellisena”.

Tässä tapauksessa jäi epäselväksi, miksi vastaajan sisarelle oli luvattu mahdollisuus seurata oikeudenkäyntiä ja oliko turvallisuusriski hänen kohdallaan mahdollisesti katsottu pienemmäksi kuin kantelijan tapauksessa. Poliisin antama lupaus päästä seuraamaan oikeudenkäyntiä ei luonnollisestikaan sitonut käräjäoikeutta, vaan tuomioistuimen puheenjohtajan harkintaan jäi, mikä merkitys tällaiselle lupaukselle oli tapauskohtaisesti annettava. OA katsoi käräjätuomarin tältä osin toimineen laillisen harkintavaltansa puitteissa.

Läsnäolijoiden nimien tiedusteleminen

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33a §:n mukaan henkilö, joka on nimetty todistajaksi, ei saa olla saapuvilla asian käsittelyssä enempää kuin hänen todistajana kuulemisensa vaatii. Näin oli säädetty *todistelun turvaamiseksi:* todistajan kertomuksen luotettavuuteen saattaisi vaikuttaa heikentävästi se, mitä oikeudenkäynnissä tulee ilmi esimerkiksi asianosaisten ja muiden todistajien kertomuksista. Sen henkilön, jota kuullaan asian selvittämiseksi, ei tulisi saada etukäteen tietää, mitä muut todistelutarkoituksessa kuultavat henkilöt ovat kertoneet. Tällä tavalla turvataan todistelun luotettavuutta sekä aineellisen totuuden selville saamista oikeudenkäynnissä.

OA Lehtimaja oli jo aiemmin (31.12.1996, dnro 1568/4/94 ks. OA:n kertomus v. 1996 s. 87) katsonut, että tätä säännöstä oli oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittavana kuitenkin tulkittava ahtaasti. Tuolloin kysymyksessä olleessa tapauksessa oikeuden puheenjohtaja oli oikeudenkäynnin alussa suorittanut ”nimenhuudon” läsnäolijoiden henkilöllisyyden selvittämiseksi. Hän oli perustellut nimenhuutoa mm. sillä, että tarkoituksena oli ollut poistaa yleisön joukosta sellaiset henkilöt, jotka jutussa tultaisiin myöhemmin *mahdollisesti* nimeämään todistajiksi. OA katsoi tuossa tapauksessa, että puheenjohtaja oli voinut pyytää ainoastaan todistajiksi jo nimettyjä henkilöitä poistumaan istuntosalista.

Rikosasiassa on kuitenkin mahdollista nimetä todistajia vielä valmistelun päätyttyäkin. Tällä tavalla halutaan turvata aineellisesti oikea lopputulos ja ennen kaikkea se, ettei syytön tule tuomituksi. Yleisön joukossa voi olla vielä suullista pääkäsittelyä aloitettaessa henkilöitä, joita syyttäjällä tai vastaajalla on aikomus mahdollisesti myöhemmin kuulla todistelutarkoituksessa.

Ei liene yleisesti tiedossa, että todistaja ei saa seurata oikeudenkäynnin kulkua ennen kuin häntä itseään on asiassa kuultu. Tämän vuoksi OA piti sinänsä asianmukaisena, että oikeuden puheenjohtaja ennen oikeudenkäynnin alkamista yleisesti informoi yleisöä siitä, että jutussa todistajaksi nimetty ei saa seurata asian käsittelyä. Samalla asianosaisilla on mahdollisuus heti nimetä todistajiksi ne läsnäolijat, joita he pitävät tarpeellisena vielä kuulla asiassa. Yleisön edustajia ei kuitenkaan voida ”varmuuden vuoksi” poistaa istuntosalista pelkästään sillä perusteella, että joku asianosainen mahdollisesti myöhemmin haluaisi kuulla heitä todistajina.

Oikeudenkäyntiä seuraamaan tulleita ei voida myöskään yleisesti kehottaa kertomaan nimeään mahdollisten todistajien selville saamiseksi. Oikeuden puheenjohtajan ei tule muutoinkaan antaa tiedustelullaan sellaista vaikutelmaa, että paikalla olevien täytyy tiedustelun johdosta ilmoittaa henkilöllisyytensä voidakseen olla läsnä julkisessa oikeudenkäynnissä. OA:n mukaan oli lähinnä asianosaisten tehtävänä ilmoittaa, keitä he haluavat nimetä asiassa todistajiksi. Tällöin todistajiksi nimettyjä henkilöitä voidaan kehottaa poistumaan istuntosalista.

Oikeudenkäynnissä on muutoinkin pyrittävä käyttämään sellaisia menettelytapoja, jotka mahdollisimman vähän rajoittavat oikeudenkäynnin julkisuutta mutta eivät silti vaaranna todistelun luotettavuutta ja aineellisesti oikean lopputuloksen saavuttamista. Esimerkiksi todistajat tulisi rikosasiassakin pyrkiä nimeämään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja viimeistään ennen pääkäsittelyn alkamista. Tämä on toivottavaa jo sen vuoksi, että pääkäsittelyn keskitys voidaan turvata.

Käräjätuomarin ei voitu katsoa menetelleen tältä osin lainvastaisesti. OA kiinnitti kuitenkin hänen huomiotaan vastaisen varalle edellä lausuttuihin yleisiin näkökohtiin.

Lainsäädännön kehittäminen

Perustuslain 21 §:n mukaan oikeudenkäynnin julkisuus turvataan lailla. Näytti kuitenkin siltä, että oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamisperusteita pyritään tulkitsemaan laajentavasti, vaikka perustuslain 22 §:n hengessä pitäisi menetellä päinvastoin. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia säännöksiä oli siten OA:n mielestä syytä tältä osin selkeyttää, erityisesti mitä tulee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseen oikeudenkäynnin aikana. Oikeudenkäynnin turvallisuus on taattava, jotta oikeudenkäynnin julkisuus pääsisi myös tosiasiallisesti toteutumaan.

OA Lehtimajan päätös 27.6.2001, dnro 2028/4/99

Oikeudenkäynnin julkisuustoimikunta on antanut mietintönsä 7.2.2002 (komiteanmietintö 2002:1). Siinä ehdotetaan lisättäväksi oikeudenkäyntien avoimuutta ja julkisuutta yleensä sekä parannettavaksi lainkäytön läpinäkyvyyttä kaikissa tuomioistuimissa. Mietinnössä korostetaan (s. 94), ettei oikeudenkäynnissä läsnä olevan ole tarpeen selvittää tuomioistuimessa henkilöllisyyttään eikä perustella läsnäoloaan. Samalla painotetaan (s. 104), että oikeuden istuntojen turvallisuus on tuomioistuimen vastuulla ja se tulee pääsääntöisesti hoitaa muilla keinoin kuin yleisöjulkisuuden rajoittamisella tai suljetulla käsittelyllä.

PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN PAKKOKEINOASIASSA

Kantelijan oli esitutkinnassa epäilty syyllistyneen ampuma-aserikokseen, minkä vuoksi häneltä oli takavarikoitu kiväärin piippu ja haulikon sisäpiippu. Koska syyteharkinta ei ollut ehtinyt valmistua ennen pakkokeinolain 4 luvun 11 §:ssä säädettyä määräaikaa, syyttäjä oli hakenut Imatran käräjäoikeudelta syytteen nostamiselle säädetyn määräajan pidentämistä takavarikon voimassaolon jatkamiseksi. Hakemusta oli käsitelty käräjäoikeuden istunnossa, johon kantelija ei ollut kutsusta huolimatta saapunut. Syyttäjä uudisti tuolloin hakemuksensa kertoen olleensa syyteharkintaan liittyen yhteydessä myös Inarin-Utsjoen kihlakunnanvirastoon sen selvittämiseksi, oliko juttu mahdollisesti siirtymässä Ivaloon. Käräjäoikeus hyväksyi syyttäjän hakemuksen perustellen päätöstä seuraavasti: *”Takavarikoituja esineitä tullaan mahdollisesti tarvitsemaan Ivalossa käsiteltävässä asiassa, mikä vaikuttaa syyttäjän syyteharkintaan”*. Kantelija arvosteli sitä, että häntä ei ollut kuultu viimeksi mainitun seikan osalta.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kihlakunnansyyttäjä ei ollut esittänyt asian tuomioistuinkäsittelyssä mitään uutta vaatimusta tai perustanut aikaisempaa vaatimustaan uusiin seikkoihin. Viittaus Ivalon poliisin kanssa käytyihin keskusteluihin oli ilmeisesti tarkoitettu vain taustatiedoksi tuomioistuimelle. Vaikka kantelijan oikeusturva ei siten ollutkaan vaatinut hänen kuulemistaan syyttäjän istunnossa esille ottamien seikkojen johdosta, oli kuitenkin selvää, ettei päätöstä asiassa olisi saanut perustaa pelkästään syyttäjän esittämään ”taustatietoon”. Käräjäoikeuden perusteluista ei myöskään selvinnyt, miten se seikka, että takavarikoituja esineitä mahdollisesti tultiin tarvitsemaan Ivalossa, oli käräjäoikeuden mielestä vaikuttanut syyttäjän syyteharkintaan ja siten muodostanut perusteen pyydetylle määräajan pidentämiselle.

Kysymys oli ilmeisesti ollut käräjätuomarille kiireen vuoksi tapahtuneesta erehdyksestä. Kun puutteellisista perusteluista ei ollut aiheutunut kantelijalle mitään vahinkoa, OA tyytyi vain

kiinnittämään asianomaisen käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen pakkokeinoasioissa annettavien päätösten perustelemisessa.

OA Lehtimajan päätös 3.9.2001, dnro 1437/4/01

KÄRÄJÄOIKEUDEN NOTAARIN VUOSILOMA

Vaasan hovioikeus oli päättänyt, että jos käräjäoikeuden notaarille oli myönnetty vuosilomaa, sitä sai sisältyä varatuomarin arvonimen myöntämisen ehtona olevaan yhden vuoden pituiseen notaarikauteen enintään 12 arkipäivää. Jos lomapäivien tai muiden poissaolojen yhteenlaskettu määrä oli vuoden pituisen notaarikauden aikana suurempi kuin 12 arkipäivää, varatuomarin arvonimeä ei yleensä myönnetty. Hovioikeuden päätös oli perustunut oikeusministeriön alioikeuksille lähettämään kirjeeseen. Käräjäoikeuden laamanni arvosteli tätä päätöstä, josta hän katsoi johtuvan, että käräjäoikeuden tuomioistuinharjoittelua suorittavalle notaarille ei yleensä voitu myöntää ansaittuja lomapäiviä lomana vaan tälle täytyi suorittaa ainoastaan rahana maksettava lomakorvaus. Laamanni piti tätä notaarin lomaoikeuden ”riistämisenä”.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Tuomioistuinharjoittelua suorittava notaari on päätoimisessa virkasuhteessa valtioon ja on siten virkamiehenä oikeutettu valtion virkamiesten vuosilomasta annetun asetuksen mukaiseen vuosilomaan. Toisaalta notaari on harjoittelutehtävässä, jossa hänen tulee saavuttaa varatuomarin arvonimen kannalta riittäväksi katsottava kokemus. Kysymys on yliopisto-opintoja täydentävästä koulutuksesta tuomarin tehtäviin. Käräjäoikeusasetuksen 18 §:n 3 momentin mukaan hovioikeudella on mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä harjoittelun sisällöstä.

Luonnollisestikaan hovioikeus ei voi antaa sellaisia määräyksiä, joilla rajoitettaisiin notaarin vuosilomaoikeutta. Hovioikeudella on kuitenkin käräjäoikeusasetuksen 20 §:n 1 momentin perusteella tapauskohtainen harkintavalta sen suhteen, myönnetäänkö notaarille tuomioistuinharjoittelun perusteella varatuomarin arvonimi vai ei. Tämä riippuu siitä, onko notaari hovioikeuden mielestä saavuttanut sellaisen kokemuksen, että arvonimi voidaan myöntää.

Puheena olevalla hovioikeuden päätöksellä oli ainoastaan vahvistettu ne periaatteet, joita sovellettiin varatuomarin arvonimen myöntämiseen. Hovioikeus ei ollut sinänsä rajoittanut notaarien lomaoikeutta. Hovioikeuden kysymyksessä oleva päätös ei siten ollut lainvastainen.

Toisaalta oli otettava huomioon, että tuomioistuinharjoitteluun kuuluvan notaaripalvelun on lähtökohtaisesti suunniteltu kestävän vain yhden vuoden ajan. Hovioikeuden päätös aiheutti sen, että notaarit joutuivat tosiasiallisesti luopumaan heille virkamiehinä kuuluvasta täydestä lomaoikeudesta varmistaakseen varatuomarin arvonimen saamisen vuoden mittaisen harjoitteluajan jälkeen. Näin ollen notaarit eivät voineet käytännössä käyttää heille asetuksen mukaan kuuluvaa lomaoikeutta. Tämä asetti heidät eriarvoiseen asemaan muiden valtion virkamiesten kanssa. Tähän ei OA:n mielestä ollut oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta.

OA piti tilannetta tältä osin epätyydyttävänä ja katsoi asiassa olevan syytä selvittää, miten notaarien lomaoikeuksien toteutuminen voitiin myös käytännössä varmistaa. Notaareille tulisi antaa aito valinnanvapaus sen suhteen, haluavatko he pitää heille asetuksen mukaan kuuluvat lomapäivät vai tyytyä rahana maksettavaan lomakorvaukseen. Tuomioistuinharjoittelu tulisi OA:n mielestä järjestää siten, että varatuomarin arvonimen myöntämiseen tarvittava riittävä

kokemus oli mahdollista saada kumpaakin vaihtoehtoa noudattaen.

OA saattoi käsityksensä Vaasan hovioikeuden presidentin ja oikeusministeriön tietoon ja pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan 31.3.2002 mennessä, mitä kehitystä asiassa oli mahdollisesti tapahtunut.

OA Lehtimajan kirje 7.9.2001, dnro 1954/4/98

Oikeusministeriö ilmoitti 28.3.2002, että se oli 2.1.2002 pyytänyt hovioikeuksia selvittämään eri ratkaisuvaihtoehtoja notaarin vuosilomaoikeutta koskevan tilanteen korjaamiseksi. Kannatusta oli tähän mennessä saanut vaihtoehto, jossa notaarit voisivat pitää vuosilomansa, niin halutessaan, 12 kuukautta kestävän harjoittelun aikana, ilman että tämä vaikuttaisi varatuomarin arvonimen myöntämiseen. Näin mahdollistettaisiin asetukseen perustuvan vuosiloman pitäminen. Notaarilla olisi myös mahdollisuus ottaa vuosilomansa ns. lomakorvauksen muodossa. Notaarijärjestelmän tulevaisuus riippuu vireillä olevista suunnitelmista koko tuomarikoulutuksen uudistamiseksi.

HAASTEMIEHEN VIRKANIMITYKSEN VALMISTELU

Kantelija oli hakenut Savonlinnan käräjäoikeuden haastemiehen virkaa, mutta virkaan oli nimitetty toinen henkilö. Viran hakuaika oli päättynyt perjantaina ja nimitys oli tapahtunut jo seuraavana maanantaina. Kantelija epäili, ettei käräjäoikeuden laamanni ollut tänä lyhyenä aikana ehtinyt riittävästi perehtyä hakemuksiin. Laamannin menettely oli kantelijan mielestä loukannut virkaa hakeneiden oikeutta tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen kohteluun.

Selvityksessään laamanni kertoi hankkineensa viran hakijoista puhelimitse tietoja ja haastatelleensa paria heistä jo ennen hakuajan päättymistä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka virkanimityksestä päättävällä viranomaisella on harkintavaltaa myös käytettävän valintamenettelyn osalta, kantelussa tarkoitetun nimitysasian valmistelusta saattoi ulkopuolinen saada perustellusti sellaisen kuvan, ettei nimitys ollut perustunut kaikkien viranhakijoiden ansioiden ja heidän henkilökohtaisen sopivuutensa huolelliseen ja tasapuoliseen selvittämiseen. Sinänsä ei ollut estettä siihen, että nimitysasiaa valmisteltiin jo hakuajan kuluessa. Tämä voi olla joskus kiireellisissä tapauksissa välttämätöntäkin. Nimitysasian valmisteleminen hakuaikana ja nopea nimitys heti hakuajan päätyttyä voi kuitenkin johtaa siihen, että hakuajan loppupuolella virkaa hakenut ei tosiasiassa saa – tai ainakaan näytä saavan – samaa kohtelua kuin muut hakijat. Tätä ei voida yhdenvertaisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon kannalta pitää hyväksyttävänä. OA kiinnitti laamannin huomiota vastaisen varalle viranhakijoiden tasapuoliseen kohteluun virkanimityksiä valmisteltaessa.

OA Lehtimajan päätös 6.11.2001, dnro 2596/4/99

RIKESAKKOMÄÄRÄYKSEN TIEDOKSIANTO

Kantelija oli saattanut päin punaisia valoja kävelemisestä saamansa rikesakkomääräyksen Lahden käräjäoikeuden tutkittavaksi. Oikeudessa hän oli kertonut, että poliisit olivat tapahtumapaikalla ensin päättäneet olla antamatta sakkoa tyytyen ainoastaan huomauttamaan häntä tehdystä rikkomuksesta. Hänet oli kuitenkin viety poliisiasemalle erään toisen asian hoitamista varten. Tällöin poliisit olivat poliisiasemalla ylinopeuksista käydyn yleisen keskustelun perusteella ilmoittaneet ”muuttavansa mielensä” ja

antaneet hänelle sittenkin rikesakkomääräyksen edellä mainitusta liikennerikkomuksesta. Käräjäoikeus oli tuominnut kantelijan rikesakkoon. Kantelija piti rikesakkoa näissä olosuhteissa lainvastaisena.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Rikesakkomenettelystä annetun lain (rikesakkolain) 8 §:n mukaan rikesakkomääräys annetaan rikkojalle tiedoksi heti, tai jollei se ole mahdollista, siten kuin oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään tiedoksiannosta rikosasioissa. Käräjäoikeus oli katsonut poliisin menettelyn olleen asianmukainen eli tiedoksiannon tapahtuneen ”heti”. Rikesakkolain 8 §:n tiedoksiantoa koskeva säännös on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen. OA katsoi, että käräjäoikeus oli tältä osin käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Hänen mielestään tiedoksiantoa koskevaa säännöstä olisi kuitenkin voitu tulkita toisinkin.

Lain esitöiden mukaan rikesakkomääräys olisi pääsääntöisesti annettava rikkojalle tiedoksi heti rikkomuksen tekopaikalla. Rikosasioissa tapahtuvaa tiedoksiantoa koskevan menettelyn on rikesakkolain esitöissä katsottu soveltuvan vain niihin tilanteisiin, joissa rikkomuksesta epäiltyä ei heti tavata tai jollei tiedoksiantomenettely muutoin ole heti mahdollinen. OA:n mielestä tässä tapauksessa ei ollut kysymys sellaisesta tapauksesta. Käräjäoikeuden omaksuma tulkinta, jonka mukaan tiedoksianto voisi normaalitapauksessakin tapahtua hyväksyttävästi vielä ”samana päivänä kuin teko on tapahtunut”, oli OA:n mielestä lain sanamuotoon ja sen esitöistä ilmenevään lainsäätäjän tarkoitukseen nähden varsin väljä. Tiedoksiannon nopea toimittaminen edistää menettelyn kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Tähän nähden säännöstä ei pitäisi tulkita rikesakkomääräyksen antajan toimivaltaa laajentavasti.

Käräjäoikeus oli tuomiossaan katsonut, että poliisilla oli oikeus käyttää harkintaa päättäessään rikesakon antamisesta myös sellaiselle henkilölle, jolle oli jo ehditty antaa asiasta pelkkä huomautus. Tämän johdosta OA totesi, että huomautuksen antaminen rinnastui toimenpiteistä luopumiseen. Vaikkei tällainen ratkaisu saakaan oikeusvoimaa siinä mielessä, että se ehdottomasti estäisi poliisia ottamasta samaa asiaa uudelleen tutkittavaksi, edellyttäisi huomautuksen ”peruuttaminen” ja uuteen ankarampaan lopputulokseen päätyminen ainakin objektiivisesti hyväksyttävää perustetta. Tällaisena perusteena ei voitu pitää poliisin kanssa käydyssä keskustelussa esitettyjä mielipiteitä. OA saattoi tämän käsityksensä rikesakkolain 8 §:n oikeasta tulkinnasta käräjäoikeuden puheenjohtajana toimineen käräjätuomarin tietoon.

OA Lehtimajan päätös 3.12.2001, dnro 666/4/01

VANKEINHOITO

VANKILOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuuluu kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Rautiolle* 1.10.2001 lukien (31.7.2001 asti AOA *Jonkka*). Pääesittelijänä on kertomusvuonna ollut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

Oikeusasiamiehen tulee johtosääntönsä mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella vankien kantelut ovat keskittyneet viimeksi mainitulle. Vuosittain oikeuskanslerinvirastosta siirretäänkin useita vankeinhoitoa koskevia kanteluita oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Vankeinhoidon valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

Laillisuusvalvonnan merkitystä vankeinhoidon kannalta on korostanut vankeinhoidon puutteelliset oikeusturvajärjestelyt vankia koskevissa muissa kuin tosiasiallista hallintotointa koskevissa asioissa. Päätökseen tai toimenpiteeseen tyytymättömän vangin lähes ainoa mahdollisuus on kannella oikeusasiamiehelle tai – jos kysymys on rangaistuslaitoksen menettelystä – myös oikeusministeriön alaiselle viranomaiselle (aikaisemmin vankeinhoito-osastolle).

Toimintavuoden aikana tapahtui vankien oikeussuojajärjestelmän osalta myönteistä kehitystä. Rangaistusten täytäntöönpanosta annettua lakia (RTL) muutettiin lailla 580/2001, joka tuli voimaan 1.8.2001. Lakiuudistuksessa lisättiin RTL:ään uusi 7 luku (Muutoksenhaku). Samalla kun muutoksenhakua koskevat säännökset otettiin lakiin kumottiin myös vankeinhoitoasetuksen 75 §:n säännös, johon aikaisemmat valituskiellot ovat perustuneet. Lakimuutoksella laajennettiin vangin muutoksenhakumahdollisuuksia vangille määrätystä kurinpitorangaistuksesta ja häntä koskevista rangaistuksen tosiasialliseen pituuteen vaikuttavista päätöksistä. Tässä yhteydessä valitusoikeuden laajennus on vain rajallinen, eikä se luultavasti tule sanottavasti vaikuttamaan vankien kanteluiden määrään. Näin ei tapahtunut ainakaan kertomusvuoden loppupuoliskolla.

Valitusviranomaisena toimii toimivaltainen käräjäoikeus. Hallituksen esitystä (HE 13/2001 vp.) täydennettiin koskemaan kaikkia kurinpitopäätöksiä asian eduskuntakäsittelyn aikana eduskunnassa. Hallitus esitti muutoksenhakumahdollisuuden laajentamista vain rangaistusajan pituuteen vaikuttavista ratkaisuista. Myös AOA Jonkka piti esitystä puutteellisena ja totesi lausunnossaan eduskunnan lakivaliokunnalle muun muassa, että kurinpitopäätösten valitusoikeutta tulisi tarkastella laajemmin. Esitykseen sisältyi myös eräitä menettelyllisiä ongelmia asian käsittelyssä käräjäoikeudessa. Avoimeksi jäi mm. kurinpitopäätöksen tehneen tai hänen edustajansa rooli asian käsittelyssä tuomioistuimessa. Kurinpitoasioiden käsittely tuomioistuimessa oli ehdotuksen mukaan inkvisitoorista. Vankiloiden kurinpitotutkinnan eräänlainen kehittymättömyys suhteessa tuomioistuimen aktiiviseen selvittämisrooliin oli oikeusturvan kannalta ongelmallista. AOA näki myös olevan syytä arvioida kurinpitoasioille mahdollisesti asetettavaa muutoksenhakukynnystä. Vahvistetun lain mukaan käräjäoikeuden päätöksestä ei voi valittaa.

Uudistusta voidaan pitää myönteisenä, mutta edelleen vankeinhoidossa tehdään paljon sellaisia vangin oikeuksia koskevia ratkaisuja, joiden osalta muutoksenhakumahdollisuus ei ole tyydyttävässä järjestyksessä. Tämä on tosin ollut

tiedossa esitystä valmisteltaessa ja siinä viitataankin asian tulevan kokonaisuudessaan määrittelyyn rangaistusten täytäntöönpanoa koskevan kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä Vankeusrangaistuskomiteassa, joka antoi mietintönsä 21.6.2001. Vankien muutoksenhakua koskevaa osittaisuudistusta voidaan kuitenkin pitää askeleena kohti perustuslain 21 §:ssä edellytettyä muutoksenhakuoikeutta. Järjestelmää koskevat uudistushankkeet ovat oikeusministeriössä myös muutoksenhaun osalta vireillä.

Merkittävä toteutunut uudistus vankeinhoidon osalta on koko vankeinhoitolaitosta koskeva organisaatiouudistus, josta säädettiin lailla rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta (135/2001). Laki tuli voimaan 1.8.2001. Vanhasta ministeriön yhteydessä olevasta vankeinhoitoosastosta eriytettiin vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtoon, vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon ja vankeinhoitolaitoksen hallintoon liittyvät tehtävät ministeriöltä keskushallintotasolle. Samalla perustettiin näiden tehtävien hoitamista varten rikosseuraamusvirasto. Muut tehtävät jäivät ministeriön yhteyteen perustetulle kriminaalipoliittiselle osastolle.

Erityisen merkittävää laillisuusvalvonnan näkökulmasta oli myös se, että lailla siirrettiin yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotehtävät ja ehdonalaisesti vapautuneiden ym. valvontatehtävät julkisoikeudelliselta kriminaalihuoltoyhdistykseltä valtion viranomaiselle. Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautettiin ja sen henkilöstö ja tehtävät siirtyivät rikosseuraamusviraston kriminaalihuoltolaitokselle. Samaan aikaan säädettiin uusi vankeinhoidon koulutuskeskuksesta annettu laki ja muutettiin rangaistusten täytäntöönpanosta annettua lakia, tutkintavankeudesta annettua lakia ja eräitä muita lakeja. Vankiloiden organisaation uudistus vaikutti mm. siten, että vankiloiden johtokunnat lakkautettiin. Tämä muutos liittyi kiinteästi edellä käsiteltyyn muutoksenhaun osittaisuudistukseen. Kurinpitovalta siirtyi yksinomaan vankilan johtajalle.

VANKIKANTELUT

Vankien kantelut ovat edelleen lukumäärältään yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna saapui vankikanteluja 140. Vastaavasti kertomusvuonna ratkaistiin 101 kanteluasiaa, joista yksi oli oma aloite. Ratkaistujen määrä oli edelliseen vuoteen nähden alhaisempi, mikä johtui pääosin eräistä henkilöstövajauksista.

Tarkastusvuonna ratkaistut kantelut koskivat samoin kuin aikaisempinakin vuosina hyvin erilaisia asioita. Oikeusasiamiehelle kanneltiin mm. menettelystä pakkokeinojen tai kurinpitovallan käytössä, henkilökunnan käytöksestä, vankien oloista vankilassa ja vankien mahdollisuuksista pitää yhteyttä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle (poistumisluvista, kirjeenvaihdosta, puhelimen käytöstä, tapaamisjärjestelyistä). Osa kanteluista koski avolaitosmääräyksen peruuttamismenettelyä taikka siirtoja laitoksesta toiseen. Osa vangeista oli tyytymättömiä terveydenhoitopalveluihin vankilassa. Samat teemat ilmenivät myös kanteluissa, jotka tulivat vuoden aikana vireille.

Vangit kantelevat myös muiden kuin vankeinhoitoviranomaisten menettelystä. Pääosin ne kuitenkin liittyvät näiltäkin osin tuomittuun rangaistukseen, kuten asian esitutkintaan tai käsittelyyn tuomioistuimessa.

TARKASTUSTOIMINTA

AOA Jonkka tarkasti vuonna 2001 seuraavat vankilakohteet: Vaasan vankilan, Riihimäen vankilan, Pyhäselän vankilan ja Juuan avovankilaosaston. AOA Rautio tarkasti Turun tutkin-

tavankilan ja Käyrän avovankilaosaston, Jokelan vankilan, Hämeenlinnan vankilan ja vankisairaalan sekä Oulun vankilan. Oulun vankilan tarkastukselle osallistuivat myös Viron apulaisoikeuskansleri Enn Markvärt ja vanhempi neuvos Sulev Lääne.

Vankiloiden lisäksi AOA Jonkka tarkasti Kriminaalihuoltoyhdistyksen Vaasan aluetoimiston.

Vankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vankiloiden tiloihin ja niiden kuntoon, vankien asuinolosuhteisiin sekä suljettujen ja eristysosastojen olosuhteisiin ja perhetapaamistiloihin, vankien yhteyksiin laitoksen ulkopuolelle, mahdollisuuksiin vapaa-ajan toimintoihin sekä laitosten kurinpitokäytäntöön. Laitosten johdon kanssa käydyissä keskusteluissa jatkettiin edellisenä vuonna aloitettua selvitystyötä, joka koski vankien tekemiksi epäiltyjen rikkomusten tutkintaa. Yhtenä painopisteenä tarkastuksilla oli vankiloille annettujen uusien pakkokeinovaltuuksien soveltamiskäytäntö ja eristettyjen terveydentilan valvonta.

Loppuvuoden tarkastuksilla keskityttiin vielä 1.8.2001 voimaan tulleiden lakiuudistusten, erityisesti muutoksenhaun uudistuksen, vaikutuksiin vankeinhoidon kannalta. Tapauksien määrä oli kuitenkin niin vähäinen, että kuvaa asiasta ei vielä voinut hahmottaa. Johdon kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esiin jopa vaara luopua virallisista kurinpitorangaistuksista, jotta vältyttäisiin valitusprosessilta. Laitosten henkilökunta koki omaavansa puutteelliset valmiudet huolehtia valitusprosessin vaatimista tehtävistä.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 64 vankia. Tarkastusten yhteydessä AOA on myös keskustellut paitsi laitoksen johdon myös henkilöstön edustajien kanssa.

Tarkastuskohteissa tuotiin henkilöstön puolelta esiin huoli siitä, että henkilöstövoimavarojen riittämättömyydestä aiheutuu mm. työn kuormitukseen liittyviä ongelmia sekä myös pelkoa omasta työturvallisuudesta.

Vankeihin kohdistettujen pakkokeinopäätösten asiakirjatarkastusten yhteydessä ilmeni, että niiden perusteita ei aina vankiloissa kirjata asianmukaisesti. Ilmeni myös epätietoisuutta toimivallasta ja lakiin kirjatuista perusteista niiden käyttämiseen. AOA Jonkka otti tarkastusten yhteydessä omana aloitteenaan tutkittavakseen eräitä tällaisia pakkokeinoasioita. Ilmenneet toimivaltaan liittyneet virheellisyydet johtivat asianomaisten virkamiesten menettelyn arvostelemiseen.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen Vaasan aluetoimistossa AOA tutustui yhdyskuntapalvelurangaistuksen täytäntöönpanoon. Aluetoimiston mukaan yhdyskuntapalvelu on muodostunut ”menestystarinaksi”. Kokemukset kokeiluna olevasta nuorisorangaistuksesta, jota sovelletaan myös Vaasan aluetoimiston alueella, olivat sen sijaan ennakoitua vähäisemmät.

Vankeinhoidon tarkastukset 2001

Vaasan vankila	28.2.2001
Kriminaalihuoltoyhdistyksen Vaasan aluetoimisto	28.2.2001
Riihimäen vankila	3.4.2001
Pyhäselän vankila	9.5.2001
Juuan avovankila-osasto	10.5.2001
Jokelan vankila	23.8.2001
Hämeenlinnan vankila ja vankisairaala	11.9.2001
Turun tutkintavankila	18.9.2001
Käyrän avovankila-osasto	19.9.2001
Oulun vankila	30.11.2001

LAUSUNNOT

SEURAAMUSJÄRJESTELMÄN JA YHTEISKUNNAN TUKIJÄRJESTELMIEN YHTEENSOVITTAMISTA KOSKEVAN TOIMIKUNNAN MIETINTÖ

Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto pyysi apulaisoikeusasiamieheltä lausuntoa seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista koskevan toimikunnan mietinnöstä.

AOA Jonkka totesi lausuntonaan mm. seuraavaa.

Toimikunnan mietinnössä esitettyjen päätavoitteiden ja siihen pääsyä koskevan yleislinjauksen johdosta AOA:lla ei ollut laillisuusvalvonnan kannalta huomautettavaa. AOA totesi havainneensa, että rangaistuslaitoksissa jo nykyään tehdään kuntouttavaa työtä vangin hyväksi. Keskeinen ongelma kuntoutushankkeiden osalta vangin kannalta on ollut se, että hyvin alkanut päihde- tai muu kuntoutus yleensä päättyy samalla kun vanki vapautetaan laitoksesta. Vapautuvan vangin asuin- ym. olosuhteet voivat samanaikaisesti olla hoitamatta. Seurauksena on se, että ehkä muutoin hyvin alkanut suuntaus rikoksettomaan elämäntapaan katkeaa.

Mietinnössä esitetyt toimenpide-ehdotukset näyttivät AOA:n mukaan pääsääntöisesti pyrkivän juuri tämän epäkohdan poistamiseen, mitä hän piti erityisen suotavana juuri vangin uusintarikollisuuden torjumiseksi ja sen taustalla olevaan elämäntapaan vaikuttamiseksi. AOA korosti kuitenkin, että tähän voidaan päästä vain jos siihen sidotaan myös muut asiaan liittyvät tahot kuin seuraamusjärjestelmästä vastaavat.

Yksittäisten toimikunnan ehdotusten johdosta AOA totesi pitävänsä asianmukaisena toimikunnan ehdotusta vankien vapauttamiseen keskittyvien pienten avolaitosyksiköiden perustamisesta, mutta hän piti näiltäkin osin juuri uusintarikollisuuden kannalta merkityksellisenä, että prosessi jatkuu myös laitoksesta vapautumisen jälkeen.

AOA korosti toiminnan tehokkuuden samoin kuin laillisuusvalvonnan kannalta tärkeänä sitä, että asiaa koskevat velvoitteet ja niistä vastaavat tahot on riittävän selkeästi määritelty. Lisäksi hän toi esiin sen, että vaikka vangit sinänsä erityisryhmänä ovat erityistoimien tarpeessa, on eräitä toimikunnan ehdotuksia tarkasteltava myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Esimerkiksi ylivelkaantumisen ja luottokelpoisuuden menettämisen aiheuttamia ongelmia samoin kuin kysymystä rikosperusteisesta korvausvelvollisuudesta ei voitane selvittää irrallisina erilliskysymyksinä, vaan osana kokonaisuutta, johon kuuluvat myös muut kuin vankilassa olevat. Kohderyhmän kannalta on tarpeellista myös selvittää, jäävätkö ryhmään kuuluvat mahdollisesti perusteettomasti sosiaalivakuutus etuuksien, toimeentulo-, opinto- tai työllistämistä koskevien tukien ja palveluiden ulkopuolelle.

AOA Jonkan kirje oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle 8.6.2001, dnro 1335/5/01

VANKEUSRANGAISTUSKOMITEAN MIETINTÖ

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto pyysi lausuntoa Vankeusrangaistuskomitean mietinnöstä (Komiteanmietintö 2001:6).

AOA Rautio totesi lausuntonaan seuraavan.

Mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditut ehdotukset vankeuslaiksi, tutkintavankeuslaiksi sekä laeiksi rikoslain ja oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi.

Vankien ja tutkintavankien oikeuksista ja velvollisuuksista on voimassa lukuisia rikosseuraamusviraston (entinen vankeinhoito-osasto) määräyksiä ja ohjeita, joiden osalta antamisvaltuus

ei vastannut perustuslaissa edellytettyä. Lisäksi niissä annettiin määräyksiä asioista, joiden oikea säädöstaso olisi laissa tai asetuksessa. AOA pitikin oikeasuuntaisena mietinnön ehdotuksia, joiden tavoitteena oli saattaa vankeusrangaistuksen ja tutkintavankeuden täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö vastaamaan perustuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Jatkovalmistelussa tulisi AOA:n mukaan kuitenkin vielä pohtia, olisiko mahdollista saavuttaa vielä esitettyä ohjaavampi sääntely. Lakiteksti on ehdotuksessa kirjoitettu monilta osin harkintavaraa antavaan muotoon; ”voidaan myöntää”, silloinkin kun myöntämisen ehdot on tavallaan laissa lueteltu. Näin esimerkiksi poistumisluvan myöntämisessä vangille. Täydentävällä sääntelyllä tulisi mahdollisuuksien mukaan ohjata käytäntöä yhdenmukaiseen suuntaan. Muutoksenhakuoikeus voisi AOA:n mielestä olla mietinnössä esitettyä laajempikin. Mietinnön mukaan muutoksenhakukiellon uudelleen arviointiin on mahdollisuuksia vasta jatkovalmistelun yhteydessä. AOA piti uudelleen arviointia varsin tärkeänä. Arvioinnissa lienee syytä huomioida jääkö muutoksenhakukiellon alle sellaisia ratkaisuja, jotka ovat normaalisuusperiaatteen vastaisia tai eivät seuraa itse rangaistuksesta.

Muutoksenhakua koskeva 1.8.2001 voimaan tullut lainmuutos oli lisäksi niin tuore, että sen käytöstä ei juuri ole kokemuksia. Vankilatarkastuksilla saadun ensivaikutelman perusteella muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuudessaan vaatii AOA:n mukaan tuekseen jatkotoimenpiteitä. Esimerkiksi kurinpitoasioiden tutkinta laitoksissa ei välttämättä ole tuomioistuinkäsittelyn edellyttämällä tasolla. Tässä suhteessa vankeus- ja tutkintavankeuslakiin ehdotettavat järjestysrikkomuksen tutkimista koskevat menettelysäännökset tuonevat parannusta. AOA piti näitä ehdotuksia tarpeellisina.

Kurinpitorangaistuksena voidaan ehdotuksen mukaan käyttää oikeuksien menetystä, vaikka vanki ei olisi kyseistä oikeutta väärinkäyttänyt. AOA:lla ei ollut huomautettavaa siitä, että oikeuksien menetystä voidaan käyttää itsenäisenä seuraamuksena. Erityisesti, jos niiden laajempi käyttöönotto tapahtuu yksinäisyysrangaistuksen kustannuksella. Lähtökohtaisesti AOA piti kuitenkin parempana nykyistä järjestelyä, jonka mukaan oikeuden menetyksen on etupäässä kohdistuttava niihin oikeuksiin, joiden väärinkäytön vuoksi kurinpitomenettelyyn on ryhdytty.

Tällä hetkellä kurinpitomenettelyssä voidaan käsitellä myös sellainen vangin rikkomus, josta tehdään rikosilmoitus esitutkintaviranomaisille. AOA ei pitänyt asianmukaisena jatkaa tällaista käytäntöä. Vaarana on tilanne, että vangille määrätään kurinpitoseuraamus rikkomuksesta, jota koskevan syytteen tuomioistuin on näytön puutteen vuoksi hylännyt.

Ehdotetun tutkintavankeuslain osalta AOA piti merkittävänä sitä, että tutkintavangin poliisivankilassa säilyttämiselle ehdotetaan säädettäväksi enimmäisaika. AOA ei sinänsä vastustanut ehdotettua mahdollisuutta määrätä kurinpitorangaistus myös tutkintavangille. Oikeusasiamiehen tarkastushavainnot olivat osoittaneet, että nykyisin käytössä olevat turvaamistoimet eivät ole tutkintavankeusaikojen pitkittyessä tyydyttäviä mm. niiden epätäsmällisyyden vuoksi. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että esitetyistä seuraamusvaihtoehdoista esimerkiksi rahan käytön rajoittaminen (oikeuksien menetys) on ongelmallinen, koska puututaan juuri lakiluonnoksessakin tutkintavangille suotuun oikeuteen, jota oikeutta voidaan rajoittaa vain jos se on välttämätöntä laitoksen järjestyksen turvaamiseksi tai vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojaamiseksi.

AOA piti perusteltuina ja oikeasuuntaisina rikoslain 2 c lukua (vankeudesta) koskevia ehdotuksia, jotka perustuivat mietinnön mukaan rikoslakiprojektin ehdotuksiin. Erityisesti hän piti myönteisenä elinkautisvangin vapauttamista ehdonalaiseen vapauteen. Ehdotuksen mukaan asiasta päättäisi korkein oikeus. Myös valvotun koevapauden käyttöön ottamista koskevaa ehdotusta AOA piti tarpeellisena pitkään vankeudessa olleen yhteiskuntaan sopeutumisen kannalta.

AOA:lla ei ollut huomautettavaa ehdotukseen, joka mahdollistaa ehdonalaisen vapauden lykkäämisen tietynlaisen rikoksen estämiseksi, eikä liioin siihen, että nykymuotoisen pakkolaitosjärjestelmän sijalle tulisi järjestelmä, jonka mukaan vapautuminen on mahdollista, kun rangaistuksesta on suoritettu kaksi kolmasosaa. Vapautuminen edellyttäisi tuomioistuimen todenneen, ettei henkilö ole enää erittäin vaarallinen toisen hengelle tai terveydelle.

Lopuksi AOA kiinnitti huomiota vankeinhoitolaitoksen laitoskannan kehittämistavoitteeseen, jonka mukaan laitoskannan tulisi vastata yleisen lainsäädännön vaatimuksia viimeistään 1.1.2011. AOA:n mukaan eräiden vankiloiden olosuhteet ovat kuitenkin niin heikot, että vankien olot eivät niissä ole sopusoinnussa sen mietinnössäkin omaksutun periaatteen kanssa, että rangaistuslaitoksen olot on järjestettävä niin pitkälle kun mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia olosuhteita. Tämän vuoksi AOA esitti, että jatkossa tulisi vielä kiinnittää erityistä huomiota myös mahdollisuuksiin kiirehtiä laitoskannan ja laitosolosuhteiden kehittämistä.

AOA Raution kirje oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle 13.11.2001, dnro 1982/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VÄITETTY VANGIN PAINOSTAMINEN TIEDOTTAJAKSI

Vanki kertoi kantelussaan Pohjois-Karjalan lääninvankilan vartiopäällikön esittäneen hänelle, että voi puoltaa vangin poistumislupahakemusta, mikäli tämä ryhtyy välittämään tietoja muiden vankien laittomasta toiminnasta.

Vartiopäällikkö myönsi ehdottaneensa vangille tiedottajaksi ryhtymistä, mikä lisäisi hänen luottamustaan kantelijaan ja että samassa yhteydessä myös keskusteltiin poistumislupa-asioista. Vartiopäällikkö kuitenkin kiisti kiristäneensä kantelijaa poistumisluvan puoltamisella ja totesi, että vangille jäi ilmeisesti väärä käsitys ehdotuksesta, koska tämä poistui paikalta ennen kuin vartiopäällikkö sai esitettyä asiansa kokonaan.

Vaikka vartiopäällikkö ei poistumisluvista päätäkään, hänellä on asemansa perusteella tosiasiallisesti mahdollisuus vaikuttaa vankien asemaan, mm. poistumislupiin. Kun samassa keskustelussa oli käsitelty tiedottajaksi ryhtymistä ”luottamuksen lisäämiseksi” ja poistumislupia, niin kantelijalle on perustellusti syntynyt käsitys siitä, että tiedottajaksi ryhtyminen on ehto poistumisluvan puoltamiselle. Tällaista ehtoa poistumisluvan puoltamiselle ei kuitenkaan voida asettaa. Tiedottajana toiminen ei sinällään ole asianmukainen peruste arvioitaessa sitä, tulisiko vanki noudattamaan poistumisluvan ehtoja eli hänen ”luotettavuuttaan” tässä mielessä.

Vaikka ei voitukaan pitää selvitettynä, että vartiopäällikkö olisi tarkoittanut asettaa kantelijan tiedottajaksi ryhtymisen poistumisluvan puoltamisen ehdoksi, piti AOA Jonkka vartiopäällikön menettelyä harkitsemattomana. Kun

vankilanjohtaja oli jo huomauttanut vartiopäällikköä asiasta, AOA piti riittävänä, että hän saattoi käsityksensä vartiopäällikön menettelyn virheellisyydestä tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 10.1.2001, dnro 1411/4/00

PERHETAPAAMINEN VANKIEN KESKEN

Kantelija, joka oli tutkintavankina Hämeenlinnan keskusvankilassa, arvosteli vankilanjohtajaa siitä, että tämä oli ilmoittanut kantelijalle, ettei tämä saa tavata ilman valvontaa (ns. perhetapaaminen) Konnunsuon keskusvankilassa vankeusrangaistusta suorittavaa miestään. Avioliitto oli solmittu kummankin ollessa vankilassa.

AOA Pirkko K. Koskinen oli vuonna 1993 esittänyt käsityksenään, että vaikka avioliitto on solmittu kummankin osapuolen ollessa vankilassa, ei tämä sellaisenaan ole hyväksyttävä syy kieltää perhetapaamista. Perhetapaaminen voidaan evätä vain, mikäli on perusteltua syytä epäillä väärinkäytöksiä (ks. OA:n kertomus 1993 s. 61).

AOA Jonkka totesi voivansa yhtyä tähän käsitykseen. Tämän vuoksi vankilanjohtajan ohjeita perhetapaamisten myöntämisestä voitiin arvostella siltä osin kuin niissä todettiin, etteivät ns. vankila-avioliitot täytä perhetapaamisen ehtoja. Vankeinhoito-osasto oli jo saattanut samansisältöisen käsityksensä vankilanjohtajan tietoon. Tämän vuoksi AOA piti riittävänä, että hän saattoi vankilanjohtajan tietoon käsityksensä tämän antamista perhetapaamisohjeista.

Se, että tässä yksittäistapauksessa perhetapaamista ei myönnetty, johtui selvityksen mukaan väärinkäytösepäilyistä. Tämän vuoksi vankilanjohtajan ei tältä osin katsottu menetelleen moitittavasti.

AOA Jonkan kirje 11.1.2001, dnro 62/4/00

VANGIN KUULEMINEN KANTELUN JOHDOSTA VANKILASSA

Vanki kanteli vankilan talousmestarin käytöksestä Turun keskusvankilassa.

AOA Jonkka totesi, että vangin kutsuminen kantelun kohteen luokse täsmentämään oikeusasiamiehelle osoitettua kantelua, sen jälkeen kun asianomaiselta virkamieheltä on pyydetty selvitystä kantelun johdosta, on ongelmallista ja epäsuotavaa, erityisesti sen vuoksi, että kantelijalle voi syntyä aihe olettaa, että hänen oikeuteensa kannella virkamiehen menettelystä pyritään vaikuttamaan. Vankilan kaltaisessa suljetussa laitoksessa tällaisesta menettelystä pidättyminen on erityisen tärkeätä. Kantelun kohteen kyky ottaa tapahtuma vangin kanssa esille virkatehtävän edellyttämällä puolueettomuudella ja asiallisuudella voi heikentyä. Joka tapauksessa luottamus vieraista vaikutteista vapaaseen objektiivisuuteen tällaisessa asetelmassa helposti kärsii. AOA ei pitänyt talousmestarin menettelyä varsinaisesti lainvastaisena, koska tämän tarkoituksena oli ollut vain saada täsmennystä kanteluun, voidakseen vastata siihen asianmukaisesti. AOA saattoi kuitenkin käsityksensä talousmestarin tietoon vastaisen varalle.

AOA Jonkan kirje 2.2.2001, dnro 1280/4/99

VANGIN ERISTÄMINEN

AOA Jonkka totesi, ettei työjärjestyksessä vartiopäällikön sijaiseksi määrätty ylivartija ollut toimivaltainen päättämään vangin eristämisestä kehon sisäistä kuljetusta epäiltäessä, kun oikeusministeriön vankeinhoito-osaston määräyksen mukaan päätöksen voi tehdä johtaja, vartiopäällikkö tai päivystävä virkamies.

AOA Jonkan päätös 31.5.2001, dnro 1524/2/01

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSI ANTAMINEN

Kantelija arvosteli vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon lykkäyshakemuksensa käsittelyä. Helsingin kihlakunnanvouti hylkäsi kantelijan hakemuksen ja alisti päätöksensä oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle, joka vahvisti ratkaisun. Kantelijalle annettiin tiedoksi vain vankeinhoito-osaston päätös, josta eivät kuitenkaan käyneet ilmi ratkaisun varsinaiset perustelut (jotka olivat kihlakunnanvoudin päätöksessä) vaan lähinnä vain se, että kihlakunnanvoudin päätös vahvistettiin. Tätä menettelyä AOA Jonkka ei pitänyt asianmukaisena.

Hän totesi, että oikeus saada perusteltu päätös on yksi viranomaistoiminnan keskeisistä vaatimuksista. Siihen kuuluu myös se, että asianosaiselle annetaan tieto kaikista päätöksen perusteluista.

Saadun selvityksen mukaan käytäntöä oli kantelun jälkeen muutettu niin, että myös kihlakunnanvoudin päätös annetaan hakijalle tiedoksi. Tämä turvannee hakijan oikeuden saada perusteltu päätös ilman aiheetonta viivytystä. Tähän nähden AOA Jonkka piti riittävänä, että hän saattoi käsityksensä kihlakunnanvoudin ja vankeinhoito-osaston tietoon.

AOA Jonkan päätös 31.7.2001, dnro 1588/4/00

VANGIN JA HÄNEN ASIAMIEHENSÄ PUHELUJEN KUUNTELU

Eri yhteyksissä tuli tietoon väitteitä ongelmista vankien yhteydenpidossa avustajiinsa. Erityisesti arvosteltiin sitä, että kun vanki soittaa avustajalleen, vartija kuuntelee tai on ainakin kuuloetäisyydellä ja näin kuulee vangin osuuden puhelusta. AOA Jonkka otti omasta aloitteesta tutkittavaksi, menetelläänkö vankiloissa lain vaatimukset täyttävällä tavalla.

Saatujen selvitysten mukaan yhteydenpitokäytäntö vaihtelee eri vankiloissa ja myös saman laitoksen eri osastojen välillä. Joka tapauksessa oli tilanteita, joissa vanki ei voi soittaa avustajalleen ilman, että vartija kuulee vangin osuuden puhelusta.

AOA Rautio totesi, että Suomen perustuslaki kuten myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat perus- ja ihmisoikeutena oikeutta yksityiselämään, puhelinsalaisuutta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taataan rikoksesta epäillylle tiettyjä vähimmäisoikeuksia. Myös oikeudenkäymiskaaressa on lukuisia säännöksiä, joilla turvataan asianajosalaisuutta. Avustajan käyttömahdollisuus onkin eräs keskeinen epäillyn oikeus ja sen tehokkuutta on pyritty monin tavoin pyritty turvaamaan mm. edellä kerrotuilla säännöksillä.

Lähtökohta on, että puhelinkeskustelut ovat ylipäätään luottamuksellisia. Nyt on tarkasteltavana tilanne, jossa tämä luottamuksellisuuden vaatimus on erityisen korostunut. Mikäli vanki ei voi täysin luottamuksellisesti keskustella avustajansa kanssa, hänen oikeutensa valmistella (tehokkaasti) puolustustaan voi ainakin ääritapauksessa vaarantua. Tämä koskee myös puhelinkeskusteluja.

Vankeinhoito-osasto toteaa lausunnossaan, että jo vangin osuuden kuuleminen avustajan kanssa käytävästä puhelinkeskustelusta vaarantaa yhteydenpidon luottamuksellisuuden. AOA Rautio yhtyi tähän käsitykseen. Tämä tarkoittaa hänen mukaansa mm. seuraavaa. Vankeusvangin ja hänen asianajajansa/yleisen oikeusavustajansa puhelusta ei saa kuunnella edes vangin osuutta. Muissakin tapauksissa jo pelkästään vangin osuuden kuuleminen puhelusta edellytti AOA:n mielestä samojen vaatimusten täyttymistä kuin varsinainen puhelunkuuntelukin.

Vankeinhoito-osasto oli asiaa selviteltäessä lähettänyt vankiloiden johtajille kirjeen, jossa näitä kehotettiin ryhtymään toimenpiteisiin vangin puhelinkeskustelujen luottamuksellisuuden takaamiseksi. Tämä huomioon ottaen AOA Rautio ei katsonut asian antavan aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että hän saattoi käsityksensä rikosseuraamusviraston tietoon, jota pyydettiin edelleen toimittamaan se tiedoksi vankiloiden johtajille.

AOA Raution päätös 1.11.2001, dnro 1841/2/00

TYÖ- JA KÄYTTÖRAHAN MAKSAMINEN VANGILLE

Kantelija arvosteli Konnunsuon keskusvankilan käytäntöä työ- ja käyttörahan maksamisessa silloin, kun vangit ovat estyneet tekemästä työtä vankilasta johtuvasta syystä. Kantelijan mukaan Konnunsuon keskusvankilassa maksetaan mainitulta ajalta vain käyttöraha, kun muissa vankiloissa hänen mielestään maksetaan ”täysi palkka”.

Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston tekemän selvityksen mukaan Helsingin, Turun, Sukevan, Pelson ja Hämeenlinnan keskusvankilat ovat maksaneet vangeille käyttörahaa ajalta, jonka vanki on ollut estynyt tekemästä työtä laitoksesta johtuvasta eli itsestään riippumattomasta syystä. Sen sijaan Riihimäen keskusvankilassa ja Keravan nuorisovankilassa käyttöraha on maksettu työrahan suuruisena, mikä johtaa vankeinhoito-osaston mukaan samaan lopputulokseen kuin työrahan maksaminen.

Selvityksestä kävi ilmi, että Konnunsuon keskusvankilan joidenkin vankien työhön osallistumisen estymisen syynä oli ollut valvontahenkilöstön vajaus mm. vuosiloma- ja vapaapäivistä johtuen. Selvityksen mukaan vankien työssäkäynnin edellytykset tulevat kuitenkin virkojen täytön ja uusien työjärjestelyjen myötä huomattavasti paranemaan.

AOA Rautio totesi kannanottonaan, että nimenomaista säännöstä siitä, miten kantelussa tarkoitetussa tilanteessa tulee menetellä työ- ja käyttörahan maksamisessa, ei ole. Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston lähtökohta on kuitenkin määräystä 1/011/99 annettaessa ollut, että työraha maksetaan vain tehdystä työstä. Konnunsuon keskusvankilassa ei voida katsoa menetellyn lain tai oikeusministeriön vankeinhoito-osaston määräyksen vastaisesti maksettaessa vain ns. korottamatonta käyttörahaa vangeille, jotka ovat laitoksesta johtuvasta syystä estyneet tekemästä työtä.

AOA totesi kuitenkin, että vaikka vangille ei suoranaisesti olekaan säädetty oikeutta työhön tai muuhun toimintaan, on lainsäätäjän tarkoituksena kuitenkin pidettävä, että vankila, rangaistukselle ja vankeuden täytäntöönpanolle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, tarjoaa vangille mahdollisuuden osallistua toimintaan. AOA huomautti myös, etteivät toimintaan sijoittamista ja siitä vapauttamista koskevat säännökset sisällä lainkaan säännöksiä tilanteesta, jossa vankila tosiasiassa ei kykene tarjoamaan toimintaa siitä kiinnostuneille vangeille. Näyttääkin siltä, ettei säännöksissä ole huomioitu kantelussa kyseessä olevan kaltaista tilannetta. Järjestelmä näyttää lähtevän siitä, että vankila kykenee tarjoamaan työtä tai muuta toimintaa, johon osallistumisesta puolestaan on säädetty maksettavaksi työraha. Tähän nähden AOA piti kantelijan vaatimusta ja joidenkin vankiloiden noudattamaa käytäntöä kohtuullisena ja suotavana, vaikka nimenomaisen säännöksen puuttuessa vangeille ei voidakaan yksinomaan näillä perusteilla yksiselitteisesti johtaa oikeutta työrahaan tai sitä suuruudeltaan vastaavaan korvaukseen työnteon estyessä vangista riippumattomista syistä.

AOA näki asian ongelmallisena myös vankien tasapuolisen kohtelun kannalta. Jos vangille tulee, ainakin muutoin kuin satunnaisesti ja vähäisessä määrin, taloudellisia menetyksiä sen vuoksi, että työhön osallistuminen hänestä riippumattomista, laitoksesta johtuvista syistä estyy, vanki ei ole taloudellisesti tasavertaisessa asemassa niihin vankeihin nähden, joiden kohdalle tällaista ei satu.

AOA Raution päätös 23.11.2001, dnro 144/4/00

TUTKINTAVANGIN VAPAUTTAMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että häntä ei viipymättä vapautettu vankilasta sen jälkeen kun hovioikeus oli määrännyt hänet päästettäväksi heti vapaaksi tutkintavankeudesta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelija oli kannellut vangitsemispäätöksestään Kouvolan hovioikeuteen. Hovioikeus päätti perjantaina klo 13 alkaneessa istunnossa, ettei ollut enää syytä pitää kantelijaa vangittuna tutkittavana olevan asian vuoksi ja määräsi, että hänet tuli heti päästää vapaaksi, ellei muuta syytä hänen vangittuna pitämiseensä ollut.

Vaikka kantelijan olinpaikkaa tarkistettiin, niin hovioikeuden esittelijän telefaxilla klo 16 aikaan lähettämä vapauttamispäätös meni Mikkelin lääninvankilaan, vaikka kantelija tosiasiassa oli käräjämatkalla Konnunsuon keskusvankilassa. Mikkelistä saadun selvityksen mukaan sinne lähetettyä telefaxia ei ole löytynyt myöskään sieltä.

Osittain sattumavaraisten tapahtumien johdosta Konnunsuon keskusvankilaan kuitenkin välittyi tieto vapauttamispäätöksestä. Kantelija oli selvityksen mukaan ollut vapaa lähtemään vankilasta klo 21 eli noin viisi tuntia sen jälkeen kun hovioikeus oli toimittanut päätöksensä tiedoksi vankeinhoitoviranomaisille.

AOA Rautio totesi, että vapaudenriiston tulee olla laillista kaiken aikaa. Sen jälkeen kun hovioikeus päätti, ettei kantelijaa ollut tutkittavana olleen rikosasian vuoksi ollut pidettävä vangittuna, ei ollut enää laillista perustetta pitää häntä vangittuna.

AOA:n mukaan on ymmärrettävää, että vapauttamispäätöksen täytäntöönpano jo käytännön syistä vie jonkin aikaa. Kysymys onkin siitä, kuinka pitkä aika on hyväksyttävissä. Ratkaisu riippuu luonnollisesti kunkin yksittäistapauksen erityispiirteistä.

AOA totesi, että kun kysymys on perustuslaissa turvatusta henkilökohtaisesta vapaudesta, tulisi viranomaisten toimia korostetun ripeästi. Syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun laissa säädetty aikaraja (vuorokausi) korvauksen saamiselle ko. lain perusteella ei ole ratkaiseva kriteeri arvioitaessa, ovatko viranomaiset toimineet asianmukaisesti. Vapauttamisen on tapahduttava joutuisammin.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella hovioikeus on ilman aiheetonta viivytystä käsitellyt kantelun ja ryhtynyt toimiin saattaakseen tiedon päätöksestään vankeinhoitoviranomaisille kantelijan vapauttamista varten. Päätöksen toimittaminen väärään vankilaan ei AOA:n mukaan tässä tapauksessa ollut johtunut moitittavasta huolimattomuudesta.

AOA kuitenkin korosti, että kysymys on ollut niin tärkeästä päätöksestä, että telefax-sanoman perillemeno olisi tullut varmistaa puhelimitse ja tälläkin tavalla varmistaa päätöksen nopeaa täytäntöönpanoa. Tässä tapauksessa kysymys oli vielä virka-ajan päättymishetkistä juuri ennen viikonloppua. Asian kääntöpuoli on, että vastaanottajan tulee voida varmistua sanoman lähettäjästä.

Kouvolan hovioikeuden presidentti on ilmoittanut, että varmistus tullaankin vastaavanlaisissa tapauksissa jatkossa tekemään ja että henkilökunnalle on annettu asiasta kirjallinen ohje. Myös Mikkelin lääninvankila on ilmoittanut korostaneensa telefax-sanomien seuraamisen merkitystä.

Tapahtumia kokonaisuutena harkitessaan AOA katsoi, että vapauttaminen on perjantaiiltana virka-ajan päätyttyä saatu hoidettua siinä määrin viipymättä, että asia ei antanut aihetta arvostella viranomaisten toimenpiteitä enemmälti.

AOA toimitti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi kaikille hovioikeuksille, jotta vastaavanlaiset ongelmatilanteet voitaisiin välttää vastaisuudessa. AOA kiinnitti lisäksi rikosseuraamusviraston huomiota sen varmistamiseen, että vapauttamiset hoidetaan viipymättä myös virka-ajan jälkeen.

AOA Raution päätös 13.12.2001, dnro 951/4/00

POLIISI

POLIISIIN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Kertomusvuonna poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuului kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Jonkalle*. Hänen tultuaan valituksi valtionneuvoston apulaisoikeuskansleriksi poliisiasiat siirtyivät 1.10.2001 apulaisoikeusasiamiehenä aloittaneen *Raution* hoitoon. Myös OA *Lehtimaja* ja AOA *Paunio* ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskevia kanteluita. Poliisiasioiden pääesittelijä kertomusvuonna oli oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna ratkaistiin 320 poliisin toiminnasta tehtyä kantelua eli hiukan vähemmän kuin edellisvuonna (364). Kysymys lienee kuitenkin pikemminkin kanslian henkilövaihdosten vaikutuksesta kuin siitä, että poliisia koskevat kantelut olisivat vähentyneet. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että oikeuskanslerinvirastossa on viime vuosina ratkaistu n. 150 poliisikantelua. Oikeuskanslerinvirasto siirtää osan sinne tehdyistä poliisikanteluista oikeusasiamiehelle, koska oikeuskansleri on vapautettu valvontavelvollisuudesta asioissa, jotka koskevat eräitä pakkokeinolaissa säädeltyjä vapauden rajoittamista koskevia pakkotoimia ja muita vapauden riistoja sekä laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan (mm. poliisivankilat).

Poliisikantelujen osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on viime vuosina vaihdellut 10 ja 15 %:n välillä. Ne näyttävät myös tilastojen mukaan johtavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Tästä ei kuitenkaan voida esittää pitkälle meneviä arvioita poliisitoiminnan yleisestä tasosta. Luvut ovat tällaiseen tarkasteluun liian pieniä. Eräänä selityksenä kantelujen määrään ja toimenpideprosenttiin voi olla poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta.

Valtaosa poliisiin kohdistuneista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Tyypillisiä poliisikanteluita ovat kirjoitukset, joissa katsotaan, että esitutkinta on puutteellinen tai pidetään virheellisenä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa taikka arvostellaan tutkinnan kestoa. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys, että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta, esimerkiksi siirtää sen paikallispoliisista keskusrikospoliisille. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää esitutkinnan toimittamista tai muutoin määrätä esitutkinnasta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, joten yksityishenkilön tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi määrätä. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Ei ole myöskään harvinaista, että kantelijat arvostelevat poliisin käyttäytymistä tai puolueelliseksi koettua menettelyä. Poliisin suhtautuminen esimerkiksi erilaisiin vähemmistöryhmiin tulee aika ajoin kanteluissa esiin ja varsinkin se, minkälaisen kuvan poliisi virallisella tiedottamisellaan tai myös esiintymisillään muutoin antaa asenteistaan.

Poliisia koskevat kanteluratkaisut eivät kertomusvuonna aiheiltaan mainittavasti poikenneet viime vuosista. Esimerkiksi esitutkinnan viivästymisiä tuli esiin viime vuonnakin. Esillä olivat myös erilaisten pakkokeinojen ja muiden poliisin toimenpiteiden edellytykset, erityisesti niille asetettujen näyttökynnysten punninta ja

päätösten asianmukainen perusteleminen. Kun pakkokeinoilla puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin, on niiden edellytyksiä tulkittava ahtaasti. Näiden oikeuksien suoja vesittyy, mikäli pakkotoimien aineellisten edellytysten lisäksi niitä koskevia näyttökynnyksiä ei tulkittaisi perusoikeusmyönteisesti.

Kanteluasioiden ja omina aloitteina tutkittujen asioiden (joita ratkaistiin kertomusvuonna 6) lisäksi poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat tarkastukset. Niitä toimitetaan lähinnä kihlakuntien poliisilaitoksilla ja läänien poliisiosastoilla. Kertomusvuonna tarkastustoiminta oli apulaisoikeusasiamiehen vaihtumisen vuoksi poliisin osalta normaalia jonkin verran vähäisempää.

Tarkastukset eivät ole yllätysluontoisia vaan etukäteen valmisteltuja siten, että hankitaan asiakirjamateriaalia: esimerkiksi selvityksiä kiinniotoista ja pidätyksistä sekä muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista jne. Tämän aineiston pohjalta tarkastuksella selvitellään tapauksia tarpeen mukaan tarkemmin. Tarkastushavainnot voivat johtaa esimerkiksi siihen, että asia otetaan tutkittavaksi omana aloitteena. Tarkastustoiminta ja kantelujen tutkiminen tukevat toisiaan: kantelujen perusteella voidaan suunnata tarkastustoimintaa ja tarkastuksilla puolestaan saadaan kantelujen ratkaisemisen ja yleisemminkin laillisuusvalvonnan kannalta hyödyllistä tietoa poliisitoiminnasta.

Tarkastustoiminnassa on pyritty toteuttamaan painopisteajattelua. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeäksi. On myös pyritty keskittymään alueille, joissa muu valvonta ja oikeusturvatakeet (esim. ei muutoksenhakumahdollisuutta) syystä tai toisesta eivät ole kattavia. Luonnollisesti vapautensa menettäneiden olosuhteisiin eli lähinnä poliisivankiloihin tutustuminen kuuluu tarkastusten ohjelmaan. Painopistealueet tarkastuksissa tai muussa oma-aloitteisessa laillisuusvalvonnassa vaihtelevat jonkin verran vuosittain. Viime vuonna jatkettiin edelleen telepakkokeinojen käytön ja sen valvonnan kehittymisen seurantaa (ks. tästä s. 77).

Oikeusasiamiehen tarkastukset eivät luonnollisesti voi kattaa koko poliisihallinnon kenttää. Ilahduttavaa onkin se, että poliisin sisäistä tarkastustoimintaa ollaan kehittämässä ja jatkossa on mielenkiintoista nähdä sen tuloksia.

HALLINNONALAN OIKEUSTILASTA

Poliisin toimintaympäristö muuttuu koko ajan yhä kansainvälisemmäksi. Myös järjestäytynyt rikollisuus asettaa poliisin entistä vaikeampien ongelmien eteen. Erityisesti vuoden 2001 syyskuun terrori-iskun seurauksena oikeus- ja sisäasiat nousivat EU:ssakin varsin korkealle asialistalla ja erilaisia hankkeita myös poliisitoiminnan tehostamiseksi pantiin alulle tai ne saivat lisävauhtia. Lisäksi esimerkiksi rikoslakiin kaavaillaan säädettäväksi oma lukua ns. terrorismirikoksista.

Kertomusvuonna alkoi myös Schengenin säännöstön täysimääräinen soveltaminen. Sen mukanaan tuoman lisääntyneen liikkumisvapauden vastapainona ovat mm. SIS-tietojärjestelmä (esim. erilaisia etsintäkuulutuksia koko Schengen-alueelta) sekä tiivistyvä kansainvälinen poliisiyhteistyö, myös esimerkiksi valtioiden rajojen yli jatkuva tarkkailu ja takaa-ajo.

Periaatteellisesti merkittävä uudistus oli kertomusvuonna voimaan tullut poliisilain muutos, jolla poliisi sai mm. valtuudet eräisiin ns. epäsovinnaisiin rikostutkinta- ja rikostorjuntakeinoihin (valeosto ja peitetoiminta). Sisäasiainmi-

nisteriön tulee vuosittain antaa oikeusasiamiehelle kertomus peitetoiminnan käytöstä (ks. s. 83).

Valmisteltavana oli edelleen esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistaminen (ks. OA:n kertomus 1999 s. 141), jota koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle keväällä 2002. Sen sijaan apulaisoikeusasiamiesten jo vuosien ajan tarpeellisena pitämä poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien säännösten kehittäminen ei ole edennyt suunnitellulla tavalla: asiaa koskeva hallituksen esitys lienee odotettavissa vasta vuonna 2003.

Muusta lainsäädännöstä voidaan mainita eduskunnan helmikuussa 2002 hyväksymä turva-alan kokonaisuudistus, jolla mm. selkeytettiin yhteiskunnan ylläpitämien ja yksityisten turvallisuuspalvelujen rajanvetoa sekä keväällä 2002 annettu hallituksen esitys järjestyslaiksi, jolla on tarkoitus korvata kuntien järjestyssäännöt samoin kuin maaliskuun alussa 2002 voimaan tullut ampuma-aselainsäädännön kokonaisuudistuksen II-vaihe.

TARKASTUSHAVAINTOJA

Tarkastuskohteet olivat kertomusvuonna varsin erityyppisiä. Poliisilaitosten kokonaistarkastuksia ollut kuin yksi. Näin ollen laajempia kokoavia havaintoja ei ole esitettävissä muuta kuin telepakkokeinojen käytön osalta (näistä ks. s. 77). Seuraavassa kuitenkin joitain erillishuomioita.

Poliisikoulussa keskusteltiin oppilaiden valintaperusteista ja niihin liittyvistä ongelmista, erityisesti vaikeuksista saada kouluun eri vähemmistöjen (esim. maahanmuuttajat, romanit, saamelaiset) edustajia.

Juvan kihlakunnan poliisilaitoksella kävi ilmi, että pidätetyille ei ollut voitu tarjota sisäasiainministeriön ohjeen mukaista mahdollisuutta päivittäiseen tunnin ulkoiluun.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen huumerikosyksikön tarkastuksella keskusteltiin huumausrikollisuuden voimakkaasta kasvusta. Pakkokeinojen käyttö, varsinkin vangitsemisoikeudenkäynnit, vievät valtaosan tutkinnanjohtajien työpäivistä. Poliisin puolelta tuotiin esiin tarve todistajien suojeluun ja se, että oma-aloitteinen rikoksen selvittäminen tulisi nykyistä enemmän ottaa rangaistuksessa huomioon. Poliisilaitoksen valmiusyksikön (ns. Karhu-ryhmä)tarkastuksella tutustuttiin ryhmän toimintaan ja kalustoon.

Keskusrikospoliisin Joensuun yksikön tarkastuksella perehdyttiin erityisesti kansainväliseen poliisiyhteistyöhön Venäjän viranomaisten kanssa. Yhteistyön kerrottiin toimivan varsin hyvin, vaikka Venäjällä yhteistyökumppaneita onkin varsin paljon. Suomen puolella keskusrikospoliisi toimii keskusviranomaisena jatkuvasti lisääntyvissä oikeus- ja virka-apuasioissa. Suurimpana uhkana pidettiin huumausainerikollisuutta lieveilmiöineen.

Poliisihallinnon tarkastukset 2001

Vantaan kihlakunnan poliisivankila	15.2.2001
Keskusrikospoliisi - telekuuntelu	15.2.2001
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos - huumerikosyksikkö	21.3.2001
Keskusrikospoliisi - itäisen alueen Joensuun yksikkö	10.5.2001
Poliisikoulu	14.5.2001
Juvan kihlakunnan poliisilaitos	12.7.2001
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos - valmiusyksikkötoiminta	3.10.2001

LAUSUNTO

LAUSUNTO NS. PUTKALAISTA

Sisäasiainministeriö varasi eduskunnan oikeusasiamiehelle mahdollisuuden lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelua koskevaksi lainsäädännöksi (ns. putkalaki).

AOA Rautio totesi, että pidätettyjen ja kiinni otettujen kohtelua koskevien säännösten puutteellisuuteen on eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin vuosien varrella kiinnittänyt useita kertoja huomiota. Laintasoinen sääntely on tarpeen. Lakia tarkentavia säännöksiä annettaessa tulisi tarkasti huolehtia siitä, että alemmantasoisilla säännöksillä ei laajenneta perusoikeusrajoituksia vaan pikemminkin pyritään ne käytännön tasolla turvaamaan.

Käytännössä olisi erittäin merkittävä muutos, mikäli poliisi veisi ns. rauhalliset päihtyneet selviämisasemalle. Perusajatus on AOA:n mielestä sinänsä oikea, mutta asia vaatinee laajaa lisävalmistelua.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että tapaamisia, kirjeenvaihtoa ja puheluja koskevissa säännöksissä asianajajat ja yleiset oikeusavustajat on asetettu muista asiamiehistä poikkeavaan asemaan. Tarve luottamukselliseen yhteydenpitoon ei AOA:n käsityksen mukaan ainakaan periaatteellisella tasolla vaihtele sen mukaan, onko avustajana asianajaja tai esimerkiksi yksityisen lakiasiaintoimiston lakimies.

Kun oikeus tehokkaasti puolustautua ja itse valita avustajansa on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinaluetta, ei näitä oikeuksia tulisi AOA:n mukaan vesittää ilman erityisen painavia perusteita. Ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ei ollut tässä suhteessa AOA:n mielestä perusteltu hyväksyttävästi. Lisäksi AOA otti esiin vankien puhelujen valvonnan ongelmallisuuden perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

AOA:n mukaan lasten ja nuorten asemaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja konkretisoida, mitä lapsen iästä ja kehitysvaiheesta johtuvat tarpeet ovat ja mitä ne tässä yhteydessä vaikuttavat lapsen kohteluun.

Lisäksi AOA otti erityisesti esille, että ehdotetun vapautensa menettäneen teknisen valvonnan edellytykset on säännelty erittäin väljästi kun otetaan huomioon, kuinka intensiivistä tämä valvonta voi olla. AOA käsitteli myös terveydenhuoltoa koskevia säännöksiä korostaen hoitotilanteen vaatimaa yksityisyyttä ja luottamuksellisuutta.

AOA Raution kirje sisäasiainministeriölle 9.11.2001, dnro 2610/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

ESITUTKINNAN VIIVÄSTYMINEN

Kaksi Sodankylän kihlakunnan poliisimiestä arvosteli heihin kohdistetun rikosilmoituksen käsittelyä.

Saatujen selvitysten mukaan poliisin kiinni ottama henkilö väitti elokuussa 1997 syylliseksi epäiltynä kuulusteltaessa, että edellä mainitun kantelun tehneet poliisimiehet olivat pahoinpidelleet häntä. Marraskuussa 1997 keskusrikospoliisi kuulusteli pahoinpitelyväitteen esittäjää Sodankylän kihlakunnan nimismiehen pyynnöstä asianomistajana, jolloin hän perui väitteensä. Asiassa kirjattiin rikosilmoitus Sodankylässä maaliskuussa 1998. Sodankylän kihlakunnan komisario lähetti heinäkuussa 1998 jutun asiakirjat Rovaniemen kihlakunnan syyttäjänvirastoon pyytäen asiassa syyttäjän kannanottoa. Johtava

kihlakunnansyyttäjä siirsi asian kihlakunnansyyttäjälle, joka vastasi komisariolle, että asia lienee poliisin sisällä ratkaistava, koska teko on tehty ennen lainmuutosta (esitutkintalaki 14 § 2), jonka mukaan poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnanjohtajana toimii syyttäjä. Kanteluasian selvittelyn yhteydessä Sodankylän kihlakunnan komisario teki marraskuussa 1999 Lapin lääninhallituksen poliisiylitarkastajalta saamansa ohjeen mukaisesti asiassa tutkinnanlopettamispäätöksen.

AOA Jonkka totesi ensinnäkin, että rikosilmoitus oli laiminlyöty kirjata viipymättä. Asiassa ei ollut myöskään esitetty hyväksyttäviä syitä sille, että esitutkintaa ei ollut viipymättä saatettu päätökseen asianomistajan kuulustelun jälkeen, vaan asia oli tämänkin jälkeen ollut vireillä noin kaksi vuotta. Esitutkinta on päätettävä viipymättä, mikäli epäilyt osoittautuvat aiheettomiksi. Asian viipyminen johtui ainakin osittain tutkinnanjohdon epäselvyydestä. Lisäksi tilannetta hämärsi edellä mainittu lainmuutos ja se, miten oli suhtauduttava ennen lain voimaantuloa tehtyihin tekoihin.

AOA yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän ja sisäasiainministeriön poliisiosaston kantaan siitä, että syyttäjä on tutkinnanjohtaja myös sellaisten epäiltyjen rikosten osalta, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Näin ollen Rovaniemen johtavan kihlakunnansyyttäjän olisi tässä tapauksessa tullut määrätä asialle tutkinnanjohtajaksi kihlakunnansyyttäjä, joka puolestaan olisi päättänyt, jatketaanko esitutkintaa vai päätetäänkö se. AOA:n mukaan virheellistä oli näin ollen myös se, että esitutkinnan lopettamisesta päätti poliisimies. Tosin tämäkin päätös tehtiin vasta yli vuosi sen jälkeen kun asiassa oli saatu syyttäjän kannanotto.

AOA kiinnitti nimismiehen ja komisarion huomiota velvollisuuteen kirjata rikosilmoitus viipymättä. Lisäksi AOA kiinnitti asian tutkinnanjohtajana toimineen komisarion huomiota velvollisuuteen suorittaa esitutkinta ja siihen kuuluvat toimenpiteet ilman aiheetonta viivytystä. Vielä AOA saattoi käsityksensä esitutkintalain 14 §:n 2 momentin soveltamisesta komisarion ja Lapin lääninhallituksen poliisitarkastajan sekä Rovaniemen kihlakunnan johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Jonkan päätös 9.1.2001, dnro 1966/4/99

Poliisimiestä koskevan rikosilmoituksen käsittelyn viipymisestä oli kysymys myös tapauksessa, jossa kantelija oli tehnyt poliisille rikosilmoituksen samalla kertaa sekä yksityishenkilöstä että poliisimiehestä. Poliisimiehen osalta asia kuului virallisen syyttäjän tutkinnanjohtoon.

AOA Jonkka totesi, että rikosilmoitusjäljennös olisi tullut viivytyksettä siirtää asiallisesti toimivaltaiselle syyttäjäyksikölle syyttäjä-tutkinnanjohtajan määräämistä varten. Nyt ilmoitukseen tutkinnanjohtajaksi kirjattu Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario oli tehnyt näin vasta noin vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä. AOA korosti, ettei poliisilla ole tämänkaltaisissa tilanteissa harkintavaltaa, vaan poliisimiehen epäiltyä rikosta koskeva asia on siirrettävä syyttäjälle, jonka tehtävänä on mm. harkita, toimitetaanko asiassa esitutkinta ja onko asiassa suoritettava ns. alustavaa tutkintaa.

Rikoskomisarion menettelyn johdosta asian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt, kun toimivaltainen tutkinnanjohtaja eli syyttäjä oli päässyt tutustumaan asiaan vasta vuoden kuluttua ilmoituksesta. AOA saattoi käsityksenä rikoskomisarion menettelystä tämän tietoon.

Asiassa kiinnitettiin rikoskomisarion ja Kuopion seudun kihlakunnan poliisilaitoksen rikosylikonstaapelin huomiota myös siihen, että hyvä

viranomaistapa edellyttää, että virkamies vastaa hänelle tehtyihin tiedusteluihin.

AOA Jonkan päätös 26.4.2001, dnro 2468/4/00

Esitutkintapöytäkirjan toimittamisviiveestä oli puolestaan kysymys tapauksessa, jossa rikoskomisario oli lähettänyt epäiltyä herjausrikosta koskevassa asiassa tehdyn esitutkintapöytäkirjan syyttäjälle noin 10 kuukauden kuluttua esitutkinnan päättämisestä. Syyttäjä oli tämän jälkeen tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen sillä perusteella, että epäillyn herjausrikoksen syyteoikeus oli jo vanhentunut. Vanhentuminen oli tapahtunut esitutkintapöytäkirjan valmistumisen jälkeen.

Rikoskomisario perusteli selityksessään asiakirjojen lähettämisen viipymistä sillä, että hän oli esitutkinnan päättämisen jälkeen pitkään harkinnut, onko asiassa tapahtunut rikosta. Selvityksen mukaan tutkinnanjohtaja ei ollut harkintaa suorittaessaan tarkistanut epäillyn rikoksen vanhentumisaikaa, vaan oli luottanut muistikuvaansa asiasta.

AOA Jonkka lausui kannanottonaan seuraavan.

Esitutkintalaissa ei ole säädetty mitään nimenomaista määräaikaa sille, kuinka nopeasti esitutkinnan päättämisen jälkeen esitutkintapöytäkirja on toimitettava syyttäjälle syyteharkintaa varten, tai tehtävä päätös olla toimittamatta asiaa syyttäjälle. Kaikki toimenpiteet esitutkinnassa on kuitenkin esitutkintalain 6 §:n mukaan tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Tutkinnanjohtajan tulee epäselvissä tapauksissa toimittaa asia syyttäjälle, eikä enää tässä vaiheessa pitkittää käsittelyä jättämällä asiaa ”hautumaan.” Poliisin tehtävänä on ensisijaisesti tutkia epäiltyjä rikoksia eikä päättää rikoksista epäiltyjen syyllisyydestä.

Ratkaisun tekevän tutkinnanjohtajan on huolehdittava siitä, ettei tutkittavina olevien rikosten syyteoikeus vanhene päätöksen viipymisen vuoksi.

Rikoskomisario ei ole selvityksessään esittänyt hyväksyttäviä perusteita sille, että ratkaisun tekeminen esitutkinnan päättymisen jälkeen on kestänyt asiassa näin kauan. Rikoskomisario on näin laiminlyönyt esitutkintalain mukaisen velvollisuutensa. Hänen olisi tullut asian viipyessä ehdottomasti tarkistaa tutkittavina olleiden rikosten vanhentumisajat, eikä luottaa pelkkään muistikuvaansa asiasta.

AOA antoi rikoskomisariolle huomautuksen lainvastaisena pitämästään menettelystä.

AOA Jonkan päätös 6.2.2001, dnro 1837/4/99

AUTON AVAINTEN OTTAMINEN POLIISIN HALTUUN KORTITTOMALTA

Kantelija arvosteli Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipartiota siitä, että poliisipartio oli ottanut auton avaimet haltuunsa sen jälkeen kun kantelija oli jäänyt kiinni ajo-oikeudetta ajosta.

Poliisilaitos perusteli selvityksessään avainten haltuunottamista sillä, että kantelija oli jäänyt ajo-oikeudetta ajosta kiinni toistamiseen saman päivän aikana. Poliisilaitos totesi menettelyn olevan yleisen poliisikäytännön mukainen.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto hyväksyi lausunnossaan menettelyn. Poliisiosasto viittasi poliisilain säännökseen, minkä mukaan poliisilla on oikeus ottaa henkilö kiinni ja pitää hänet säilössä, jos hänen käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Sama oikeus on myös silloin, jos henkilö käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuu-

delle. Poliisiosasto katsoi, että kun poliisilla on oikeus tällaisessa tapauksessa ottaa henkilö kiinni, voi se lievempää keinoa käyttäen estää uuden rikoksen ottamalla avaimet haltuunsa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Poliisiosaston lausunnossa viitattua poliisilain säännöstä ei voida tulkita sillä tavoin väljästi, että poliisilla olisi oikeus ottaa auton avaimet haltuunsa pelkästään sillä perusteella, että henkilön epäillään lähtevän ajamaan ilman ajokorttia. Poliisiosaston viittaamassa lainkohdassa on tyhjentävästi lueteltu ne teot, joiden ehkäisemiseksi voidaan ryhtyä säännöksessä tarkoitettuihin tai sitä lievempiin toimiin. Ajo-oikeudetta ajamista ei voida sellaisenaan pitää lainkohdassa tarkoitettuina rikostyyppeinä, ei ainakaan silloin, kun kyse on normaalin ajotaidon omaavasta henkilöstä.

Pelkän ajo-oikeudetta ajon ei myöskään voitu vallinneissa oloissa katsoa aiheuttavan sellaista vaaraa yleiselle turvallisuudelle, että tällä perusteella olisi avainten poisottaminen ollut perusteltua. Poliisi ei ollut selvityksessään edes väittänyt, että henkilön ajotapa olisi ollut vaaraa aiheuttava. Esimerkiksi rattijuopumustapauksessa tilannetta voidaan arvioida toisin.

AOA korosti myös sitä, ettei poliisilaissa poliisille määritellystä tehtävästä toimia rikoksia ennalta ehkäisevästi voida johtaa yleistä valtaa puuttua ihmisten oikeuksiin. Julkisen vallan käyttämisen ja ihmisten oikeuksiin puuttumisen tulee perustua nimenomaiseen lain säännökseen.

AOA saattoi käsityksensä Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon. Lisäksi AOA kehotti sisäasiainministeriön poliisiosastoa harkitsemaan ohjeistuksensa täsmentämistä tältä osin. Hän pyysi poliisiosastoa ilmoittamaan 30.3.2001 mennessä toimenpiteistään.

AOA Jonkan päätös 26.1.2001, dnro 1877/4/99

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ilmoitti 20.2.2001 päivätyllä kirjeellään laittaneensa AOA:n vastauksen poliisin TiimiFoorumin ajankohtaista-taululle sekä lyhennelmän siitä ylijohdon kannanotot-taululle.

RIKOSYLITARKASTAJAN PIDÄTTÄMINEN VIRANTOIMITUKSESTA

Sisäasiainministeriön poliisiosaston rikosylitarkastaja kanteli virantoimituksesta pidättämisensä jatkumisesta. Lähes kaksi ja puoli vuotta aiemmin tehdyn pidättämispäätöksen perusteena oli ollut esitutkinta, joka oli käynnistetty rikosylitarkastajaan kohdistuneiden useiden rikosepäilyjen johdosta. Tämän epäiltiin syyllistyneen mm. törkeään veropetokseen, väärennykseen ja lahjuksen ottamiseen. Virkamieslautakunta ja korkein hallinto-oikeus olivat katsoneet, että virantoimituksesta pidättämiseen oli ollut laillinen peruste. Sen jälkeen virallinen syyttäjä oli nostanut rikosylitarkastajaa vastaan syytteen käräjäoikeudessa, joka oli tuominnut tämän väärennyksestä sakkorangaistukseen, sekä hovioikeudessa, joka oli puolestaan hylännyt syytteen lahjusrikkomuksesta. Näistä ensi asteen tuomioista oli valitettu. Ministeriössä oli tässä vaiheessa harkittu uudelleen kysymystä virantoimituksesta pidättämisestä mutta päädytty siihen, että pidättämiselle oli edelleen olemassa perusteet. Ministeriö ei katsonut olevan aihetta tehdä asiassa uutta hallintopäätöstä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Virantoimituksesta pidättämisen perusteena olleet rikosepäilyt olivat esitutkinnan valmistumisen, syyteharkinnan ja ensi asteen tuomioistuinratkaisujen myötä huomattavasti täsmentyneet ja selvästi lieventyneet ainakin mitä tuli

tekojen rikosoikeudelliseen luonnehdintaan. Ainakaan kaikkia alkuperäisen pidättämispäätöksen perusteita ei enää ollut. Virkamieslautakunta ja korkein hallinto-oikeus eivät olleet ottaneet kantaa pidättämisen lainmukaisuuteen tässä muuttuneessa tilanteessa. Ministeriö oli päättänyt jatkaa virantoimituksesta pidättämistä, mutta kantelijalle ei ollut annettu mahdollisuutta saattaa tätä hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevaa ratkaisua tuomioistuimen tutkittavaksi niin kuin perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa oli tarkoitettu.

OA:n mukaan ministeriön olisi pitänyt viimeistään siinä vaiheessa, kun rikosasioissa oli annettu ensi asteen tuomioistuinratkaisut, jo viran puolesta harkita, oliko virantoimituksesta pidättämiselle ollut edelleen perusteita, ja tehdä asiassa tätä koskeva uusi valituskelpoinen hallintopäätös. Tähän olisi ollut aihetta erityisesti siitä syystä, että sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisijohtaja oli kirjallisesti esittänyt virantoimituksesta pidättämisen päättämistä sen jälkeen, kun huomattava osa rikosylitarkastajaa vastaan ajettuja syytteitä oli tullut ensi asteen tuomioistuinkäsittelyssä hylätyksi. OA saattoi tämän käsityksensä ministeriön tietoon.

OA Lehtimajan päätös 31.1.2001, dnro 2434/4/00

Sisäasiainministeriö otti asian uudelleen harkittavakseen ja päätti 9.2.2001, että virantoimituksesta pidättäminen päättyi 15.2.2001.

Edellä selostettua kanteluasiaa (2434/4/00) tutkittaessa kävi ilmi, että asiaa koskeva lainsäädäntö voi antaa aihetta erilaisiin tulkintoihin. OA Lehtimaja otti omasta aloitteestaan tutkittavakseen, oliko tältä osin tarvetta lainsäädännön kehittämiseen ja mahdollisten puutteiden korjaamiseen. Oikeusministeriön annettua asiassa lausuntonsa OA lausui kannanottonaan seuraavan.

Sääntelyn olennaisin puute oli OA:n mielestä siinä, ettei virantoimituksesta pidättämisestä päättäneelle viranomaiselle ole säädetty velvollisuutta omasta aloitteestaan arvioida, onko toimenpiteelle olosuhteiden ehkä olennaisestikin muututtua edelleen perusteita. Myöskään virkamiehen oikeudesta itse saada virantoimituksesta pidättämisestä uusi päätös viranomaiselta ei ole nimenomaisesti säädetty.

Kysymys on virkamiehen oikeusturvan kannalta tärkeä. OA ei pitänyt tyydyttävänä sitä, että asian sääntely oli lähinnä yleisten hallintooikeudellisten periaatteiden soveltamisen varassa. Ne eivät riittävän hyvin takaa yksittäistapausten asianmukaista käsittelyä. OA katsoi, että lailla tulisi säätää viranomaiselle velvollisuus seurata virantoimituksesta pidättämisen perusteita ja tarvittaessa olosuhteiden muuttuessa tehdä asiasta uusi päätös. Lisäksi voisi olla aihetta säätää viranomaisen velvollisuudesta ottaa asia pyydettäessä uudelleen käsiteltäväksi, jotta varmistettaisiin, että myös virkamies itse voisi halutessaan saada viranomaiselta uuden (valituskelpoisen) päätöksen asiassaan. Tämä koskee niin valtion virkamiehiä kuin kunnallisia viranhaltijoita sekä Suomen Pankin ja eduskunnan virkamiehiä. OA esitti valtioneuvostolle, että lainsäädäntöä edellä mainituilta osin sopivassa yhteydessä tarkistettaisiin. Hän saattoi esityksensä tiedoksi myös sisäasiainministeriön asettamalle kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnalle. OA pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan vuoden 2001 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin OA:n esitys oli mahdollisesti antanut aiheen.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 12.6.2001, dnro 326/2/01

Oikeusministeriö ilmoitti, että esitys viranomaisen käsittelyvelvollisuudesta otetaan huomioon valmisteltavana olevassa hallintolakiuudistuksessa. Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietinnössä (2002:6) esitettiin oikeusasiamiehen kannanottoon viitaten säädettäväksi virantoimituksen pidättämisen perusteiden seuraamisesta. Valtion virkamiesten osalta virantoimituksesta pidättämistä koskevia säännöksiä tultaneen valtiovarainministeriöstä saadun tiedon mukaan sopivassa yhteydessä tarkistamaan.

POLIISIVIRANOMAISTEN SOVELTAMAT OHJEET AHVENANMAALLA

Kantelija arvosteli poliisiviranomaisten menettelyä Maarianhaminassa toimitetun kotietsinnän yhteydessä. Selvityksestä kävi ilmi, että osa määräyksistä ja ohjeista, joihin sisäministeriö viittasi antamissaan selvityksissä ja jotka koskivat Ahvenanmaan poliisihallintoa oli saatavana ainoastaan suomen kielellä.

AOA Jonkka piti vallitsevaa asiantilaa vaikeasti hahmotettavana ja epätyydyttävänä. Hänen mukaan tämä tilanne vaikeutti poliisin toimintaa Ahvenanmaalla ja vaaransi oikeuturvaa maakunnassa. Jonkan käsityksen mukaan poliisin ylijohdon ja maakuntahallinnon tule tietää mikä normisto poliisihallinto soveltaa toiminnassaan maakunnassa.

AOA kehotti sisäasiainministeriötä ja maakuntahallitusta vuoden 2000 loppuun mennessä selvittämään mitkä määräykset, ohjeet ja muut normit, jotka poliisihallinto soveltaa Ahvenanmaalla sekä vastuu näiden normien kääntämisestä ruotsiksi.

AOA:n mukaan kysymystä sisäasiainministeriön velvollisuudesta kääntää poliisihallinnon normit ruotsiksi ja kysymystä milloin normeja sovelletaan Ahvenanmaalla ei voida välttämättä ratkaista samassa yhteydessä. Kääntämisvelvollisuutta on AOA:n käsityksen mukaan arvioitava perustuslain, Suomen asetuskokoelmaa koskevan sekä ministeriöiden ja valtion viranomaisten määräyskokoelmia koskevan lainsäädännön perusteella. Kielilain 10 §:n säännöstä voidaan myös käyttää lähtökohtana kun arvioidaan velvollisuutta kääntää asiakirja ruotsiksi.

Poliisinormin soveltamista Ahvenanmaalla taas on arvioitava Itsehallintolain ja poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun asetuksen perusteella. Kaikki normit, jotka koskevat valtakunnan toimivaltaa poliisiasioissa Ahvenanmaalla on oltava saatavissa maakunnan hallintokielellä ruotsiksi kun normit tulevat voimaan.

AOA:n käsityksen mukaan olisi vastuukysymysten selkiinnyttämiseksi saatava aikaan jatkuva neuvonpito sisäasiainministeriön ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen välillä. Tässä tarkoitettu neuvonpito voisi esim. tapahtua Ahvenanmaan poliisiyhteistyöneuvottelukunnan puitteissa, jossa sekä valtiovalta että maakuntahallitus ovat edustettuina. Neuvottelukunnassa käsitellään edellä mainitun asetuksen soveltamista koskevia kysymyksiä. Sisäasiainministeriö ja maakuntahallitus voisivat luonnollisesti neuvotella asioista parhaaksi katsomallaan tavalla. Tehtävänjaon selkiinnyttämistä sisäministeriön ja maakuntahallituksen välillä on pidettävä tärkeänä, jotta asioista voitaisiin käydä neuvonpitoa jo poliisihallinnon normien valmistelun yhteydessä.

AOA saattoi käsityksensä sisäasiainministeriölle ja maakuntahallitukselle tiedoksi.

AOA Jonkan päätös 9.3.2001, dnro 868/2/01

PÄIHTYNEEN KUULUSTELEMINEN

Törkeästä rattijuopumuksesta epäilty kantelija oli pyyntönsä mukaisesti kuulusteltu noin tunti sen jälkeen, kun hänen uloshengitysilmastaan oli mitattu alkoholia 0,66 mg/l. Poliisin arvion mukaan humalatila ei ollut vaikuttanut kantelijan ymmärrykseen tai aisteihin siten, ettei hän olisi ymmärtänyt kuulustelun merkitystä.

AOA Jonkka totesi päätöksessään, että kuulustelun lähtökohtana tulee olla, että kuulusteltava paitsi ymmärtää kuulustelun merkityksen myös kykenee vapaasti harkitsemaan kertomuksensa sisällön. Henkilön kyky tähän voi olla päihtymyksen vuoksi heikentynyt, minkä vuoksi päihtyneen kuulustelemiseen tulee suhtautua lähtökohtaisesti pidättyvästi. AOA katsoi tässä tapauksessa, että toisensuuntainen ratkaisu kuulustelun toimittamisesta olisi ollut oikeudellisesti paremmin perusteltavissa, vaikka kuulustelijan menettelyä ei voitukaan pitää lain vastaisena. AOA saattoi käsityksensä sisäasianministeriön poliisiosaston ja ko. poliisilaitoksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 14.3.2001, dnro 1403/4/99

AVUSTAJAN EPÄÄMINEN ESITUTKINNASSA JA RIKOSASIAN KOMMENTOINTI JULKISUUDESSA

Keskusrikospoliisi aloitti vuonna 1996 esitutkinnan, jossa oli kysymys nostokonealalla toimivien yhtiöiden johtohenkilöiden epäillyistä törkeistä veropetoksista. Syyttäjä teki asiassa keväällä 1998 syyttämättäjättämispäätökset. Asiasta nousi julkisuudessa laaja keskustelu ja oikeusasiamiehelle tehtiin asian tiimoilta useita kanteluja. Oikeusasiamies Lehtimaja ratkaisi asian vuonna 1999 siltä osin kuin oli kysymys mm. syyttämättäjättämispäätöksistä ja syyttäjän julkisuudessa esittämistä kommenteista (OA:n kertomus 1999 s. 184).

AOA Jonkan tutkittavana oli esitutkinnan lainmukaisuus. Kantelussa arvosteltiin laajasti poliisin toimintaa, esimerkiksi esitutkinnan aloittamista, sen suuntaamista ja massiivisuutta, käytettyjä pakkokeinoja sekä esitutkinnasta tiedottamista.

AOA katsoi, että asiassa tutkinnanjohtajana toiminut keskusrikospoliisin rikostarkastaja ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän päätti aloittaa esitutkinnan. Sen sijaan eräät muut tutkinnanjohtajan ja syyttäjän ratkaisut antoivat AOA:lle aihetta arvosteluun.

AOA ei pitänyt perusteltuna sitä, että verottajan ulkomailta hankkimaa aineistoa ei liitetty esitutkinta-aineistoon. Tosin kantelijat olivat saaneet aineistosta tiedon ja esittäneet kantansa siitä syyttäjälle ennen asian ratkaisua. AOA:n mukaan ei ollutkaan aihetta epäillä , että aineistoa olisi pyritty salaamaan kantelijoilta. AOA saattoi kuitenkin käsityksensä esitutkinta-aineiston kattavuudesta tutkinnanjohtajan ja asiassa syyttäjänä toimineen (tuolloisen) Turun kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA katsoi tutkinnanjohtajan menetelleen virheellisesti, kun tämä ei ollut sallinut erään epäillyn käyttää esitutkinnassa avustajanaan haluamaansa asianajajaa. Epäilty saa lain mukaan itse valita avustajansa lukuun ottamatta laissa nimenomaisesti lueteltuja tilanteita. Tutkinnanjohtaja ei tässä tapauksessa ollut esittänyt riittäviä perusteita menettelylleen. AOA:n mukaan asiaa koskeva lainsäädäntökin on osin puutteellista.

Yhden kotietsinnän osalta AOA piti kyseenalaisena, olivatko kotietsinnän edellytykset täyttyneet. Vaikkakaan tutkinnanjohtajan ei voitu katsoa menetelleen suoranaisesti lainvastaisesti, olisi AOA:n mukaan ollut perustellumpaa pidättäytyä tässä tapauksessa kotietsinnästä. Muilta osin kantelussa ei arvosteltujen laajojen kotiet-

sintöjen ja takavarikkojen eikä myöskään pidätysten kohdalla tullut esiin sellaista, joka olisi antanut aihetta toimenpiteisiin.

Lisäksi AOA piti varomattomana tutkinnanjohtajan eräässä TV-ohjelmassa esittämiä lausumia asiassa tehtyjen syyttämättäjättämispäätösten jälkeen. Tutkinnanjohtaja oli todennut, että asiassa olisi pitänyt syyttää ja että hänen käsityksensä mukaan tuomitsemiskynnyskin oli ylittynyt. AOA totesi, että poliisimiehen henkilökohtainen mielipide ei oikeuta häntä loukkaamaan syyttämättä jätettyjen oikeutta tulla pidetyksi syyttöminä. AOA viittasi erityisesti kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuun syyttömyysolettamaan.

Kantelussa oli vielä arvosteltu sitä, että kaikki asiassa syyllisiksi epäiltyinä kuulustellut henkilöt eivät olleet saaneet tietoa siitä, miten asia oli päättynyt. AOA:n mukaan syylliseksi epäiltynä kuulustellun henkilön tulee aina viipymättä saada tietää siitä, että esitutkinta/syyteharkinta on päättynyt siinäkin tapauksessa, ettei asia hänen kohdallaan johda syytteeseen. Hyvä syyttäjätapa olisi edellyttänyt, että syyttäjä olisi ilmoittanut myös niille epäiltynä kuulustelluille, joista ei katsottu olevan tarpeen tehdä syyttämättäjättämispäätöstä, että esitutkinta ei heidänkään kohdallaan johda syytteisiin.

AOA saattoi edellä selostetut käsityksensä tutkinnanjohtajana toimineen, nykyisen keskusrikospoliisin rikosylitarkastajan ja asiassa syyttäjänä toimineen, nykyisen Kankaanpään poliisipäällikön tietoon. Lisäksi AOA saattoi oikeusministeriön tietoon käsityksensä esitutkintalain uudistamistarpeesta (esitutkinta-avustajan epäämisperusteet).

AOA Jonkan päätös 16.3.2001, dnrot 1070/4/98 ja 1268/4/98

Poliisin julkisuudessa esiintymiseen liittyvät myös seuraavat kolme tapausta.

Ensimmäisessä niistä kantelijat arvostelivat sitä, että Kokkolan kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli oli Yleisradion televisio-ohjelmassa ”Kustkanalen” sanonut pitävänsä Seksuaalinen tasavertaisuus -nimisen yhdistyksen (SETA) toimintaa sekä homoseksuaalisuutta ”sairaana” ja katsoi, ettei sellaisia saisi lainkaan olla olemassa. Kantelijoiden mukaan hänen esittämänsä kannanotot olivat syrjiviä ja poliisin arvolle muutenkin sopimattomia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka poliisimiehellä poliisiasetuksen mukaan onkin velvollisuus myös yksityiselämässään käyttäytyä siten, ettei poliisin arvo siitä kärsi, oikeusasiamies ei ole puuttunut poliisimiesten edesottamuksiin näiden yksityiselämässä, ellei kysymys ole ollut esimerkiksi viran kannalta sopimattomien etuuksien vastaanottamisesta tai sellaisesta esiintymisestä, joka voidaan yleisön silmissä yhdistää poliisin virkarooliin.

Tässä tapauksessa konstaapeli oli ilmoittanut antaneensa televisiohaastattelun yksityishenkilönä eikä haastattelulla ollut suoraa yhteyttä hänen virkatehtäviinsä. Haastattelu oli kuitenkin annettu virka-aikana, poliisin toimitiloissa ja haastateltava oli esiintynyt poliisin virkapuvussa. Kuvaruudun tekstistä oli käynyt ilmi hänen virka-asemansa. Näin ollen hänen lausumansa oli voitu käsittää poliisimiehen viran puolesta esittämäksi mielipiteeksi, siitä huolimatta, ettei televisio-ohjelmassa ollut muuten annettu ymmärtää haastateltavan antaneen lausuntoja viran puolesta tai poliisikunnan edustajana. Näin ollen tuli pohdittavaksi, oliko konstaapeli haastattelussa lausunut jotakin sellaista, mitä hän virkaroolissaan ei olisi voinut lausua.

Sananvapaus kuuluu perusoikeutena myös poliisimiehille. Sekä valtion virkamieslaista että poliisilaista johtuu kuitenkin eräitä poliisimiehen virkarooliin liittyviä käyttäytymisvelvoitteita, jotka tosiasiallisesti rajoittavat poliisimiehen sanavapautta. Omia mielipiteitään esittäessään poliisimiehen tulee pysyä asiallisuuden rajoissa. Sellaisetkin mielipiteen ilmaisut, jotka vielä keskivertokansalaiselle voitaisiin sallia, eivät välttämättä sovi poliisimiehen julkisesti esittämiksi.

Yksittäisen poliisimiehen julkisesti esittämistä mielipiteistä tehdään helposti päätelmiä myös poliisin yleisestä suhtautumisesta ajan ilmiöihin. Ei ole merkityksetöntä, millainen kuva poliisin asenteista julkisuuteen välittyy. Poliisilla on yhteiskunnassamme keskeinen asema erityisesti vähemmistöjen turvaamisessa. Poliisi toimii näkyvällä paikalla julkisen vallan edustajana ja on siten avainasemassa pyrittäessä suvaitsevuuden lisäämiseen sekä syrjinnän ehkäisemiseen.

Kantelussa tarkoitetussa haastattelussa esitetyt mielipiteet olivat OA:n mielestä sen luonteisia, ettei poliisin edustajan sopinut sellaisia julkisesti esittää. Näistä saattoi päätellä poliisin suhtautuvan kielteisesti ja jopa halveksivasti seksuaalisiin vähemmistöihin.

OA:n mukaan ei ollut kuitenkaan syytä epäillä, että konstaapeli olisi kantelussa väitetyin tavoin syyllistynyt kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Hän katsoi tämän silti menetelleen virkavelvollisuutensa vastaisesti siinä, että haastattelu oli annettu virka-aikana poliisin toimitiloissa ja poliisin virkapuvussa. Tällä tavalla oli mahdollistettu sellaisen kuvan syntyminen, että kannanotto olisi esitetty viran puolesta tai poliisikunnan edustajana ja poliisimiehen roolissa.

Teon haitallisuusarvioinnissa tuli erityisesti ottaa huomioon poliisin tehtävä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen sekä kansalaisten tasa-arvon ja myös vähemmistöryhmien perusoikeuksien turvaajana. Kun konstaapelin tarkoituksena ei kuitenkaan ilmeisesti ollut esiintyä haastattelussa poliisin edustajana vaan yksityishenkilönä ja ”paikallispoliitikkona”, OA tyytyi antamaan hänelle vastaisen varalle huomautuksen sekä kiinnitti hänen huomiotaan poliisimiehen velvollisuuteen pidättäytyä vähemmistöjä loukkaavien lausuntojen julkisesta esittämisestä. OA lähetti päätöksen tiedoksi myös sisäasiainministeriölle sekä Länsi-Suomen lääninhallitukselle.

OA Lehtimajan päätös 18.12.2001, dnrot 568/4/01 ja 840/4/01

Toisessa tapauksessa oli kysymys poliisin lehdistötiedotteen asianmukaisuudesta.

Sanomalehdessä julkaistussa uutisessa ”Kebab-ravintolat kärsivät ilkivallasta Itä-Suomessa” kerrottiin Pieksämäen poliisin antaneen lehdistötiedotteen, jossa väitettiin erään kebab-ravintolan henkilökunnan pahoinpidelleen asiakkaansa sairaalakuntoon. Artikkelin mukaan kyseinen lehdistötiedote oli laadittu kuulematta ravintolan henkilökunnan versiota tapahtumista. Kirjoituksessa kerrotun perusteella heräsi kysymys poliisin tiedottamisen asianmukaisuudesta. Tämän vuoksi asia otettiin omana aloitteena tutkittavaksi.

Saadun selvityksen mukaan kebab-ravintolan asiakkaana ollut henkilö teki Pieksämäen kihlakunnan poliisilaitokselle rikosilmoituksen, jossa hän kertoi ravintolan henkilökunnan pahoinpidelleen häntä. Rikosilmoituksen tekemisen yhteydessä toimitettiin asianomistajan kuulustelu. Ravintolan kahta omistajaa kuultiin rikoksesta epäiltyinä seuraavana päivänä, jonka jälkeen asiassa tutkijaksi määrätty vanhempi konstaapeli laati lehdistötiedotteen toimitettavaksi eräälle ilmaisjakelulehdelle. Myös muut tiedotusvälineet saivat tietoja kyseisestä tiedotteesta.

Tiedotteessa todettiin, että edellisenä lauantaina aamuyöstä kyseisessä kebab-ravintolassa sattui ”välikohtaus, jonka seurauksena henkilökuntaan kuuluvat henkilöt pahoinpitelivät asiakkaana olleen nuoren miehen sairaalakuntoon. Poliisin tietoon on tullut samassa paikassa, samana yönä sattunut toinenkin pahoinpitely henkilökunnan toimesta. Poliisi pyytää tapaukset nähneitä henkilöitä ottamaan yhteyttä Pieksämäen poliisiin asian selvittämiseksi”.

AOA Jonkan mukaan poliisin tiedottamisen asianmukaisuudessa on viime kädessä kysymys poliisin puolueettomuuden ulkoisesta uskottavuudesta. Poliisitoimintaan kohdistuu luonteensa vuoksi korostettuja puolueettomuusodotuksia. Poliisin tulee toimia siten, ettei puolueellisuudesta ja asenteellisuudesta herää minkäänlaisia perusteltuja epäilyjä.

AOA yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa estettyyn näkemykseen siitä, että kebab-ravintolassa sattuneista tapahtumista annetun tiedotteen sanamuoto on ollut omiaan aiheuttamaan käsityksen, että esitutkintaa suorittava poliisi pitää rikoksesta epäiltyjä, ravintolan henkilökuntaan kuuluneita henkilöitä syyllisinä pahoinpitelyrikokseen. Kuitenkin esitutkintalain mukaan epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Säännöstä on sovellettava myös esitutkinnasta tiedottamiseen ja siihen on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun epäillyn rikoksen tapahtumatiedot ovat esitutkinnan alkuvaiheessa vaillinaiset tai epäselvät.

Tiedotteen tarkoitus oli tapahtumasta tiedottamisen lisäksi rikostutkinnallinen. Tiedotteen avulla etsittiin silminnäkijöitä tapahtumien kulun selvittämiseksi. Tiedotteella on voitu vaikuttaa sillä etsittyjen todistajien näkemyksiin tapahtumasta. Menettelyllä on lisäksi mahdollisesti aiheutettu ravintolan henkilökunnalle esitutkintalain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettua tarpeetonta vahinkoa ja haittaa.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Pieksämäen kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 21.2.2001, dnro 1511/2/99

Julkisuuskysymyksiin liittyy vielä seuraava AOA Jonkan tutkima tapaus. Siinä kantelijat arvostelivat Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisariota siitä, että tämä oli luovuttanut poliisin kadonneina etsimien vanhusten löytämisen yhteydessä heistä otettuja valokuvia julkaistavaksi lehdissä.

Kuvat julkaistiin ensin asiassa tutkinnanjohtajana toimineen komisarion suostumuksella väkivaltarikostutkijoiden yhdistyksen julkaisemassa lehdessä, jonka päätoimittaja kyseinen komisario oli. Siinä julkaistut kuvat olivat melko pieniä ja mustavalkoisia. Myöhemmin komisario lainasi kuvat julkaistavaksi iltapäivälehdissä. Kuvat julkaistiin niissä suurina värikuvina. Sisarusten kasvot oli kuitenkin komisarion kanssa sovituin tavoin peitetty kuvista.

Komisario perusteli selvityksessään kuvien luovuttamista lehdille sillä, että hänen mielestään oli tarpeellista käydä yhteiskunnallista keskustelua yksinäisten vanhusten asemasta. Komisarion mukaan kuvien julkaisemisella ei ollut kyseisten vanhusten ”ihmisarvoa ja yksityisyyttä loukkaavaa tarkoitusta”.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikkö katsoi lausunnossaan, että kuvat loukkasivat kyseisten vanhusten yksityisyyttä eikä niitä sen vuoksi olisi saanut luovuttaa lehdille. Lausunnon mukaan komisarion menettelyä tulisi arvioida rikoslain virkarikoksia koskevien säännösten perusteella. Sisäasiainministeriön poliisiosasto puolestaan katsoi omassa lausunnossaan, ettei poliisin tiedotusohje anna

yksiselitteistä vastausta siihen, oliko kuvien luovuttaminen sopivaa vai ei. Poliisiosaston mukaan komisarion olisi kuitenkin tullut ainakin keskustella asian periaatteellisesta puolesta esimiehensä kanssa ennen päätöksentekoa asiassa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Katoamisen selvittämiseksi toimitettavan poliisitutkinnan asiakirjojen julkisuudesta ei ole annettu omia säännöksiä. Tapahtuma-aikana voimassa olleen asiakirjojen julkisuudesta annetun lain mukaan poliisitutkintaan liittyvä aineisto tuli tutkinnan päätyttyä julkiseksi. Kysymys on siten lähtökohtaisesti ollut julkisen aineiston luovuttamisesta. Asiakirjojen salassa pitämiseen on kuitenkin voinut olla valtion virkamieslaissa tai poliisilaissa säänneltyjä erityisiä perusteita. On arvioitava, onko kyse sellaisesta virkamieslain tarkoittamasta asiakirjasta, joka ”asian laadun vuoksi” olisi pidettävä salassa ja onko kyse poliisilain vaitiolovelvollisuutta koskevan säännöksen mukaisista henkilön yksityisyyteen kuuluvista seikoista, joiden ilmitulo aiheuttaa vahinkoa ja haittaa. Asiakirjojen julkisuus on siten ollut tulkinnanvarainen.

Asiakirjojen julkisuudesta annettujen säännösten lisäksi komisarion menettelyä on arvioitava myös poliisin tiedottamista koskevien säännösten valossa, koska poliisi on asiassa ollut omaaloitteinen ja aktiivinen kuvien saattamisessa julkisuuteen. Poliisitutkinnasta on lain mukaan tiedotettava siten, ettei kenellekään tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa ja haittaa.

Tapauksen arvioinnissa on näin ollen kysymys siitä, onko komisarion menettely ollut poliisin vaitiolovelvollisuutta ja poliisitutkinnasta tiedottamista koskevien säännösten vastaista. Laajemmin ja periaatteellisemmin tapauksen arvioinnissa joudutaan ottamaan kantaa kahden perusoikeuden – sananvapauden ja yksityiselämän suojan – merkitykseen.

Yksityiselämän suojaa ei – kuten ei muitakaan perusoikeuksia – voida pitää sillä tavoin ehdottomana, että siihen ei olisi missään oloissa ja millään tavoin mahdollista puuttua. Sen sijaan, että pyrittäisiin toisen tai toisen perusoikeuden vaikutuksen maksimoimiseen on perusoikeuksien ristiriitatilanteissa pyrittävä optimoimaan niiden vaikutus. Kyse on tällaisissa tilanteissa punninnasta, jossa vastakkain olevia perusoikeuksia sovitetaan yhteen siten, että saavutetaan konkreettisen tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen mahdollisimman hyvä tasapainotila perusoikeusintressien kesken.

Kuvien luovuttamisella julkaistavaksi on puututtu valokuvattujen henkilöiden yksityisyyden piiriin. Loukkaus ei kuitenkaan ole kohdistunut perusoikeutena turvatun yksityisyyden suojan varsinaiselle ydinalueelle. Komisarion edellyttämin tavoin kuvat oli käsitelty käytännöllisesti katsoen tunnistamattomiksi, joskaan tunnistamismahdollisuutta ei täysin ole suljettavissa pois.

Komisarion menettelyn arviointi määräytyy pitkälti siitä, miten tässä tapauksessa painotetaan yhtäältä sananvapautta ja siihen kytkeytynyttä yhteiskunnallisen keskustelun käynnistämistä sekä toisaalta yksityiselämän suojaa. Kyseessä on rajatapaus, jossa kummankin suuntaisia kannanottoja voidaan pätevin perustein puoltaa. Tällä perusteella AOA katsoi, että kuvien ja tietojen antamista julkaistavaksi ei vallinneissa oloissa ja esitetyillä tarkoitusperillä voida pitää ainakaan selvästi lainvastaisena. Kysymys on lähinnä siitä, onko menettely kaikin puolin ollut loppuun asti harkittua.

Tutkinnanjohtajalla on sinänsä oikeus päättää tutkintaan liittyvästä tiedottamisesta. AOA:n mukaan on kuitenkin tehtävä ero ”puhtaasta” tutkinnasta tiedottamisesta ja jossain

(päättyneessä) tutkinnassa esiin tulleiden seikkojen tiedottamisesta muussa tarkoituksessa – esimerkiksi juuri yleisemmän yhteiskunnallisen keskustelun käynnistämiseksi.

Sananvapaus perusoikeutena kuuluu myös virkamiehille. Virkamiehen asemasta ja virkatehtävien luonteesta voi kuitenkin johtua, että hänen sananvapautensa on rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla. Virkamiesten kannanotot erityisesti virkaan liittyvissä asioissa ymmärretään julkisuudessa helposti koko hallinnonalaa edustaviksi kannanotoiksi.

Tätä taustaa vasten AOA piti jossakin määrin arveluttavana, että poliisimies käynnistää yleistä ”yhteiskunnallista keskustelua” tietyssä yksittäisessä virka-asiassa esiin tulleita arkaluonteisia seikkoja julkistamalla. Mikäli tällaisilla yksittäistapauksen tiedoilla katsotaan olevan yleisempää merkitystä, saattaisi olla poliisitoiminnallisesti asianmukaisempaa, että niihin kiinnitettäisiin huomiota muutoin kuin nyt tapahtuneella tavalla jutun tutkinnanjohtajan toimesta.

AOA katsoi myös, että sisäasiainministeriön olisi syytä harkita tiedottamista koskevan ohjeistuksen täsmentämistä tällaisten tapausten varalta.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön poliisiosaston ja Helsingin poliisilaitoksen rikospoliisin toimintayksikön rikoskomisarion tietoon.

AOA Jonkan päätös 20.3.2001, dnrot 1049/4/98 ja 1075/4/98

ALAIKÄISEN KUULUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksella suoritettua esitutkintaa.

Alaikäinen epäilty oli kuulusteltu siten, ettei kuulustelutodistaja ollut läsnä koko kuulustelun ajan, vaan poistui välillä viereiseen huoneeseen hoitamaan virkatehtäviään. Epäilty oli lisäksi kuulusteltu toisen kerran siten, ettei kuulustelutodistajaa käytetty lainkaan. Jälkimmäisessä kuulustelussa läsnä oli epäillyn isä. AOA Jonkka katsoi tutkijan molemmilla kuulustelukerroilla menetelleen esitutkintalain 30 §:n vastaisesti. AOA:n mukaan kuulustelutodistajan olisi tullut olla läsnä koko kuulustelun ajan. AOA totesi, ettei kuulustelussa läsnä oleva huoltaja tai holhooja voi tämän varsinaisen tehtävänsä lisäksi toimia kuulustelutodistajana.

Tutkija oli pyytänyt alaikäistä epäiltyä tuomaan isänsä mukanaan kuulusteluun. Kun näin ei tapahtunut, tutkija soitti kuulustelun alussa epäillyn isälle. AOA totesi tutkijan menettelyn olevan altis kritiikille. AOA:n mukaan kutsu tulee lähtökohtaisesti esittää kutsuttavalle itselleen ja niin hyvissä ajoin, että tällä on tosiasiallinen mahdollisuus saapua kuulusteluun. AOA katsoi myös, esitutkintalain esitöihin viitaten, että alaikäisen edun mukaista on ilmoittaa kaikille huoltajille tilaisuudesta saapua kuulusteluun, vaikka esitutkintalain 33 § ei sanamuotonsa mukaan yksiselitteisesti tätä vaadi. Tässä tapauksessa epäillyn äitiä ei ollut kutsuttu.

Tutkija ei ollut kutsunut sosiaalilautakunnan edustajaa kumpaankaan kuulustelutilaisuuteen. AOA totesi tutkijan menetelleen esitutkintalain 15 §:n vastaisesti.

AOA saattoi käsityksensä tutkijan ja Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 29.3.2001, dnro 2337/4/99

POLIISIKOIRAN PUREMASTA VAMMAN SAANEEN TOIMITTAMINEN LÄÄKÄRIN TARKASTETTAVAKSI

Mielenosoituksen yhteydessä yhdessä 20 muun henkilön kanssa kiinniotettu oli kantelunsa mukaan ilmoittanut jo kello 10 aikoihin tapahtuneen säilöön kirjaamisen yhteydessä Itäkes-

kuksen poliisiasemalla, että poliisikoira oli purrut häntä reiteen ja että hänen tulisi päästä lääkäriin tarkastuttamaan vammansa. Kantelijan kanssa samaan aikaan säilöön kirjattu ja samaan selliin sijoitettu henkilö kertoi vamman ilmoittamisesta samalla tavoin. Säilöön kirjaamisen suorittanut vartija kertoi ilmoittaneensa jo säilöönoton yhteydessä kantelijan vammasta ja maininneensa siitä muutaman kerran ylikonstaapelille päivän kuluessa. Lisäksi vartija kertoi käyneensä vielä työvuoronsa päättyessä sanomassa hänelle kyseisen henkilön toimittamisesta lääkärin hoitoon.

AOA Jonkka piti edellä mainittuja kertomuksia luotettavina ja katsoi esitetyn selvityksen perusteella näytetyksi, että kantelija oli ilmoittanut poliisikoiran aiheuttamasta vammasta jo aamulla ensimmäisen tarkastuksen ja säilöön kirjaamisen yhteydessä. Poliisin tehtävärekisteriin kirjautuneen tiedon mukaan kantelija oli viety sairaalaan vasta iltapäivällä yli kuuden tunnin jälkeen säilöönotosta.

AOA totesi, että poliisikoiran puremasta vamman saanut henkilö on poliisilain 49 §:n 2 momentin mukaan toimitettava lääkärin tai muun puolueettoman henkilön arvioitavaksi niin pian kuin se on käytännössä mahdollista. Kun otetaan huomioon, että kiinniotetun reidessä oli kaksi avohaavaa, joista tihkui verta, olisi hänet tullut AOA:n mukaan toimittaa lääkärin vastaanotolle niin pian hänen ilmoituksensa jälkeen kuin mahdollista.

AOA saattoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön, Itäkeskuksen poliisipiirin johtajan ja tapahtumahetkellä päivystäjänä toimineen ylikonstaapelin sekä Itäkeskuksen poliisiasemalla kiinniotettujen käsittelystä vastaavien henkilöiden tietoon käsityksensä kiinniotetun mahdollisten vammojen selvittämisestä ja asian vaatimien jatkotoimenpiteiden välittömästä hoitamisesta.

AOA Jonkan päätös 14.6.2001, dnro 1581/4/98

TUTKAN AVULLA SUORITETTAVA NOPEUSVALVONTA

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä Kustom HR-12 -merkkisen tutkan avulla suoritettavassa ajoneuvon nopeuden mittauksessa. Kantelija katsoi, että tutkan ilmoittamasta nopeudesta tulisi ennen seuraamuksen määräämistä vähentää tutkan valmistajan ilmoittama virhetoleranssi. Kantelija kiinnitti kantelussaan huomiota myös muihin tutkan käyttämiseen hänen mielestään liittyviin oikeusturvaongelmiin. Hän piti tutkaa epäluotettavana silloin, kun mittausalueella on samaan aikaan useita autoja. Lisäksi hän piti ongelmallisena sitä, ettei tutkasta voida jälkikäteen tarkastaa, että nopeusmittaus on kohdistunut juuri siihen ajoneuvoon, jonka kuljettajalle rangaistusseuraamus määrätään.

AOA Jonkka lausui kannanottonaan seuraavan.

Nopeusvalvontatutkan virhetoleranssi

Kanteluun liitetyn valmistajan esitteen mukaan kyseisen tutkan tarkkuus (virhetoleranssi) on paikallaan tapahtuvassa mittauksessa yksi maili ja liikkuvassa mittauksessa kaksi mailia.

Pelkästään tästä valmistajan esitteessä olevasta ilmoituksesta ei voida päätellä, että poliisi menettelisi virheellisesti määrätessään mahdolliset rangaistusseuraamukset tutkan ilmoittaman nopeuden perusteella tekemättä mitään vähennyksiä. On mahdollista, että valmistaja haluaa ”varmuuden vuoksi”, esimerkiksi mahdollisten vahingonkorvausoikeudenkäyntien pelossa, ilmoittaa tutkalle sen todellista mittaustarkkuutta suuremmat virhemarginaalit.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että tutkalle

on ennen sen käyttöönottoa poliisissa suoritettu tyyppitarkastus valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa. Tyyppihyväksynnän ja kullekin yksittäiselle laitteelle ennen käyttöönottoa tapahtuvan tulotarkastuksen lisäksi kaikille tutkille suoritetaan määräaikaistarkastus vuoden välein. Tutkan on kaikissa näissä VTT:n tekemissä tarkastuksissa osoitettu näyttävän joko täysin oikeaa, tai jossain määrin ajoneuvon todellista nopeutta pienempää nopeutta.

AOA:n mielestä tutkan avulla suorittamaan nopeusvalvontaan ei liity tutkan ilmoittaman ajoneuvon nopeuden osalta oikeusturvaongelmia.

Tutkan käytön koulutus ja ohjeistus

Vaikka tutka sinänsä ilmoittaakin luotettavasti ajoneuvon nopeuden, liittyy sen käyttämiseen useita erilaisia riskitekijöitä. Esimerkiksi ns. kulmatekijä saattaa yhdessä muiden seikkojen kanssa vaikuttaa mittaustulokseen. Kulmatekijällä tarkoitetaan niitä ilmeisen yleisiä tilanteita, joissa mittaaminen ei tapahdu suoraan kohti tutkaa lähestyvää tai siitä loittonevaa autoa, vaan esimerkiksi tien sivusta jolloin auton kulkusuunnan ja tutkan välille muodostuu tietty kulma. Riskitekijän muodostavat myös ne tilanteet joissa mittausalueella on useita eri kokoisia autoja.

Selvityksen perusteella tällaiset tilanteet on kuitenkin tunnistettavissa ja niihin liittyvät riskit on vältettävissä tutkan ammattitaitoisella käyttämisellä. Tältä osin nousee esiin kysymys poliiseille tutkan käytöstä annettavasta koulutuksesta ja ohjeistuksesta.

AOA kiinnitti huomiota jatkuvan ja myös muuhun kuin työtovereilta saatavaan käytännön opastukseen perustuvan koulutuksen merkitykseen tutkan ammattitaitoisen käytön varmistamisessa.

Mittaustuloksen tarkastaminen

Nopeusvalvonnan kohteena olevien kannalta olisi luonnollisesti hyvä, jos tutkasta voitaisiin jälkikäteen tarkastaa, että nopeusmittaus on kohdistunut juuri siihen ajoneuvoon, jonka kuljettajalle rangaistusseuraamus määrätään. Sitä seikkaa, ettei tällainen menettely ole kyseisen tutkan osalta teknisesti mahdollista, ei kuitenkaan voida pitää niin suurena oikeusturvaongelmana, ettei tutkia sen perusteella olisi luvallista käyttää nopeuden valvonnassa. Liikenteen valvonta ja siinä havaittujen rikkomusten toteen näyttäminen perustuu erilaisista teknisistä apuvälineistä huolimatta myös monessa muussa asiassa viime kädessä pitkälti poliisimiesten tekemiin havaintoihin. Näiden havaintojen luotettavuus arvioidaan tarvittaessa riippumattomassa tuomioistuimessa.

AOA saattoi käsityksensä ajoneuvon nopeuden mittauksessa käytettävän Kustom HR-12 -merkkisen tutkan käytöstä annettavan koulutuksen merkityksestä sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

AOA Jonkan päätös 23.7.2001, dnro 2409/4/99

LENTOLEHTISTEN JAKAMINEN YLEISÖTILAISUUDESSA

Kansanedustaja oli jakanut Tuusulan asuntomessujen pääportin ulkopuolella julkisella alueella asuntomessuja kritisoivia lentolehtisiä. Järjestyksenvalvoja oli vaatinut häntä lopettamaan lentolehtisten jakamisen. Kansanedustajan kieltäydyttyä tästä oli paikalle kutsuttu Järvenpään kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipartio, joka oli vaatinut kansanedustajaa siirtymään noin kolme metriä lippusiimalla rajatun alueen ulkopuolelle. Kansanedustaja kanteli asiasta oikeusasiamiehelle.

Etelä-Suomen lääninhallitus kiinnitti selvi-

tyksessään huomiota siihen, että kansanedustaja ei ollut tehnyt lentolehtisten jakamisesta kokoontumislain 7 §:ssä tarkoitettua ennakkoilmoitusta poliisille. Sen vuoksi hänen ”mielenilmaisunsa” ei katsottu nauttineen mainitun lain mukaista suojaa. Poliisin puuttumiskynnyksen katsottiin tällaisissa tilanteissa olevan matalampi kuin sellaisten mielenosoitusten osalta, joista oli tehty asianmukainen ennakkoilmoitus. Lääninhallituksen mielestä niin järjestyksenvalvojalla kuin poliisillakin oli siten ollut valtuudet rajoittaa kantelijan toimintaa, vaikka siitä ei olisikaan ollut odotettavissa ”alueen omistajalle, haltijalle tai ympäristölle kohtuutonta haittaa”.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijalle annetun siirtymiskehotuksen oli ilmoitettu johtuneen pelkästään siitä, että asuntomessujen järjestäjien edustaja oli katsonut kantelijan ”häiritsevän” ihmisiä lentolehtisten jakamisella ja oli sen vuoksi pyytänyt poliisin apua kantelijan poistamiseksi alueelta. Ei ollut edes väitetty, että poliisi olisi itse havainnut kantelijan aiheuttavan häiriötä tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Myöskään lentolehtisten ei ollut väitetty olleen sisällöltään rikollisia tai hyvän tavan vastaisia. Lääninhallituksen laintulkinnan mukaan näillä seikoilla ei ilmeisesti olisi ollut edes merkitystä: kantelijan toiminta ei lääninhallituksen mielestä nauttinut lain suojaa, koska kantelija ei ollut etukäteen tehnyt poliisille kokoontumislain 7 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta.

OA oli asiasta tältä osin eri mieltä. Hän katsoi kantelijan harjoittaneen perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua sananvapauttaan jakaessaan kantelussa tarkoitettuja lentolehtisiä. Poliisilla ei ollut oikeutta rajoittaa kantelijan sananvapautta pelkästään sillä perusteella, että asuntomessujen järjestäjät olivat kokeneet kantelijan toiminnan epämiellyttäväksi. Kokoontumislakia ei muutenkaan voida soveltaa lääninhallituksen esittämällä tavalla sananvapauden käyttäjän vahingoksi, olipa kantelijan tapauksessa kysymys kokoontumislaissa tarkoitetusta ”mielenosoituksesta” tai ei.

Tässä asiassa oli kysymys sananvapauden eikä kokoontumisvapauden käyttämisestä.

Kokoontumislakia ei lähtökohtaisesti sovelleta lainkaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemiseen. Jättämällä yksittäisen henkilön toimeenpanemat mielenosoitukset kokoontumislain ulkopuolelle lainsäätäjä on halunnut ensisijaisesti *helpottaa* mielipiteen ilmaisemisen mahdollisuuksia. Vapaaehtoisen ennakkoilmoituksen tekemättä jättäminen ei voi missään tapauksessa *heikentää* sananvapauden käyttäjän suoraan perustuslain 12 §:n nojalla nauttimaa oikeussuojaa. Poliisilla on perustuslain 22 §:n mukaisesti päinvastoin velvollisuus *edistää* sananvapauden toteutumista. Poliisilla ei ole yleistä oikeutta puuttua sananvapauden käyttämiseen, vaan puuttuminen edellyttää aina Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklasta ilmeneviä rajoitusperusteita ja laissa säädettyä toimivaltaa. Keskeinen säännös tässä yhteydessä on poliisilain 20 §:n 2 momentti, jonka mukaan poliisilla on oikeus poistaa henkilö paikalta, jos tämä käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tätä säännöstä sovellettaessa voidaan hakea tulkintaohjetta lähinnä yleisiin kokouksiin sovellettavan kokoontumislain 10 §:n 2 momentista. Sen mukaan poliisi voi osoittaa yleisen kokouksen siirrettäväksi toiseen paikkaan mm. silloin, jos kokous häiritsee kohtuuttomasti sivullisia tai liikennettä.

Pelkästään se seikka, että esimerkiksi elinkeinonharjoittaja kokee yleisellä paikalla tapahtuvan lentolehtisten jakamisen jollakin tavalla kiu-

salliseksi, ei ole peruste lentolehtisten jakajan sananvapauden rajoittamiselle. Elinkeinonharjoittaja on velvollinen sietämään toimintaansa kohdistettua arvostelua ja jopa jonkinasteista häiriötä, jota tällaisen julkisen arvostelun esittämisestä mahdollisesti aiheutuu.

Tässä tapauksessa asuntomessujen järjestyksenvalvojien kerrottiin halunneen estää lentolehtisten jakamisen kehottamalla kantelijaa poistumaan paikalta. Jos tämä kehotus oli perustunut messujohdon periaatepäätökseen, jolla lappusten yms. levittäminen messualueella oli yleisesti kielletty, oli OA:n mukaan todettava, ettei tällaisella kiellolla voitu puuttua perustuslaissa turvatun sananvapauden harjoittamiseen. Lentolehtisten jakamisesta aiheutuva jätepaperin lisääntyminen voi olla hyväksyttävä peruste sananvapauden rajoittamiselle korkeintaan sellaisissa ääritapauksissa, joissa lentolehtisten levittämisestä aiheutuvan jätteen määrä on erittäin suuri tai joissa muuten voidaan epäillä toiminnan täyttävän ympäristörikoksen tunnusmerkit.

Järjestyksenvalvojien toimivalta rajoittuu lain mukaan muutenkin pelkästään järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä rikosten ja onnettomuuksien estämiseen siinä tilaisuudessa tai sillä alueella, jonne heidät on asetettu järjestyksenvalvojiksi. Tässä tapauksessa järjestyksenvalvojat olivat heitä kuultaessa ilmoittaneet, että lentolehtisten jakaminen asuntomessujen portin läheisyydessä, messujen avajaisten juuri alkaessa, oli aiheuttanut ”hämmennystä” ja ettei paikka ollut ”sovelias” tällaisen toimintaan. Järjestyksenvalvojatkaan eivät olleet väittäneet, että kantelija olisi toiminnallaan aiheuttanut häiriötä tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle.

Poliisipartio ei ollut määrännyt kantelijaa poistumaan paikalta vaan ainoastaan siirtymään kolme metriä. Siirtymiskehotukseen ei kuitenkaan ollut esitetty laillista syytä. Poliisilla ei ole oikeutta puuttua ihmisten liikkumiseen yleisellä paikalla ilman poliisilaista, kokoontumislaista tai muusta lainsäädännöstä ilmenevää perustetta. Pelkästään yleisötilaisuuden järjestäjien toivomus ei ole tällainen peruste.

OA katsoi sekä järjestyksenvalvojien että poliisin menetelleen lainvastaisesti, järjestyksenvalvojien kehottaessaan kantelijaa lopettamaan lentolehtisten jakamisen messualueella ja poliisin määrätessään kantelijan ilman laillista syytä siirtymään yleisellä alueella toiseen paikkaan.

Kun kantelija ei ollut kuitenkaan edes väittänyt, että kolmen metrin siirtyminen olisi olennaisesti haitannut lentolehtisten jakamista tai niiden menekkiä, tyytyi OA saattamaan käsityksensä sananvapautta koskevan perusoikeussäännöksen ja kokoontumislain säännösten oikeasta tulkinnasta Järvenpään poliisilaitoksen ja Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

OA Lehtimajan päätös 7.9.2001, dnro 1909/4/00

ESITUTKINNAN PÄÄTTÄMISTÄ KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Lapuan poliisilaitokselle oli tehty rikosilmoitus häiritsevästä ja vaarallisesta moottorikelkalla ajosta asuinrakennusten lähistöllä ja pihapiirissä. Rikoskomisario oli päättänyt olla toimittamatta asiassa esitutkintaa. Päätöksen perustelujen mukaan samoissa taloissa asui näet useita muita henkilöitä, jotka pitivät moottorikelkalla ajoja ”täysin normaaleina toimintoina”. Kantelija arvosteli poliisilaitoksen menettelyä.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Esitutkintalain 2 §:n mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkinta voidaan jättää toimittamatta

sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, mikäli asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Esitutkintakynnystä ei voida asettaa kovin korkealle. Varmuutta tai suurta todennäköisyyttä rikoksen tekemisestä ei vaadita. Lain esitöiden mukaan rikosta on syytä epäillä, jos asioita huolellisesti harkitseva ihminen havaintojensa perusteella päätyy tällaiseen tulokseen. Pelkkä poliisille tehty tutkimuspyyntö ei kuitenkaan ilman muuta johda esitutkinnan käynnistymiseen. Lain sanamuoto jättää poliisille yksittäistapauksessa harkintavaltaa.

Saatuun selvitykseen viitaten OA katsoi, että tutkinnanjohtaja oli ratkaissut asian hänelle esitutkintalain nojalla kuuluneen harkintavallan nojalla. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että hän olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin. Oikeusasiamies ei voi ylimpänä laillisuusvalvojana lähteä suorittamaan uudelleen tätä esitutkinnan aloittamisharkintaa. OA kiinnitti kuitenkin huomiota rikoskomisarion perusteluja koskeviin näkökohtiin, joilla saattoi olla yleisempääkin merkitystä.

Ratkaisun perustaminen yksinomaan rikosilmoituksen tekijöiden naapureiden esittämiin arvioihin siitä, oliko toimenpidepyynnössä kerrottua menettelyä pidettävä ”täysin normaalina”, oli OA:n mielestä kyseenalaista. Rikosilmoituksen mukaan kysymys oli ollut juuri näiden naapureiden sukulaisten aiheuttamiksi väitetyistä häiriöistä. Poliisin perusteluista ei ilmennyt, oliko kaikkia naapureita edes kuultu ja keiden naapureiden esittämiin mielipiteisiin rikoskomisarion kannanotto oli perustunut.

Sitä paitsi kysymys ei ollut pelkästään sellaisista rikostunnusmerkistöistä, joiden täyttymistä arvioitaessa olisi ylipäänsä ollut kiinnitettävä huomiota naapureiden arvioihin menettelyn haitallisuudesta. Moottorikelkkoja oli mm. väitetty kuljetetun tiellä jopa yli 100 kilometrin tuntinopeudella.

Rikoskomisario oli viitannut myös esitutkintalain 2 §:n 2 momentista ilmenevään mahdollisuuteen jättää esitutkinta toimittamatta ja poliisilain mainintaan siitä, että tehtävät oli asetettava tärkeysjärjestykseen. Tältä osin OA totesi, että mikäli todellinen peruste esitutkinnan toimittamatta jättämiselle oli ollut rikoksen vähäisyys, tämä olisi tullut selvästi sanoa päätöksen perusteluissa. Rikosilmoituksen tekijöille oli nyt välittynyt sellainen käsitys, ettei poliisi ollut pitänyt sille ilmoitettua menettelyä lainkaan lainvastaisena. Poliisilain 3 §:ssä tarkoitettu ns. priorisointisäännös ei oikeuta poliisia laiminlyömään sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Kysymys on tältä osin ainoastaan tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisesta.

OA katsoi, ettei rikoskomisario ollut asianmukaisesti perustellut tekemäänsä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa ja saattoi käsityksensä esitutkintalain 2 §:n 2 momentin tulkinnasta rikoskomisarion tietoon vastaisen varalle.

OA Lehtimajan päätös 18.9.2001, dnro 1962/4/00

Esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevista päätöksistä oli kyse myös seuraavissa tapauksissa.

Tutkinnanjohtajana toiminut ylikonstaapeli oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa kantelijan asiassa. AOA Jonkka yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston kannanottoon siitä, että tämän päätöksen perustamista pelkästään erään henkilön vapaamuotoiseen puhelinkuulemiseen voitiin arvostella. Asiaa olikin sittemmin selvitetty lisää syyttäjän toimesta. Lisäksi ylikonstaapelin päätöksessä oli otettu kantaa vain mahdollisen herjausrikoksen täyttymi-

seen, vaikka kantelijan ilmoittamaa tekoa olisi ollut aihetta tarkastella muustakin näkökulmasta, kuten syyttäjä myöhemmässä samaa asiaa koskevassa päätöksessään olikin tehnyt.

AOA Jonkan päätös 15.6.2001, dnro 2363/4/99

Toisessa tapauksessa poliisille tehdyssä tutkintapyynnössä oli pyydetty selvittämään, olivatko erään osakeyhtiön toiminnasta vastaavat henkilöt syyllistyneet menettelyllään johonkin rikokseen. AOA Jonkka esitti käsityksenään, että rikoskomisarion olisi ollut aiheellista esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisesti kehottaa asianomistajaa täydentämään yksilöimätöntä tutkintapyyntöään ennen päätöstä siitä, ettei esitutkintaa toimiteta.

AOA Jonkan päätös 9.4.2001, dnro 1891/4/99

PIDÄTETYLLE ANNETTAVA VAATETUS

Kantelija kertoi, että hän oli joutunut Imatralla pidätettynä ollessaan omien vaatteidensa sijasta pitämään haalaria, joka oli hänen mielestään ollut selvästi liian pieni. Erityisen alentavana hän oli pitänyt sitä, että hän oli joutunut tässä vaatetuksessa käymään sairaalassa.

Selvityksen mukaan omien vaatteiden pois ottaminen oli johtunut tutkinnallisista syistä. Väite tilalla annetun haalarin ja verryttelyasun huomattavasta pienuudesta kiistettiin selvityksessä.

AOA Rautio katsoi, ettei asiassa ollut hänen käytettävissään olleen selvityksen perusteella menetelty lainvastaisesti. AOA totesi kuitenkin, että tavanomaisesta poikkeava vaatetus voi tuntua nöyryyttävältä ja herättää kiusallista huomiota erityisesti kuljetettaessa kiinniotettua, pidätettyä tai vangittua säilytystilojen ulkopuolella. Vaikka käytännössä joskus saattoikin olla mahdotonta järjestää omia vaatteita korvaavaa asianmukaista vaatetusta, koska tehokas rikostutkinta joskus edellytti nopeita toimia, AOA piti silti suotavana, että säilytystilojen ulkopuolella asioitaessa pyritään järjestämään tavanomainen, huomiota herättämätön vaatetus.

AOA saattoi tämän käsityksensä Imatran kihlakunnan poliisilaitoksen, Etelä-Suomen lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon.

AOA Raution päätös 21.11.2001, dnro 292/4/00

HUOLELLISUUS TUTKINTAMUISTION LAATIMISESSA

Kantelija katsoi Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarion antaneen käräjäoikeudessa pidetyssä pakkokeinoasian käsittelyssä tahallaan harhaanjohtavaa tietoa kantelijan osuudesta kyseessä olevaan rikosasiaan. Rikoskomisario oli ilmoittanut vaatimuksessaan, että anastettuun autoon sopiva virta-avain löytyi kantelijan kuljettamiseen käytetystä poliisiautosta kuljettamisen jälkeen. Tapahtumapaikalla ollut ylikonstaapeli oli kuitenkin esitutkinnassa asiasta kuultuna kertonut, että poliisiautosta löytynyt avain kuului toiseen autoon.

Rikoskomisario kertoi selvityksessään avaimia koskeneen ilmoituksen perustuneen epäillyn rikoksen tapahtuma-aikana työvuorossa olleen vanhemman konstaapelin laatimaan tutkintamuistioon. Tutkintamuistion laatinut vanhempi konstaapeli myönsi omassa selvityksessään, että siinä oli tältä osin virhe.

AOA Rautio lausui kannanottonaan seuraavan.

Perusoikeutena turvattuun asioiden asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu osana huolellisuusvaatimuksen noudattaminen.

Rikoskomisariolla on vaatimuksen tehdessään ollut oikeus luottaa tutkintamuistiosta ilmeneviin tietoihin. Asiasta osittain toisella tavalla kertoneen ylikonstaapelin kuulustelu esitutkinnassa on toimitettu vasta vaatimuksen esittämisen jälkeen. Rikoskomisario ei siten ole menetellyt asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

AOA katsoi sen sijaan virheellisen tutkintamuistion laatineen vanhemman konstaapelin menetelleen huolimattomasti. Kun kysymys ei kuitenkaan ilmeisesti ollut mistään tahallisesta kantelijan oikeuksien vaarantamisesta ja kun virheellisestä tiedosta ei myöskään ollut näytetty aiheutuneen kantelijalle mitään todellista vahinkoa, tyytyi AOA kiinnittämään vanhemman konstaapelin huomiota huolellisuusvaatimuksen noudattamiseen.

AOA Raution päätös 17.12.2001, dnro 1624/4/00

POLIISIEN MATKUSTUSETU JOUKKOLIIKENTEESSÄ

Virkapukuisella poliisilla ja poliisin virkamerkin esittävällä siviilipukuisella poliisilla on oikeus matkustaa ilman lippua pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä. Kantelija epäili, että kysymys on lahjuksen luonteisen edun vastaanottamisesta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Matkustusedulla on epäilemättä taloudellista arvoa, varsinkin jos sitä voidaan käyttää säännöllisiin työmatkoihin pääkaupunkiseudulla. Edun tosiasiallista arvoa kuitenkin vähentävät ne turvallisuuspalveluja koskevat odotukset, jotka julkisia kulkuneuvoja käyttävään poliisimieheen kohdistuvat. Poliisilain mukaan poliisimies on näet ilman eri määräystä myös vapaa-aikanaan velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin, jos tämä on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Tällainen velvollisuus poliisimiehellä on myös hänen matkustaessaan joukkoliikenteen kulkuneuvoissa siitä riippumatta, matkustaako hän ilmaiseksi vai maksua vastaan. Tämä asetelma todennäköisesti vähentää sellaista vaaraa, että matkustusetua nauttiva poliisimies kokisi joutuvansa sellaiseen ”kiitollisuudenvelkaan”, joka olisi omiaan horjuttamaan hänen puolueettomuuttaan virkatoimissa.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Julkisella vallalla on velvollisuus suosia sellaisia järjestelyjä, joilla nämä kansalaisten fyysiset perusoikeudet voidaan myös käytännössä turvata. Poliisimiesten läsnäolo julkisissa kulkuneuvoissa on omiaan ehkäisemään rikoksia ja järjestyshäiriöitä ja siten edistämään kansalaisten turvallisuutta heidän jokapäiväisessä ympäristössään. Tähän nähden ei pitäisi olla estettä sellaisiin kannustimiin, joilla poliisien motivaatiota joukkoliikenteen käyttämiseen myös heidän vapaa-aikanaan voitaisiin lisätä. Matkustusetu pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä on epäilemättä tällainen kannustin.

Toisaalta voidaan esittää vastakysymys: onko olemassa sellainen mahdollisuus, että poliisin suojelu- ja muita turvallisuuspalveluja ryhdytään yhä enenevässä määrin ”ostamaan” poliisimiehiltä antamalla heille yksityishenkilöinä ja vapaa-aikanaankin erilaisia etuja ja alennuksia sellaisista palveluista ja suoritteista, jotka muille kansalaisille ovat maksullisia? Tämä ei olisi tervettä kehitystä. Poliisin taloudellisia sidonnaisuuksia selvittäneen työryhmän mietinnössä (1999) kuitenkin todettiin, että poliisin ulkopuolisilta saamat taloudelliset etuudet ovat

toistaiseksi verraten vaatimattomia. OA Lehtimaja piti tätä mietintöä koskevassa lausunnossaan (OA:n kertomus v. 1999 s. 143–144) tärkeänä, että poliisimiehille maksetaan julkisista varoista kunnon palkka vaikeasta ja vaarallisesta mutta koko yhteiskunnan kannalta tärkeästä työstä. Tämä on parempi vaihtoehto kuin erilaisten ilmaisetujen suosiminen.

Matkustusedun myöntämisen hyvänä puolena on se, että se vahvistaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymistä joukkoliikenteessä aiheuttamatta kuitenkaan poliisin toiminnan painopisteen vääristymistä. Etu ei merkitse poliisipalvelujen suuntaamista siten, että samalla vähennettäisiin jonkin toisen sektorin turvallisuuspalveluja. Edun myöntäminen ei sinänsä näyttäisi heikentävän myöskään yleisön luottamusta poliisin tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen.

Edellä mainituilla perusteilla OA katsoi, ettei matkustusedun vastanottaminen ollut lainvastaista. Hän muistutti kuitenkin siitä, että tällaisten ja vastaavien etujen vastaanottamisessa tulee yleensä noudattaa pidättyvyyttä. On varmistuttava siitä, ettei edun saaminen heikennä luottamusta virkatoimintaan taikka vääristä poliisin tarjoamien palvelujen suuntautumista. Voidaan kussakin tilanteessa myös kysyä, onko edun avulla saavutettava turvallisuuslisä niin olennainen, että edun vastaanottaminen on perusteltua huomioon ottaen virkamiehille nykyisin asetettavat yhä tiukemmat puolueettomuusvaatimukset. OA saattoi tämän käsityksensä sisäasiainministeriön tietoon.

OA Lehtimajan kirje 27.12.2001, dnro 733/4/00

SYYTTÄJÄLAITOS

YLEISTÄ

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Niinpä esimerkiksi sotilasoikeudenkäynnissä syyttäjinä toimivien sotilaslakimiesten menettelystä tehdyt kantelut katsotaan puolustuslaitosta koskeviksi asioiksi.

Syyttäjiä koskevissa kanteluissa on usein kanneltu myös poliisin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskevissa kanteluissa on saatettu käsitellä syyttäjänkin menettelyä. Pääsääntönä on edelleen ollut tilastoida kantelu siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Näin on toimittu aikaisempinakin vuosina. Esimerkiksi kantelut syyttäjän toimimisesta poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana ovat painottuneet yleensä siinä määrin esitutkintaan, että ne on lähes poikkeuksetta tilastoitu poliisikanteluiksi. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkintä, syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita on siten tosiasiassa jonkin verran tilastoitua enemmän.

Syyttäjäasiat kuuluivat työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan 31.7.2001 saakka AOA *Jonkan* ja 1.10.2001 alkaen apulaisoikeusasiamies *Raution rat*kaistaviksi. Syyttäjäasioiden pääesittelijänä toimii esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

SYYTTÄJIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖSTÄ

Ylimmän syyttäjäviranomaisen tehtävät siirtyivät 1.12.1997 valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjän tehtäväksi tuli mm. syyttäjien toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Hänellä on myös oikeus antaa syyttäjien toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita.

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus merkitsi laillisuusvalvonnan kannalta sitä, että myös maan ylin syyttäjäviranomainen tuli oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Aikaisemmin näin ei ollut, koska oikeusasiamiehellä ei ollut oikeutta valvoa oikeuskanslerin virkatoimia myöskään syyttäjälaitoksen johtamisen osalta. Valtakunnansyyttäjän toimintaan kohdistuu jonkin verran kanteluita, joissa on useimmiten kysymys tyytymättömyydestä valtakunnansyyttäjän ratkaisuun kantelijan valtakunnansyyttäjälle tekemään vaatimukseen alemman syyttäjän ratkaisun muuttamisesta. Kertomusvuonna ei ole annettu merkittäviä valtakunnansyyttäjäntoimintaa koskevia ratkaisuja.

Organisaatiouudistuksen yhteydessä muutettiin myös esitutkintalakia siten, että syyttäjät toimivat tutkinnanjohtajina poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Tällä tavalla voidaan välttää tutkinnan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska tutkintaa johtaa poliisiorganisaation ulkopuolinen virkamies.

Valtakunnansyyttäjänvirasto kartoitti vuoden 2001 aikana huumausainerikosten syyttämiskäytäntöä sekä sovittelun käyttöalaa. Selvityksessä seuraamusluonteisten syyttämättäjättämispäätösten osuus nostettujen syytteiden määrästä havaittiin huumausainerikoksissa jonkin verran korkeammaksi kuin seuraamusluon-

teisten syyttämättäjättämispäätösten osuus kaikissa rikoksissa. Valtakunnansyyttäjänvirasto piti selvityksensä jälkeen ongelmana huumausainerikosten syyttämiskäytännön epäyhtenäisyyttä eri syyttäjäyksikköjen välillä. Tämä ei kuitenkaan ole näkynyt oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa.

Sovittelumenettelyä koskeneen selvityksen tuloksia vertailtuaan valtakunnansyyttäjä piti suotavana, että sovittelumenettely kattaisi koko valtakunnan. Selvityksen mukaan sovittelumenettely oli vuonna 1997 tilastoitujen tietojen mukaan käytössä 75 prosentissa Suomen kunnista.

Oikeudenkäynti rikosasioissa uudistettiin lokakuun alusta 1997. Uudistus lisäsi syyttäjän merkitystä rikosprosessissa. Oikeudenkäyntimenettely hovioikeudessa uudistui toukokuun alusta 1998. Uudessa menettelyssä hovioikeuden on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta toimitettava rikosasiassa suullinen käsittely, jos asianomistaja tai vastaaja sitä vaatii. Suulliset käsittelyt ovatkin tämän uudistuksen jälkeen lisääntyneet hovioikeuksissa. Rangaistusmääräysten antaminen oli jo aikaisemmin siirretty tuomioistuimilta syyttäjille. Kanteluista saatavan kokemuksen valossa muutokset eivät ole aiheuttaneet merkittäviä oikeusturvaongelmia.

SYYTTÄJÄLAITOKSEEN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista on koskenut syyteharkintaa, etenkin sen lopputulosta, mutta jonkin verran on kanneltu myös ratkaisujen viipymisestä ja perusteluista.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Käytännöksi on muotoutunut, että oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyyppiset kantelut on siirretty valtakunnansyyttäjälle, mikäli kysymys on ollut muusta kuin oikeusasiamiehen valvontavaltaa kuuluvasta asiasta. Valtakunnansyyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Oikeusasiamies voi tällaisessa tapauksessa vain arvioida yleisen syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden. Näiden syyteharkintakanteluiden siirtäminen on katsottu kantelijan kokonaisedun mukaiseksi. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna 12 kantelua. Edellisenä vuonna siirrettiin vastaavalla perusteella 10 kantelua.

Kertomusvuonna syyttäjiä koskevia kanteluratkaisuja tehtiin 42. Edellisenä vuonna syyttäjää koskevia ratkaisuja oli selvästi enemmän, kaikkiaan 61 (vuonna 1999 oli 65, vuonna 1998 oli 52 ja 1997 vain 38 tapausta).

Kertomusvuonna kaksi kantelua johti toimenpiteisiin (edellisenä vuonna kymmenen, vuonna 1999 yhdeksän ja vuonna 1998 kuusi kantelua). Molemmissa jutuissa toimenpiteenä oli käsitys. On kuitenkin otettava huomioon, että vuonna 1999 tilastoiduista käsityksistä seitsemän kohdistui samaan kihlakunnansyyttäjän menettelyyn.

TARKASTUKSET

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirastoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuudistuksen toteuduttua on syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia. Toimivaksi on osoittautunut paikallisen syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen tarkastaminen samalla kertaa, jolloin saadaan tie-

toa mm. poliisin ja syyttäjän yhä tärkeämmäksi käyvästä yhteistyöstä. Näin pystytään myös hahmottamaan paremmin kuvaa esitutkinnan ja syyttäjäntoiminnan mahdollisista ongelmista.

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat – yhteistyökysymysten lisäksi – muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjättämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessiuudistuksen tavoitteiden toteutuminen syyttäjän työssä. Aiheellista on myös ollut seurata asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten esittämiskäytäntöä rikosoikeudenkäynneissä.

Apulaisoikeusasiamiehen vaihdos ja kanteluruuhkat vaikuttivat osaltaan siihen, ettei vuonna 2001 kohdistettu tarkastuksia syyttäjätoimintaan.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

PÄIVÄSAKON RAHAMÄÄRÄN MÄÄRÄÄMINEN RANGAISTUSVAATIMUSMENETTELYSSÄ

Kantelija arvosteli Lahden kihlakunnan syyttäjänosaston apulaissyyttäjän menettelyä päiväsakon rahamäärän määräämisessä rangaistusvaatimusmenettelyssä. Apulaissyyttäjä oli pyytänyt kantelijaa ilmoittamaan, hyväksyykö hän apulaissyyttäjän esittämän laskelman päiväsakon rahamäärästä vai viedäänkö asia syyttäjän toimesta käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Kantelija katsoi, ettei syyttäjä voi tällä tavalla ”käydä huutokauppaa” päiväsakon rahamäärästä.

Rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 11 §:n 3 momentin mukaan jos rangaistusvaatimuksen saanut vastustaa vaatimusta yksinomaan päiväsakon rahamäärän osalta, syyttäjä voi voi hänelle toimitetun selvityksen perusteella antaa rangaistusmääräyksen rangaistusvaatimuksen saaneen vaatimalla tavalla viemättä asiaa tuomioistuimeen.

AOA Rautio lausui kannanottonaan seuraavan.

Menettelyä, jossa syyttäjä toimittaa päiväsakon rahamäärästä tekemänsä laskelman rangaistusvaatimusta vastustaneelle ”hyväksyntää” varten, voidaan varmasti sinänsä pitää prosessiekonomisesti järkevänä. Menettelyllä voidaan ainakin joissakin tapauksissa välttää asioiden saattaminen käräjäoikeuteen. On mahdollista, että sakotettavilla on virheellisiä käsityksiä niistä perusteista, joiden mukaan sakko määrätään.

On kuitenkin jossain määrin kyseenalaista, voidaanko rangaistusmääräysmenettelyä sääntelevästä laista johtaa syyttäjälle oikeus tällaiseen menettelyyn. Rangaistusmääräyksen antajana toimivan syyttäjän toimivalta on lain 11 §:n 3 momentissa rajattu siihen, että hän voi antaa rangaistusmääräyksen rangaistusvaatimuksen saaneen vaatimalla tavalla viemättä asiaa tuomioistuimeen. Lain esitöissä on nimenomaan todettu, että jos syyttäjä ei hyväksy sakotetun selvitystä sellaisenaan, asia on vietävä alioikeuden käsiteltäväksi.

Syyttäjän toimivaltaa laajentavan laintulkinnan tekee tällaisissa tilanteissa araksi se, että asia liittyy läheisesti syyttäjillä rangaistusmääräysmenettelyssä olevaan poikkeukselliseen asemaan. Rangaistusmääräysmenettelyssä syyttäjän ja tuomarin roolit sekoittuvat keskenään. Jos syyttäjä antaa rangaistusvaatimuksen, toimii hän syyttäjän roolissa, mutta rangaistusmääräyksen antaessaan hän käyttää tuomiovaltaa, jolloin hänen asemansa rinnastuu tuomarin asemaan. Syyttäjän oman näkemyksen ilmoittamisessa ei ehkä vielä ole suoranaisesti kysymys rangaistusmääräyksen antamisesta, vaan menettely voidaan rinnastaa uuden rangaistusvaatimuksen

antamiseen tai pitää sitä vain jonkinlaisena välitoimena. Tällainen menettely ei kuitenkaan näytä rangaistusmääräysmenettelyn ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta kovin hyvältä.

AOA ei pitänyt apulaissyyttäjän menettelyä suoranaisesti lainvastaisena. AOA:n mielestä olisi kuitenkin parempi menetellä tällaisissa tilanteissa niin, ettei syyttäjä ilmoita sakotettavalle suoraan omaa käsitystään päiväsakon määräytymisen perusteena olevasta kuukausitulosta, vaan tarvittaessa muulla tavoin oikaisee sakotettavalla lainsisällöstä olevia virheellisiä käsityksiä.

AOA saattoi käsityksensä rangaistusmääräysmenettelyä koskevan lain tulkinnasta apulaissyyttäjän tietoon.

AOA Raution päätös 14.12.2001, dnro 1337/4/00

RIKOSILMOITUKSEN TÄYDENNYTTÄMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että poliisi ei tutki hänen tekemäänsä rikosilmoitusta. Kantelija katsoi tulleensa pahoinpidellyksi, kun kaksi Kuusamon kihlakunnan poliisilaitoksen vartijaa oli käsiraudoittanut kantelijan useita tunteja kestäneen kuljetuksen ajaksi.

Oulun kihlakunnansyyttäjä katsoi, että koska kysymys ei ollut poliisimiehistä, syyttäjä ei voi toimia asiassa tutkinnanjohtajana. Tämän jälkeen Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisario päätti, ettei asiassa toimiteta esitutkintaa.

Tämän kanteluasian yhteydessä Oulun lääninhallitus määräsi asiassa toimitettavaksi esitutkinnan, koska oli käynyt ilmi, että käsiraudoittamisesta oli päättänyt Kuusamon kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapeli eli poliisimies. Kantelua ratkaistaessa asia oli syyteharkinnassa. Tämän vuoksi AOA Rautio ei voinut ottaa kantaa rikoskomisarion päätökseen, jossa oli kysymys siitä, oliko asiassa syytä epäillä rikosta. Vireillä oleva asia ei sen sijaa estänyt arvioimasta kihlakunnansyyttäjän muodollisella perusteella tekemää päätöstä.

Kantelijan rikosilmoitus sisälsi väitteen siitä, että käsirautojen käytöstä päättänyt henkilö oli syyllistynyt rikokseen. AOA katsoi, että kihlakunnansyyttäjän olisi ennen päätöstään tullut selvittää tarkemmin, oliko kysymys väitteestä poliisimiehen syyllistymisestä rikokseen. Tämä olisi tarkoittanut sitä, että virallinen syyttäjä olisi toiminut asiassa tutkinnanjohtajana. Mikäli ilmoitus katsottiin epäselväksi, olisi ollut perusteltua pyytää kantelijaa täydentämään ilmoitustaan.

Kun ylikonstaapelin menettely nyt oli syyttäjän harkittavana ja kun otettiin huomioon kantelijan tutkintapyynnön tulkinnanvaraisuus, AOA piti riittävänä sitä, että hän saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän menettelystä tämän tietoon.

AOA Raution päätös 17.12.2001, dnro 1376/4/00

ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYS-MENETTELYT

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Mikäli kantelu koskee tästä ryhmästä esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa.

Asiaryhmä kuului työjärjestyksen mukaan 31.7.2001 saakka AOA *Jonkalle* ja 1.10.2001 lukien AOA *Rautiolle*. Pääesittelijänä on vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Riitta Länsisyrjä*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kertomusvuonna – kuten jo edellisenäkin vuotena – käytiin yhteiskunnallista keskustelua ylivelkaantuneiden aseman parantamismahdollisuuksista ja -keinoista.

Ulosottolain kokonaisuudistuksen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 30.11.2001. Esitys sisältää ulosottomenettelyn kattavan sääntelyn ja ennen kaikkea ylivelkaantuneen aseman kannalta tärkeän ehdotuksen ulosoton määräaikaisuudesta. Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2003 alkupuolella, kun ulosoton uusi valtakunnallinen tietojärjestelmä on mahdollista ottaa käyttöön. Ulosoton kokonaisuudistuksen 3. vaihe on valmisteilla oikeusministeriössä. Hallitus antoi kertomusvuonna eduskunnalle myös esityksen korkolain muuttamisesta siten, että uusilla viivästyskoron määräytymistä koskevilla säännöksillä, joita sovellettaisiin myös ennen lain voimaan tuloa syntyneisiin velkoihin, alennettaisiin vanhoja viivästyskorkoja nykytasolle.

Mahdollisuutta elinikäisen velkavastuun rajoittamiseen selvitettiin oikeusministeriön toimikunnassa, joka valmisteli velan vanhentumista koskevan lainsäädännön uudistamista. Velkajärjestelylain toimivuutta arvioitiin laajalla lausuntokierroksella, jonka perusteella pyritään antamaan hallituksen esitys toukokuussa 2002.

OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIASSA KÄSITELLYISTÄ ASIOISTA

Kertomusvuonna ratkaistiin 79 ulosottoviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua. Ulosottoa koskevia kanteluita saapui 90. Ratkaistuista asioista päätyi toimenpiteeseen eli joko huomautukseen tai käsitykseen 13 ratkaisua. Yksi ulosottomiehen menettelyä irtaimen omaisuuden realisoinnissa koskenut kantelu johti esitutkintapyyntöön keskusrikospoliisille. Edellisenä vuonna ratkaisuja oli 94 ja saapuneita kanteluita 75. Muutos johtuu ratkaisijan vaihtumisesta aiheutuneesta katkoksesta käsittelyssä ja esittelijöiden määrän vähentymisestä.

Kantelujen kohteena olivat ulosottopiirien henkilökunnan lisäksi lääninhallitusten oikeushallintoyksiköt, velkaneuvojat ja tuomioistuimet. Useat kantelut koskivat ulosmittausmenettelyä; erityisesti maksukehotuksen lähettämistä ja ulosmittausilmoituksia. Erityisesti velalliset kantelivat ulosottohenkilöstön käyttäytymisestä ja yleisestä asennoitumisesta asiakaspalvelussa sekä kantelujen käsittelyajoista lääninhallitusten oikeushallintoyksiköissä. Muutamassa kantelussa kiinnitettiin huomiota perusoikeuksien toteutumiseen ulosottoselvitysmenettelyssä sekä ulosottolain ns. keinotekoisten (omistusoikeus-)järjestelyjen sivuuttamista koskevien säännösten soveltamisessa. Aiheellisesti myös puututtiin tilanteeseen, jossa ulosmittauksella kertyneiden varojen tilitys velkojalle voi estää

asianomaista saattamasta asiaansa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka tämä on perustuslaissa turvattu.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

RISTIRIITAISET SALDOTIEDOT

Kantelija kertoi, että hän oli syksyllä 1997 tiedustellut Vantaan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston avustavalta ulosottomieheltä tyttärensä ulosotossa perittävänä olleen lainan saldoa. Hänelle oli ilmoitettu, että laina oli kokonaisuudessaan maksettu. Kuitenkin myöhemmin helmikuussa 1998 hänelle oli kerrottu, että velkaa oli maksamatta noin 4 000 markkaa.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että kantelijalle syyskuussa 1997 ilmoitettu saldo oli ollut oikea. Se, että hänelle oli helmikuussa 1998 ilmoitettu toinen, virheellinen saldotieto oli johtunut siitä, että ulosoton tietojärjestelmästä oli syyskuun ja joulukuun 1997 välisenä aikana poistettu yhden yhteisvastuullisen velallisen tiedot, kun tämä oli maksanut osuutensa velasta. Osallista poistettaessa ei ollut kuitenkaan mielletty, mitä tästä saattoi seurata: Muutosta tehtäessä ulosottoasialla oli ollut pakkohuutokaupasta kertynyttä tilittämätöntä rahaa. Rahoja ei ollut voitu tilittää, koska pakkohuutokauppa ei vielä ollut ollut lainvoimainen. Kun pakkohuutokauppa 4.12.1997 tuli lainvoimaiseksi, varat kohdennettiin ko. yhteisvastuulliselle asialle. Kun niiden maksupäivä oli 14.12.1995, järjestelmä ei huomioinut siitä poistetun velallisen maksusuoritusta. Tästä syystä muiden yhteisvastuullisten velallisten, kuten kantelijan tyttären, velkamäärä oli kasvanut.

AOA Jonkka katsoi, että osallisen poistamisesta tietojärjestelmän toiminnalle aiheutuneiden seurausten havaitseminen olisi ilmeisesti edellyttänyt erityisiä automaattisen tietojenkäsittelyn tietoja ja taitoja, joita ulosotto-osastolla ei ollut käytettävissään. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin.

Julkishallinnon asiakkaan oikeusturva kuitenkin edellyttää, että viranomaiset pyrkivät varmistautumaan siitä, että atk-järjestelmä toimii moitteettomasti ja sen antamat tiedot ovat oikeita ja luotettavia. Tämä johtuu viime kädessä perustuslain 2 §:stä ilmenevästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Velvollisuutta ei poista se, että asiaa käsittelevällä henkilöllä itsellään ei ole atk-alan erityisiä tietoja ja taitoja, vaan hänen tulee tarvittaessa kääntyä toimialansa atk:sta huolehtivan puoleen. Tällainen varmistautuminen on syytä tehdä silloin, jos atk-järjestelmän voidaan havaita antavan selittämättömiä tai ristiriitaisia tietoja tai jos sen toiminnassa on muutoin epäilyttäviä piirteitä.

Saadun selvityksen mukaan saldotiedon kantelijalle antaneet ulosottoviranomaiset olivat pitäneet ilman muuta selvänä, että keväällä 1998 tietojärjestelmästä ilmennyt saldotieto oli ollut oikea ja syksyllä 1997 annettu tieto väärä. He eivät olleet ryhtyneet minkäänlaisiin toimenpiteisiin saldon oikeellisuuden varmistamiseksi, vaikka olivat itsekin havainneet selittämättömän ristiriidan saldotietojen välillä ja arvelleet sen voineen johtua atk-järjestelmästä. Jos ristiriitaa olisi pyritty selvittämään jo keväällä 1998, olisi ilmeisesti vältytty myös liialliselta ulosottoperinnältä. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä heidän tietoonsa.

Samalla AOA kiinnitti vastaisen varalle huomiota siihen, että viranomaisilla on velvollisuus varmistua atk-järjestelmän antamien tietojen oikeellisuudesta aina, jos siihen ilmenee aihetta.

AOA pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli asian johdosta ryhty-

nyt. Lisäksi AOA pyysi oikeusministeriötä varmistamaan, että liikaa perityt määrät ja ulosottomaksut oli palautettu velallisille ja ulosoton oikeellisuus muutoinkin tarkistettu.

AOA Jonkan päätös 26.1.2001, dnro 420/4/98

Oikeusministeriö ilmoitti 27.3.2001, että ulosoton tietojärjestelmää oli muutettu. Kantelun kaltainen tilanne, jossa osallisen poisto johti yliperintään, ei enää ole mahdollinen. Liikaa perityt suoritukset ulosottomaksuineen oli myös palautettu. Lisäksi täytäntöönpanoperusteelle tehdyt kertymämerkinnät oli korjattu.

ULOSMITTAUKSESTA TEHTÄVÄT ILMOITUKSET

Kantelijat arvostelivat Tampereen kihlakunnan ulosottoviraston avustavan ulosottomiehen menettelyä ulosmittauksesta tehtävien ilmoitusten osalta.

Koska velallinen oli ilmoittanut, että ulosmittaus loukkasi sivullisen omistusoikeutta autoon, olisi avustavan ulosottomiehen AOA Jonkan käsityksen tullut ulosottolain 3 luvun 32 §:n 3 momentissa säädetyin tavoin lähettää jäljennös ulosmittauspöytäkirjasta tai ulosmittausilmoituksesta sivulliselle eikä vain tyytyä yrittämään tavoitella häntä velallisen kautta ja puhelimitse.

Kysymys myös suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta ulosotossa.

AOA Jonkan päätös 26.2.2001, dnro 1122/4/99

MAKSUKEHOTUKSEN LÄHETTÄMINEN ULOSOTTOVELALLISELLE

Ulosottovelallinen oli saanut Järvenpään kihlakunnanviraston ulosotto-osastosta maksukehotuksen ulosotossa olevan saatavan maksamisesta vasta sen jälkeen kun hänelle oli jo lähetetty ennakkoilmoitus palkan ulosmittauksesta. Maksukehotuksessa oli myös viimeiseksi maksupäiväksi merkitty myöhempi ajankohta kuin ennakkoilmoituksessa oli ilmoitettu ulosmittauksen ajankohdaksi.

AOA Jonkan mielestä ulosottovelallisen oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos hän saa ristiriitaista tietoa siitä, koska hänen on viimeistään tehtävä vapaaehtoinen suoritus välttääkseen ulosmittauksen. AOA:n mukaan ulosottomiehen tulisi estää ulosoton tietojärjestelmästä automaattisesti tulostuvan maksukehotuksen lähteminen velalliselle niissä tilanteissa, joissa ulosottotoimenpiteisiin ryhdytään ennen maksukehotuksen päivämäärää.

AOA saattoi käsityksensä Järvenpään kihlakunnanviraston ulosotto-osaston tietoon.

AOA Jonkan päätös 5.3.2001, dnro 26/4/00

TAKAVARIKON TÄYTÄNTÖÖNPANO

Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston avustava ulosottomies ei varmistanut väliaikaisen turvaamistoimen täytäntöönpanossa kertyneiden varojen määrää ennen kuin hän pani edellä mainitun päätöksen täytäntöön. Tästä oli seurauksena, että takavarikkoon asetettiin velallisen omaisuutta liikaa 804,50 markan verran. Pöytäkirja oli myös takavarikoidun rahamäärän osalta puutteellinen, koska siinä ilmoitettiin takavarikoitu määrä todellista alhaisemmaksi. Liikaa takavarikoitu määrä palautettiin velalliselle kuitenkin jo kuuden päivän kuluttua takavarikoinnista.

Avustava ulosottomies ei myöskään ilmoittanut maksukiellon peruuttamisesta saamista koskevan maksukiellon saaneelle yhtiölle viimeistään siinä vaiheessa, kun oli todettu, että turvaamistoimi oli pantu täytäntöön täyteen määrään.

Tästä seurasi se, että yhtiön saatavaa kertyi maksukiellon nojalla ulosottovirastoon 86 823 markkaa liikaa. Liikasuoritusta ei maksettu velalliselle välittömästi vaan vasta noin neljä viikkoa saamisvelallisen suorituksen jälkeen.

AOA Jonkka katsoi, että ulosottomiehen olisi tullut varmistaa, ettei velallisella ollut jo ansaittuja, mutta mainittua ajankohtaa myöhemmin erääntyviä saatavia edellä mainitulta yhtiöltä.

AOA saattoi ulosottoviraston tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä.

AOA Jonkan päätös 16.5.2001, dnro 1761/4/99

ULOSMITTAUKSEN JA MAKSUKIELLON PERUSTEELLA KERTYNEIDEN VAROJEN KOHDENTAMINEN

Joensuun kihlakunnan ulosottoviraston avustava ulosottomies oli ulosmitannut kantelijalle tulevista maksamattoman oikeudenkäynnin palkkioista määräosan vuonna 1991. Avustava ulosottomies oli vuosina 1992 – 2001 kohdentanut ulosmittauksesta kertyneitä varoja useita kertoja myös muille kuin niille saataville, joista oikeusministeriön maksamattomat palkkiot oli ulosmitattu. Viimeinen saatava, josta palkkiot oli ulosmitattu, oli palautettu velkojalle vuonna 1995. Ulosmittaus ja sen perusteena annettu maksukielto eivät siis olleet enää voimassa tämän jälkeen. Johtava kihlakunnanvouti oli itse ja avustava ulosottomies hänen ohjeidensa mukaisesti lähettänyt maksukiellon muutoksia oikeusministeriölle vuosina 1996 – 1998 useita kertoja.

AOA Jonkka totesi, että avustavan ulosottomiehen olisi tullut viimeistään kertyneiden varojen tilityksen yhteydessä varmistaa, että varoja ei kohdennettu ulosmittausta vailla oleville saataville ja että kaikkien ulosotossa olevien saatavien perimiseksi oli suoritettu ulosmittaus. Myös allekirjoittaessaan maksukieltojen muutoksia, hänen olisi tullut varmistaa, että muutokset eivät ole ristiriidassa ulosmittauksen kanssa.

Johtavan kihlakunnanvoudin menettelyn osalta AOA totesi, että maksukieltojen muutosten yhteydessä tapahtuvan tarkastuksen lisäksi ulosottomiehen olisi valvontavelvollisuutensa puitteissa ulosottoasetuksen 11 §:n 3 momentin mukaisten ns. yhdeksän kuukauden listojen tarkastusten yhteydessä tullut havaita puutteet avustavan ulosottomiehen toimenpiteissä. Myös ulosmittausta vailla olevien asioiden estetilitysten yhteydessä olisi ulosottoasetuksen 36 §:n 2 momentin mukaisessa tarkastuksessa toimenpiteiden puuttumiseen pitänyt kiinnittää huomiota.

Valvontavelvollisuutensa asianmukaiseksi toteuttamiseksi ulosottomiehen tulee myös ulosottoasetuksen 11 §:n mukaisesti määrätä toimistohenkilökuntaan kuuluva avustamaan ulosottomiestä täytäntöönpanoasioiden valvonnassa.

Ulosottomiehen ulosottolainsäädäntöön perustuvan kattavan valvontavelvollisuuden toteuttaminen edellyttää, että avustavan ulosottomiehen tilitykset vastaanottava tai muu toimistohenkilökunta suorittaa ulosottomiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti valvontaa ulosottotehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi myös nyt kysymyksessä olevilta osin.

AOA antoi johtavalle kihlakunnanvoudille ja avustavalle ulosottomiehelle huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään.

AOA Jonkan päätös 5.6.2001, dnro 353/4/99

LÄÄNINHALLITUKSEN PÄÄTÖS ULOSOTON HALLINTOKANTELUUN

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen lääninhallituksen päätöstä hänen hallintokanteluunsa ulosottoviranomaisen menettelystä. Kantelijan mielestä päätös oli puutteellinen, koska siinä ei otet-

tu kantaa hänen esittämiinsä kysymyksiin Raaseporin kihlakunnanviraston kihlakunnanvoudin menettelystä lähinnä käyttäytymissääntöjen noudattamista lukuun ottamatta.

AOA Rautio katsoi, että lääninhallituksen olisi tutkiessaan hallintokantelua tullut selvittää, oliko velallinen ennen palkan ulosmittausta saanut riittävän yksityiskohtaisesti tiedon ulosotossa olevista ja ulosmittauksen perustana olevista saatavista ja, oliko ilmoitus ulosmittauksesta valitusosoituksineen toimitettu asianmukaisesti velalliselle. Hän kiinnitti oikeushallintopäällikön ja ylitarkastajan huomiota asian riittävään selvittämiseen.

Kantelun käsittely kesti lääninhallituksessa noin vuoden ja 4 kuukautta. AOA yhtyi oikeushallintopäällikön käsitykseen, että kantelun käsittelyaika oli ollut liian pitkä. Jotta hallintokantelu voisi toimia riittävän tehokkaana jälkikäteisenä oikeussuojakeinona asianosaiselle, tulee lääninhallitusten käsitellä ulosoton hallintokantelut joutuisasti.

Selvityksestä kävi ilmi, että lääninhallituksen oikeushallinto-osastolla oli käytettävissä olleilla voimavaroilla ollut vaikeuksia selviytyä osastolle kuuluvien kantelujen käsittelystä kohtuullisessa ajassa.

Ottaen huomioon ne toimenpiteet, joihin Etelä-Suomen lääninhallituksessa oli ryhdytty kanteluiden käsittelyaikojen nopeuttamiseksi, AOA tyytyi tässä yhteydessä kiinnittämään vastaisen varalle lääninhallituksen huomiota kanteluasioiden käsittelyn joutuisuuteen.

AOA Raution kirje 9.10.2001, dnro 1203/4/00

ENNAKKOILMOITUKSEN LAIMINLYÖNTI ELÄKKEEN ULOSMITTAUKSESSA

Ulosottolain 4 luvun 18 e §:n mukaan toimivaltainen ulosottomies saa toimittaa palkan ulosmittauksen myös virkahuoneessaan. Velalliselle on tällöin ennakolta annettava kirjallinen ilmoitus perittävänä olevasta saatavasta, toimituksen ajasta ja paikasta sekä niistä perusteista, joilla ulosmittaamatta jätettävä palkanosa määrätään. Ilmoituksessa on myös mainittava, että velallinen voi esittää ulosmitattavaksi muuta omaisuutta sekä antaa ulosmittausta varten tarpeellisiksi katsomansa tiedot ja selvitykset. Jollei ilmoitusta ole voitu antaa velalliselle tiedoksi siinä järjestyksessä kuin 3 luvun 27 §:n 1 momentissa säädetään, se saadaan lähettää hänelle virkakirjeessä palkanmaksajan osoitteella.

Avustava ulosottomies myönsi selvityksessään, ettei hän ollut lähettänyt edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua ennakkoilmoitusta. Hän ilmoitti myös, että oli lähettänyt ulosottolain 3 luvun 32 §:n 2 momentin mukaisen ilmoituksen toimitetusta ulosmittauksesta eli lähettänyt velalliselle yhden kappaleen ulosmittauspöytäkirjalomakkeesta.

AOA Rautio katsoi, että avustava ulosottomies oli menetellyt ulosottolain 4 luvun 18 e §:n vastaisesti jättämällä eläkkeen ulosmittausta koskevan ennakkoilmoituksen lähettämättä velalliselle.

Teon moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon, että eläkkeen ulosmittaus oli jatkunut katkeamatta vuosien 1996 ja 1997 vaihteesta alkaen kulloistenkin ulosottovelkojen perimiseksi. Uusien ulosottoasioiden vireille tultua, kuten tässäkin tapauksessa, oli lähetetty maksukehotus. Velallinen oli siis maksukehotuksessa saanut tiedon saatavasta. Lisäksi hän oli joka tapauksessa saanut puhelimitse tiedon samana päivänä toimitettavasta ulosmittauksesta. Vielä oli otettava huomioon, että saadun selvityksen perusteella ei ollut aihetta epäillä, etteikö avustava ulosottomies olisi asianmukaisesti ulosottolain 3 luvun 32 §:n 2 momentin nojalla lähet-

tänyt toimitetusta ulosmittauksesta velalliselle ilmoituksen, johon sisältyvän valitusosoituksen mukaisesti velallinen oli voinut valittaa päätöksestä.

AOA kiinnitti avustavan ulosottomiehen huomiota vastaisen varalle siihen, että ennakkoilmoitus palkan ja eläkkeen ulosmittauksesta tulee lähettää ulosottolain 4 luvun 18 e §:n mukaisesti velalliselle.

AOA Raution kirje 29.5.2001, dnro 911/4/01

ULOSOTTOMIEHEN VAITIOLOVELVOLLISUUS JA POLIITTISET MINISTERINIMITYKSET

Kantelu

Kansanedustaja Virpa Puistoa kaavailtiin helmikuussa 2000 valtioneuvoston uudeksi jäseneksi työministerin tehtävään. Myöhemmin tuli kuitenkin julkisuuteen tieto, että Puiston nimityksen esteeksi saattoi muodostua hänen aviopuolisonsa (A) selvittämättömät velka-asiat. Tämän jälkeen Puisto ilmoitti luopuvansa ministeriehdokkuudestaan.

Oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa A kertoi Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin (B) ottaneen puhelimitse yhteyttä oikeusministeriin ja kertoneen tälle, että ulosottovirasto oli tekemässä A:ta koskevaa ulosottoselvitystä. B oli ennakoinut ulosottoselvityksen johtavan ”tutkimuksiin, syytteeseen ja tuomioon” sekä kehottanut oikeusministeriä välittämään nämä tiedot pääministerille. B:n menettelystä oli aiheutunut haittaa sekä A:lle itselleen että tämän aviopuolisolle, joka ei ollut osallistunut A:n velkaantumiseen ja ulosottoon johtaneisiin liiketoimiin. A pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko B:n menettely ollut laillista sekä mihin se oli perustunut ja mihin sillä oli pyritty.

OA Lehtimajan pyynnöstä keskusrikospoliisi suoritti asiassa esitutkinnan. B:tä kuultiin siinä epäiltynä virkasalaisuuden rikkomisesta.

Esitutkinta

Tuntemattomaksi jäänyt mieshenkilö eli ”syväkurkku” oli soittanut ulosottovirastoon ja kertonut A:n liiketoiminnasta ja velkaantumisen syistä kielteiseen sävyyn. A:n asioista oli soittanut ulosottovirastoon myös eräs toimittaja. B oli ottanut tällöin yhteyttä oikeusministeriön kansliapäällikköön ja oikeusministeriin. Tämän jälkeen oikeusministeri oli ottanut yhteyttä pääministeriin, joka puolestaan oli ilmoittanut asiasta SDP:n puoluevaltuuston puheenjohtajalle. Pääministeri oli maininnut asiasta myös valtioneuvoston oikeuskanslerille, minkä jälkeen tämä oli keskustellut asiasta ulosottoviraston edustajien kanssa.

B:n ja oikeusministerin välisten kahdenkeskisten keskustelujen sisältöä oli vaikeata jälkikäteen tyhjentävästi selvittää. Oli kuitenkin päätettävissä, että selvästi salassa pidettävien asioiden esille ottamista oli haluttu tietoisesti välttää. B näytti tosin ottaneen sen riskin, että osaksi salassa pidettävääkin tietoa oli saattanut tulla kerrotuksi. Hän tuntui arvioineen tilanteen niin, että ”yleinen etu” oli antanut tähänkin oikeuden, kun kysymys oli ollut hänen oman hallinnonalansa ministeristä. B oli kertonut oikeusministerille ainakin A:n ulosotossa olleiden velkojen kokonaismäärän ja sen, että A:lla oli konkurssitausta. Oikeusministerin ja B:n välisissä keskusteluissa oli käsitelty myös ulosottoviranomaisten A:n asioissa suorittamia taustaselvityksiä. B oli esittänyt omia arviointejaan ja epäilyksiään A:n liiketoiminnan luonteesta ja tämän velkaantumisen syistä sekä käsityksiään siitä, mihin ulosottoviranomaisten aloittamat perintätoimet voi-

vat johtaa. B oli antanut oikeusministerille kuvan, että joihinkin jatkotoimiin tultaisiin ryhtymään.

Näiden yleisluontoisten arvioiden lisäksi B oli luonnehtinut A:n liiketoimintaa kielteiseen sävyyn sekä esittänyt jopa rikosepäilyiksi tulkittavia lausumia. Oikeusministeri itse oli kertonut keskustelustaan B:n kanssa mm. seuraavan:

”se oli kai vaan tällaista yleistä liikemieskuvan kertomista, että oli pidetty, että hän on tavallaan tällainen pesän tyhjentäjä, että hankitaan näitä yrityksiä ja niille sitten kasautuu velkoja ja sitten se varallisuus tavallaan häviää tai siirtyy muiden yhtiöiden nimiin.”

Asiassa oli sen sijaan jäänyt näyttämättä, että B olisi kertonut A:han kohdistuvien epäilysten johtavan syytteeseen tai tuomioon taikka, että B olisi maininnut A:n syyllistyneen tiettyihin rikoksiin.

Syyteharkinta

Esitutkinta-aineiston perusteella oli arvioitava, oliko todennäköisiä syitä epäillä B:n oikeudettomasti paljastaneen salassa pidettäviä tietoja sivullisille. Ensin oli otettava kantaa siihen, olivatko paljastetut tiedot olleet lain mukaan salassa pidettäviä, ja sen jälkeen, mikäli vastaus tähän kysymykseen oli myönteinen, pohdittava sitä, oliko oikeusministerillä tässä tapauksessa kuitenkin ollut erityinen lakiin perustuva oikeus saada A:ta koskevia salassa pidettäviä tietoja ja oliko vastaavasti B:llä ollut oikeus oma-aloitteisesti kertoa tällaisia tietoja oikeusministerille. Lopuksi oli tarvittaessa otettava kantaa vielä teon rikosoikeudelliseen syyksiluettavuuteen ja rikostunnusmerkistöstä riippuvaan rangaistavuuskynnykseen.

B:n paljastamien tietojen salassa pidettävyyttä oli tarkasteltava kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin oli kysyttävä, olivatko itse ulosottoon liittyvät tiedot julkisia. Toiseksi oli pohdittava ulosottovelallisesta ja hänen toiminnastaan kerrottuja muita tietoja.

Salassapito ulosottotietojen osalta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 24 §:n 1 momentin 23 kohta (kokonaisvarallisuutta ja taloudellista asemaa koskevien tietojen salassapito) liittyy yksityisyyden suojaan. Julkisuuslain systematiikassa tämä salassapitoperuste on muotoiltu ehdottomaksi eli siihen ei liity ns. vahinkoedellytystä. Poikkeuksena lainkohdassa on kuitenkin mainittu, että tietyt ulosoton asiakirjat ovat julkisia. Tällä on haluttu kontrolloida tuomioiden täytäntöönpanoa ja turvata luotonantoon liittyviä yhteiskunnan intressejä.

Lainkohdan soveltamista vaikeuttaa käytännössä se, että julkisista ulosoton asiakirjoista voi usein helpostikin ilmetä ulosottovelallisen kokonaisvarallisuus ja niistä voidaan myös päätellä hänen taloudellinen asemansa. Joskus tällaiset seikat voivat käydä ilmi jo yksittäisestä asiakirjasta, mutta vielä useammin sinänsä julkisten ulosottoasiakirjojen kokonaisuudesta. Esimerkiksi se, että henkilö on pysyvästi ylivelkaantunut, on jo julkisista ulosottoasiakirjoista usein pääteltävissä.

OA:n mielestä oli jossain määrin epäselvää, miten näitä vastakkaisia intressejä tulisi toisiinsa nähden painottaa. Lähtökohtana täytyy olla, että julkisiksi säädetyistä asiakirjoista ilmenevän tiedon paljastaminen ei ole rangaistavaa, jollei samalla rikota jotakin nimenomaista salassapitosäännöstä. Sinänsä julkiseen asiakirjaan voi siis sisältyä yksittäisiä salassa pidettäviä tietoja. Toisaalta on huomattava, että ulosottoasiakirjojen julkisuus on puheena olevassa lainkohdassa nimenomainen poikkeus pääsäännöstä, jol-

la suojataan yksityisyyttä. Poikkeussäännöstä pitäisi yleisten tulkintaoppien mukaan tulkita ahtaasti.

Ongelmana on myös se, että ulosottoasetuksen 7 §:n voidaan katsoa olevan ainakin jossakin määrin ristiriidassa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan kanssa. Perustuslain 107 §:n mukaan virkamies ei saa soveltaa asetuksen säännöstä, jos se on ristiriidassa lain kanssa.

Ulosottolain esitöissä on korostettu, että salassa pidettäviä ovat ulosottoviranomaisten viran puolesta hankkimat tai itse laatimat valmistelevat ja epäviralliset muistiot ja selvitykset. Tällaisista taustaselvityksistä ilmenee henkilön taloudellinen asema usein laajemmin ja havainnollisemmin kuin ulosoton julkisista asiakirjoista. Epävirallisista taustaselvityksistä ilmenevien tietojen voidaan katsoa rinnastuvan myös niihin tietoihin, jotka ulosottovelallinen on ulosottoselvityksessä velvollinen ilmoittamaan. Nämä tiedot olisivat ulosottoselvityksestä laadittavaan pöytäkirjaan merkittyinä salassa pidettäviä. Ulosottoviranomaisen vaitiolovelvollisuus kattaa siten yleensä kaikki ulosottoasiassa hankitut epäviralliset taustatiedot.

Salassapito rikosepäilyjen osalta

Ulosottoviranomaisen tietoon voi usein tulla ulosottovelallisen toimintaan liittyviä rikosepäilyjä. Näiden osalta ulosottotoimen virkamiesten ilmaisuvapautta rajoittaa syyttömyysoletuksen periaate. Julkisuuslaissa on syyttömyysoletuksen periaate otettu huomioon erityisesti 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa, jonka mukaan esitutkinta-, tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta ja muut esitutkinta-asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimessa tai kun syyte on päätetty jättää nostamatta tai asia jätetty sikseen. Salassapitovelvollisuus voidaan murtaa vain poikkeuksellisesti, jolloin edellytetään mm. sitä, ettei tiedon antaminen saa ilman painavaa syytä aiheuttaa asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä.

Tosin ulosottoviranomainen ei varsinaisesti ole tässä lainkohdassa tarkoitettu esitutkinta-, tarkastus- tai valvontaviranomainen, mutta OA:n mielestä ulosottoviranomainen voitiin kuitenkin tietyin edellytyksin rinnastaa näihin viranomaisiin. Vaikkei ulosottotoimen varsinaisena tehtävänä olekaan suorittaa esitutkintaa tai tarkastus- ja valvontatoimintaa vaan saattaa omaisuutta ulosoton piiriin, ulosottoviranomainen voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa tarpeellisia tietoja myös syyttäjä- tai esitutkintaviranomaiselle, jos on syytä epäillä, että velallinen on syyllistynyt rikokseen. Tässä mielessä ulosottoviranomaisen toimenkuvaan liittyy välillisesti myös valvontatehtävä. Vaikeisiin rajanvetoihin joudutaan luonnollisesti silloin, jos ulosottoviranomaisen tietoon tulee seikkoja, jotka vain etäisesti tai välillisesti liittyvät mahdollisiin rikosepäilyihin. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapitoperuste koskee sanamuotonsa mukaan vain siinä mainituille viranomaisille tehtyjä (kirjallisia) ilmoituksia rikoksista ja muita esitutkinta-asiakirjoja. Vaitiolovelvollisuuden alaa on yleisesti pidetty tulkinnanvaraisena silloin, kun salassapitoperuste on määritelty muodollisesti sitomalla se tietyntyyppisiin asiakirjoihin. Vaitiolovelvollisuus on kuitenkin asiakirjasalaisuutta laajempi, koska se koskee myös asiakirjaan tallentamattomia tietoja.

Jos ulosottovelallisen epäillään syyllistyneen esimerkiksi talousrikoksiin, rikosepäily on myös hänen taloudellista asemaansa yleisesti kuvaava tieto. Näin ollen ulosottoviranomaisen tietoon tuleva rikosepäily voi olla salassa pidettävä tieto jo julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan perusteella.

A:n ulosotossa olleiden velkojen kokonaismäärää ja hänen tekemäänsä konkurssia koskevia tietoja voitiin pitää sinänsä julkisina. Velkojen määrä ilmeni suoraan julkisista ulosottohakemuksista ja täytäntöönpanoperusteena olevista tuomioistuimen päätöksistä. Konkurssia koskevat tiedot ilmenivät taas ainakin tuomioistuimen julkisista pöytäkirjoista.

Tulkinnanvaraisena OA piti sen sijaan sitä, olisiko julkisena asiakirjana pidettävä myös sellaista muistiota tai yhteenvetoa, johon nämä tiedot oli koottu. Etenkin kokoavista yhteenvedoista voi olla helposti pääteltävissä asianomaisen henkilön kokonaisvarallisuus ja taloudellinen asema. Yhteenvedon merkitys korostui erityisesti silloin, jos yksittäiset tiedot jouduttaisiin poimimaan erikseen monista ja mahdollisesti hankalastikin jäljitettävistä julkisista lähteistä. OA katsoi kuitenkin, ettei B:n oikeusministerille antamien tietojen ollut tältä osin näytetty olleen julkisuuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaitiolovelvollisuuden alaisia. Myös ulosottoviranomaisten suorittamien taustaselvitysten osalta oli jäänyt näyttämättä, että B olisi paljastanut vaitiolovelvollisuutensa piiriin kuuluvia tietoja.

Ulosottoviranomaisen oma käsitys asiasta voi antaa tietoa siitä, mihin toimenpiteisiin asiassa tullaan mahdollisesti ryhtymään. Kysymys on toimivaltaisen viranomaisen asiantuntija-arviosta. Vaitiolovelvollisuuden ulottuminen tällaisiin suullisesti annettuihin arvioihin riippuu viime kädessä siitä, onko kysymys sellaisesta tiedosta, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä tai josta muutoin on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Osa B:n oikeusministerille esittämistä arvioista oli liittynyt siihen, miten ulosottoviranomainen aikoi A:n tapauksessa suunnata vastaiset perintätoimensa. Tällaiset seikat olisi todennäköisesti merkitty ulosottoselvityksestä laadittavaan pöytäkirjaan, joka taas lain mukaan oli joka tapauksessa salassa pidettävä.

B:n oikeusministerille välittämä ”syväkurkun” vihjaus konkurssipesien tyhjentämisestä oli puolestaan ollut käsitettävissä niin, että A:n epäiltiin syyllistyneen selvästi rikolliseen toimintaan. B oli ensisijaisesti halunnut ainoastaan välittää oikeusministerille tiedon siitä, että tällaisia asioita oli kerrottu ulosottovirastolle. Kysyttäessä hän oli kuitenkin antanut oikeusministerin ymmärtää, että hän itsekin piti mahdollisena sitä, että A:han kohdistuvat tutkimukset voivat johtaa myös esitutkintaan. Tämä toteamus – varovaisestikin muotoiltuna – oli tässä asiayhteydessä sisältänyt selkeän vihjauksen siitä, että A oli todellakin saattanut syyllistyä rikokseen.

Tällaisten huhujen, epäilysten ja oletusten sekä nimettömältä taholta tulleiden vihjausten julkituomiseen oli OA:n mielestä suhtauduttava erityisen pidättyvästi jo siitä syystä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ilmenevä syyttömyysoletuksen periaate velvoittaa kaikkia viranomaisia välttämään kenenkään leimaamista syypääksi rikolliseen menettelyyn ilman asiaankuuluvaa tutkintaa. Mitä vahvistamattomammasta epäilystä on kysymys, sitä vahvempana on syyttömyysoletus voimassa. A:n tapauksessa ei ollut tehty ulosottolain 3 luvun 34g §:n mukaista ilmoitusta esitutkintaviranomaiselle. Häntä vastaan aikanaan tehdyt rikosilmoitukset olivat tiettävästi päättyneet syyttämättäjättämispäätöksiin. A oli itse kertonut toimineensa konkurssipesien realisoijana, mikä oli sinänsä laillista liiketoimintaa. Tämä oli ainakin lakimieskoulutuksen saaneille henkilöille selvästi eri asia kuin B:n kautta välitetty vihjaus konkurssipesien ”tyhjentämisestä”.

”Syväkurkun” esittämät vihjaukset voitiinkin ymmärtää ulosottoviranomaiselle tehdyksi

”ilmoitukseksi rikoksesta”, joka jo julkisuuslain 23 §:n ja 24 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella olisi kuulunut vaitiolovelvollisuuden piiriin. Samalla ne kuitenkin liittyivät myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaiseen salassapitoperusteeseen eli henkilön kokonaisvarallisuuden ja taloudellisen aseman kuvaamiseen. Jos ulosottovirastossa olisi laadittu esimerkiksi erityisperinnän yhteydessä muistio ulosottovelalliseen liittyvistä joskin vahvistamattomista talousrikosepäilyistä, olisi tällainen muistio ollut salassa pidettävä. Tällöin ulosottoviraston virkamiehen vaitiolovelvollisuus ulottuisi vastaaviin tietoihin. Tuntemattomaksi jääneen henkilön kertoman, vahvistamatonta rikosepäilyä koskevan tiedon paljastamiseen ja edelleen levittämiseen tulisi siten suhtautua erityisen torjuvasti.

OA päätyi katsomaan, että B:n vaitiolovelvollisuus oli ulottunut A:ta koskevien rikosepäilyjen paljastamiseen. Tosin vaitiolovelvollisuutta voitiin tältä osin pitää voimassa olevan oikeuden kannalta tulkinnanvaraisena, koska B:n välittämät tiedot eivät olleet sisältäneet väitettä johonkin yksilöityyn rikolliseen tekoon syyllistymisestä.

Ulosottomiehen oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja oikeusministerille

Kun osa B:n paljastamista tiedoista kuului hänen vaitiolovelvollisuutensa piiriin, oli arvioitava myös sitä, oliko tiedon paljastaminen tapahtunut rikoslain 40 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”oikeudettomasti” vai ei. Ulosottomies saa ulosottolain 3 luvun 34 g § :n mukaan salassapitovelvollisuuden estämättä antaa tarpeellisia tietoja toiselle ulosottoviranomaiselle. Myös oikeusministeriötä voidaan pitää lainkohdassa tarkoitettuna, tiedon saamiseen oikeutettuna ”toisena ulosottoviranomaisena”. Ulosottotoimen *yleinen* johto, ohjaus ja valvonta kuuluu näet oikeusministeriölle. Oikeusministeriö antaa tarvittaessa tarkemmat ohjeet ulosottolain ja -asetuksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Ministeriö ei kuitenkaan saa puuttua *yksittäisiin* ulosottoasioihin.

Oikeusministeri toimii oikeusministeriön päällikkönä ja käyttää ministeriössä ylintä päätösvaltaa. Oikeusministeri edustaa johtamaansa ministeriötä kaikissa asioissa. Sen vuoksi voidaan myös hänelle henkilökohtaisesti antaa sellaiset salassa pidettävät tiedot, jotka lain mukaan on lupa antaa oikeusministeriölle.

Ulosottomies saa kuitenkin antaa vain *tarpeellisia* tietoja toiselle ulosottoviranomaiselle. Esimerkiksi oikeusministeriölle voidaan antaa vain sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen sille lain mukaan kuuluvan tehtävän eli ulosottotoimen yleisen johdon, ohjauksen tai valvonnan kannalta. Oikeusministeriön valvontatehtävä ei merkitse sitä, että ministeriöllä olisi rajaton mahdollisuus saada ulosottotoimen virkamiehiltä salassa pidettäviä tietoja ulosottotoimen asiakkaista.

Yksittäistä ulosottoasiaa koskevan salassa pidettävän tiedon antaminen oikeusministeriölle on tarpeellista, jollei oikeusministeriö ilman tätä tietoa voisi asianmukaisesti suorittaa sille kuuluvaa ulosottotoimen yleistä johto-, ohjaus- ja valvontatehtävää tai jos tiedon antaminen muuten edistäisi ja tehostaisi tämän valvontatehtävän hoitamista. Tällainen tieto voidaan antaa lähinnä silloin, kun kysymys on nimenomaan tuohon asiaan liittyvästä valvonnasta, kuten kantelusta, tai jos tieto on muutoin tarpeen osana ulosottotoimen yleistä johtoa, ohjausta ja valvontaa, vaikkapa havaintoesimerkkinä jostakin koko alaa koskevasta ilmiöstä tai kehitystrendistä. Salassa pidettäviä tietoja saanutta viranomaista itseäänkin sitoo näitä tietoja koskeva vaitiolovelvollisuus. Näin ollen tarpeellisuusvaatimusta ei

pidä soveltaa liian tiukasti niin, että viranomaiselle lain mukaan kuuluvien tehtävien asianmukainen hoitaminen kohtuuttomasti vaikeutuisi.

Julkisuuslain mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon toiselle viranomaiselle vain, jos tiedon antaminen perustuu lakiin. Laissa ei ole nimenomaista säännöstä, joka oikeuttaisi virkamiehen antamaan oman hallinnonalansa ministeriölle lain mukaan salassa pidettäviä tietoja pelkästään siinä tarkoituksessa, että nämä tiedot virkamiehen käsityksen mukaan olisivat tarpeellisia esimerkiksi vireillä olevan ministerinimityksen kannalta. Toisaalta ei myöskään valtioneuvostolla tai sen yksittäisellä jäsenellä ole yleistä oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja alaiseltaan hallinnolta, ei edes ministeriehdokkaiden sopivuuden tai kelpoisuuden arvioimiseksi. Ainoastaan valtioneuvoston oikeuskanslerilla on oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot niiden salassa pidettävyydestä riippumatta. Oikeuskanslerin on puolestaan annettava pyydettäessä valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Jos valtioneuvoston piirissä siten herää epäilyksiä ministeriehdokkaan kelpoisuudesta valtioneuvoston jäsenen tehtävään, valtioneuvostolla on mahdollisuus pyytää asiasta oikeuskanslerin lausunto.

B ei ollut edes väittänyt ottaneensa oikeusministeriin yhteyttä A:n ulosottoasioissa sen vuoksi, että tämä olisi ollut jollakin tavoin tarpeen ulosottotoimen yleisen johdon, ohjauksen ja valvonnan kannalta tai viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- ja tarkastustehtävän suorittamiseksi. Mikäli näin olisi ollut, B olisikin todennäköisesti kääntynyt suoraan oikeusministeriön ulosottotoimiston puoleen.

B oli sitä vastoin kertonut menettelynsä johtuneen pelkästään siitä, että hän oli ”hallituksen virkamiehenä” lojaliteettisyistä ja yleisen edun nimissä halunnut informoida oman hallinnonalansa ministeriä ministeriehdokkaan puolison taloudellisista asioista. B:n lähtökohtana oli ollut se, että hän oli arvellut A:n taloudellisten asioiden olleen tuolloin jo tiedotusvälineiden tiedossa. B oli halunnut kertoa oikeusministerille, *”mikä voisi tulla eteen sitten tulevina aikoina, jos tämä nimitys tapahtuu”*. B oli kuvannut tilannetta eräänlaiseksi *”velvollisuuksien ristiriidaksi”*, kun oli mahdollista, että hänen ministerille kertomansa tiedot saattoivat ainakin osaksi olla salassa pidettäviä.

B oli siis antanut A:ta koskevat tiedot oikeusministerille sen vuoksi, että ne olivat hänen mielestään tarpeellisia arvioitaessa A:n puolison sopivuutta ministerin tehtävään. OA katsoi B:n siten lähestyneen oikeusministeriä enemmänkin hallituspoliittisessa kuin ulosottotoimeen liittyvässä tarkoituksessa. Tällainen peruste ei kuitenkaan OA:n mielestä oikeuttanut virkamiestä antamaan ministerille lain mukaan salassa pidettäviä tietoja, siitä huolimatta, että kysymys oli virkamiehen ”oman hallinnonalan” ministeristä. Näin ollen B:llä ei ollut ilmoittamillaan perusteilla ollut oikeutta paljastaa salassa pidettävää tietoa oikeusministerille. Siltä osin kuin B:n paljastamat tiedot olivat olleet salassa pidettäviä, OA katsoikin hänen toimineen oikeudettomasti.

Virkasalaisuuden rikkominen on rangaistava sekä tahallisena että tuottamuksellisena. B:n menettelyn tahallisuuden puolesta puhui se, että hänen oli kokeneena ulosottomiehenä täytynyt olla erityisen hyvin perillä hänelle kuuluvista virkavelvollisuuksista, vaitiolovelvollisuus mukaan lukien. Toisaalta oli todettava, että uuden julkisuuslainsäädännön oikeusohjeet olivat olleet jossakin määrin tulkinnanvaraisia eivätkä käytännöt olleet vielä vakiintuneet. B oli myös ilmeisesti pyrkinyt tietoisesti välttämään salassa

pidettävän tiedon paljastamista. Kuitenkin hän oli hyväksynyt sen riskin, että osa kerrotuista tiedoista kuuluisi vaitiolovelvollisuuden piiriin. Näin ollen OA katsoi, että B:n viaksi jäi tässä tapauksessa ainoastaan varomattomuus.

Virkasalaisuuden rikkominen ja rangaistavuuskynnys

Asiassa oli OA:n mielestä näytetty B:n oikeudettomasti paljastaneen oikeusministerille A:ta koskeneita rikosepäilyjä. Tosin kysymys oli pikemminkin ollut siitä yleisluontoisesta mahdollisuudesta, että A olisi saattanut syyllistyä talousrikoksiin, kuin yksilöidyistä rikosepäilyistä. Virkamiehen vaitiolovelvollisuutta voitiin tällaista epäilyä koskevan tiedon osalta pitää jonkin verran tulkinnanvaraisena. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltuminen tällaiseen tapaukseen ei ollut aivan selvä, mutta toisaalta asiaa oli tarkasteltava myös saman momentin 23 kohdan valossa. A:han kohdistuneet talousrikosepäilyt olivat näet osaltaan olleet omiaan myös luonnehtimaan hänen liiketoimintansa uskottavuutta ja samalla hänen taloudellista asemaansa yleensä. Syyttömyysoletuksen näkökulmasta virkamiehen pitää yleensäkin välttää hallinnon asiakkaiden leimaamista rikollisiksi ilman asianmukaista tutkintaa. Etenkin tämä näkökohta oikeutti OA:n mielestä tulkitsemaan julkisuuslain mukaista vaitiolovelvollisuutta tässä tapauksessa mieluummin laajasti kuin suppeasti. Näin ollen OA päätyi katsomaan, että B oli varomattomuudesta rikkonut vaitiolovelvollisuutensa virkamiehenä.

Jos virkasalaisuuden rikkominen on tapahtunut huolimattomuudesta tai varomattomuudesta, teon rangaistavuus kuitenkin edellyttää, että teko, huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat, ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tässä tapauksessa ei ollut sinänsä ilmennyt aihetta epäillä B:n ilmoitusta, että hän oli pyrkinyt toiminnallaan edistämään yleistä etua. Ei ollut näyttöä siitä, että hänen tarkoituksensa olisi ollut estää kansanedustaja Puiston nimittäminen ministeriksi. B:ltä oli vain jäänyt huomaamatta, ettei ministerinimityksen valmistelu kuulunut ulosottomiehen virkatehtäviin ja että ulosottotoimen asiakkaana A:lle kuului sama tietosuoja kuin muillekin kansalaisille, siitä riippumatta, että tämä sattui olemaan ministeriksi kaavaillun kansanedustajan aviopuoliso.

Pyydettäessä B:llä olisi ollut velvollisuus antaa salassa pidettäviäkin tietoja valtioneuvoston oikeuskanslerille, mutta ei sitä vastoin valtioneuvostolle tai yksittäisille ministereille. B:n yhteydenotto oikeusministeriin oli käynnistänyt prosessin, jossa valtioneuvoston taholta oli ilmeisesti hankittu lisää tietoja asiasta. Vaikka B olikin edellä kerrotuin tavoin rikkonut vaitiolovelvollisuuttaan, pelkästään hänen menettelynsä ei voitu katsoa aiheuttaneen sitä lopputulosta, että Puisto lopulta kieltäytyi ministeriehdokkuudesta. B:n oikeusministerille antamat tiedot olivat enimmäkseen julkisia ja rikosepäilytkin oli muotoiltu sinänsä varsin varovaisesti. Tosin B:n oli täytynyt asian luonne huomioon ottaen arvata, että varovaisestikin muotoillut vihjaukset A:n syyllistymisestä talousrikoksiin tulisivat tällaisessa tapauksessa saamaan huomattavaa julkisuutta ja mahdollisesti saattamaan myös A:n aviopuolison kielteiseen valoon. B oli kuitenkin perustellut menettelyään sillä, että ministerinimityksen jo tapahduttua asian julkinen selvittäminen olisi ollut vielä hankalampaa.

Näillä perusteilla B:n tekoa oli pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä eikä se siten ylittänyt rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädettyä rangaistavuuskynnystä. Sen vuoksi OA katsoi, ettei esitutkinnassa ollut ilmennyt todennäköisiä

syitä epäillä B:n syyllistyneen rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn virkasalaisuuden rikkomiseen.

Muu virkavelvollisuuden rikkominen

Valtion virkamieslain mukaan virkamiehen on kaikessa toiminnassaan otettava huomioon virkatoiminnan asianmukaisuudelle ja puolueettomuudelle asetettavat vaatimukset. Tässä laissa virkavelvollisuus on kuitenkin kuvattu varsin yleisluontoisesti. Oikeusohje ei sellaisenaan riitä määrittelemään virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta eri tilanteissa. Asianmukaisesta käyttäytymisestä ei ole tarpeen eikä edes mahdollista antaa yksityiskohtaisia ja tyhjentäviä säännöksiä valtion virkamieslain kaltaisessa yleislaissa. Virkavelvollisuus saa tarkemman sisältönsä vasta muista virkatehtävien hoitamista ohjaavista säännöksistä ja määräyksistä sekä viime kädessä virkatoiminnassa vakiintuneista käytännöistä.

Vaikka julkisuuslaissa korostetaankin avoimen tiedonsaannin merkitystä osana hyvää hallintotapaa, virkamiesasemasta voi silti aiheutua rajoituksia sinänsä julkisenkin tiedon antamiseen. Ulosottomiehen virkamiesasemaan liittyvän puolueettomuus- ja objektiviteettivaatimuksen on katsottu edellyttävän, että toisen henkilön taloudellista asemaa koskevan, sinänsä julkisenkin tiedon oma-aloitteiselle ilmaisemiselle täytyy aina olla hyväksyttävä syy. Ulosottomiehen lainmukaisiin tehtäviin ei kuulu julkistenkaan ulosottotietojen oma-aloitteinen välittäminen niille tahoille, jotka valmistelevat poliittisia ministerinimityksiä. Toisaalta ei tällaista oma-aloitteisuutta ole säännöksissä tai määräyksissä myöskään nimenomaisesti kielletty. Julkisenkin tiedon antamisen tulee kuitenkin olla asianmukaisen viranhoidon kannalta perusteltua. Asianmukaiseen viranhoitoon katsotaan yleensä kuuluvan, että virkamies suorittaa virkamiesroolissaan vain virkaansa kuuluvia tehtäviä.

Ulosottotoimen virkamiehen sekaantuminen poliittisiin ministerinimityksiin oli OA:n mielestä ongelmallista niiden puolueettomuusodotusten kannalta, joita julkisen hallinnon virkamiehiin kohdistuu. Vaikka virkamiehen vilpittömänä tarkoituksena olisikin toimia ”yleisen edun” nimissä ja ehkäistä ennalta erilaisia ”sotkuja”, lopputulos voi olla se, että yleinen luottamus virkamiesten puolueettomuuteen ja hallinnon riippumattomuuteen kärsii.

B oli tässä asiassa luonnehtinut itseään ”hallituksen virkamieheksi” ja korostanut lojaliteettiaan nimenomaan maan hallitukselle. OA suhtautui tähän roolikuvaan varauksella: on selvää, että valtion virkamiehen on omassa virkatoiminnassaan oltava lojaali hallitusohjelmassa kulloinkin vahvistetuille poliittisille tavoitteille, mutta demokraattisessa oikeusvaltiossa virkamiehen tulee kuitenkin mieluummin nähdä itsensä koko kansan palvelijana ja kansalaisten perusoikeuksien turvaajana kuin kulloinkin istuvan hallituksen sanansaattajana ja tiedonantajana.

Käsillä oleva tapaus oli OA:n mielestä oivallinen esimerkki siitä, mihin virkamiehen oma-aloitteinen toimeliaisuus poliittisten ministerinimitysten valmistelussa saattoi johtaa. On mahdollista, että hallituksen auttaminen voi ulospäin näyttää sen poliittisen ryhmän auttamiselta, joka ministeriehdokkuudesta kulloinkin päättää. Tällaisen mielikuvan antamista pitäisi jokaisen puolueettoman virkamiehen varoa.

Asianmukaiseen viranhoitoon ei myöskään kuulu se, että virkamies levittää huhuja ja vihjauksia jonkun rikollisesta toiminnasta. Julkisen vallan tulee päinvastoin huolehtia siitä, että rikoksesta epäillylle turvataan oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes hänet on laillisesti ri-

koksesta tuomittu. Tästä syyttömyysoletuksen periaatteesta voidaan johtaa jokaiselle virkamiehelle kuuluva velvollisuus välttää vahvistamattomien rikosepäilyjen levittämistä. Syyttömyysoletuksen vastaista on esimerkiksi se, jos virkamies vihjaa jonkun syyllistyneen rikokseen, ennen kuin on tietoa edes esitutkintakynnyksen ylittymisestä. Yleisluonteinen mahdollisuus esitutkinnan aloittamiseksi ei riitä, jollei rikosepäilyn tueksi ole konkreettisia seikkoja. Jonkun syyllisyyteen viittaavaa vapaamuotoistakin lausumaa voidaan virkamiehen esittämänä pitää syyttömyysoletuksen loukkauksena (ks. esim. OA:n kertomus v. 2000, s. 157).

B oli OA:n mielestä laiminlyönyt hänelle virkamiehenä kuuluvan asianmukaisen varovaisuuden niissä oikeusministerille antamissaan lausumissa, jotka koskivat A:n liiketoimintaa sekä ulosottoviranomaisten aloittamia tehostettuja perimistoimia. Nämä toimet olivat vasta olleet alkamassa, kun B oli jo esittänyt niiden lopputulosta koskevia, A:ta kielteisesti leimaavia arviointejaan. Oli otettava huomioon sekin, että johtavan kihlakunnanvoudin esittämillä varovaisillakin arvioilla oli käytännössä huomattava arvovalta takanaan.

B:n menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli pohdittava myös sitä, miten hän olisi voinut toimia toisin. OA:n mielestä B:n olisi tullut pyrkiä avoimempiin menettelytapoihin. Ennen yhteydenottoaan oikeusministeriin B olisi voinut kääntyä A:n puoleen ja tiedustella tämän omaa käsitystä ulosottovelkojen vaikutuksesta Puiston ministeriehdokkuuteen. Mahdollisesti olisi löytynyt jokin yhteinen toimintalinja. Julkisuuslain 26 §:n mukaan salassa pidettävästä seikasta voidaan näet aina antaa tieto, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuudesta on säädetty, antaa siihen itse suostumuksensa. Tällaiseen avoimuuteen ei olisi OA:n mielestä pitänyt olla estettä siihen nähden, että B oli itsekin korostanut pyrkineensä edistämään yleistä etua eikä vahingoittamaan A:ta tai tämän puolison poliittista uraa. Tältä osin olisi ollut kaikkien osapuolten edun mukaista selvittää mahdolliset epäselvyydet jo ennen ministerinimitystä ja välttää jälkikäteen syntyvää kielteistä kohua.

B:n olisi ollut mahdollista kääntyä A:n asiassa myös ylimpien laillisuusvalvojien puoleen, mikäli hän kantoi huolta ministerinimityksen lainmukaisesta etenemisestä. Jos hänen huolensa olisi taas liittynyt tarjolla olleen ministeriehdokkaan poliittiseen sopivuuteen, B:n olisi OA:n mielestä tullut virkaroolissaan pidättäytyä kaikista yhteydenotoista.

B:n menettely oli OA:n käsityksen mukaan vaarantanut ulosottomiehen virkaan kuuluvan puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimukset. Koska B:n ei ollut kuitenkaan näytetty tältä osin rikkoneen tai jättäneen täyttämättä virkatoiminnassa noudatettavissa säännöksissä tai määräyksissä riittävän yksilöidysti määriteltyjä virkavelvollisuuksia, OA päätyi katsomaan, ettei esitutkinnassa ollut ilmennyt todennäköisiä syitä epäillä hänen syyllistyneen rikoslain 40 luvun 10 tai 11 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Johtopäätös

Kun rikoksesta epäillyn B:n syyllisyyden tueksi ei ollut olemassa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuja todennäköisiä syitä, OA ei määrännyt syytettä nostettavaksi. Vaikka OA ei edellä lausutun perusteella pitänyt B:n toimintaa rangaistavana, OA päätyi kuitenkin katsomaan, että B oli rikkonut julkisuuslain 23 §:stä ilmenevän vaitiolovelvollisuutensa ja että hänen menettelynsä oli muutenkin ollut valtion virkamieslain 14 §:stä

ilmenevän asianmukaisen viranhoitovelvollisuuden vastaista. Sen vuoksi OA antoi B:lle eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n nojalla huomautuksen.

Lainsäädännön kehittämistarve

Oikeat menettelytavat ministerinimityksen yhteydessä tarvittavien tietojen saamiseksi ja välittämiseksi osoittautuivat tämän asian valossa jossakin määrin tulkinnanvaraisiksi. Esimerkiksi pääministeri oli pitänyt hyvänä sitä, että virkamies ilmoittaa ministerille sellaisista seikoista, joilla voi olla merkitystä ministerinimityksen kannalta. OA totesi kuitenkin itse tulkinneensa voimassa olevaa oikeutta niin, ettei virkamiehen tulisi antaa ministerille tällaiseen tarkoitukseen ainakaan salassa pidettävää tietoa ilman salassapitosuojan kohteen suostumusta. Jos salassa pidettävän tiedon hankkiminen ja huomioon ottaminen nähtäisiin ministerinimitystä koskevassa asiassa välttämättömäksi, valtioneuvostolla ja sen jäsenillä on mahdollisuus kääntyä asiassa valtioneuvoston oikeuskanslerin puoleen. Oikeuskanslerilla on puolestaan oikeus saada virkamiehiltä kaikki laillisuusvalvonnan kannalta tarpeelliset (myös salassa pidettävät) tiedot.

Voidaan kysyä, tulisiko valtioneuvostolla tai yksittäisellä ministerillä olla nykyistä paremmat mahdollisuudet saada ministeriehdokasta ja tämän lähipiiriä koskevaa salassa pidettävää tietoa ministerinimityksen valmistelua varten. Salassa pidettävien tietojen antaminen tätä tarkoitusta varten on varsinkin ministeriehdokkaan lähipiirin osalta oikeudellisesti epäselvää. Jos tiedonsaantia halutaan helpottaa, siitä pitäisi OA:n mielestä säätää lailla.

Ministeriehdokkaan lähipiiriä koskevat tiedot lienevät vain poikkeuksellisesti tarpeellisia ministerinimityksen valmistelua varten. Sellaiset tiedot eivät yleensä voi kertoa ministeriehdokkaan omasta ”rehellisyydestä tai taitavuudesta”. Niinpä myöskään ministeriehdokkaan lähipiiriin kuuluvien velkaantuneisuudella ei lähtökohtaisesti voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, täyttääkö ministeriehdokas lainmukaiset kelpoisuusvaatimukset, varsinkaan jos ministeriehdokas ei itse ole oikeudellisesti vastuussa näistä velkasitoumuksista. Jos ministeriehdokas on kuitenkin voinut hyötyä esimerkiksi puolisonsa velkaantumiseen johtaneesta liiketoiminnasta tai jos hän on tosiasiassa siihen osallistunut, voidaan myös puolison velkaantuminen ja siihen vaikuttaneet syyt ottaa huomioon jo ministeriehdokkaan kelpoisuutta arvioitaessa.

Ministeriehdokkaan lähipiiriä koskevilla seikoilla lienee käytännössä enemmän merkitystä ministeriehdokkaan poliittista sopivuutta kuin hänen oikeudellista kelpoisuuttaan arvioitaessa. Julkisuudessa käytävässä keskustelussa ei useinkaan kiinnitetä huomiota siihen, kuka mistäkin oikeudellisesti vastaa, vaan ehdokas samaistetaan lähipiiriinsä. Tämä on tosiasia, jota ministerinimitysten yhteydessä lienee mahdotonta välttää.

Tätä taustaa vasten olisi OA:n mielestä hyödyllistä jatkossa pohtia, olisiko lainsäädäntöä tältä osin syytä täsmentää esimerkiksi säätämällä tarkemmin ministerin sidonnaisuuksia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta ja siihen liittyen mahdollisesti myös oikeudesta hankkia ministeriehdokkaasta ja hänen lähipiiristään jo etukäteen tarpeellisia taustatietoja salassapitosäännösten estämättä. Tietojenhankinnassa voi tulla kuitenkin vaikeita rajanveto-ongelmia tarpeellisen ja tarpeettoman tiedon välillä. On myös voitava varmistua siitä, että tiedot ovat luotettavia. Sen vuoksi oikeudesta tiedonsaantiin saattaisi olla aihetta säätää nimenomaisesti lailla.

OA Lehtimajan päätös 31.12.2001, dnro 2830/4/00

Hallitus on 30.11.2001 antanut eduskunnalle esityksen laiksi ulosottolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 216/2001 vp.). Esityksessä ehdotetaan selvennettäväksi ulosottoviranomaisen asiakirjoja koskevaa salassapitosäännöstä sekä nykyistä yksityiskohtaisemmin säädettäväksi salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta viranomaisille. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut sen johdosta 10.4.2002 lausuntonsa lakivaliokunnalle.

SOSIAALIHUOLTO

YLEISTÄ

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on säännöksen mukaan myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuessa.

Kertomusvuonna sosiaalihuoltoa koskevia asioita ratkaistiin yhteensä 237, joista ns. toimenpideratkaisujen (=käsityksen esittäminen, huomautuksen antaminen tms. toimenpide) osuus oli 47 eli noin 20 prosenttia. Toimenpideprosentti sosiaaliasioissa on noussut vuosittain jonkin verran. Toinen suuri asiaryhmä sosiaaliasioiden kokonaisuudessa on sosiaalivakuutus, jota käsitellään erikseen s. 186. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa käsitellään puolestaan erikseen lapsiasioita koskevassa jaksossa s. 196.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi kertomusvuonna oikeusasiamiehensihteeri *Tuula Aantaa*.

Aikaisempien vuosien tapaan suurin ryhmä sosiaalihuoltoon liittyneistä kanteluista koski kertomusvuonnakin toimeentulotukea, seuraavaksi lastensuojelua ja kolmanneksi vammaispalvelua. Näiden ohella ratkaistiin aikaisempien vuosien tapaan myös useita pienten lasten päivähoitoa koskevia kanteluja. Kanteluissa oli usein kysymys siitä, että hakija ei saanut pyytämäänsä etuutta tai palvelua. Usein oli kysymys kuitenkin myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta.

Kysymys ihmisarvoisen elämän edellyttävän välttämättömän asumisen turvaamisesta nousi esiin muutamien sosiaalihuoltoa koskevien kantelujen yhteydessä. Perustuslakihan ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena eikä oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ole turvattu myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksin.

AOA katsoi kuitenkin kahdessakin ratkaisussaan, että perustuslain 19 §:n 1 momentin takaama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee sitä, että ainakin sellaisessa tilanteessa, jossa henkilö on vailla vakinaista asuntoa ja hänen olosuhteensa muutoin edellyttävät kiireellisen asumisen tai majoituksen järjestämistä, voi kunnalle syntyä velvoite järjestää kiireellisesti asumista tai asumisolosuhteita koskeva ratkaisu esimerkiksi toimeentulotuen avulla tai järjestämällä sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisia asumispalveluja. Tähän liittyvää päätöstä on selostettu jäljempänä s. 171.

Eräässä kantelussa toivottiin oikeusasiamiehen aloitetta asumistukilainsäädännön muuttamiseksi siten, että huostaanotetun lapsen vanhemmat voisivat säilyttää entisen suuruisen perheasunnon lapsen kotilomien ja sijoituksen päättymisen varalta. AOA totesi kuitenkin käsityksenään, että huostaanotettujen lasten ja heidän vanhempiensa olosuhteet vaihtelevat siinä määrin, että asumistukilainsäädännön muuttamisen tarve ei ollut yksiselitteinen tältä osin. Sen sijaan huostaanotetun lapsen tarpeet huomioon ottavan asunnon säilyttäminen olisi hänen mielestään syytä turvata soveltamalla toimeentulotukilakia kussakin tapauksessa lapsen etu huomioon ottaen.

Päivähoitopaikkaa vaille jääneiden lasten

vanhempien kanteluja ei kertomusvuonna enää ollut. Nyt kantelut koskivat mm. lapsiryhmien kokoa päiväkodissa ja siihen liittyen henkilöstön sairaus- ja vuosilomien sijaisjärjestelyjä, allergisen lapsen erityistarpeiden huomioon ottamista päiväkodissa sekä päivähoitomaksujen määräytymistä. Päivähoidon ryhmäkoon osalta ratkaisuissa korostettiin, että kunnan tulee osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä asetetut edellytykset päivähoidon tasolle voidaan täyttää ja että henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä.

Lasten kotihoidon tuen kuntalisän maksamisen edellytyksiä arvioitiin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta, kun kuntalisän sisaruskorotusta ei maksettu työttömyysturvaa saaville ja hoitovapaalla oleville perheenjäsenille. AOA totesi päätöksessään, että kuntalisän kohdentaminen niille perheille, joille vanhemman kotiin jääminen merkitsi todellista ansiotulojen ja niitä korvaavien työttömyysturvatulojen menetystä, ei merkinnyt syrjintää. Päätöstä on selostettu jäljempänä s. 184.

TOIMEENTULOTUKI

Perusoikeutena jokaiselle turvatun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon viimesijaisena turvana on käytännössä toimeentulotuki.

Toimeentulotukikantelut koskivat kertomusvuonna edelleen tuen määrää ja sitä, että tukea ei ollut myönnetty lainkaan, vaikka kantelija olisi ollut mielestään oikeutettu tukeen. Koska toimeentulotukisäännökset antavat soveltajalleen harkintavaltaa eikä oikeusasiamies voi puuttua viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tekemiin ratkaisuihin, on kantelijoita näissä tapauksissa ensisijaisesti ohjattu käyttämään säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja aina, jos päätös antaa siihen aihetta. Tulkintakysymysten osalta ratkaisuissa on aikaisempien vuosien tapaan korostettu sitä, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Toimeentulotuen osalta tämä tarkoittaa sitä, että hallintoviranomaisten on valittava myös toimeentulotukilain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.

Aikaisempien vuosien tapaan on kuitenkin voitu havaita, että toimeentulotukea koskevat päätökset eivät aina täytä hallintomenettelylaissa säädettyjä vaatimuksia. Monissa ratkaisuissa onkin puututtu viranomaisen menettelyyn hallintomenettelylain soveltamisessa. Ratkaisuissa on todettu mm., että viranomaisen velvollisuutena on antaa hakemuksen johdosta asianmukaisesti perusteltu päätös muutoksenhakuosoituksineen, myös silloin, kun kyse on hakijalle myönteisestä päätöksestä osalta. Sosiaaliviranomaisten huomiota on kiinnitetty myös huolellisuuteen asioiden käsittelyssä, esimerkiksi suullisesti esitettyjen vaatimusten kirjaamiseen.

Olennainen osa hyvää hallintoa on asioiden käsittelyn joutuisuus. Kanteluratkaisuissa on todettu, että koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, sitä koskevat hakemukset on asian luonteen vuoksi käsiteltävä aina viivytyksettä. Lisäksi on korostettu, että toimeentulotuen myöntämismenettelyssä tulee pitää huolta siitä, että kiireellisen avun tarpeessa oleva asiakas saa tarvitsemansa avun riittävän nopeasti.

Toimeentulotukilakiin lisättiin 1.4.2001 voimaan tullut säännös, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnissa viivytyksettä. Valitusasteiden käsittelyajoista ei ole sään-

nöksiä, mutta AOA piti eräässä ratkaisussaan 11 kuukauden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa liian pitkänä, kun otettiin huomioon toimeentulotuen luonne viimesijaisena välttämätöntä toimeentuloa turvaavana etuutena. Muutamassa kantelussa oli kysymys siitä, mitä selvityksiä tuen hakija oli velvollinen esittämään tuen tarpeestaan. Eräässä päätöksessä todettiin, että sosiaalityöntekijä ei saanut tiedustella asiakkaan tulotietoja tämän työnantajalta ilman asiakkaan suostumusta.

Useissa toimeentulotukikanteluissa moitittiin aikaisempien vuosien tapaan virkamiesten käyttäytymistä ja asiakkaiden kokemaa huonoa kohtelua. Ratkaisuissa onkin edelleen jouduttu kiinnittämään sosiaaliviranomaisten huomiota asiakkaiden hyvän kohtelun samoin kuin asiakkaiden neuvonnan ja ohjauksen vaatimuksiin.

VAMMAISPALVELUT

Vammaispalveluja koskevissa kanteluissa oli aikaisempien vuosien tapaan useimmiten kyse kuljetuspalveluista. Kahdessa kantelussa todettiin, että viranomaisella on velvollisuus antaa vammaispalvelua hakeneelle vammaispalvelulain nojalla perusteltu päätös muutoksenhakuohjeineen eikä riittävää ole, että hakijalle annetaan sosiaalihuoltolain mukaisia kuljetuspalveluja koskeva päätös tilanteessa, jossa asiakas ei viranhaltijan mielestä täytä vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen saannin edellytyksiä. Vammaispalvelukantelut koskivat myös neuvontavelvollisuutta, viranomaisen asianmukaista käyttäytymistä sekä päätöksenteon viipymistä.

AOA katsoi, että kuljetuspalveluhakemuksen kahden kuukauden käsittelyaika oli liian pitkä hakijan kokonaistilanne ja asian laatu huomioon ottaen. Tulkkipalveluhakemuksen yhdeksän kuukauden käsittelyaikaa hän piti kohtuuttoman pitkänä, vaikka hakijalla olikin käytössään konferenssitulkkauslaite ja tarvittaessa järjestetty kirjoitustulkkausta. AOA piti sekä voimassa olevan lainsäädännön että vallitsevan käytännön vastaisena sosiaalilautakunnan näkemystä, jonka mukaan viittomakieltä käyttävän tekstipuhelinta ei olisi pidettävä asuntoon kuuluvana laitteena, jolloin sen hankinnan tukeminen siis riippuisi tarkoitukseen varatuista määrärahoista.

Vammaispalvelulain mukaisten määrärahasidonnaisten palvelujen ja tukitoimien saatavuudessa esiintyy myös edelleen ongelmia, koska kunnat eivät ole varanneet talousarvioonsa riittäviä määrärahoja palvelujen toteuttamiseksi. Näihin kanteluihin annetuissa ratkaisuissa on todettu, että kunnalla on perustuslain 19 §:n 3 momentin nojalla erityinen velvollisuus turvata sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuminen lailla säädetyin tavoin. Mikäli kunta talousarviosta päättäessään mitoittaa määrärahat tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi, rikkovat talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet laissa julkiselle vallalle asetetun velvollisuuden turvata ja edistää riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen.

Yksittäisiä sosiaalihuoltoon liittyviä toimenpideratkaisuja on selostettu tarkemmin jäljempänä.

KERTOMUSVUODEN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Kertomusvuoden tärkein lainsäädäntöuudistus oli 1.1.2001 voimaan tullut sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki (812/2000). Laki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laki pyrkii edistämään asiakaslähtöisyyttä ja asiak-

kaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Laki määrittelee myös tietosuojaa koskevia kysymyksiä. Lain mukaan jokaisessa kunnassa on oltava sosiaaliasiamies, joka neuvoo ja opastaa sosiaalihuollon asiakkaita.

Kertomusvuoden kanteluissa ei uusi laki juurikaan vielä näkynyt. Eräässä kantelussa epäiltiin sosiaaliasiamiehen puolueettomuutta, kun kunta oli nimennyt sosiaaliasiamieheksi oman toimen ohella johtavan sosiaalityöntekijän. Kantelu ei kuitenkaan antanut aihetta toimenpiteisiin, koska sosiaaliasiamiehen esteellisyyden varalta sosiaaliasiamieheksi oli nimetty hallinto- ja talouspäällikkö, joka ei tehnyt päätöksiä asiakastyössä ja kun vireillä oli hanke alueen kuntien yhteisen sosiaaliasiamiehen nimeämiseksi.

Toimeentulotukilakia muutettiin 1.4.2001 sekä 1.9.2001 voimaan tulleilla muutoksilla. Muutoksilla pyrittiin laajentamaan ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä kunnissa ja lyhentämään toimeentulotukiasioiden käsittelyaikoja määräämällä ne käsiteltäväksi kunnassa viivytyksettä. Toimeentulotukilakiin lisättiin 1.9.2001 lukien uusi säännös, jonka mukaan mm. päätoimista opiskelijaa ja työssä palkansaajana tai yrittäjänä olevaa ei voida velvoittaa ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi.

Sosiaali- ja työhallinnon yhteisasiakkaiden aktivoimiseksi ja työllistämiseksi säädettiin 1.9.2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001).

Muita tässä yhteydessä merkittäviä sosiaalihuollon lakiuudistuksia ei kertomusvuonna ollut. Mainita voidaan kuitenkin vielä, että marraskuussa 2001 eduskunta hyväksyi sosiaalihuoltolakiin omaishoidon tuen osalta parannuksen, jonka mukaan omaishoitajat saavat 1.1.2002 lukien yhden vapaapäivän lisää kuukaudessa.

TARKASTUSTOIMINTA

AOA Paunio jatkoi kertomusvuonna jo vuonna 2000 alkanutta tarkastustoimintaa, jonka tarkoituksena oli selvittää päihdehuollon palveluiden saatavuutta ja niiden jakautumista sosiaaliviranomaisten ja terveydenhuollon viranomaisten kesken. Tähän liittyen kertomusvuonna tarkastusten kohteina olivat mm. Helsingissä A-klinikkasäätiö sekä sen kuntoutusyksikkö ja katkaisuhoitoasema, Pelastusarmeijan asuntola, Turussa kaupungin sosiaalikeskus, ensisuoja ja hoitokoti sekä Kokkolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi.

Vuonna 2001 aloitettuja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen tarkastuksia jatkettiin. Kertomusvuonna tarkastettiin Itä-Suomen ja Lapin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot. Tarkastuksilla pyrittiin tutustumaan yleisesti sosiaali- ja terveysosastojen työhön sekä perehtymään erityisesti lastensuojelun valvontaan, yksityisten hoitokotien valvontaan, oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tilanteeseen ja kantelujen käsittelyyn sosiaali- ja terveysosastoilla.

AOA oli todennut vuonna 2000 tarkastuksellaan Helsingin kaupungin asunnottomille alkoholisteille tarkoitetun ensisuojan kunnoltaan ja tiloiltaan ala-arvoiseksi. Hän totesi, että myös asunnottomilla alkoholisteilla kuten muillekin ihmisille tulee turvata perustuslain nojalla vähintään ihmisarvoisen elämän edellytysten minimitaso. Hän katsoi, etteivät ensisuojan tilat vielä korjausten jälkeenkään kaikilta osin täyttäneet tilapäisasumisenkaan vaatimuksia. Hän pyysi kaupunginhallitukselta uuden selvityksen toimenpiteistä asiassa 30.4.2002 mennessä ja ilmoitti seuraavansa tarkastustoimintansa puitteissa edelleen asiaa.

Sosiaalitoimen tarkastukset 2001

A-klinikkasäätiö	21.3.2001
Pelastusarmeijan miesten asuntola	4.4.2001
Pelastusarmeijan naisten asuntola (Inkerikoti)	4.4.2001
Helsingfors gästhem och natthärbärgen r.f.	4.4.2001
A-klinikkasäätiön Kettutien kuntoutusyksikkö	10.4.2001
Turun kaupungin sosiaalikeskus	24. – 25.4.2001
Turun kaupungin erityissosiaalitoimisto	24.4.2001
A-klinikan katkaisuhoitoasema ja nuorten hoitoyhteisö Nuoho Turussa	25.4.2001
Turun kaupungin ns. Keltainen talo	25.4.2001
Turun Ensi-koti yhdistys ry:n ylläpitämä ensikoti Pinja	25.4.2001
Turun kaupungin Niuskalan hoitokoti	25.4.2001
A-klinikka ja katkaisuhoitoasema Töölössä	3.5.2001
Lapin lääninhallitus/ sosiaali- ja terveysosasto	23.5.2001
Turun kaupungin Sillankorvan ensisuoja	24.5.2001
Kokkolan kaupungin sosiaalitoimi ja lastensuojelu	9.10.2001
Itä-Suomen lääninhallitus/ sosiaali- ja terveysosasto	18.10.2001

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VAIKEAVAMMAISEN KULJETUSPALVELUT

Kuljetuspalvelua koskevan päätöksen käsittelyn viivästyminen

Kantelija arvosteli erään pienen kunnan sosiaaliviranomaisten menettelyä kuljetuspalveluja koskevassa asiassaan. Hän kertoi olevansa 74-vuotias sotaveteraani ja joutuneensa sairauksiensa vuoksi luopumaan oman autonsa käytöstä. Kuultuaan mahdollisuudesta saada vammaispalvelulain nojalla kuljetuspalveluja, hän kertoi jättäneensä kesäkuun puolivälissä sosiaalitoimistoon lääkärintodistuksen vaikeavammaisuudestaan. Päätöstä asiassa ei hänen kertomansa mukaan ollut vielä elokuun loppuun mennessä tehty.

Saadun selvityksen mukaan kunnassa on käytäntönä, että kuljetuspalveluasiat selvitetään mm. tekemällä kotikäynti kuljetuspalveluja hakeneen henkilön luokse. Tuolloin selvitetään, onko hänellä sosiaalihuoltolain vai vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen tarve. Tämän vuoksi asiakkaita ei pyydetä tekemään erillistä hakemusta asiassaan.

Tässä tapauksessa kantelijalle myönnettiin vaikeavammaisen kuljetuspalveluna 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. Päätös asiassa tehtiin elokuun 23 päivänä. Asian käsittelyn kestoon sosiaalitoimistossa oli osaltaan vaikuttanut virkailijan sairausloma sekä se, että kunnanvirasto oli ollut suljettuna heinäkuussa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että vammaispalveluasiat on jo niiden luonteen vuoksi käsiteltävä viivytyksettä. Yksittäisen henkilön oikeuksia ja etuuksia koskevia asioita käsiteltäessä on myös meneteltävä siten, ettei viranomais-

ten toiminta johda etuuksien menetyksiin. Koska henkilön vammaisuuden ja hänen sen vuoksi tarvitsemiensa palvelujen arviointi ei AOA:n käsityksen mukaan ole yleensä mahdollista pelkästään lääkärin lausunnon perusteella ilman henkilön tapaamista, hän piti hyväksyttävänä kunnassa omaksuttua käytäntöä, jonka mukaan sosiaalityöntekijä tekee kotikäynnin kuljetuspalveluja hakeneen henkilön luokse tämän olosuhteiden selvittämiseksi. AOA korosti kuitenkin, että kotikäynnin tekeminen ei saisi viivästyttää asian ratkaisemista.

Päätöksen tekeminen kantelijan asiassa kesti yli kaksi kuukautta. AOA piti tätä käsittelyaikaa kantelijan kokonaistilanne ja asian laatu huomioon ottaen kohtuuttoman pitkänä. Käsittelyn viipymisen ei kuitenkaan ollut käytettävissä olleiden asiakirjojen perusteella osoitettu johtuneen kenenkään yksittäisen viranhaltijan laiminlyönnistä tai tahallisesta viivyttelystä.

Sanotun johdosta asia ei antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti kunnan sosiaalilautakunnan huomiota vammaispalveluasioiden joutuisaan käsittelyyn. Samalla hän korosti sosiaalilautakunnan velvollisuutena olevan huolehtia siitä, että vammaispalvelulain mukaiset hakemukset käsitellään asianmukaisesti sosiaalitoimistossa myös henkilökunnan sairauslomien aikana ja siitä, että kunnanviraston suljettuna pitäminen ei johda yksittäisen henkilön oikeuksien tai etuuksien menetyksiin. Hän korosti vielä sitä, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa hänen näkemyksensä mukaan mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat laissa säädetyt sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat myös käytännössä.

Kuljetuspalveluja koskevan päätöksen antaminen

Kunnan selvityksestä ei tarkemmin ilmennyt, annettiinko kuljetuspalveluja hakeneelle henkilölle muutoksenhakukelpoinen päätös vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun hylkäämisestä tapauksessa, jossa hänen tarkoituksenaan oli ollut hakea vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, mutta jossa viranhaltijan mielestä asiakas ei täyttänyt vaikeavammaisen kuljetuspalvelun saamisen edellytyksiä.

AOA totesi päätöksessään tältä osin, että asianomaisen oikeus saada kuljetuspalveluja ja mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi on erilainen vammaispalvelulain mukaisten vaikeavammaisen kuljetuspalvelujen sekä sosiaalihuoltolain mukaisten kotipalveluna järjestettyjen kuljetuspalvelujen osalta. Tämän vuoksi AOA korosti sitä, että mikäli asiakas on tarkoittanut hakea vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, tulee hänelle antaa vammaispalvelulain nojalla perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös asiassa.

AOA Paunion päätös 23.2.2000, dnro 1904/4/00

TOIMEENTULOTUEN MAKSUTAPA

Kantelija tiedusteli oikeusasiamieheltä, edellyttääkö sosiaaliviraston maksamien etuuksien saaminen asiakkaalta pankkitiliä. Kantelijan kertoman mukaan Helsingin sosiaaliviraston Itäkeskuksen sosiaalipalvelutoimiston viranhaltija ei ollut hyväksynyt käsinkirjoitettua vuokrakuittia tositteeksi maksetusta vuokrasta hänen hakiessaan toimeentulotukea. Viranhaltija oli kirjannut antamaansa toimeentulotukipäätökseen, ettei käsinkirjoitettuja kuitteja maksetusta vuokrasta vastaisuudessakaan hyväksytä kantelijan hakiessa toimeentulotukea.

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan toimeen-

tulotuen saamisen ehtona ei ole, että asiakkaalla olisi rahalaitoksessa pankkitili. Asiakkaalla on oikeus suorittaa vuokraosuutensa vuokranantajalleen käteisellä, jolloin käsinkirjoitettu kuitti, jonka asiakas joutuu esittämään sosiaalivirastossa, on pätevä. Mikäli asiakkaalla ei ole pankkitiliä ollenkaan, on esimerkiksi toimeentulotuki mahdollista nostaa Helsingin kaupungin omasta rahatoimistosta maksuosoituksen mukaisesti.

AOA Paunio oli yhtä mieltä Helsingin sosiaaliviraston kanssa siitä, ettei oikeus toimeentulotukeen tai toimeentulotukihakemuksen käsittely voi riippua siitä, onko sosiaaliviraston asiakkaalla pankkitili vai ei. Hänen mielestään toimeentulotukeen oikeutettua henkilöä ei voida velvoittaa avaamaan tiliä rahalaitoksessa. Tällainen velvollisuus ei perustu lakiin.

Koska toimeentulotukipäätöksessä ollut virheellinen maininta tultiin selvityksen mukaan virheellisenä poistamaan ja koska tästä virheellisyydestä ei ollut aiheutunut kantelijalle vahinkoa, asia ei antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin että hän lähetti jäljennöksen antamastaan vastauksesta Helsingin sosiaaliviraston ja Itäkeskuksen sosiaalipalvelutoimiston tietoon.

AOA Paunion kirje 28.2.2001, dnro 527/4/00

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISEN TULKKIPALVELUHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Kemin sosiaalitoimen menettelyä siitä, että hänen tulkkipalveluja koskeva hakemuksensa käsittely kesti sosiaali- ja terveysvirastossa 9 kuukautta.

Kantelija jätti tulkkipalveluja koskevan hakemuksensa sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijalle 4.3.1999. Viranhaltija hylkäsi hakemuksen 2.12.1999 tekemällään päätöksellä. Esittelyn kestoon oli vaikuttanut se, että hakemuksesta oli pyydetty Länsi-Pohjan keskussairaalan kuntoutusohjaajalta suullisesti kannanottoa. Tätä kannanottoa ei ollut kuitenkaan annettu. Kemin sosiaali- ja terveysvirasto ei kuitenkaan ollut uusinut pyyntöään lisäselvityksen saamiseksi. Vaikeavammaisen kantelijan hakemusta ei pidetty kiireellisenä, koska sosiaali- ja terveysvirasto järjesti tarvittaessa palveluja kantelijalle myös hakemuksen käsittelyn aikana. Kantelijalle myönnettiin myöhemmin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston 16.11.2000 tekemällä päätöksellä hakemansa mukaiset tulkkipalvelut.

AOA Paunio katsoi, että 9 kuukauden pituinen käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä vammaispalvelulain mukaisia palveluita koskevia hakemuksia käsiteltäessä. Hän korosti, että ratkaisu, myönteinen tai kielteinen, tulee tehdä vaikeavammaisen vammaispalvelua koskevaan hakemukseen mahdollisimman joutuisasti. Sosiaali- ja terveysviraston olisikin tullut joutuisasti selvittää kantelija oikeus hakemiinsa palveluihin. AOA piti aiheettomana viivytyksenä sitä, että asiassa tarpeellisena pidettyjen ja pyydettyjen lausuntojen antamista ei asianmukaisesti valvottu.

Hän saattoi Kemin sosiaali- ja terveysviraston tietoon käsityksensä siitä, että ratkaisun tekeminen kantelijan hakemukseen ei ollut tapahtunut hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti ilman aiheetonta viivästystä. Hän korosti, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuutena on huolehtia vammaispalvelulain mukaisten hakemusten asianmukaisesta käsittelystä. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat lailla säädetyt sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat myös käytännössä.

AOA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 14.3.2001, dnro 343/4/00

RYHMÄKOKO PÄIVÄHOIDOSSA

Vanhempainyhdistys arvosteli päivähoidon järjestämistä eräässä Espoon kaupungin päiväkodissa. Yhdistys liitti kirjoituksensa oheen päiväkodin laatiman selvityksen käyttöasteseurannasta päiväkodissa tammikuussa 1999 ja lokakuussa 1999. Käyttöastetta oli seurattu päivähoitoasetuksen 6 §:n tarkoittaman suhdeluvun toteutumista alle 3-vuotiaiden ja yli 3-vuotiaiden lasten osalta. Alle 3-vuotiaiden lasten kohdalla suhdeluvuista oli poikettu yleensä aamulla sekä ennen hoitoajan päättymistä iltapäivällä. Yli 3-vuotiaiden lasten osalta suhdeluku oli ylittynyt molempina tarkastelujaksoina useana päivänä siten, että vajaus hoito- ja kasvatusvastuussa olevasta henkilökunnasta oli kestänyt koko hoitopäivän ajan. Selvitysten mukaan suhdeluvuista poikkeaminen 3–6 -vuotiaiden lasten osalta ei siis seurannan mukaan ollut painottunut aamu- ja iltapäiviin eikä ollut myöskään satunnaista, vaan se oli ollut pikemmin säännöllistä ja toistunut päivästä toiseen.

AOA Paunio viittasi ratkaisussaan lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n säännökseen, jossa on säädetty henkilökunnan ja hoidettavana olevien lasten välisestä suhdeluvusta. AOA:n käsityksen mukaan säädökset oikeudesta poiketa lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta ovat varsin tulkinnanvaraiset. Hän totesi käsityksenään, että tarkastelujakson on oltava riittävän pitkä arvioitaessa hoitohenkilökunnan ja lasten suhdeluvun toteutumista. Asetuksen säännös ei hänen käsityksensä mukaan estä satunnaista tai lyhytaikaista poikkeamista suhdeluvusta. Päiväkodeissa tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että asetuksen mukainen suhdeluku toteutuisi koko hoitopäivän ajan.

AOA korosti, että kunnan tulee osoittaa päivähoitoa varten sellainen määrä voimavaroja, että lainsäädännössä asetetut edellytykset päivähoidon tasolle voidaan täyttää. Henkilökunnan tilapäisiin poissaoloihin tulee varautua etukäteen riittävillä sijaisuusjärjestelyillä ja varahenkilöstöllä, jotta poissaolot eivät vaikuta päivähoidon toimivuuteen ja tasoon. Päivähoitolain asettamien kasvatustavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on riittävän ja hyvin koulutetun henkilökunnan läsnäolo pääsääntöisesti koko päiväkodin toiminnan ajan. Vaikka päivähoitoasetuksen 6 §:n säännös ei siis sinänsä edellytä, että päiväkodin hoitohenkilökunta olisi yhtä aikaa ja jatkuvasti läsnä hoitotilanteissa ja vaikka se mahdollistaa lyhytaikaisen poikkeamisen suhdeluvuista (niiden ylittämisen), tulisi päivähoitoa järjestettäessä pyrkiä siihen, että päiväkodeissa päästäisiin asetuksen mukaiseen suhdelukuun koko hoitopäivän ajalta.

AOA saattoi käsityksensä päivähoidossa olevien lasten hoidon järjestämisestä riittävien resurssien avulla Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Hän pyysi vielä Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnalta uutta selvitystä 1.1. – 31.5.2001 välisenä aikana kyseisessä päiväkodissa toteutuneesta lasten ja hoitohenkilökunnan välisestä lukumääräisestä suhteesta.

AOA Paunion päätös 12.4.2001, dnro 1385/4/99

Espoon sosiaali- ja terveyslautakunta on antanut selvityksen 19.7.2001. Asian käsittely on kesken (dnro 1091/2/01).

HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA VALITUSLUPAHAKEMUS

Kantelija arvosteli Parkanon sosiaaliviranomaisia siitä, etteivät ne olleet panneet täytäntöön Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vammaispalveluja koskevaa päätöstä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus oli kumonnut päätöksellään Parkanon sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen kantelijan vammaispalveluja koskevassa asiassa. Hallinto-oikeus oli velvoittanut päätöksessään sosiaali- ja terveyslautakunnan myöntämään kantelijalle taloudellista tukea henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen päätöksestä ilmenevässä laajuudessa. Sosiaali- ja terveyslautakunta oli tehnyt tästä hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituslupahakemuksen ja valituksen. Kantelijalle ei ollut suoritettu hallinto-oikeuden päätöksessään mainitsemia korvauksia henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen.

AOA Paunio totesi päätöksessään mm. seuraavaa.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Säännöksen 3 momentin mukaan valitus ei estä täytäntöönpanoa, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan valituksella ei siis ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta niissä asioissa, joissa valituksen tekemiseen tarvitaan valituslupa.

Korvausta henkilökohtaisen avustajan palkkaamista aiheutuneisiin kustannuksiin voidaan myöntää vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentin perusteella. Tämän taloudellisen tukitoimen kunta järjestää tarkoitukseen varattujen määrärahojen mukaisessa laajuudessa. Valitus hallinto-oikeuden kyseisestä tukitointa koskevasta päätöksestä edellyttää vammaispalvelulain 19 §:n 2 momentin mukaisen valitusluvan hakemista. Asiakirjojen mukaan valituslupahakemukseen ja valitukseen ei sisältynyt täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaa hakemusta.

AOA:n käsityksen mukaan hallinto-oikeuden päätös valituslupa-asioissa on heti täytäntöönpantavissa. Koska sosiaali- ja terveyslautakunta ei ollut suorittanut kantelijalle sitä tukea, johon sosiaali- ja terveyslautakunta oli velvoitettu hallinto-oikeuden päätöksessä, lautakunta oli toiminut asiassa lainvastaisesti.

AOA saattoi käsityksensä lainvastaisesta menettelystä Parkanon sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon ja pyysi sosiaalilautakuntaa ilmoittamaan 31.5.2001 mennessä mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt päätöksen johdosta.

AOA Paunion päätös 12.4.2001, dnro 1372/4/00

Parkanon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on 25.5.2001 ilmoittanut maksaneensa kantelijalle esitetyn selvityksen mukaan tukea henkilökohtaisen avustajan menoihin.

ASUMISEN JÄRJESTÄMINEN SEKÄ PERHEELTÄ PERITTÄVÄT ASUMISKUSTANNUKSET

Kantelija arvosteli Kemin sosiaaliviranomaisia siitä, että hänelle ja hänen aviomiehelleen oli osoitettu asunnoksi Kemin kaupungin teknisen osaston työmaakoppina käytössä ollut ns. taukotupa. Kantelun mukaan asuntoon ei tullut lämmintä vettä eikä asunnossa ollut peseytymismahdollisuuksia eikä WC:tä. Kantelija arvosteli viranomaisia myös siitä, että taukotuvan vuokra 1 600 markkaa kuukaudessa perittiin yksinomaan hänen eläkkeestään.

Kantelija ja hänen aviopuolisonsa jäivät asunnottomiksi toukokuussa 1998. Heidän asunnottomuutensa syynä olivat alkoholi- ja mielenterveysongelmat. Selvitysten mukaan heille ei voitu tästä syystä järjestää tavanomaista vuokra-asuntoa. Sosiaali- ja terveysvirasto ei järjestänyt heille myöskään sosiaalihuoltolain mukaista tukiasumista, vaan asunnoksi osoitettiin taukotupa. Ratkaisun oli tarkoitus olla väliaikainen. Kantelija ja hänen puolisonsa muuttivat taukotuvasta keväällä 1999. Heille osoitetussa uudessa asunnossa ei myöskään ollut lämmitystä eikä siihen tullut juoksevaa vettä. Sosiaali- ja terveysvirasto järjesti puolisoille tukiasunnon vuoden 2001 alusta lukien.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavaa.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Julkiselle vallalle perustuslaissa asetettu asuntopolitiikkaa koskeva toimintavelvoite ei aseta asumisen tasolle nimenomaisia laatuvaatimuksia eikä turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. AOA totesi, että asumisen laatuvaatimuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös muihin perusoikeussäännöksiin. Hyväksyttävänä voidaan pitää sellaista asuntoa, joka mahdollistaa perustuslain 10 §:n tarkoittaman yksityiselämän ja kotirauhan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. AOA totesi, että ajateltavissa on siten, että 19 §:n 1 momentin takaama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee sitä, että ainakin joissakin tilanteissa julkisella vallalla on velvollisuus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin. Hän viittasi myös sosiaalihuoltolain 15 §:n säännökseen, jonka mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muillekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Tilanteessa, jossa henkilö on vailla vakinaista asuntoa ja hänen olosuhteensa muutoin edellyttävät kiireellisen asumisen tai majoituksen järjestämistä, voi kunnalle syntyä velvoite sosiaalihuoltolain 15 §:n perusteella järjestää kiireellisesti asumista tai asumisolosuhteita koskeva ratkaisu esimerkiksi viimesijaisen toimeentulotuen avulla tai järjestämällä sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisia asumispalveluja.

Ympäristöministeriö totesi kirjoituksen johdosta antamassaan lausunnossa, että kantelijan ja hänen puolisonsa asunnon tarvetta oli pidettävä keväällä 1998 kiireellisenä. Ympäristöministeriö suhtautui varauksellisesti siihen, täyttikö mainittu taukotupa asunnolle asetettuja laatuvaatimuksia.

AOA katsoi, että sosiaali- ja terveysviraston kantelijalle ja hänen puolisolleen järjestämä majoitus taukotuvassa ei täyttänyt niitä laatuvaatimuksia, joita asumiselta tulee edellyttää lukuun ottamatta ehkä tilapäistä sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua kiireellistä majoitusta. Sosiaali- ja terveysviraston olisi tullut ryhtyä välittömästi sen jälkeen, kun kiireellinen majoitus taukotupaan oli tehty, järjestämään kantelijalle hänen puolisolleen sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluja tai korjata heidän tilapäismajoituksessaan olleet puutteet. Sosiaali- ja terveysvirasto järjesti vasta vuoden 2001 alusta lukien kantelijalle ja hänen puolisolleen heidän tarvitsemansa sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut, vaikka heidän tarpeensa palveluun oli ilmeinen ja Kemin sosiaaliviraston tiedossa jo vuonna 1998.

AOA katsoi, että sosiaali- ja terveysvirasto oli

toiminut sosiaalihuoltolain vastaisesti, kun se ei ollut järjestänyt kantelijalle ja hänen puolisolleen riittäviä heille sopivia asumispalveluja vuosina 1998–2000. Hän totesi vielä, että koska kunnalle kuuluu osaltaan velvollisuus huolehtia perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamasta ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta, ja kun henkilölle on säännöksen mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, oli asiassa laiminlyöty velvollisuus järjestää kantelijalle ja hänen puolisolleen asumiselle asetettavia vähimmäisvaatimusten mukainen asunto tai muu asumismuoto.

AOA saattoi käsityksensä sosiaalihuoltolain asumispalvelujen järjestämisvelvollisuudesta ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta Kemin sosiaali- ja terveysviraston tietoon.

Kantelussa oli kysymys myös siitä, voitiinko taukotuvasta määrätty vuokra 1 600 markkaa kuukaudessa periä kokonaisuudessaan kantelijan eläkkeestä. Sosiaali- ja terveysministeriön antaman lausunnon mukaan asianmukainen menettely tällaisessa tilanteessa olisi ollut se, että molempien puolisoiden eläkkeestä olisi peritty heidän osuutensa vuokrasta.

AOA totesi, että kantelijan eläkkeet oli otettu hänen suostumuksellaan kansaneläkelain mukaisesti välitykseen ja käytettiin hänen ja hänen miehensä asumiskustannuksiin. Koska kantelijan eläkkeen välitys oli perustunut hänen omaan suostumukseensa ja koska välitettävien eläkevarojen käyttötarkoitus oli perustunut myös hänen omaan suostumukseensa, ei asiassa oltu menetelty lainvastaisesti. Hän totesi kuitenkin, että oikeampi menettely olisi ollut ottaa myös kantelijan puolison eläkkeet sosiaali- ja terveyslautakunnan välitykseen tai mikäli tämä ei olisi ollut mahdollista, ryhtyä asiassa holhoustoimilain mukaisesti edunvalvojan hankkimiseen. Hän totesi, että tällainen menettely on perusteltua erityisesti silloin, kun toinen aviopuolisoista ei osallistu perheen yhteisiin menoihin. Tältä osin hän kiinnitti Kemin sosiaali- ja terveysviraston huomiota edellä sanottuun.

AOA Paunion päätös 20.4.2001, dnro 296/4/99

SOSIAALILAUTAKUNNAN VELVOLLISUUS HANKKIA TIETOJA TUOMIOISTUIMEN PYYNNÖSTÄ HUOLTOSELVITYSTÄ VARTEN

Kantelija arvosteli Toijalan sosiaalilautakuntaa siitä, ettei se hankkinut käräjäoikeuden vaatimia asiakirjoja ja selvityksiä huoltoselvitystä varten terveyskeskuksesta. Terveyskeskuksen ylilääkäriä kantelija arvosteli siitä, että ylilääkäri kieltäytyi antamasta sosiaalilautakunnalle käräjäoikeuden pyytämiä tietoja.

Toijalan käräjäoikeus oli pyytänyt sosiaalilautakuntaa hankkimaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa lisäselvityspyynnössään terveyskeskushammaslääkäriltä lausunnon siitä, mistä kantelijan lapsen hampaiden huono kunto johtui. Käräjäoikeus oli pyytänyt lisäksi hankkimaan kaikki lapsen terveyskertomustiedot tietyltä ajalta sekä selvityksen terveyskeskuslääkäriltä siitä, mitä asiakirjoja lääkärillä oli ollut käytössään hänen antaessaan lausuntoa lapsesta. Asiakirjojen mukaan sosiaalijohtaja pyysi suullisesti Toijalan terveyskeskuksesta käräjäoikeuden täydennyspyynnössä edellyttämiä tietoja ja selvityksiä. Terveyskeskuksen ylilääkäri kieltäytyi antamasta mainittuja tietoja ja selvityksiä. Ylilääkäri teki tammikuussa 1998 kieltäytymisestään kirjallisen päätöksen.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavaa.

Sosiaalilautakunta voi tehdä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen vain tuomioistuimen pyynnöstä. Lautakunnalla on velvollisuus selvityksen tekemiseen ja antami-

seen tuomioistuimelle sekä velvollisuus antaa tarvittaessa lisäselvitystä niistä seikoista, jotka tuomioistuin on lisäselvityspyynnössään tarkemmin yksilöinyt. Sosiaalilautakunnalla ei siis ole oikeutta harkita selvityspyynnön aiheellisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta. Tuomioistuin voi myös selvitys- tai lisäselvityspyynnössään edellyttää, että sosiaalilautakunta selvitystä tai lisäselvitystä tehdessään hankkii muilta viranomaisilta tai tahoilta tietoja. Tietojen hankkimisvelvollisuus koskee myös salassa pidettäviä tietoja ja se toteutetaan sosiaalihuollon viranomaisten tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen perusteella ja sen mukaisessa laajuudessa. Sosiaalilautakunta ei voi kieltäytyä selvityksen tekemisestä tai lisäselvityksen hankkimisesta sillä perusteella, ettei se itse tarvitse tietoja omien ratkaisujensa pohjaksi. Selvityksen antamisessa tuomioistuimelle on kyse sosiaalihuoltolain tarkoittamasta sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä.

Sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaan mm. valtion ja kunnan viranomainen olivat velvollisia pyynnöstä antamaan maksutta sosiaalihuollon viranomaiselle näiden tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Sosiaalihuoltolain tiedonsaantioikeutta koskeva säännös ulottui muun viranomaisen hallussa oleviin salassa pidettäviin tietoihin.

AOA:n käsityksen mukaan sosiaalilautakunnalla oli sosiaalihuoltolain 56 §:n mukaan oikeus saada salassa pidettävät potilastiedot terveyskeskukselta tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä varten. Terveyskeskuksen ylilääkärillä ei näin ollen ollut oikeutta kieltäytyä tietojen luovuttamisesta. AOA:n käsityksen mukaan terveyskeskuksen ylilääkäri toimi tältä osin asiassa lainvastaisesti.

Sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija oli kuitenkin pyytänyt tietoja suullisesti eikä asiakirjoista ilmennyt millä tavoin sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija oli perustellut tietopyyntöään terveyskeskuksen ylilääkärille. AOA:n käsityksen mukaan sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan onkin riittävällä tavalla, tarvittaessa kirjallisesti, perusteltava tietopyyntönsä. Kirjallisesti perusteltu tietopyyntö on tehtävä erityisesti silloin, kun pyydettävät tiedot ovat salassa pidettäviä eikä niiden saamiseen ole saatu asianomaisen henkilön suostumusta. AOA:n käsityksen mukaan sosiaalilautakunnan viranhaltija ei toiminut asiassa täysin asianmukaisesti, koska hän ei tehnyt käräjäoikeuden lisäselvityspyynnössä edellyttämien tietojen hankkimista koskevaa tietopyyntöä terveyskeskukselle kirjallisesti ja asianmukaisesti perustellen. Tällainen menettely saattoi myötävaikuttaa siihen, ettei tietoja luovutettu terveyskeskuksesta.

AOA saattoi käsityksensä Toijalan sosiaalilautakunnan ja terveyslautakunnan sekä niiden alaisten viranhaltijoiden tietoon.

AOA Paunion päätös 23.4.2001, dnro 175/4/99

OIKEUS SAADA PÄÄTÖS TOIMEENTULOTUKIHAKEMUKSEEN

AOA Paunio katsoi ratkaisussaan, että toimeentulotukea koskevan hakemuksen johdosta tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös, vaikka hakija ei sitä erikseen pyydä ja vaikka hakemus olisi tehty suullisesti myös tapauksissa, joissa ratkaisu on hakijalle myönteinen. Tämä kuuluu asian asianmukaiseen käsittelyyn ja turvaa perustuslaissa edellytetyn henkilön oikeuden saada oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tutkittavaksi. AOA saattoi käsityksensä muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisestä Turun kaupungin sosiaalilautakunnan ja sosiaalityöntekijän tietoon.

AOA Paunion päätös 30.4.2001, dnro 957/4/99

SOSIAALIVIRANOMAISTEN OIKEUS SUORITUTTAA ASUNNONTARKASTUS

Kantelija arvosteli Rauman kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä, koska he olivat suorittaneet terveystarkastuksen hänen asuntoonsa ilman hänen suostumustaan ja häntä kuulematta.

Kantelijan asunnossa oli suoritettu asunnontarkastus kaupungin lakimiehen pyynnöstä. Tarkastuksen suorittivat Rauman kansanterveystyön kuntainliiton terveysinsinööri ja terveystarkastaja. Tarkoituksena oli selvittää, sijaitsiko kantelijan toimeentulotukihakemuksen yhteydessä ilmoittamassa osoitteessa asunto vai kiinteistön saunatilat ja täyttikö asunto asuinhuoneistolle asetetut vaatimukset. Kaupungin sosiaalikeskuksen selvityksen mukaan asunnon rekisteritiedot eivät täsmänneet talonkirjan tai vuokrasopimuksen tietoihin, mistä johtui epäilys asunnon käyttötarkoituksesta.

Selvityksen perusteella oli todennäköistä, että kantelija ei ollut antanut etukäteen selkeästi lupaa asunnossaan käymiseen eikä tästä myöskään ollut hänen kanssaan keskusteltu. Selvitykset siitä, oliko kantelijalle ilmoitettu asunnontarkastuksesta etukäteen vai ei, olivat osin ristiriitaisia. Selvää sen sijaan oli, että kantelija oli jälkikäteen hyväksynyt tehdyn tarkastuksen. Selvää oli myös se, että kantelija oli ollut tietoinen siitä, että hänen asumiseensa liittyi sellaisia epäselvyyksiä, jotka saattoivat johtaa toimeentulotuen epäämiseen.

AOA Paunio viittasi perustuslain 10 §:ssä jokaiselle turvattuun yksityiselämään ja kotirauhaan ja totesi, että asuntoon kohdistuva tarkastus loukkaa kotirauhaa ja sen tulee ollakseen oikeutettu perustua lakiin tai henkilön suostumukseen.

Terveydensuojelulain mukaan asunnontarkastus yksityiselle kuuluvassa asunnossa voidaan muutoin kuin asukkaan tai omistajan omasta aloitteesta tehdä vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä asunnosta aiheutuvan asukkaalle tai asunnon naapurille terveyshaittaa. Jos tarkastus tehdään asukkaan tahdon vastaisesti, se voidaan tehdä vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä asunnon aiheuttavan asukkaalle tai asunnon naapurille vakavaa terveyshaittaa. Tällöin tarkastuksen suorittamiseen tulee olla kunnan terveydensuojeluviranomaisten antama kirjallinen määräys.

Terveydensuojeluviranomaiset eivät voi AOA:n käsityksen mukaan suorittaa asunnontarkastusta kaupungin lakimiehen pyynnöstä, elleivät edellä mainitut edellytykset täyty tai ellei ole aivan ilmeistä, että asunnon haltija on suostunut tarkastukseen. Tällainen tarkastus ei hänen mukaansa myöskään ole sosiaalihuoltolain 56 §:n 3 momentissa tarkoitettua sosiaalihuollon toimeenpanoa, johon on annettava virka-apua.

Näin ollen sosiaaliviranomaisilla ei ollut oikeutta tarkastuttaa toimeentulotukiasiakkaan asuntoa yksinomaan sen selvittämiseksi, täyttikö se asunnolta vaadittavat edellytykset toimeentulotuen myöntämiseksi. Tällaisissa tilanteissa olisi tullut turvautua toimeentulotukilaissa toimeentulotuen hakijalle asetettuun velvollisuuteen antaa toimeentulotukea myöntävälle viranomaiselle kaikki tiedossaan olevat välttämättömät tiedot. Mikäli hän ei noudata tätä velvollisuuttaan, eikä viranomaisella sen vuoksi ole tuen myöntämiseksi tarvittavia tietoja, voidaan hänen hakemuksensa hylätä. AOA totesi, että sosiaaliviranomaiset olisivat saattaneet mennä henkilön asuntoon ilman tämän suostumusta ainoastaan sosiaalihuoltolain 41 §:n nojalla, mutta tässä tapauksessa ei ollut kyse tällaisesta tilanteesta.

AOA ei voinut saadun selvityksen perusteella kuitenkaan katsoa sosiaaliviranomaisten menetelleen lain vastaisesti, koska näyttö siitä, oliko asunnontarkastukseen saatu etukäteen kantelijan suostumus ei ollut aukoton. Terveysinsinöörillä ja terveystarkastajalla puolestaan ei ollut aihetta epäillä, etteikö asunnontarkastamiseen olisi hankittu kantelijan suostumusta. Sitä paitsi kantelija oli joka tapauksessa hyväksynyt tarkastuksen jälkikäteen. AOA totesi kuitenkin yleisesti sen, että sekä sosiaalitoimen muistiinpanoissa että asunnontarkastusta koskevassa muistiossa/pöytäkirjassa tulisi olla merkintä suostumuksesta. Hän korosti myös, että terveysinsinöörin ja -tarkastajankin olisi ollut hyvä nimenomaisesti varmistua siitä, että kantelija oli antanut suostumuksensa asunnontarkastukseen. Viimekädessä he vastasivat siitä, että asunnontarkastuksen edellytykset täyttyvät. Hän kiinnitti sekä kaupungin lakimiehen että terveystarkastajan ja -insinöörin huomiota edellä kerrottuihin asunnontarkastusta koskeviin yleisiin periaatteisiin ja suostumuksesta varmistumiseen.

AOA Paunion päätös 5.6.2001, dnro 1056/4/00

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Asiakirjoista ilmeni, että Seinäjoen kaupungin sosiaaliviraston viranhaltija oli hylännyt kantelijan toimeentulotukihakemuksen sillä perusteella, että toimeentulotukea ei voi hakea takautuvasti.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä myöntää takautuvasti toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen. Näin ollen viranhaltija oli AOA:n käsityksen mukaan hylännyt hakemuksen lainvastaisin perustein. Koska Seinäjoen sosiaalivirasto oli kantelun johdosta antamassaan selvityksessä ilmoittanut oikaisevansa kyseisen viranhaltijan päätöksen, ei asia enää antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin että hän saattoi käsityksensä toimeentulotukipäätöksen lainvastaisesta perustelusta Seinäjoen sosiaaliviraston tietoon.

AOA Paunion päätös 21.6.2001, dnro 749/4/99

OIKEUS KÄYTTÄÄ AVUSTAJAA HALLINTOMENETTELYSSÄ

Kantelija arvosteli Muhoksen kunnan sosiaaliviranomaisia mm. siitä, että hän ei saanut käyttää avustajaa lapsensa tapaamisoikeutta koskevissa neuvotteluissa.

Asiakirjojen mukaan Muhoksen kunnassa avustajan käyttö sosiaaliviranomaisen luona tapaamisoikeutta koskevissa neuvotteluissa oli lähtökohtaisesti kiellettyä. Sosiaalijohtaja oli kantelijalle lähettämässään kirjeessä todennut muun ohella, että “asian mennessä riita-asiana oikeuteen tulevat mukaan avustajat ja asiantuntijat oikeuden niin halutessa”. Sosiaalijohtaja ei antamassaan selvityksessä ottanut kantaa tähän asiaan.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että hallintomenettelylain 6 §:n nojalla asianosaisella on oikeus käyttää hallintomenettelyssä asiamiestä tai avustajaa. Viranomainen voi kuitenkin kieltää avustajaa esiintymästä asiassa silloin, kun tämä osoittautuu tehtäväänsä sopimattomaksi. Asianosaisen on lisäksi tultava henkilökohtaisesti paikalle aina silloin, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi. AOA katsoi, että avustajan käyttö sosiaaliviranomaisen luona lapsen tapaamisoikeutta koskevaan sopimukseen tai selvitykseen tähtäävässä neuvottelussa voidaan kieltää ainoastaan silloin, kun avustaja käyttäytymisensä perusteella osoittautuu siihen sopimattomaksi esimerkiksi siten, että hän toimillaan vaa-

rantaa tapaamissopimuksen syntymisen. AOA piti lainvastaisena sosiaalitoimessa omaksuttua käytäntöä, jonka mukaan avustajan käyttö sosiaaliviranomaisen luona tapaamisoikeutta koskevissa neuvotteluissa on lähtökohtaisesti kiellettyä.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan käräjäoikeudelle antaman selvityksen osalta AOA totesi, että sosiaaliviranomaisten kirjaukset ovat puolueettomia silloin, kun asiat on kuvattu tai kerrottu molempien osapuolten kannalta tasapuolisesti. Ko. selvityksessä oli maininta äidin ammatista ja työpaikasta, mutta ei isän. AOA:n mielestä selvitys ei ollut tältä osin tasapuolisesti laadittu. Selvitys oli hänen mielestään puutteellinen myös sikäli, että siinä esitettyä näkemystä siitä, että lapsen ja isän tapaamisia valvotuissa olosuhteissa ei pidetty tarpeellisina, ei ollut perusteltu.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Muhoksen kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 27.8.2001, dnro 2499/4/99

PÄÄTÖKSENTEKO SIJAISHUOLLON MUUTTAMISESSA JA YHTEYDENPIDON RAJOITTAMISESSA

Kantelija katsoi Siilinjärven kunnan sosiaalityöntekijän ylittäneen toimivaltansa tehdessään päätöksen hänen tyttärensä sijaishuoltopaikan muutoksesta. Hänen mielestään myös kunnan palvelualuejohtaja oli ylittänyt toimivaltansa päättäessään lapsen ja isän välisestä yhteydenpidon rajoittamisesta. Päätöksenteko näissä asioissa olisi hänen mielestään kuulunut sosiaalilautakunnalle. Lisäksi rajoituspäätös oli kantelijan mielestä tehty kestoltaan liian pitkälle ajalle eikä sitä ollut lainkaan perusteltu, minkä lisäksi asianosaisten kuuleminen oli sivuutettu.

Sijaishuollon muuttaminen

Selvityksen mukaan sosiaalilautakunnan jaosto oli lapsen ja hänen isänsä oikaisuvaatimuksen johdosta kumonnut viranhaltijan sijaishuollon muuttamista koskeneen päätöksen lainvastaisena, koska sosiaalilautakunnalle kuuluvaa päätösvaltaa ei voida siirtää viranhaltijoille asioissa, jotka koskevat henkilölle annettavaa tahdonvastaista huoltoa.

AOA Paunio totesi päätöksessään, että sijaishuollon muuttamisessa on kyse huostassa olevan lapsen huoltosuhteen muuttamisesta. Vaikka lapsi, hänen huoltajansa, vanhempansa tai henkilö, jonka hoidossa lapsi on tai on ollut, vastustaisi sijaishuollon muuttamista, ei kyse ole tahdonvastaisen huollon antamisesta, vaan huostaanoton täytäntöönpanoon sisältyvästä lapsen hoitoa koskevasta päätöksestä.

Sosiaalihuoltoa koskevan päätöksenteon osalta AOA viittasi kantelun tarkoittamana ajankohtana voimassa olleeseen sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan sosiaalilautakunnan päätösvaltaa voitiin johtosäännöllä siirtää paitsi jaostoille, myös toimielimen alaisille viranhaltijoille, henkilölle annettavaa tahdonvastaista huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Kuntalain 51 §:ssä säädetyn ns. ottooikeuden osalta hän totesi, että kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi ottamismahdollisuus ei koske yksilöön kohdistuvia sosiaalitoimen asioita.

AOA:n käsityksen mukaan sijaishuollon muuttamista koskeva päätöksenteko voidaan siis lähtökohtaisesti delegoida sosiaalilautakunnan alaiselle viranhaltijalle. Siilinjärven kunnan toimivaltasäännön mukaan toimielimellä tai viranhaltijalla oli oikeus siirtää saamaansa toimivaltaa edelleen alemmalle toimielimelle tai alaiselleen viranhaltijalle ellei laki tai asetus sitä kiellä. Asiakirjojen mukaan sosiaalijohtaja oli pää-

töksellään siirtänyt toimivaltaansa sijaishuollon muuttamista koskevassa päätöksenteossa sosiaalityöntekijälle.

Tämän johdosta AOA katsoi, että sosiaalityöntekijä ei ollut menetellyt lainvastaisesti tehdessään lapsen sijaishuollon muuttamista koskevan päätöksen. Sosiaalityöntekijä ei ollut myöskään toiminut asiassa kunnan toimivaltasäännösten vastaisesti. Näin ollen sosiaalilautakunnan jaoston ei olisi tullut muutoksenhaun johdosta kumota viranhaltijan päätöstä lainvastaisena. Näin tehdessään lautakunta oli menetellyt myös vastoin kunnan toimivaltasäännöksiä.

Yhteydenpidon rajoittaminen

AOA totesi päätöksessään, että yhteydenpitooikeus sijaishuollossa on lastensuojelulain 24 §:ssä säännelty oikeus, jonka rajoittaminen voi tapahtua vain lain 25 §:ssä sanotuilla syillä. Näillä säännöksillä turvataan perustuslain 10 §:ssä taattua yksityiselämän suojaa, joka pitää sisällään myös perhe-elämän suojan. Huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamisessa on kysymys puuttumisesta perhe-elämän suojaan. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet.

Lastensuojelulain 25 §:n mukaan sosiaalilautakunta tai enintään kuukauden kestävän päätöksen osalta lastensuojelulaitoksen johtaja voi rajoittaa sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta tavata vanhempiaan ja muita hänelle läheisiä henkilöitä sekä pitää heihin yhteyttä, jos siitä on ilmeisen selvästi vaaraa lapsen kehitykselle tai turvallisuudelle, tai jos se on välttämätöntä vanhempien tai sijaisperheen muiden jäsenten turvallisuuden vuoksi.

AOA:n näkemyksen mukaan lastensuojelulain 25 § ei sanamuotonsa perusteella aseta estettä sille, että päätöksenteko yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa delegoidaan sosiaalilautakunnan alaiselle viranhaltijalle. Kun rajoitustilanteet ovat yleensä konkreettisia ja akuutteja yksittäistapauksia, voivat myös käytännön syyt puoltaa tätä. Sanotun johdosta ja koska yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset eivät AOA:n näkemyksen mukaan ole sosiaalihuoltolain tarkoittamalla tavalla tahdonvastaista huoltoa koskevia päätöksiä, koska ne tehdään jo huostassa olevalle lapselle sijaishuollon aikana, voidaan päätösvaltaa yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa hänen näkemyksensä mukaan siirtää sosiaalilautakunnan alaiselle viranhaltijalle.

Yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen osalta AOA totesi, että sen tulee aina olla määräaikainen. Rajoituksen voimassaoloajan lisäksi päätöksessä on yksilöitävä henkilöt, joihin rajoitus kohdistuu, millaista yhteydenpitoa rajoitus koskee ja missä laajuudessa rajoitus toteutetaan. Päätöksestä on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Lisäksi päätökseen on liitettävä asianmukaiset muutoksenhakuohjeet.

Asiakirjojen mukaan sosiaalijohtaja oli siirtänyt peruspalvelutehtävään liittyvää toimivaltaansa palvelualuejohtajalle. Toimivallan siirtopäätöksessä ei ollut rajoitettu yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöksentekoa kestoltaan tietynpituisten rajoitusten tekemiseen.

Lapsen ja isän välistä yhteydenpitoa koskeva viranhaltijan rajoituspäätös oli tehty ajalle 14.9.1999 – 31.12.1999. Päätöksestä ei käynyt ilmi, miksi viranhaltija oli päättänyt rajoittaa kyseistä yhteydenpitoa mainitulla tavalla. Asiakirjojen mukaan päätös oli tehty kantelijan vaatimuksesta. Asiakirjoista ei ilmennyt, varattiinko päätöstä tehtäessä tuolloin jo 15 vuotta täyttäneelle lapselle itselleen tai hänen huoltajana

olleelle äidilleen tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa. Sosiaalilautakunnan jaosto kumosi isän ja lapsen muutoksenhaun johdosta tämän rajoituspäätöksen, koska viranhaltijan tekemänä päätös oli tehty kestoltaan liian pitkälle ajalle.

AOA katsoi päätöksessään, ettei palvelualuejohtaja ollut menetellyt lainvastaisesti tehdessään kyseessä olevan yli kuukauden pituisen yhteydenpidon rajoittamista koskeneen päätöksen. Asiakirjojen perusteella palvelualuejohtaja ei myöskään ollut toiminut asiassa kunnan toimivaltasäännösten vastaisesti. Näin ollen sosiaalilautakunnan jaoston ei olisi AOA:n näkemyksen mukaan tullut muutoksenhaun johdosta kumota viranhaltijan päätöstä mainitsemallaan perusteella.

Sen sijaan AOA katsoi palvelualuejohtajan laiminlyöneen velvollisuutensa siinä, että hän ei ollut perustellut rajoituspäätöstä hyvän hallinnon vaatimusten edellyttämällä tavalla. AOA katsoi palvelualuejohtajan laiminlyöneen velvollisuutensa myös jättäessään kuulematta lasta ja hänen äitiään yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että lapsi oli saanut asian oikaisuvaatimuksena käsitellyksi sosiaalilautakunnan jaostossa. Hän saattoi esittämänsä käsitykset Siilinjärven kunnan sosiaalilautakunnan jaoston ja palvelualuejohtajan tietoon.

AOA Paunion päätös 28.9.2001, dnro 2263/4/99

OIKEUS SAADA TOIMEENTULOTUKEA TAKUUVUOKRAAN JA MUUTTOKUSTANNUKSIIN

Kantelija arvosteli Juuan kunnan sosiaaliviranomaisten menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassaan. Hänen hakemuksensa takuuvuokraan, elokuun vuokraan sekä muuttokuluihin Vantaalle, jonne muuttanut aloittaakseen siellä työnsä, hylättiin sillä perusteella, että vuokrat oli jo maksettu ja että muuttoon liittyvästä uuden asunnon vuokrasta/takuuvuokrasta huolehtii tarvittaessa uusi oleskelukunta.

AOA Paunio totesi muuttokuluihin haetun toimeentulotuen osalta, että menojen tarpeellisuuden ja huomioon otettavan määrän harkitsee ensi vaiheessa sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen alainen viranhaltija hakijan yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Kysymys on kuitenkin tältäkin osin laillisuusharkinnasta eikä tuen myöntäminen ole kunnan vapaasti harkittavissa.

Viranhaltijalla on säännösten määräämissä puitteissa harkintavalta, jonka käyttämiseen oikeusasiamies ei voi puuttua. AOA ei näin ollen voinut ottaa kantaa siihen, kuinka paljon toimeentulotukea kantelijalla oli ollut oikeus saada muuttokustannuksiin. Käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella hän ei katsonut käyneen ilmi, että viranhaltija olisi ylittänyt harkintavaltaansa tai menetellyt asiassa tältä osin lainvastaisesti tai virheellisesti.

Asumismenoihin haetun toimeentulotuen osalta AOA totesi, että ratkaisevaa muuttotilanteessa on hänen käsityksensä mukaan se, missä hakija oleskelee vakinaisesti silloin, kun meno on maksettava. Jos takuuvuokra tai ensimmäisen kuukauden vuokra on vuokrasopimuksen mukaan maksettava jo ennen kuin hakija pääsee muuttamaan uuteen asuntoon, hakemuksen käsittelee hänen käsityksensä mukaan toimeentulotukilain 14 ä:n 1 momentin nojalla hakijan sen hetkinen oleskelukunta eli lähtökunta.

Kantelijan oli tullut maksaa takuuvuokra ja elokuun vuokra jo ennen vuokrasopimuksen solmimista, jolloin hän oleskeli vielä vakinaisesti Juuan kunnassa. Juuan kunta olisikin AOA:n

käsityksen mukaan ollut tuolloin velvollinen myöntämään toimeentulotuen, jos tuen saamisen muut edellytykset olisivat täyttyneet. Näin ollen viranhaltijan päätöksen perustelu ei hänen käsityksensä mukaan ollut tässä tapauksessa ollut toimeentulotukilain 14 §:n mukainen siltä osin kuin siinä oli todettu, että muuttoon liittyvistä uuden asunnon asumismenoista huolehti uusi oleskelukunta.

Kantelija oli kuitenkin hakenut toimeentulotukea takautuvasti jo maksettuihin menoihin. Oikeutta toimeentulotukeen oli näin ollen harkittava toimeentulotukilain 15 §:n valossa. AOA totesi, että hän ei voi ottaa kantaa siihen kysymykseen, oliko kantelijan kohdalla ollut erityistä syytä myöntää toimeentulotukea takautuvasti hänen vanhemmiltaan lainaamillaan varoilla maksamiinsa menoihin.

AOA totesi, että vanhemmat eivät ole toimeentulotukilain 2 §:n mukaan elatusvelvollisia 18 vuotta täyttäneeseen lapseensa nähden. Täysi-ikäisellä nuorella on oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kuin muillakin henkilöillä, jos hän on tuen tarpeessa. Jos vanhemmat kuitenkin tosiasiassa avustavat lastaan, tämä avustus otetaan huomioon hänen toimeentulotuen tarvettaan harkittaessa. Hänen katsotaan tällöin saavan toimeentulonsa tai osan siitä toimeentulotukilain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla muulla tavalla. AOA korosti kuitenkin, että hänen mielestään työttömällä, täysi-ikäisellä nuorella on oikeus lähtökohtaisesti saada toimeentulotukea itsenäisesti vanhemmistaan riippumatta.

AOA saattoi käsityksensä toimeentulotuen myöntämisperusteista muuttotilanteessa sosiaali- ja terveyslautakunnan ja asianomaisen päätöksen tehneen sosiaalityöntekijän tietoon.

AOA Paunion päätös 28.9.2001, dnro 1804/4/99

LÄÄNINOIKEUDEN TOIMEENTULOTUKIASIASSA ANTAMAN PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Kantelija arvosteli Helsingin sosiaaliviraston viranhaltijaa siitä, ettei viranhaltija viipymättä noudattanut Uudenmaan lääninoikeuden maaliskuussa 1999 tekemää päätöstä, jolla lääninoikeus oli velvoittanut Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan eteläisen sosiaali- ja terveysjaoston suorittamaan kantelijalle toimeentulotukea kesäkuulle 1998.

Kantelija oli kesäkuun 1999 loppupuolella soittanut Helsingin sosiaaliviraston viranhaltijalle ja vaatinut päätöksen mukaista toimeentulotuen maksamista. Viranhaltija oli ensin puhelimessa ja sen jälkeen kirjallisesti tiedustellut kantelijan osoite- ja pankkitilitietoja ja heinäkuuta 1998 koskeneita lisäselvityksiä. Viranhaltija myönsi tammikuussa 2001 tehdyllä päätöksellä kantelijalle toimeentulotuen lääninoikeuden päätöksen mukaisesti ja se maksettiin kantelijalle kesäkuussa 2001.

AOA Paunio totesi, ottaen huomioon hallintomenettelylain 17 § 1 momentin, 9 §:n ja 12 §:n 1 ja 2 momenttien säännökset, että viranhaltijan olisi tullut huolehtia toimeentulotuen maksamista varten tarvittavien tietojen saamisesta. Hän katsoi, ettei kantelijan kirjelmäänsä liittämästä viranhaltijan selvityspyynnöstä ilmennyt, että asiassa oli ollut tarkoitus kantelijan tulojen selvittämisen ohella varmistaa, että tuki voidaan suorittaa kantelijan aiemmin ilmoittamalle tilille. Selvityspyynnöstä olisi hän käsityksensä mukaan selkeästi tullut ilmetä molemmat selvityspyynnön perusteena olleet seikat, koska myönnettyyn toimeentulotukeen ei voida kohdistaa ulosmittausta eikä mahdollisesti takaisin perittävää tukea voida ilman asiakkaan suostumusta kuitata myönnetystä tuesta. Hän kiinnitti viranhaltijan huomiota selvityspyyntöjen selkeyteen.

AOA totesi lääninoikeuden päätöksen täytäntöönpanosta ensinnäkin, että lääninoikeuden päätös olisi voitu hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n säännökset ja sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen panna heti täytäntöön. Sinänsä tarkempia säännöksiä ei ole siitä, missä ajassa sanotunlainen päätös on pantava täytäntöön. Kun kysymys on ollut Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesta jokaiselle lailla taatusta oikeudesta välttämättömään toimeentulotuen turvaan ja toimeentulotuesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta taloudellisesta tuesta, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo, joten toimeentulotuen myöntämiseen velvoittava päätös olisi hänen käsityksensä mukaan tullut asian luonteesta johtuen panna kiireellisesti täytäntöön. Kun kysymyksessä ollut lääninoikeuden päätös oli tullut sosiaalivirastoon 5.5.1999 ja kun sen maksuunpanoa koskenut päätös tehtiin vasta 21.1.2001 ja toimeentulotuki tosiasiallisesti maksettiin vasta 28.6.2001, läänioikeuden päätöstä ei ollut pantu lain mukaisella tavalla täytäntöön.

AOA katsoi viranhaltijan laiminlyöneen virkavelvollisuutensa ja antoi hänelle huomautuksen menettelyn lainvastaisuudesta. Hän saattoi päätöksensä viranhaltijan ja Helsingin sosiaaliviraston tietoon.

AOA Paunion päätös 28.9.2001, dnro 2484/4/99

VAIKEAVAMMAISEN OIKEUS TEKSTIPUHELIMEEN

Kantelija arvosteli erään pienen kunnan sosiaaliviranomaisia siitä, että nämä olivat hylänneet kunnan taloudelliseen tilanteeseen vedoten erään syntymästään kuuron henkilön hakemuksen saada vammaispalvelulain mukaisesti korvausta tekstipuhelimen hankintaan.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavaa.

Kunnan on vammaispalvelulain 9 §:n 2 momentin mukaan korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee niitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista eikä hän ole jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Vammaispalveluasetuksen 12 §:n 3 momentin mukaan korvattavia asuntoon kuuluvia välineitä ja laitteita ovat nostolaitteet, hälytyslaitteet tai vastaavat muut asuntoon kiinteästi asennettavat välineet ja laitteet. Kunta voi myös antaa asuntoon kuuluvia välineitä tai laitteita kor-vauksetta vaikeavammaisen henkilön käytettäväksi. Asetuksen 13 §:n mukaan suoritettaessa korvausta asuntoon kuuluvien laitteiden tai välineiden hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin pidetään vaikeavammaisena henkilöä, jolle liikkuminen tai muu omatoiminen suoriutuminen vakituisessa asunnossa tuottaa vamman tai sairauden vuoksi erityisiä vaikeuksia.

Sosiaalilautakunnan näkemyksen mukaan tekstipuhelinta ei olisi pidettävä asuntoon kuuluvana laitteena, jolloin sen hankinnan tukeminen siis riippuisi tarkoitukseen varatuista määrärahoista.

AOA Paunion mukaan kuulovammaisille tarkoitettu tekstipuhelin on vammaispalvelulain nojalla korvattava asuntoon kuuluva laite. Kohtuullisten kustannusten korvaamisen sijasta kunta voi myös antaa tekstipuhelimen korvauksetta vaikeavammaisen henkilön käytettäväksi, jolloin puhelin jää kunnan omistukseen. Sen vuoksi AOA piti sosiaalilautakunnan näkemystä voimassa olevien säännösten ja vallitsevan käytännön vastaisena.

AOA saattoi tämän käsityksensä kunnan sosiaalilautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 12.11.2001, dnro 2287/4/99

EHKÄISEVÄN TOIMEENTULOTUEN MYÖNTÄMINEN

Kantelijan mielestä 1.4.2001 voimaan tulleen toimeentulotukilain muutoksen (923/2000) jälkeen kunnat ovat velvollisia myöntämään ehkäisevää toimeentulotukea.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, ettei kuntaa voida toimeentulotukilain muutoksen jälkeenkään velvoittaa ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseen, koska ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisen perusteet säilyivät edelleen kuntien päätettävinä. Hän korosti kuitenkin, ettei ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä ole rajattu vain toimeentulotukilaissa mainittuihin tarkoituksiin, vaan että sitä tulee käyttää tarpeen mukaan. Lisäksi ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei toimeentulotukilaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen.

AOA Paunion kirje 14.12.2001, dnro 1984/4/99

HUOSTAANOTETUN LAPSEN HUOMIOON OTTAMINEN VANHEMPIEN ASUMISMENOJEN SUURUUTTA MÄÄRÄTTÄESSÄ

Kantelija, jonka lapset olivat sosiaalilautakunnan huostassa, kertoi joutuneensa suuriin taloudellisiin vaikeuksiin, kun häntä kohdeltiin asumistukea määrättäessä yksin asuvana, vaikka hänen oli lasten kotiuttamisen ja heidän lomiensa varalta säilytettävä entisen suuruinen asunto. Kantelija pyysi oikeusasiamiehen toimenpiteitä asumistukilainsäädännön muuttamiseksi siten, että huostaanotetut lapset säilyisivät vanhempiensa ruokakunnan jäseninä huostaanotosta huolimatta.

AOA Paunio totesi, että kysymys huostaanotettujen lasten tarpeet huomioon ottavan asunnon säilyttämisestä oli sinänsä tärkeä lasten oikeuksia koskeva asia. Hän totesi näkemyksenään kuitenkin, että huostaanotettujen lasten ja heidän vanhempiensa olosuhteet vaihtelevat siinä määrin, että asumistukilainsäädännön muuttamisen tarve ei ole yksiselitteistä tältä osin. Osa lapsista ei käy lainkaan vanhempiensa luona, osa lapsista puolestaan käy viikottain. Myös lasten sijoitusten pituudet vaihtelevat. Biologisten vanhempien ohella on otettava huomioon myös sijaisperheen tarve saada asumistukea sijoitetun lapsen asumisen järjestämiseen. AOA totesi edelleen, että nimenomaan toimeentulotuki on järjestelmä, joka antaa mahdollisuuden ottaa huomioon henkilön tai perheen yksilöllisiä olosuhteita. Hän katsoikin, että huostaanotetun lapsen tarpeet huomioon ottavan asunnon säilyttäminen olisi syytä turvata soveltamalla toimeentulotukilakia kussakin tapauksessa lapsen etu huomioon ottaen. AOA ei katsonut oikeusasiamiehellä laillisuusvalvojana olevan perusteita esittää tässä tapauksessa lainsäädännön muuttamista.

AOA Paunion kirje 19.12.2001, dnro 966/4/99

ASUNNOTTOMIEN ALKOHOLISTIEN ENSISUOJAN KUNTO

AOA Paunio perehtyi vuosina 2000 ja 2001 tarkastuksillaan päihdehuollon palveluihin Helsingin ja Turun kaupungeissa. Tähän liittyen hän toimitti tarkastuksen mm. Helsingin kaupungin omistamassa asunnottomille alkoholisteille tarkoitetussa Sahaajankadun ensisuojassa sekä kaupungin ostopalveluina käyttämissä Hytti-

tien ja Alppikadun asuntoloissa ja Pursimiehenkadulla olevassa Helsingfors Gästhem -nimisessä asuntolassa.

AOA havaitsi tarkastuksellaan Sahaajankadun ensisuojan kauttaaltaan ahtaaksi ja kunnoltaan ala-arvoiseksi. Asuntolan ns. märkäpuoli oli epäsiisti, ilmanvaihto ei toiminut, kalusteet ja pinnoitteet olivat rikki, minkä lisäksi havaittiin kosteusvaurioita eri puolilla ja hajuhaittoja. Tämän johdosta hän pyysi Helsingin kaupunginhallitusta selvittämään, mitä suunnitelmia kaupungilla on Sahaajankadun tilojen parantamiseksi. Kaupunki totesi selvityksessään, että ensisuojan ilmastointia, lämmitystä ja WC-tilojen hygieniaa oli parannettu. Ilmastointilaitteet luvattiin lausunnossa korjata sekä uusia korvausilmaventtiilit.

Oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet tutustuivat asuntolan tiloihin uudelleen 20.12.2001, jolloin ilmeni, että asiakkaille tarkoitetuissa tiloissa oli tehty viemäriremontti ja niihin oli rakennettu lattiakaivot. Huoneiden seiniin oli asennettu lämpölevyt ja nukkumisalustat oli uusittu. Tiloissa oli meneillään ilmastointiremontti, jonka oli määrä valmistua vuoden 2002 alkuun mennessä. Myös WC-tilat ilmoitettiin remontoitavan samassa yhteydessä. Lisäksi kävi ilmi, että Sahaajankadun asuntolassa on keväästä 2001 alkaen työskennellyt päätoiminen sosiaalityöntekijä.

AOA viittasi ratkaisussaan perustuslain 19 §:n 1 ja 4 momenttiin sekä 22 §:ään ja totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen (HE 309/1993 vp.) mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin (tuolloinen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentti) välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaisia palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Säännöksen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso. Sillä on esityksen mukaan läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevan perustuslain 7 §:ään (tuolloinen hallitusmuodon 6 §). Hallituksen esityksen mukaan erityistä huomiota on kiinnitettävä myös asumisen terveellisyyteen. Asumisen terveellisyys liittyy mm. terveydenhoitolain (nykyisin terveydensuojelulaki 763/94) ja rakennuslain (nykyisin maankäyttö- ja rakennuslaki 132/99) säännöksiin.

Terveydensuojelulain 26 §:ssä määritellään asunnon ja muun oleskelutilan terveydelliset vaatimukset. Säännöksen mukaan asunnon ja muun sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Lain 27 §:n mukaan kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa toimenpiteisiin sen, jonka menettely on syynä terveydenhaittaa aiheuttavaan epäkohtaan.

Sosiaalihuoltolain (710/82) mukaan kunnan on huolehdittava mm. asumispalveluista. Sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Lain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä.

AOA totesi, että edellä mainituista oikeusohjeista seuraa, että myös asunnottomilla alkoholisteilla kuten muillakin ihmisillä tulee olla oikeus asumispalveluihin tai vähintään sellaiseen asumiseen, joka täyttää terveydelliset vaatimukset. Heillekin tulee siis perustuslain 19 §:n 1 momen-

tin nojalla turvata vähintään ihmisarvoisen elämän edellytysten minimitaso, johon kuuluu välttämätön ravinto ja vaatetus sekä asianmukaisen asumisen järjestäminen. Heille tarkoitetun ensisuojan tulee kaikilta osin täyttää terveydelliset vaatimukset.

Sahaajankadun ensisuojan olosuhteet tulevat AOA:n mukaan korjausten loppuunsaattamisen jälkeen selkeästi kohentumaan. Hän katsoi kuitenkin, että ne eivät sen jälkeenkään kaikilta osin täytä niitä vaatimuksia, joita asianmukaiselle asumiselle – myös tilapäisasumiseen tarkoitetulle ensisuojalle – tulee asettaa. Tilat ovat mm. kauttaaltaan erittäin ahtaat. Muutamiin pieniin huoneisiin majoitetaan jopa kymmenkunta asiakasta, minkä seurauksena nukkuminen on levotonta. Hän kiinnitti vielä huomiota siihen, että ihmisarvoiseen elämään kuuluu muutakin kuin pelkästään olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaaminen. AOA:n näkemyksen mukaan asianmukaisen asumisen voidaan Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa edellyttää olevan tasoltaan sellainen, että se antaisi myös ensisuojan asiakkaille paremmat olosuhteet kuin pelkän olemassaolon turvan.

AOA saattoi käsityksensä Helsingin kaupungin tietoon. Hän pyysi kaupunkia antamaan vielä selvityksen siitä, miten ja missä aikataulussa asunnottomien alkoholistien ensisuojapalvelut aiotaan Helsingissä järjestää siten, että niitä voitaisiin pitää kaikin tavoin asianmukaisina. Hän kiinnitti vielä huomiota siihen, että myöskään Helsingin kaupungin ostopalveluina käyttämät asuntolat kuten Hyttitien ja Alppikadun asuntolat sekä Pursimiehenkadulla oleva Helsingfors Gästhem eivät ole kunnoltaan asianmukaisia. Hän ilmoitti seuraavansa tarkastustoimintansa puitteissa myös sitä, miten Helsingin kaupunki valvoo näiden ostopalveluina käytettävien asuntoloiden kuntoa.

AOA Paunion päätös 31.12.2001, dnro 2442/2/00

Helsingin kaupunginhallitus ilmoitti 22.4.2002 niistä toimista, joihin se on ryhtynyt asiassa kaupunginhallituksen 11.2.2002 tekemän päätöksen mukaisesti. Näitä toimia ovat mm. nykyisen Sahaajankadun ensisuojan yhteyteen rakennettava noin 200 m2:n uudisrakennus ja Sahaajankadun ensisuojan ja asuntolan poikkeusluvan jatkaminen 5 vuoden määräajaksi. Ensisuojatoiminnan sisältöä ja sosiaalityötä kehitetään ja ryhdytään pysyvän ensisuojan suunnitteluun kevään 2002 aikana. Lisäksi määritellään asuntola-asumista koskevat laatukriteerit.

LASTEN KOTIHOIDON TUEN KUNTALISÄN MAKSUPERUSTEET KUNTALAISTEN YHDENVERTAISUUDEN KANNALTA

Tuusulan kunnanvaltuuston päätöksen mukaan mm. lapsen isän kotihoidontuen kuntalisän saaminen riippui lapsen äidin oloista (valtuuston päätös 10.11.1997). Kuntalisää ei myönnetty niille vanhemmille, jotka muutoin kuin hoitovapaajärjestelmien avulla olivat jääneet hoitamaan lastaan kotona (valtuuston päätökset 10.11.1997 ja 6.9.1999) eikä kuntalisän sisaruskorvausta maksettu työttömyysturvaa saaville perheille (valtuuston päätökset 10.11.1997 ja 6.9.1999).

AOA Paunio otti kantelun johdosta kantaa siihen, olivatko Tuusulan kunnan määrittämät kotihoidon tuen kuntalisän maksamisen edellytykset ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kanssa. Hän arvioi edellä mainittuja valtuuston päätösten kohtia ensinnäkin sukupuolten yhdenvertaisuuden valossa. Tältä osin hän totesi ratkaisussaan seuraavaa.

Tuusulan kunnan kunnanvaltuuston 10.11. 1997 tekemän kuntalisää koskevan päätöksen mukaan kuntalisän maksamisen edellytyksenä oli, että kuntalisän hakija hoitaa lasta kotona ja että lapsen äiti on ennen äitiysloman alkua ollut ansiotyössä tai opiskelemassa. Tämä kuntalisää koskeva valtuuston päätös asetti tuen hakijat AOA:n mukaan heidän sukupuolensa perusteella eri asemaan. Kuntalisän saaminen isän ollessa kotihoidontuen saajana riippui lapsen äidin oloista. Mikäli sen sijaan äiti oli kotihoidontuen saajana, kuntalisän saaminen riippui hänen omista oloistaan. AOA totesi, että hänen käsityksensä oli sama kuin tasa-arvovaltuutetun tästä asiasta 6.5.1999 antamassa lausunnossa esittämä kanta: mainittu kuntalisää koskeva ehto oli tasa-arvolain vastainen ja loukkasi myös perustuslain 6 §:n (tapahtumahetkellä hallitusmuodon 5 §:n) yhdenvertaisuusperiaatetta.

Valtuusto oli kuitenkin jo päätöksellään 6.9.1999 muuttanut kuntalisän myöntämisen ehtoja tavalla, joka oli poistanut niissä olleen lainvastaisuuden. Tästä syystä hän tyytyi kiinnittämään kunnanvaltuuston huomiota kunnan velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuuden toteutumista palveluja järjestäessään.

Kuntalisän ja sen sisaruslisän maksamisen rajaamisen osalta AOA totesi, että kunnanvaltuusto oli rajannut työttömyysturvaa saavat perheet kuntalisän ja kuntalisän sisaruskorotuksen ulkopuolelle. Perusteena oli korvata lapsen kotona hoitamisen aiheuttamaa ansionmenetystä. Tämä merkitsi samalla sitä, että näin vältettiin päällekkäisten sosiaaliturvaetuuksien maksaminen. AOA:n käsityksen mukaan työssä käyvien henkilöiden perheiden ja työttömien henkilöiden perheiden kohtelu ei lasten hoitamiseen tarkoitettujen tukien ja työttömyysturvan yhteensovittamisessa ole sillä tavoin samanlaisessa asemassa, että se edellyttäisi poikkeuksetta samanlaista kohtelua sosiaaliturvaetuuksien maksamisessa. Päällekkäisten etuuksien saamisen estäminen ja tällaisten periaatteiden sisällyttäminen kunnan vapaaehtoisesti järjestämään kuntalisäjärjestelmään perustuukin hänen mielestään sellaiselle yhteiskunnalliselle intressille sekä työttömyysturvalainsäädännössä kuntalisän osalta omaksutuille perusteille, jotka voivat olla perustuslain 6 §:n tarkoittama hyväksyttävä peruste perheiden erilaiseen kohteluun.

Kuntalisän ulkopuolelle oli rajattu työttömien työttömyysturvaa saavien perheitten lisäksi ne vanhemmat, jotka eivät olleet hoitovapaajärjestelmien piirissä ja joille ei lapsen kotona hoitamisen johdosta syntynyt ansionmenetyksiä. Kuntalisä oli siten kohdennettu niille ryhmille, joille kotiin jääminen merkitsi tosiasiallisesti ansiotulojen ja niitä korvaavien työttömyysturvaetuuksien menetystä. Kuntalisällä korvattiin tätä menetystä ja samalla parannettiin tämän ryhmän mahdollisuuksia vastata itse lapsensa hoidosta. Tällaisella erotteluperusteella ei AOA:n käsityksen mukaan asetettu hoitovapaalla olevia kuntalisän saajia muita ryhmiä edullisempaan asemaan sillä tavoin, että voitaisiin katsoa kuntalisää koskevan päätöksen merkitsevän toisiin ryhmiin kohdistuvaa syrjintää.

AOA ei siis katsonut Tuusulan kunnan kunnanvaltuuston menetelleen tavalla, joka olisi edellyttänyt hänen puoleltaan toimenpiteitä.

AOA Paunion päätös 31.12.2001, dnro 1053/4/99

SOSIAALIVAKUUTUS

YLEISTÄ

Jokaisen oikeus perustoimeentulonturvaan sosiaalisten riskien varalta on kirjattu Suomen perustuslain 19 §:n 2 momenttiin. Perustoimeentulo on turvattu työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta näiden riskien varalta. Sosiaalivakuutusta koskevissa ratkaisuissa on usein sovellettu myös omaisuuden suojaa, oikeutta työhön sekä oikeusturvaa koskevia perustuslain säännöksiä.

Kertomusvuonna ratkaistiin sosiaalivakuutusta koskevia kanteluita yhteensä 298 eli noin 10 % kaikista ratkaistuista kanteluista. Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa näissä asioissa lukuunottamatta työttömyysturvaa, vaikka työttömyysturva onkin sosiaalivakuutuksen keskeinen osa-alue. Työttömyysturvaa koskevia asioita käsitellään erikseen s. 263 jaksossa, jossa käsitellään myös työvoimahallintoa ja työsuojeluviranomaisten menettelyä.

Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisten työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimii esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

LAILLISUUSVALVONTA SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Sosiaalivakuutukseen liittyvistä kanteluista kohdistui kertomusvuonna suurin osa työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä sairausvakuutuslain mukaisiin päiväraha-asioihin, opintotukeen, asumistukeen, kuntoutukseen sekä tapaturmavakuutuslain ja kansaneläkelain mukaisiin muihin etuuksiin. Myös sotilasvammalain mukaisista korvausasioista tuli muutamia yksittäisiä kanteluita. Yleisin arvostelun aihe näissä asioissa oli aikaisempien vuosien tapaan se, että kantelija ei saanut etuutta, johon hän mielestään olisi ollut oikeutettu taikka että etuus, joka hänelle oli myönnetty, ei ollut riittävän suuri. Koska oikeusasiamies ei voi yleensä puuttua etuutta koskevan ratkaisun sisältöön, jouduttiin vastauksissa usein toteamaan, että viranomainen oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään heidän käytössään olevia muutoksenhakukeinoja.

Kantelut kohdistuivat paljolti myös menettelyyn liittyviin kysymyksiin ja ylipäänsä hyvän hallinnon ja lainkäyttömenettelyn vaatimuksiin. Päätösten riittämättömät perustelut olivat usein arvostelun kohteena. Neljässä ratkaisussa todettiinkin, että päätöksistä eivät käyneet ilmi ne perusteet, joilla ratkaisu oli tehty eivätkä niistä myöskään ilmenneet päätöksen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat. Vaikka päätösten perustelut ovat parantuneet jonkin verran, on niissä yhä edelleen kehittämisen varaa.

Kolmessa ratkaisussa todettiin puutteita viranomaisten huolellisuudessa ja selvittämis-, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuudessa ja neljässä asiassa käsittelyn joutuisuudessa. Ratkaisuissa korostettiin erityisesti sitä, että toimeentuloturva-asioissa on kysymys yksityisten ihmisten perustoimeentulosta. Tästä syystä asioiden joutuisa käsittely on erityisen tärkeää.

Hallintomenettelylaki, joka on hallintoa koskeva yleislaki, on tietyiltä osin puutteellinen. Tämän johdosta kanteluratkaisuissa viitattiin myös yleisiin hyvää hallintoa koskeviin periaatteisiin. Näin oli erityisesti silloin, kun arvostelun kohteena oli julkista tehtävää hoitava taho, jo-

hon ei sovelleta hallintomenettelylakia. Lainsäädäntö on kuitenkin muuttumassa uuden hallintolain myötä, jolloin viranomaisten menettelytavat tulevat täsmentymään ja yhtenäistymään ja niitä voidaan arvioida hallintolain nimenomaisten säännösten valossa.

Kansainvälistymiskehitys tuo uusia piirteitä sosiaalivakuutukseen. EU:n myötä ulkomaalaisille vakuutusyhtiöille avautuva mahdollisuus myös lakisääteisten pakollisten vakuutusten hoitamiseen saattaa tulevaisuudessa herättää kysymyksiä mm. oikeusasiamiehen toimivallan kannalta.

ERÄITÄ ERITYISTAPAUKSIA

Kertomusvuonna tuli vireille edelleen kanteluita, jotka koskivat kansaneläkelain mukaisen pohjaosan poistamista. Kysymys on kuitenkin lainsäädäntöasiasta, johon oikeusasiamies ei voi vaikuttaa. Valtioneuvosto onkin päättänyt hyvittää eläkeleikkauksia tietyiltä osin. Lakiesitys eläkkeiden uudesta yhteensovituksesta on annettu 3.5.2002 eduskunnalle.

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnöstä (Komiteanmietintö 2001:9). Lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että toimeentuloturva-asioissa on kysymys yksityisten ihmisten perustoimeentulosta, mistä syystä asioiden joutuisa käsittely on erityisen tärkeä. Mietinnön pohjalta tehtyjä uudistuksia toteutettaessa tulee varmistaa se, että muutoksenhakulautakunnilla on käytettävissään riittävät voimavarat sen turvaamiseksi, että päätökset annetaan kohtuullisessa ajassa ja perustellaan yksilöllisesti. Lausunnossa korostettiin muutoksenhakulautakuntien riippumattomuuden vaatimusta ja niiden aseman vahvistamista, ja kiinnitettiin huomiota myös muutoksenhakulautakuntien jäsenten riippumattomuuden vaatimuksiin. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että selkeästi säädetään muutoksenhakulautakuntien käsittelyasiakirjojen asianosaisjulkisuudesta ja siitä, ulottuuko ns. neuvottelusalaisuus muutoksenhakulautakuntiin.

Eräitä erityistapauksia käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä kertomusselosteissa. Puheenvuorossaan (s. 22) AOA Paunio arvioi laajemmin sosiaalivakuutusjärjestelmän menettelyssä esiintyviä ongelmia.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VIIVÄSTYS KUNTOUTUSHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Töölön toimiston toimintaa kuntoutushakemuksensa käsittelyssä. Kantelija oli jättänyt hakemuksensa 4.10.1999 ja päätös oli annettu 6.6.2000.

AOA Paunio korosti kannanotossaan mm., että jokaisella on perustuslaissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Kuntoutushakemuksessa on kyse henkilön terveydentilasta ja usein kuntoutuksen tarve on ajankohtainen jo hakemusta laadittaessa. Kuntoutushakemusten osalta käsittelyn joutuisuus onkin jo asioiden laatu huomioon ottaen ensiarvoisen tärkeää. Kahdeksan kuukauden käsittelyaikaa AOA piti liian pitkänä.

Kansaneläkelaitoksen Töölön toimisto oli myöntänyt, että käsittelyaika oli pitkä ja pahoitellut tapahtunutta. Toimisto oli vedonnut henkilöstövaihdoksiin, mutta AOA katsoi, ettei pitkä käsittelyaika selittynyt niillä kuin vain osaksi. Hänen mielestään henkilöstövaihdokset ja muut vastaavat seikat on pyrittävä järjestämään si-

ten, ettei yksittäisen hakemuksen käsittely pääse unohtumaan.

Töölön toimisto oli ilmoittanut seuraavansa vireillä olevia asioita vastedes tarkemmin ja Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiiri oli muistuttanut paikallistoimistoa hakemusten seurannasta ja niiden mahdollisimman pikaisesta käsittelystä. Kantelun johdosta oli siis ryhdytty asianmukaisiin toimenpiteisiin. Tämän johdosta AOA tyytyi kiinnittämään Töölön toimiston huomiota perustuslaissa säädettyyn velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 14.3.2001, dnro 175/4/00

KANSANELÄKELAITOKSEN TIEDOTTAMINEN YLEISEN ASUMISTUEN TULORAJAMUUTOKSESTA

AOA Paunio otti omana aloitteena tutkittavaksi, oliko Kansaneläkelaitoksen menettely asianmukaista sen tiedottaessa 1.5.1995 voimaan tulleesta asumistukilain ja asumistukiasetuksen muutoksesta. Erästä kanteluasiaa tutkittaessa oli syntynyt epäily siitä, että Kansaneläkelaitoksen tiedottaminen asumistuen tulorajamuutoksesta oli saattanut olla puutteellista. Kansaneläkelaitos tiedotti asumistukilain ja -asetuksen muutoksesta normaalin tiedottamiskäytäntönsä mukaisesti. Ennen muutosten voimaantuloa muutoksesta tiedotettiin yleisissä tiedotusvälineissä. Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoille toimitettiin mainitut lain ja asetuksen muutokset sekä muutoksia selostava osasto-ohje.

Viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta ei ollut tapahtuma-aikana yleistä säännöstä. Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa on säädetty tapahtuma-ajan jälkeen voimaan tulleessa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

AOA Paunio totesi Kansaneläkelaitoksen menetelleen lainsäädännön muutoksista tiedottaessaan lainmukaisesti. Hänen mielestään Kansaneläkelaitos olisi toiminut asiakkaitaan huomioon ottavammin palveluperiaatteen vaatimusten mukaisesti, jos se olisi tiedottanut tapahtuneesta tulorajamuutoksesta kaikille asumistukea saaville henkilökohtaisesti. Tämä olisi ollut mahdollista, koska kaikki tuen saajat olivat Kansaneläkelaitoksen tiedossa. Tiedon antaminen henkilökohtaisesti kaikille tuen saajille olisi ollut tärkeää erityisesti siitä syystä, että tuensaajan tehtävänä on itse ilmoittaa tulojensa muutoksista Kansaneläkelaitokselle. Tulorajamuutos oli lisäksi niin suuri, että muutoksella oli välitöntä merkitystä suurelle joukolle asumistukea saavista.

AOA:n käsityksen mukaan tällainen suora henkilökohtainen tiedottaminen/neuvonta olisi ollut tässä tilanteessa perusteltua. Tällä tavalla olisi voitu osaltaan mahdollisesti ennalta ehkäistä asumistuen takaisinperintöjä, joita AOA:n käsityksen mukaan tulisi pyrkiä välttämään. Asiakkaiden tyytymättömyyttä voitiin pitää yhtenä osoituksena siitä, että tiedotus ei ollut tässä tapauksessa riittävää.

AOA saattoi käsityksensä palveluperiaatteen mukaisesta tiedottamisesta Kansaneläkelaitoksen tietoon.

AOA Paunion päätös 9.5.2001, dnro 371/2/99

ELÄKEHAKEMUKSEN KÄSITTELY ELÄKETURVAKESKUKSESSA JA KANSANELÄKELAITOKSESSA

Kantelija arvosteli Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen menettelyä sen johdosta, että hän oli joutunut odottamaan kansaneläkelain mukaista lopullista eläkepäätöstä sekä eläkkeensaajan hoitotukea ja asumistukea koskevia päätöksiä yli kaksi vuotta.

Kantelija haki etuuksia Kansaneläkelaitokselta, joka ei kuitenkaan voinut antaa lopullisia päätöksiä asiassa ennen kuin se oli saanut Eläketurvakeskukselta selvityksen kantelijan mahdollisista ulkomaan eläketiedoista Italiasta. Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus käsittelivät kantelijan eläkehakemuksia yhtä aikaa. Tehtävänjaosta on sovittu siten, että Eläketurvakeskus hoitaa Suomessa asuvien eläkkeenhakijoiden osalta yhteydet toisiin jäsenvaltioihin. Asiakirjat saapuivat Eläketurvakeskukselle 17.12.1998, mutta Eläketurvakeskus toimitti ne Italian yhdyslaitokselle vasta 13.10.2000 eli lähes kaksi vuotta myöhemmin.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Eläketurvakeskus oli viivytellyt selvityspyynnön lähettämisessä. Tämän johdosta kantelijan ulkomaan eläkettä koskevassa selvittelyasiassa ei oltu menetelty hyvän hallintotavan vaatimusten mukaisesti. AOA totesi lisäksi, että vireillä olevien ulkomaan eläkettä koskevien hakemusten käsittelyaikoja tulee seurata aktiivisesti. Eläketurvakeskuksen seurantajärjestelmä on siis ollut puutteellinen. AOA antoi Eläketurvakeskukselle huomautuksen hyvän hallintotavan vastaisesta menettelystä sen johdosta, että kantelijan eläkettä koskevan selvityspyynnön toimittaminen italialaiselle yhdyslaitokselle viivästyi kohtuuttomasti.

AOA Paunio totesi kannanottonaan lisäksi, että vaikka Eläketurvakeskus ei toimi Kansaneläkelaitoksen toimeksiannosta, hyvän hallintomenettelyn vaatimukset edellyttävät, että Kansaneläkelaitos seuraa vireillä olevan etuusasian käsittelyaikoja myös siltä osin, kun se on selvitettävänä Eläketurvakeskuksessa. Koska viranomaisen on annettava hakijalle arvio käsittelyn kestosta, sen on seurattava toisessa viranomaisessa selvitettävänä olevan etuusasian käsittelyvaihetta.

AOA katsoi, että Kansaneläkelaitoksen olisi tullut tiedustella Eläketurvakeskukselta, miksi vastaus Italiasta ei ollut saapunut. Hän saattoi Kansaneläkelaitoksen tietoon käsityksensä, jonka mukaan sen olisi tullut kiirehtiä asian käsittelyä Eläketurvakeskuksessa.

AOA Paunion päätös 18.6.2001, dnro 2704/4/99

VIIVÄSTYS LAPSILISÄPÄÄTÖKSESSÄ

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Salon toimistoa viivyttelystä lapsilisäpäätöksen antamisessa.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Lapsilisälain mukaan lapsilisää maksetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden alusta, jonka kuluessa lapsi on syntynyt. Lapsilisä maksetaan lapsilisän nostamiseen oikeutetun henkilön ilmoittamalle tilille Suomessa sijaitsevaan rahalaitokseen. Lapsilisä voidaan maksaa muullakin tavalla, jos lapsilisän nostamiseen oikeutettu henkilö esittää Kansaneläkelaitoksen hyväksymän erityisen syyn. Hallituksen esityksessä lapsilisälaiksi on mainittu tällaisena erityisenä syynä esimerkiksi lapsilisän maksatuksessa tapahtunut virhe tai muu häiriö. Vaatiessaan poikkeamista säännönmukaisesta maksatuksesta lapsilisän nostamiseen oikeutetun henkilön on esitettävä vaatimuksensa tueksi selvitystä.

Lapsilisä on tarkoitettu alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten. Lapsilisä on monilla lapsiperheillä tarpeellinen osa perheen kuukausituloista. Tämän vuoksi AOA piti tärkeänä, että lapsilisän maksatus sujuu häiriöittä. Viivästykset suorituksissa saattavat AOA:n mukaan suuresti vaikeuttaa lapsiperheen jokapäiväistä elämää.

Kansaneläkelaitoksen Salon toimistossa oli tapahtunut menettelyvirhe lapsilisän maksatuk-

sessa. Virheen johdosta lapsilisien maksu oli viivästynyt kuukaudella. Virhe lapsilisän maksatuksessa oli tullut ilmi kantelijan otettua yhteyttä Kansaneläkelaitoksen toimistoon. Kantelija oli kertomansa mukaan myös pyytänyt viivästyneen suorituksen välitöntä maksamista. Kansaneläkelaitos ei ollut pyyntöön kuitenkaan suostunut.

Asiassa ei käynyt ilmi, mitä selvitystä kantelija oli esittänyt maksuvaatimuksensa tueksi. AOA korosti kuitenkin, että mikäli lapsilisän suoritus viivästyy Kansaneläkelaitoksesta johtuvasta syystä, tulee sen tutkia, onko syytä suostua sille esitettyihin pyyntöihin poiketa normaalista maksamismenettelystä perheen toimeentulon ja kyseessä olevan lapsen elatuksen turvaamiseksi. Koska lapsen elatus ei saa vaarantua Kansaneläkelaitoksen maksatuksessa tekemän virheen vuoksi, on tärkeää, että näissä tilanteissa Kansaneläkelaitos tarvittaessa myös aktiivisesti neuvoo ja ohjaa asiakastaan.

AOA katsoi, että Kansaneläkelaitoksen Salon toimisto oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan lapsilisäasiaa huolellisesti ja saattoi käsityksensä toimiston tietoon. Hän kiinnitti toimiston huomiota myös niihin näkökohtiin, joita hän esitti normaalista maksamismenettelystä poikkeamisesta.

AOA Paunion päätös 21.6.2001, dnro 1363/4/00

ASIANOSAISEN KUULEMINEN SOSIAALIVAKUUTUSLAUTAKUNNASSA JA TARKASTUSLAUTAKUNNASSA

Kantelija ei ollut saanut antaa vastinetta toisen asianosaisen valitukseen Etelä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnassa. Kantelija valitti sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä tarkastuslautakuntaan, jossa hänelle ei myöskään varattu tilaisuutta antaa vastaselitystä toisen asianosaisen selitykseen. Hän arvosteli sekä sosiaalivakuutuslautakunnan että tarkastuslautakunnan menettelyä.

Kyseessä olevassa oikeudenkäynnissä on ollut kyse sen ratkaisemisesta, kumpi lapsen vanhemmista huolehtii pääasiassa lapsen hoidosta ja kasvatuksesta ajalla 1.2. – 31.8.1996 lapsilisälain 6 §:n tarkoittamalla tavalla. Asianosaisten näyttö asiasta oli keskenään ristiriitaista.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Asianosaisen kuulemisen periaate kuuluu olennaisena osana oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sellaisena kuin se ymmärretään nykyaikaisessa oikeusvaltiossa. Asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Vaikka tapahtumaaikana lainsäädännössä ei ollut säännöstä oikeudenkäyntimenettelystä sosiaalivakuutuslautakunnassa, edellä mainittu periaate oli osa sosiaalivakuutusprosessissa noudatettavaa laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Asian käsittelyssä tarkastuslautakunnassa kuului tuolloin noudattaa laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

AOA:n käsityksen mukaan sosiaalivakuutuslautakunnan olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus antaa vastine toisen asianosaisen valitukseen. Valituksessa esitettiin uutta näyttöä, jolla oli merkitystä päätöksen lopputulokselle, joka oli kantelijalle kielteinen. Kantelijalle olisi tullut vielä varata tilaisuus antaa vastaselitys vastineeseen tarkastuslautakunnassa. Erityisesti kantelijan kuuleminen olisi ollut perusteltua tarkastuslautakunnassa sen vuoksi, että häntä ei oltu kuultu laisinkaan sosiaalivakuutuslautakunnassa. Kantelijan kuuleminen sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa olisi toteuttanut paremmin perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden

oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuin hänen jättämisensä kuulematta. Erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus korostuu tarkastuslautakunnan kohdalla, koska se oli viimeinen muutoksenhakuaste kyseisessä asiassa.

Nykyisessä hallintolainkäyttölaissa on nimenomainen säännös asianosaisen kuulemisesta hallintolainkäytössä. Kyseinen säännös korostaa ja selkiinnyttää sekä sosiaalivakuutuslautakunnan että tarkastuslautakunnan velvollisuutta kuulla asianosaista, joten nyttemmin lautakuntien käytäntö vastineiden ja vastaselitysten pyytämisessä on täytynyt muuttua. AOA tyytyi saattamaan käsityksensä sosiaalivakuutuslautakunnan ja tarkastuslautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 22.8.2001, dnro 1592/4/99

TAPATURMAVAKUUTUSLAIN MUKAISEN KORVAUSASIAN KÄSITTELY VALTIOKONTTORISSA

Kantelija arvosteli Valtiokonttorin asiantuntijalääkärin menettelyä sen johdosta, että hänen tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvausasiassa laadittu lausunto sisälsi virheellistä tietoa. Lausunnosta sai mm. sen kuvan, että kantelija olisi tapaturmavamman aiheuttaneen tapahtumaketjun johdosta ollut syytettynä. Kantelija arvosteli Valtiokonttorin menettelyä myös sen johdosta, että se toimitti hänen valituskirjelmänsä vakuutusoikeuteen noin kolme kuukautta myöhästyneenä. Valtiokonttori ei ollut hänen mielestään myöskään perustellut päätöstään riittävästi.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Valtiokonttorin asiantuntijalääkärin lausunnossa esiin tuodut ilmaisut olivat omiaan antamaan sen käsityksen, että kantelija olisi ollut asian käsittelyn yhteydessä syytetyn asemassa. Vaikka asiantuntijalääkäri käsitteli lausunnossaan syyllisyyskysymystä myös yleisellä tasolla, käytettiin siinä kuitenkin sanontoja, jotka johtivat siihen käsitykseen, että juuri kantelija olisi ollut syytettynä oikeudessa. Kantelija ei kuitenkaan ollut tapaturmavamman aiheuttaneen tapahtumaketjun johdosta missään vaiheessa syytettynä.

AOA korosti, että asiantuntijalääkäreiden laatimissa lausunnoissa esitettyjen tosiasiatietojen tulee olla virheettömiä. Valtiokonttorin asiantuntijalääkärin lausunto ei ollut asianmukainen siltä osin kuin siinä todettiin, että kantelijan syyllisyydestä ja tuottamuksesta on lainvoimainen oikeuden päätös. AOA piti erityisen epäasianmukaisena sitä, että lausunnossa esitetty virheellinen tieto viittasi henkilön oikeudenkäynnissä todettuun syyllisyyteen.

AOA kiinnitti vielä huomiota siihen, että Valtiokonttori antoi kantelijalle mahdollisuuden antaa oman vastineensa asiantuntijalääkärin lausunnon johdosta. Hänen näkemyksensä mukaan Valtiokonttorin olisi tullut muutoksenhakuasteille antamissaan lausunnoissa korostaa kantelijan vastineessaan esiin tuomia seikkoja, jotka vähensivät asiantuntijalääkärin lausunnon merkitystä tai jättää lausunto kokonaan pois asiakirjoista. AOA antoi Valtiokonttorin asiantuntijalääkärille huomautuksen sen johdosta, että hänen laatimansa kantelijaa koskeva lausunto sisälsi virheellistä tietoa kantelijasta.

Tapaturmavakuutuslain 53 c §:n mukaan valituskirjelmä ja lausunto on aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Valitusaika päättyi kantelijan asiassa 23.11.1998 ja 60 päivän määräaika 22.1.1999. Koska Valtiokonttori toimitti valituksen vakuutusoikeudelle vasta noin kolme kuukautta myö-

hemmin eli 27.4.1999, AOA katsoi, että valituskirjelmän ja lausunnon toimittaminen vakuutusoikeudelle oli viivästynyt ja hän saattoi Valtiokonttorin tietoon käsityksensä, jonka mukaan Valtiokonttori oli toiminut tapaturmavakuutuslain 53 c §:n määräaikasäännöksen vastaisesti.

Kantelijan etuusasiaa koskevasta Valtiokonttorin antamasta päätöksestä AOA totesi, että siinä ei oltu tuotu esiin päätöksen perusteena olevia pääasiallisia tosiseikkoja. Siinä ei selvitetty sitä, miten Valtiokonttori oli tulkinnut tapaturmalautakunnan aikaisemmin antamassa palautuspäätöksessä olevan ”lainmukainen korvaus” -käsitteen sisältöä. Päätöksessä ei oltu myöskään tuotu esiin uuden lääketieteellisen selvityksen merkitystä asian arvioinnissa. Siinä olisi tullut myös perustella, miksi tietty oireyhtymä, jonka tapaturmalautakunta oli katsonut työtapaturmasta johtuvaksi, ei nostanut Valtiokonttorin mukaan haittaluokkaa aiemmin määrättyä suuremmaksi.

AOA saattoi Valtiokonttorin tietoon käsityksensä, jonka mukaan Valtiokonttorin antamaa päätöstä ei oltu perusteltu siten, kuin hallintomenettelylaissa edellytetään.

AOA Paunion päätös 28.9.2001, dnro 1560/4/99

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY KANSANELÄKELAITOKSESSA

Toimittaja oli pyytänyt 15.12.1999 puhelimitse Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen sihteeriltä kopiot Kansaneläkelaitoksen valvontatilintarkastuskertomuksista vuodelta 1998, mutta ei ollut saanut 17.1.2000 mennessä pyytämiään asiakirjoja. Hän arvosteli kantelussaan valtuutettujen sihteerin menettelyä ja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko tämä viivytellyt hänen pyytämänsä valvontatilintarkastuskertomuksen ja sen liitteiden antamisessa hänelle.

AOA Paunio lausui kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Tapahtumien aikaan voimassa olleen hallitusmuodon (muut. 969/95, voimaan 1.8.1995) 10 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet olivat julkisia, jollei niiden julkisuutta ollut välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella oli oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Sittemmin 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain (731/99) 12 §:n 2 momentti sisältää vastaavansisältöiset säännökset.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/99, voimaan 1.12.1999, jäljempänä julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lakia sovelletaan myös Kansaneläkelaitokseen. Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Näitä säännöksiä määräajoista sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2003. Lain 37 §:n 2 momentin mukaan siihen saakka noudatetaan 14 §:n 4 momentissa säädetyn kahden viikon määräajan sijasta kuukauden määräaikaa ja kuukauden määräajan sijasta kahden kuukauden määräaikaa.

Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja

muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Lain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Tätä velvoitetta koskee lain 38 §:ssä oleva siirtymäsäännös, jonka mukaan (sellaisena kuin se on muutoksin 636/2000) puheena olevat toimenpiteet on toteutettava viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Valtuutettujen sihteeri oli kirjeitse 21.1.2000 ja ilmoituksensa mukaan puhelimitse 17.1.2000 ilmoittanut, että toimittajan esittämään asiakirjapyyntöön ei voitu suostua. Tämän asiakirjapyynnön käsittely kesti siis Kansaneläkelaitoksessa puhelinkeskusteluun laskettuna kuukauden ja kirjalliseen vastaukseen laskettuna runsaan kuukauden.

Korkein hallinto-oikeus oli 22.1.2001 päätöksessään pitänyt kertomuksia julkisina mutta katsonut kuitenkin, että niiden liitteisiin saattoi sisältyä salassa pidettäviä osia. Vaikka kysymys oli viidestä valvontatilintarkastuskertomuksesta, niihin liittyi useita julkisuuden kannalta selvitettäviä liitteitä. Tähän viitaten AOA katsoi, että kyseessä oli asiakirja-aineisto, johon liittyi mahdollisesti salassa pidettäviä osia ja jonka yksityiskohtainen läpikäyminen oli edellytys asian ratkaisemiselle. Hän otti huomioon lisäksi sen, että kyseessä oli vasta voimaan tulleen uuden lain soveltaminen, mikä edellytti mm. sen arvioimista, vaaransiko tietojen antaminen valvonnan toteuttamisedellytyksiä. Samoin huomioon oli otettava se, että ratkaistavista asiakysymyksistä ei ollut olemassa oikeuskäytäntöä tulkinnan avuksi.

Näillä perusteilla AOA katsoi, että tieto julkisesta asiakirjasta oli tässä tapauksessa annettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä. AOA:n käsityksen mukaan asiassa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella valtuutettujen sihteerin voisi katsoa laiminlyöneen velvollisuuttaan käsitellä asia viivytyksettä sekä antaa tieto mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluessa. AOA ei siis katsonut tämän menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan.

Selvityksen perusteella AOA katsoi, että ei ollut myöskään aihetta epäillä Kansaneläkelaitoksen asiakirjahallinnossa sellaista, mikä olisi edellyttänyt hänen toimenpiteitään. Hän piti kuitenkin asiakirjajulkisuuden turvaamiseksi tärkeänä, että Kansaneläkelaitos huolehtii tietohallintonsa ja asiakirjahallintonsa kehittämisestä siten, että laitoksessa voidaan viipymättä päättää asiakirjojen antamisesta ja kielteisessä tapauksessa valituskelpoisen päätöksen antamisesta asiakirjojen pyytäjälle.

Edellä selvitetyt julkisuuslain velvoitteet merkitsevät Kansaneläkelaitoksen osalta sitä, että julkisten asiakirjojen saatavuudesta on huolehdittava siten, etteivät julkisuuslain velvoitteiden toteuttamista estä tai haittaa laitoksen organisaatio, virkamiesten sivutoimisuus tai toimielimen paikallaolo- ja kokousajat. AOA korosti, että asiakirjajulkisuutta koskevien ratkaisujen joutuisa tekeminen on tärkeää perustuslaissa turvatun sananvapauden ja julkisuuden toteuttamiseksi.

Hän saattoi käsityksensä Kansaneläkelaitoksen ja sen valtuutettujen sihteerin tietoon.

AOA Paunion päätös 9.11.2001, dnro 109/4/00

VIIVÄSTYS VALITUKSEN KÄSITTELYSSÄ VAKUUTUSOIKEUDESSA

Kantelija arvosteli valituksensa käsittelyaikaa vakuutusoikeudessa, jossa asian käsittely kesti kolme ja puoli vuotta. Hänen valituksensa tuli vireille vuoden 1997 alussa ja ratkaistiin kesällä vuonna 2000.

Vanhempi vakuutustuomari esitti syinä viipymiselle asian ongelmallisuuden ja valitusta käsittelevän esittelijän vaihtumisen. Vakuutusoikeuden lausunnon mukaan asian ratkaisuun osallistunut nuorempi vakuutustuomari oli kertomansa mukaan muistuttanut jaoston puheenjohtajaa useamman kerran asian ottamisesta ratkaistavaksi. Vakuutusylituomari oli antanut vanhojen juttujen valmisteluun liittyvän kehotuksen. Vakuutusoikeuden työjärjestyksen mukaan vanhemman vakuutustuomarin tehtävänä on huolehtia jaoston toiminnan tuloksellisuudesta ja huolehtia jaoston viikoittaisen istuntoluettelon laatimisesta. Vanhempi vakuutustuomari oli oman kertomansa mukaan yksin vastuussa asian käsittelyn viipymisestä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Käsittelyaika oli tässä valitusasiassa yli kaksi vuotta pidempi kuin valitusten keskimääräinen käsittelyaika vakuutusoikeudessa yleensä ja sitä oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä. AOA:n käsityksen mukaan valitusta ei oltu käsitelty perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Vanhempi vakuutustuomari oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia asian käsittelystä ilman aiheetonta viivästystä. Sen sijaan AOA ei katsonut olevan aihetta epäillä vakuutusylituomarin laiminlyöneen velvollisuutensa seurata vakuutusoikeudelle kuuluvien tehtävien asianmukaista ja joutuisaa hoitoa, koska hän oli antanut vanhojen juttujen valmisteluun liittyvän kehotuksen sekä maaliskuussa 2000 että marraskuussa 1998. Lisäksi vakuutusylituomari oli tehnyt oikeusministeriölle ehdotuksen vakuutusoikeuden organisaation uudistamiseksi, jonka avulla tulevaisuudessa pyrittäisiin tehostamaan vaikeiden juttujen käsittelyä.

AOA antoi vanhemmalle vakuutustuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Paunion päätös 13.11.2001, dnro 829/4/00

TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKEPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen antamaa työkyvyttömyyseläkepäätöstä sen johdosta, että päätöksen perustelut olivat niukat.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia muuten on ratkaistu. Saman lain 24 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Työntekijäin eläkelain 10 c §:n mukaan noudatetaan eläkehakemuksen käsittelyssä eläkelaitoksessa hallintomenettelylain kyseisiä säännöksiä.

Päätösten perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelut ohjaavat kiinnittämään muutoksenhakemuksessa huomiota niihin seikkoihin, joilla on

merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut saattavat myös vähentää tarpeetonta muutoksenhakua, minkä lisäksi seikkaperäiset perustelut voivat myös lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön.

AOA katsoi, että vakuutusyhtiön päätöksestä ei käynyt ilmi ratkaisun perusteet siten kuin perustuslaissa ja hallintomenettelylaissa edellytetään. Kantelijan terveydentilan kuvaus ja arviointi työkyvyttömyyden alkamisajankohdasta olivat AOA:n käsityksen mukaan riittämättömät. Päätöksessä ei oltu myöskään perusteltu sitä, miksi kantelijan työkyvyttömyyden ei voitu arvioida jatkuvan yhtä vuotta.

AOA saattoi käsityksensä Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen päätöksen perustelujen niukkuudesta yhtiön tietoon ja kiinnitti huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin sekä perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

AOA Paunion päätös 31.12.2001, dnro 127/4/00

LAPSEN OIKEUDET

YLEISTÄ

Lasten oikeuksia koskevat asiat ovat edelleen vuoden 2001 ajan kuuluneet AOA *Pauniolle*. Näiden asioiden pääesittelijänä toimi esittelijä *Kirsti Kurki-Suonio*.

Lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 52 kpl, joista 1 kpl oli otettu käsiteltäväksi omasta aloitteesta. Toimenpideratkaisuja näistä oli yhteensä 10 kpl. Toimenpideratkaisuja ovat sellaiset ratkaisut, jotka ovat johtaneet syytteeseen, esitykseen, huomautukseen tai käsitykseen.

Lapsia koskevista kanteluasioista määrällisesti suurimman ryhmän muodostivat edelleen kantelut, jotka liittyivät lastensuojeluun ja sosiaaliviranomaisten tekemiin selvityksiin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia oikeudenkäyntejä varten. Lasten päivähoitoa koskevaa kantelua on käsitelty sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 170. Muita aiheita, joita kanteluissa esiintyi olivat mm. koulun järjestyksenpito, pienten koululaisten iltapäivähoito, isyyden tunnustaminen ja insestiepäilyjen tutkinta. Lasten seksuaalisen hyväksikäytön epäilyn tutkintaan AOA otti kantaa ratkaisussaan, jota on selostettu s. 204.

Eräät yksittäiset lapsikaappaustapaukset olivat myös esillä kanteluasioina kertomusvuoden aikana ja niitä on myös edelleen vireillä. Tapaukset eivät aiheuttaneet toimenpiteitä. Ne viestivät kuitenkin tyytymättömyydestä viranomaisten toimiin. Lapsikaappauksissa on kysymys vaikeasta inhimillisestä tragediasta tai sellaisen pelosta. Näissä tilanteissa viranomaisiin kohdistuu erityisiä odotuksia, joihin ei aina ole kyetty vastaamaan.

AOA oli kuultavana lakivaliokunnassa hallituksen esityksestä laiksi virallistetuista parisuhteista (HE 200/2000 vp.) ja antoi oikeusministeriölle lausunnon ehdotuksesta lähestymiskieltolain täydentämiseksi sekä opetusministeriölle uskonnonvapauskomitean mietinnöstä (komiteanmietintö 2001:1). Lausunnoissa näitä asioita on tarkasteltu erityisesti lasten kannalta. Lausuntoja on selostettu s. 198 ja 336.

LAPSEN KUULEMINEN

Lapsen kuuleminen on ollut keskeinen aihe kertomusvuoden aikana.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus velvoittaa ottamaan kaikissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, ensisijaisesti huomioon lapsen edun (3 art.). Lisäksi viranomainen on velvollinen ottamaan huomioon lapsen omat mielipiteet. Tähän velvoittavat Suomen perustuslain 6 §:n 3 momentti ja myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla. Lapsen edun ensisijaisuuteen ja lapsen oikeuteen vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kiinnitetään huomiota myös Euroopan perusoikeuskirjassa.

Sosiaalihuollon asiakaslain uudistukset lapsen asemaan

Vuoden 2001 alusta alkaen astui voimaan laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki). Lakia säädettäessä eduskunnassa kiinnitettiin erityistä huomiota mm. alaikäisen sosiaalihuollon asiakkaan asemaan. Lain tavoitteena oli saada lapsen ääni paremmin kuuluviin sosiaalihuollossa.

Vuoden 2001 alusta voimaan tulleen sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:ssä säädetään alaikäisen asiakkaan asemasta. Sosiaalihuollon viranomai-

silla on lainkohdan mukaan velvollisuus kuulla lapsen omia mielipiteitä ja huolehtia siitä, että lapselle voidaan määrätä erillinen edunvalvoja tuomaan lapsen näkökulma esiin, jos se on vaarassa jäädä aikuisten ongelmien varjoon sen vuoksi, että lapsen huoltaja ei pysty edustamaan asiassa lapsen etua.

Lapsen kuuleminen kotimaisessa ja kansainvälisessä oikeuskehityksessä

Lapsen mielipide on lapsia koskevissa asioissa nostettu esiin myös oikeuskäytännössä. Korkein oikeus vetosi eräässä ratkaisussaan (KKO 2001:110) lasten tahtoon lasten huoltoa koskevassa ratkaisussa. Se katsoi, että koska huoltopäätöstä, joka olisi tehty vastoin lasten tahtoa, ei olisi voitu panna täytäntöön, tällainen päätös olisi ollut lasten edun vastainen.

Myös oikeusministeriön asettama oikeusturva-asiain neuvottelukunta on vuoden 2000–2001 toimintakertomuksessaan kiinnittänyt huomiota lapsen kuulemiseen ja lapsen oman edustajan tarpeeseen erityisesti lapsen huostaanoton ja muiden siihen läheisesti liittyvien oikeusprosessien yhteydessä. (Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan 2000–2001).

Kansainvälisellä tasolla on Euroopan neuvostossa hyväksytty vuonna 1996 eurooppalainen yleissopimus lapsen oikeuksien käytöstä, joka astui voimaan 1.7.2000. Suomi on allekirjoittanut sopimuksen ja sen voimaansaattamisen valmistelu on vireillä oikeusministeriössä. Sopimus koskee lapsen kuulemista ja lapsen oikeutta saada oma edustaja oikeudenkäynteihin silloin, kun lapsen ja hänen huoltajansa edut ovat ristiriidassa keskenään. Oikeudenkäynnit tai muut viranomaismenettelyt voivat koskea mm. lapsen huoltoa tai huostaanottoa. Sopimuksessa selvennetään lapsen asemaa kuulemisessa ja annetaan määräyksiä asianomaiselle tuomioistuimelle. Siinä määritellään myös sopimuksen perusteella määrättävän lapsen edustajan asema ja tehtävät.

Sopimuksessa lapsen erityiset tarpeet on otettu huomioon esimerkiksi siten, että siinä määrätään lapsen oikeudesta saada tietoa asiasta hänelle sopivalla tavalla. Jos lapselle on määrätty edustaja yleissopimuksen perusteella, hänen tehtävänään on muun ohessa selvittää lapselle tämän näkökulmasta, mistä asiassa on kysymys ja miten eri ratkaisuvaihtoehdot vaikuttaisivat lapsen elämään. Tuomioistuimen tai muun ratkaisevan viranomaisen tulee yleissopimuksen mukaan puolestaan varmistua siitä, että lapselle on annettu hänen kannaltaan relevantit tiedot ja että lasta kuullaan lapselle sopivalla tavalla.

Huomioita lapsen kuulemisesta

Sosiaalihuollon asiakaslain uudistukset eivät vielä ehtineet sanottavammin vaikuttaa vuonna 2001 käsiteltävänä olleisiin lapsia koskevien asioiden ratkaisuihin. AOA Paunio kiinnitti kuitenkin useissa ratkaisuissaan huomiota lapsen kuulemista koskeviin seikkoihin. Näistä ratkaisuista heijastuu se, että lasta kuullessaan viranomainen joutuu usein tasapainoilemaan huoltajan ja lapsen oikeuksien välillä. Lapsen kuulemista koskevat kannanotot ja toteamukset ovat olleet luonteeltaan lähinnä ohjaavia.

Eräässä ratkaisussaan (jota on selostettu jäljempänä s. 205) AOA katsoi, että sosiaaliviranomaisilla on vastuu siitä, että lapsen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin toteutuisi mahdollisimman hyvin. Tapauksessa 12-vuotiaan lapsen kuuleminen hänen huoltonsa järjestämistä silmälläpitäen oli jäänyt toteutumatta kuulemisen paikkaa koskevan lasta hoitaneen sukulaisen ja lapsen huoltajan välisen erimielisyyden vuoksi.

Eräässä ratkaisussaan (jäljempänä s. 202) AOA esitti näkemyksenään mm., että lapsen kuulemi-

sen tulisi tapahtua mieluiten sellaisen henkilön toimesta, jolla on asian luonteeseen sopiva ammatillinen pätevyys. Luottamushenkilöillä ei tällaista pätevyyttä yleensä ole. AOA korosti tässä yhteydessä myös, että lapsen kuulemisen toteuttaminen pakkokeinoja käyttäen ei olisi ollut lapsen oikeuksien näkökulmasta suotavaa.

Eräässä ratkaisussaan (jäljempänä s. 199) AOA kiinnitti huomiota lapsen oikeuteen vaikuttaa itseään koskevaan lastensuojelun avohuollon sijoitusta koskevaan ratkaisuun. Hän katsoi perustuslain 6 § 3 momentin ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen lapsen edun ensisijaisuutta koskevan 3 artiklan ja lapsen vaikuttamisoikeutta koskevan 12 artiklan perusteella, että sosiaalityöntekijöiden menettely ei ollut moitittavaa, vaikka nämä olivat sijoittaneet lapsen avohuollon toimenpitein vastoin huoltajan mielipidettä. Sosiaalityöntekijät olivat menetelleet lapsen ja huoltajan välisessä ristiriitatilanteessa lapsen edun vaatimalla tavalla ja pyrkineet yhteistyöhön lapsen huoltajan kanssa sekä myös siihen, että sijoitus oli ollut luonteeltaan väliaikainen. Sosiaalihuollon asiakaslaki ei ollut tuossa tilanteessa ollut vielä voimassa.

AOA kiinnitti huomiota lapsen kuulemiseen myös holhoustoimilakia koskevassa päätöksessään (jäljempänä s. 201). Hän katsoi, että holhouslautakunta ei ollut menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ollut kuullut 16-vuotiasta kiinteistön omistajaa puoltaessaan kiinteistön kauppaa. Se, että nuorta olisi kuultu asian johdosta, olisi kuitenkin vastannut paremmin nuoren oikeuksien toteutumista.

TARKASTUKSET

Vuoden 2001 aikana jatkettiin edellisvuonna aloitettua valtion koulukoteja koskevaa tarkastusohjelmaa siten, että vuoden loppuun mennessä kaikki valtion koulukodit oli tarkastettu.

Tarkastuksilla esille tulleiden seikkojen johdosta AOA pyysi Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskusta (Stakes) selvittämään ja arvioimaan koulukodeissa sovellettuja kasvatusmenetelmiä sekä koulukoteihin sijoitettujen lasten mahdollisuuksia saada käytännössä esimerkiksi mielenterveyspalveluja. Hän pyysi myös selvittämään koulukodeissa tapahtuvaa oikeudellista päätöksentekoa ja lasten oikeusturvan toteutumista. Koulukoteihin sijoitettujen lasten oikeuksia koskeva selvitys jatkuu vuoden 2002 aikana Stakesilta saatavan lausunnon ja selvityksen pohjalta.

Koulukotien ja niihin kuuluvien perhekotien ohella vuonna 2001 tarkastettiin mm. Haukkalan lasten psykiatrinen sairaala, yksityinen Lausteen perhekuntoutuskeskus, Kokkolan kaupungin lastensuojelutoimi ja opetushallitus. Opetushallituksen tarkastuksessa mm. oppilashuollon kysymykset olivat huomion kohteena.

Koulukotien tarkastukset 2001

Limingan koulutuskeskus	12.3.2001
Vuorelan koulukoti	28.2.2001
Jaakkolan perhekoti	28.2.2001
Harvialan koulukoti	19.4.2001
Lagmansgårdenin koulukoti	9.10.2001
Sippolan koulukoti	17.10.2001
Perhekoti Ilometsä	17.10.2001
Lausteen perhekuntoutuskeskus	25.10.2001

LAUSUNTO

LÄHESTYMISKIELTOLAIN TÄYDENTÄMINEN

AOA Paunio antoi oikeusministeriön pyynnöstä lausunnon ministeriön työryhmän ehdotuksesta lähestymiskieltolain täydentämiseksi. Ehdo-

tuksen mukaan lakia voitaisiin soveltaa myös silloin, kun kiellolla suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat samassa taloudessa.

AOA katsoi lausunnossaan, että perheväkivalta sisältää sen kohteeksi joutuneiden perheenjäsenten perus- ja ihmisoikeuksien vakavan ja suoran loukkauksen. Perhe- tai muuta yksityiselämäähän ei ole rajattu fyysistä koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevan perusoikeuden (PL 7 §) ulkopuolelle. Julkisen vallan tulee näin ollen turvata tämä oikeus perustuslain 22 §:n mukaisesti. AOA totesi, että koska perheväkivallan uhrit ovat yleensä naisia ja lapsia, sen torjumisella on läheinen yhteys myös naisten syrjinnän kieltoon (PL 6 §, YK:n kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, 1 ja 2 art. A 686/1986, SopS 68/86).

AOA kiinnitti lausunnossaan erityistä huomiota lasten asemaan perheväkivallan uhreina. Hän huomautti, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut Suomen toisen määräaikaisraportin perusteella suosituksen (CRC/C/SR. 643-644), jonka mukaan Suomen tulisi harkita lisätoimia lapsiin kohdistuvien perheväkivaltatapausten varalta, kehittää väkivaltaa ehkäiseviä ohjelmia sekä hoito- ja kuntoutuspalveluja erityisesti lasten näkökulmasta (kohta 40, lapsen oikeuksien yleissopimus 19 art. ja 9 art. 1 kappale).

Edellä olevan huomioon ottaen AOA piti oikeusministeriön työryhmän ehdotusta perheen sisäisestä lähestymiskiellosta tärkeänä uudistuksena ja hän kannatti sen kiireellistä toteuttamista. Jatkovalmistelua silmälläpitäen hän esitti niiden säännösten kehittämistä, joiden avulla tehostetaan viranomaisyhteistyötä, kiellon valvontaan ja kiellon kohteeksi tulevan perheen auttamista sosiaalityön keinoin. Lisäksi AOA kiinnitti ministeriön huomiota lapsen asemaan. Hän katsoikin, että lapsen aseman turvaaminen edellyttäisi sitä, että lakiehdotukseen sisältyisi erillinen lapsen näkökulmaa koskeva arvio.

AOA Paunion kirje oikeusministeriölle 23.4.2001, dnro 374/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

LASTENSUOJELULAIN MUKAISET AVOHUOLLON TUKITOIMET JA HUOLTAJAN SUOSTUMUS

Kantelija arvosteli Lahden kaupungin sosiaaliviranomaisia siitä, että hänen tyttärensä oli sijoitettu avohuollon tukitoimenpiteenä lastensuojelulaitokseen vastoin hänen suostumustaan.

Selvityksen mukaan kantelijan vuonna 1982 syntynyt tytär ei halunnut riitaannuttuaan äitinsä kanssa palata kotiinsa. Lapsi sijoitettiin lastensuojelulain 14 §:n mukaisesti avohuollon tukitoimenpiteenä NMKY:n oppilaskotiin. Selvityksen mukaan äiti vastusti lapsen sijoitusta, kun taas lapsi itse halusi jatkaa asumista oppilaskodissa. Kantelijan tyttären avohuollon tukitoimena tapahtunut sijoitus päättyi 3 kuukautta myöhemmin, jolloin lapsi palasi kotiinsa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Sosiaalilautakunnalla on lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitetuissa olosuhteissa velvollisuus viipymättä ryhtyä avohuollon tukitoimiin. Lastensuojelulain 14 §:n mukaan lapselle voidaan järjestää avohuollon tukitoimena perhehoitoa tai laitoshuoltoa yhdessä hänen vanhempiensa, huoltajansa tai sen henkilön kanssa, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on. Sellaiselle lapselle, joka on täyttänyt 12 vuotta tätä hoitoa tai huoltoa voidaan järjestää myös yksin häneen kohdistuvana, jos hän itse sitä pyytää tai siihen suostuu. Lapsella, joka on täyttänyt 15 vuotta, on hallintomenettelylain ja lastensuojelulain

säännökset huomioon ottaen oikeus vaatia mm. lastensuojelulain 14 §:n mukaisten avohuollon tukitoimien järjestämistä.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n mukaan huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Edellytyksenä avohuollon tukitoimien järjestämiselle on siis aina huoltajan antama suostumus. Mikäli huoltaja ei anna suostumusta ja kieltää avohuollon tukitoimien järjestämisen, ei sosiaalilautakunnalle ole oikeutta ryhtyä avohuollon tukitoimenpiteenä tapahtuvaan sijoitukseen vastoin huoltajan suostumusta. Sosiaalilautakunnalla on mahdollisuus ryhtyä lastensuojelulain 16 §:n mukaiseen lapsen huostaanottoon, mikäli säännöksessä tarkoitetut edellytykset ovat olemassa.

AOA totesi, että lastensuojelulain 14 § on ongelmallinen varsinkin niissä tilanteissa, joissa alaikäinen 15 vuotta täyttänyt lapsi vaatii avohuollon sijoitusta, mutta hänen huoltajansa vastustaa sitä. Hänen näkemyksensä mukaan säännös saattaa olla omiaan estämään lapsen edun mukaisia ratkaisujen tekemistä joissakin edellä kuvatuissa tilanteissa.

AOA korostikin, että lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

AOA:n näkemyksen mukaan varsinkin sellaisissa ristiriitatilanteissa, jossa huoltaja tekee lasta koskevia ratkaisuja lapsen tahdosta riippumatta tai vastoin hänen tahtoaan tai joita on pidettävä lapsen edun vastaisina, on viranomaisen valittava ajateltavissa olevista ratkaisuvaihtoehdoista se ratkaisu, joka juuri siinä tilanteessa parhaiten turvaa lapsen edun toteutumisen. Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen omaan mielipiteeseen ja hänen käsityksiinsä siitä, miten asia tulisi ratkaista. Mitä varttuneemmasta ja kehittyneemmästä lapsesta on kyse, sitä suurempi merkitys AOA:n käsityksen mukaan on annettava lapsen itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. Lapsen etua arvioitaessa on luonnollisesti otettava huomioon myös se, minkälaisesta asiasta on kyse ja arvioitava sitä, miten viranomaisen ratkaisu vaikuttaa lapsen kehitykseen tai esimerkiksi hänen mahdollisuuksiinsa myös vastaisuudessa ylläpitää myönteisiä ihmissuhteita hänelle läheisiin ihmisiin.

AOA viittasi myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10 §:n 3 momenttiin ja totesi, että edunvalvojan määrääminen saattaa joissakin tilanteissa olla mahdollinen ratkaisu huoltajan ja hänen alaikäisen lapsensa väliseen ristiriitatilanteeseen.

AOA totesi, että koska avohuollon tukitoimien järjestäminen edellyttää lastensuojelulain mukaan huoltajan suostumusta ja kun suostumusta ei ollut tässä asiassa annettu, olivat sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijat menetelleet asiassa lastensuojelulain 14 §:n ja lapsen huoltolain 4 §:n säännösten vastaisella tavalla. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa AOA otti kuitenkin huomioon sen, että viranhaltijat olivat pyrkineet asiassa lapsen edun mukaiseen lopputulokseen ja tehneet yhteistyötä lapsen huoltajan kanssa sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi. Lisäksi lapsi oli kotiutettu välittömästi sen jälkeen, kun hän oli päässyt äitinsä kanssa yhteisymmärrykseen kotiin palaamisesta.

AOA kiinnitti Lahden sosiaali- ja terveysviraston huomiota edellä esitettyihin näkökohtiin lapsen edun ensisijaisuudesta sekä vaadittavasta

huoltajan suostumuksesta avohuollon tukitoimiin.

AOA Paunion päätös 19.4.2001, dnro 705/4/99

LASTEN HUOLTOA JA TAPAAMISOIKEUTTA KOSKEVA SELVITYS

Kokkolan kaupungin perusturvalautakunnan käräjäoikeudelle antamaan selvitykseen oli kirjattu tieto isän ja lapsen välisestä suhteesta. Sen sijaan äidin ja lapsen suhdetta ei oltu selvityksessä kuvattu lainkaan.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että sosiaalilautakunnan tuomioistuimelle lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa antaman selvityksen tarkoituksena on täydentää tuomioistuimen tiedossa olevaa oikeudenkäyntiaineistoa siten, että päätöstä tehtäessä voidaan ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat olennaiset seikat. AOA:n näkemyksen mukaan tieto lapsen ja vanhemman välisestä suhteesta on asian ratkaisun kannalta oleellinen. Tämän vuoksi hän piti selvitystä puutteellisena siltä osin kuin siitä puuttui tieto äidin ja lapsen suhteesta. Lapsen ja äidin suhteen kuvaamisella olisi AOA:n mielestä huolehdittu siitä, että tuomioistuimelle olisi välittynyt tasapuolinen kuva lapsen suhteesta vanhempiinsa.

AOA saattoi esittämänsä käsityksen perusturvalautakunnan selvityksen puutteellisuudesta Kokkolan kaupungin perusturvalautakunnan ja perusturvaviraston tietoon.

AOA Paunion päätös 19.4.2001, dnro 1287/4/99

ALAIKÄISEN KUULEMINEN KIINTEISTÖN KAUPASSA

Kantelija arvosteli Iitin holhouslautakunnan menettelyä. Lautakunta oli puoltanut kiinteistökauppaa, jolla myytiin 16-vuotiaan nuoren osin omistama kiinteistö eräälle henkilölle (A) korkeinta tarjousta alemmalla kauppahinnalla. Käräjäoikeus myönsi sittemmin myyntiluvan nuoren vanhempien hakemuksesta.

Kouvolan maistraatti katsoi selvityksessään, että holhouslautakunnan olisi tullut valvoa nuoren etua kiinteistökaupassa siten, että tämä olisi saanut omistamansa kiinteistöosuuden myynnistä parhaan mahdollisen kauppahinnan. Maistraatti katsoi lisäksi, että nuorelle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ennen kiinteistön myyntiä. Kiinteistö oli jakamaton, ja sen toinen omistaja suostui myymään oman osuutensa vain A:lle. Tämän vuoksi holhouslautakunnan käsityksen mukaan nuoren osuuden myyminen kiinteistöstä muulle kuin A:lle olisi todennäköisesti vaikuttanut kauppahintaan alentavasti ja vaikeuttanut kaupantekoa.

AOA Paunio totesi saadun selvityksen perusteella olevan vaikeata arvioida sitä, olisiko kiinteistön myyminen korkeamman kauppahinnan tarjonneelle ollut ylipäätään mahdollista ja miten tämä olisi vaikuttanut kauppahintaan. AOA ei katsonut holhouslautakunnan menetelleen asiassa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden. Hän korosti kuitenkin, että asiaa olisi tullut selvittää riittävästi ja huolellisesti, jotta holhouslautakunta olisi voinut asiamukaisesti varmistua siitä, että nuori olisi saanut omistamansa kiinteistöosuuden myynnistä parhaan mahdollisen hinnan.

AOA oli yhtä mieltä maistraatin kanssa siitä, että alaikäiselle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi kaupan johdosta. Hänen etunsa toteuttaminen parhaalla mahdollisella tavalla olisi edellyttänyt sen varmistamista, että hän oli halukas myymään omistamansa kiinteistöosuuden. Koska laki ei kuitenkaan suoranaisesti velvoittanut holhouslautakuntaa kuulemaan vajaaval-

taista tällaisessa tilanteessa, ei AOA voinut katsoa holhouslautakunnan menetelleen lainvastaisesti. Hän totesi kuitenkin, että edellä kerrottu menettely olisi ollut asianmukaisempi.

AOA Paunion päätös 14.5.2001, dnro 2207/4/00

KOULUN MENETTELY JÄRJESTYKSEN VALVONNASSA

Koulussa oli syyskuussa 1999 sattuneiden järjestyshäiriöiden johdosta otettu käyttöön lokakuussa 1999 ns. käytäväjärjestäjä-kokeilu, jotta oppilaiden käyttäytymistä WC:ssä ja sen välittömässä läheisyydessä voitaisiin valvoa. Kokeilu oli luonteeltaan väliaikainen. Käytäväjärjestäjinä toimivat 5. ja 6. luokan oppilaat pareittain 1–3 tunnin jaksoissa. Tänä aikana oppilaat tekivät itsenäisesti tehtäviä luokkahuoneen ulkopuolella. Kantelija arvosteli järjestelyä ja piti sitä luonteeltaan kollektiivisena rangaistuksena.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Perusopetuslain 2 §:n mukaan perusopetuslain mukaisen opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen. AOA:n mielestä vastuulliseen yhteiskunnan jäsenyyteen kuuluu asianmukainen käytös yleisissä paikoissa, kuten koulun tiloissa. Lainkohdan perusteluista mainitaan myös erikseen hyvät tavat. Perusopetuslain 35 §:n mukaan oppilaan velvollisuutena on käyttäytyä asiallisesti. Koululla oli näistä syistä velvollisuus puuttua oppilaiden epäasiainmukaiseen käytökseen.

Toisaalta oikeus opetukseen on oppilaiden perus- ja ihmisoikeus (perustuslaki 16 §, perusopetuslaki 30 §, lapsen oikeuksien yleissopimus 28 artikla). AOA totesikin, että itsenäinen työskentely luokkahuoneen ulkopuolella ilman opettajaa tai muuta opetushenkilökuntaa on poikkeuksellinen opetusmenetelmä, jonka soveltaminen pysyvästi siinä laajuudessa kuin järjestyksenvalvonnan kokeilussa tapahtui, olisi ongelmallista oppilaan opetusta koskevien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Koska käytäväjärjestäjiä oli käytetty koulussa kokeiluluontoisesti ja vain väliaikaisesti, AOA ei katsonut, että koulussa olisi syyllistytty lainvastaiseen menettelyyn tai toimittu muutenkaan tavalla, joka edellyttäisi häneltä enempiä toimenpiteitä.

Myönteisenä hän piti sitä, että koulussa oli tässä asiassa toimittu avoimesti ja hyvässä yhteistyössä kotien kanssa perusopetuslain 3 §:n mukaisesti.

AOA Paunion kirje 13.8.2001, dnro 2074/4/99

SOSIAALILAUTAKUNNAN TOIMIVALTA JA LAPSEN KUULEMINEN

Kirkkonummen kunnan eräät sosiaalitoimen viranhaltijat pyysivät, että eduskunnan oikeusasiamies tutkisi Kirkkonummen sosiaalilautakunnan tekemän päätöksen laillisuuden. Päätös koski 16-vuotiasta huostaanotettua nuorta. Päätöksen mukaan nuori oli toistaiseksi omasta tahdostaan kotilomalla äitinsä luona. Tämä muutos tuli päätöksen mukaan kirjata hänen huoltosuunnitelmaansa.

Sosiaalilautakunnan toimivalta ym.

AOA Paunio arvioi päätöksessään mm. sitä, oliko sosiaalilautakunta ollut toimivaltainen päätöstä tehdessään. Kunnassa oli kuntalain (365/1995) 16 §:n mukaisesti valtuuston hyväksymä sosiaalitoimen päävastuualueen johtosääntö, jonka mukaan toimivalta määräytyi.

Kantelijoiden mielestä sosiaalilautakunta oli päätöksellään muuttanut nuoren huoltosuunnitelmaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi lausunnossaan, että kyseessä oli tosiasiallisesti sijaishuollon muuttamista koskeva päätös ja toimivaltaa tulisi arvioida tältä pohjalta (lastensuojelulaki 16 ja 17 §). Toimivalta olisi johtosäännön mukaan kuulunut vanhus- ja sosiaalihuoltopäällikölle tai sosiaalijaostolle siinä tapauksessa, että kyse olisi ollut tahdonvastaisesta päätöksestä. Sosiaalilautakunta ei olisi ollut toimivaltainen kummassakaan tapauksessa.

AOA katsoi lastensuojelulain (683/1983) 11 §:n 1 momentin ja lastensuojeluasetuksen (1010/1983) 4 §:ään viitaten, että huoltosuunnitelman laatiminen ja muuttaminen on ennen muuta ammatillista sosiaalityötä ja vuorovaikutusta asiakkaiden kanssa. Tällaisen tehtävän suorittaminen olisi voimassa olleen kunnan sosiaalihuollon johtosäännön mukaan kuulunut sosiaalihuollon ammatillisen koulutuksen saaneille virkamiehille eikä luottamushenkilöille.

AOA totesi kannanottonaan, että kysymys oli lastensuojelua koskevasta yksilöön kohdistuvasta sosiaalitoimen asiasta. Kunnassa voimassa olleen johtosäännön perusteella sosiaalilautakunnalla ei ollut toimivaltaa käsitellä sen paremmin sijaishuollon kuin huoltosuunnitelmankaan muuttamista koskevaa asiaa eikä ylipäätään yksilöön kohdistuvaa lastensuojelua koskevaa sosiaalitoimen asiaa. Näin ollen sosiaalilautakunnalla ei ollut toimivaltaa tehdä kyseistä päätöstä.

Sosiaalilautakunta päätti ottaa samassa yhteydessä myös kyseisen nuoren huostaanoton purkamista tai purkamatta jättämistä koskevan asian käsiteltäväkseen. Lautakunta ei päättänyt asiallisesti huostaanoton lopettamisesta, vaan kysymys oli siitä menettelystä, jota tämän asian käsittelyssä noudatettaisiin. Käsittely tulisi tapahtumaan sen jälkeen, kun asianmukaiset selvitykset oli saatu ja kuuleminen hoidettu.

Toimivaltakysymystä tältä osin arvioidessaan AOA otti huomioon lastensuojelulain (683/1983) 20 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n (3.8.1992/736) sekä sosiaalitoimen päävastuualueen johtosäännön ja katsoi niiden perusteella, että päätösvalta yksilöön kohdistuvissa sosiaalitoimen asioissa oli joko sosiaalijaostolla tai vanhus- ja sosiaalihuoltopäällköllä. Kuntalain 51 §:n 4 momentin 2) kohdan mukaan yksilöön kohdistuvaa sosiaalitoimen asiaa ei myöskään voida ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Sosiaalilautakunta ei siis ollut tässäkään asiassa toimivaltainen.

AOA viittasi toimivaltaa arvioidessaan myös perustuslain 21 §:ään. Sen nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toimivalta liittyy hänen mukaansa myös perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun hallinnon yleiseen laillisuusperiaatteeseen. Tilanne oli ollut sekava ja tiedotusvälineistä oli välittynyt erilaisia kannanottoja asiaan liittyen. Nämä seikat asettivat AOA:n mukaan erityisiä vaatimuksia asian lailliselle käsittelylle. Tällaisessa tilanteessa toimivaltaa koskevien oikeusnormien noudattaminen olisi ollut hänen mielestään erityisen tärkeää. AOA antoi huomautuksen sosiaalilautakunnalle lainvastaisesta menettelystä.

AOA totesi lisäksi, että koska lautakunta oli tullut oman toimivaltansa osalta toiseen tulokseen ja ottanut asian käsiteltäväkseen, sen päätöksen olisi tullut perustua asianmukaiseen esittelyyn ja asiantuntemukseen. Sosiaalilautakunnan asian käsittelyssä noudattama menettely ei hänen näkemyksensä mukaan ollut ollut moitteetonta. Kunnan hallintosäännön 21 §:n mukaan puheenjohtajan tehtävänä oli johtaa asioiden käsittelyä. Puheenjohtaja oli AOA:n käsityksen mukaan lähinnä vastuussa siitä, että asiat, joista toimielin tekee päätöksiä, esitellään ja käsitellään kokouksessa asianmukaisesti. Hän saattoi käsityksensä sosiaalilautakunnan silloi-

sen puheenjohtajan velvollisuuksien laiminlyönnistä tämän tietoon.

Lapsen kuuleminen

Kantelussa oli nuoren osalta kyse myös lapsen kuulemisesta lastensuojelulain 17 §:n mukaan.

Lastensuojelulain 9 §:n 3 momenttiin viitaten AOA katsoi, että hienovarainen menettely lapsen mielipiteen selvittämisessä ja lasta kuultaessa merkitsee mm. sitä, että henkilön, joka kuulee alaikäistä suullisesti, tulisi ensisijaisesti olla sellainen, jolla on asian luonteeseen sopiva ammatillinen pätevyys. Sopiva henkilö voisi olla esimerkiksi se sosiaalityöntekijä, joka lastensuojelulain 10 § 3 momentin mukaisesti vastaa lapsen asioista. Hallintomenettelylain edellyttämä kuuleminen voi kuitenkin tapahtua myös kirjallisesti eikä AOA nähnyt estettä sille, etteikö lapsi voisi halutessaan ilmaista tahtonsa myös kirjallisesti. Tämän lisäksi on mahdollista, että luottamusmiehet kuulevat lasta vielä erikseen, jos lapsi sitä toivoo tai siihen vapaaehtoisesti suostuu.

AOA katsoi myös, että lapsen oikeus ilmaista vapaa näkemyksensä häntä koskevissa asioissa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaisesti on ennen muuta lapsen oikeus. Lapsella tuleekin hänen näkemyksensä mukaan olla halutessaan myös oikeus olla ilmaisematta mielipidettään. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on lapsen mielipiteen selvittäminen tai lapsen kuuleminen, tulisi hänen mukaansa suhteuttaa tähän lähtökohtaan. AOA totesi, että hän ei pidä suotavana, että lapsen kuuleminen tapahtuisi käyttäen hyväksi lapseen kohdistuvia pakkokeinoja, kuten poliisin suorittamaa hakua. Tapauksessa lasta ei oltu haettu, mutta kysymys oli ollut esillä sosiaalijohtajan menettelyä arvioitaessa.

AOA Paunion päätös 10.10.2001, dnro 1810/4/98

MENETELMÄT LAPSEN SEKSUAALISTA HYVÄKSIKÄYTTÖEPÄILYÄ TUTKITTAESSA

AOA Paunio otti 12.4.1999 eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 4 §:n nojalla omasta aloitteestaan tutkittavakseen kysymyksen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten käyttämistä menetelmistä lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevia epäilyjä tutkittaessa.

Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä selvityksen ja lausunnon siitä, oliko sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilla riittävästi tietoa mm. rikos- ja prosessioikeudellisista periaatteista, jotta osapuolten oikeusturva ei oikeudenkäyntien yhteydessä vaarantuisi. Hän pyysi kiinnittämään lausunnossaan huomiota ainakin siihen, minkälaisia ohjeita ja minkälaista koulutusta sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöille on annettu lasten hyväksikäyttöepäilyjä koskevien tutkimusten toimittamisesta, erityisesti tutkimusten tallettamisesta. AOA pyysi ministeriötä esittämään lausunnossaan vielä näkemyksensä siitä, onko hyväksikäyttöepäilyjen tutkintaa koskeva ohjeistus riittävää ja ellei näin ole, miten niitä tulisi ministeriön näkemyksen mukaan lisätä tai parantaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausunnon, johon liittyi Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä Stakes) lausunto sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (jäljempänä TEO) lausunto.

Sekä Stakes että TEO esittivät lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi vahvistaa sitovat ja valtakunnallisesti yhtenäiset ohjeet siitä, miten lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevaa epäilyä tulisi selvittää. Ohjeiden laatimista pidettiin tärkeänä kaikkien asiaan osallisina olevien oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi omassa

lausunnossaan, että lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan tutkimuksen suorittajien ammattitaito tulisi varmistaa. Se esitti myös, että olisi syytä selvittää, pitäisikö tutkimukset keskittää esimerkiksi joidenkin yliopistosairaaloiden, keskussairaaloiden tai mahdollisesti suurimpien perheneuvoloiden tehtäväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti sittemmin 21.9.2001 lasten pahoinpitelyn ja seksuaalisen hyväksikäytön selvitystä ja hoitoa ohjaavan työryhmän. Työryhmän tulee saattaa työnsä valmiiksi vuoden 2002 loppuun mennessä.

AOA katsoi, että sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on tarvetta yhtenäisille sitoville menettelyohjeille epäiltyä lasten seksuaalista hyväksikäyttöä tutkittaessa. Koska sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut työryhmän selvittämään kysymystä ja laatimaan asiaa koskevia ehdotuksia, asia ei antanut hänelle tässä vaiheessa aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA Paunion kirje 20.11.2001, dnro 784/2/99

LAPSEN KUULEMINEN

Isoäiti oli pyytänyt, että Helsingin sosiaalilautakunta saattaisi hakemuksellaan hänen lapsenlapsensa huoltoa koskevan asian vireille käräjäoikeudessa. Lapsenlapsi, joka oli tuolloin 12-vuotias, oli muuttanut omasta tahdostaan isoäitinsä luokse ja isoäiti toivoi, että hänet olisi määrätty lapsenlapsensa huoltajaksi. Isoäiti kanteli eduskunnan oikeusasiamiehelle, koska sosiaalivirasto oli hänen mielestään laiminlyönyt järjestää lapsen kuulemisen huoltoasian vireillepanoon liittyen.

AOA Paunio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Helsingin sosiaalilautakunta olisi voinut ryhtyä toimenpiteisiin huoltoa koskevan asian järjestämiseksi tuomioistuimen päätöksellä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asetuksen (556/1994) 11 §:n 2 momentin nojalla, sillä lapsen asuminen isoäitinsä luona oli muodostunut pysyväksi. Säännös edellyttää, että sosiaalilautakunta ryhtyy toimenpiteisiin lapsen huollon järjestämiseksi, jos lapsi asuu pysyvästi muun kuin huoltajansa luona ja jos sitä on lapsen edun kannalta pidettävä aiheellisena. Lapsen etua arvioidessaan lautakunnan tulee säännöksen mukaan ottaa huomioon lapsen toivomukset sekä lapsen ja hänen vanhempiensa ja muiden huoltajien välinen suhde.

Asianosaiset olivat yhtä mieltä siitä, että lasta olisi tullut kuulla. AOA totesi, että 12-vuotiaan lapsen kuuleminen oli myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukainen lapsen oikeus vaikuttaa lasta itseään koskeviin ratkaisuihin. Myös perustuslain 6 §:n 3 momentti edellyttää, että lapsia kohdellaan tasa-arvoisesti yksilöinä ja että he saavat vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sosiaalivirasto esitti, että lapsen kuulemisen oli ollut tarkoitus tapahtua ns. yksilöpsykologisena kuulemisena, jolloin lapselle olisi samalla tarjoutunut mahdollisuus saada apua tilanteeseensa. AOA:n käsityksen mukaan sosiaaliviraston suunnitelmassa oli otettu huomioon lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan edellyttämällä tavalla.

Erimielisyyttä oli syntynyt siitä, missä lapsen kuulemisen olisi pitänyt tapahtua. Lapsen huoltaja oli vaatinut, että lasta olisi pitänyt kuulla huoltajan asuinpaikan alueen sosiaalitoimistossa. Isoäiti oli eri mieltä tästä asiasta. Hän esitti myös, että hänen näkemyksensä oli ollut myös lapsen mielipide siitä, missä kuulemisen olisi pitänyt tapahtua.

AOA katsoi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain (361/1983) 4 §:n 1 momentin ja lastensuojelulain 2 §:n nojalla, että Helsingin so-

siaalivirasto ei menetellyt lapsen kuulemisen osalta lainvastaisesti katsoessaan, että sillä ei ollut mahdollisuutta määrätä lapsen kuulemisen paikasta, kun lapsen huoltaja ja häntä hoitanut isoäiti eivät päässeet asiasta yksimielisyyteen. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) ei ollut tapahtumien aikaan vielä voimassa. Lapsen kuulemista koskevilla menettelytavoilla oli AOA:n käsityksen mukaan kuitenkin suuri merkitys siinä, miten hyvin ja luotettavasti viranomainen onnistuu selvittämään lapsen mielipiteen. Sama koskee vastaavasti lapsen näkökulmasta sitä, miten hänen oikeutensa vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin voi toteutua. AOA pitikin tärkeänä sitä, että lapsen oikeus voisi toteutua mahdollisimman hyvin ja korosti, että sosiaaliviranomaisilla on suuri vastuu siitä, miten hyvin lapsen kuuleminen onnistuu.

Isoäiti kanteli myös siitä, että lapsen elatus oli ollut turvaamatta sikäli, että lapsilisiä ei oltu maksettu isoäidille, joka oli lapsen tosiasiallinen hoitaja. Helsingin sosiaalilautakunta ei ollut AOA:n käsityksen mukaan ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään olla esittämättä lapsilisien maksamista lautakunnalle tai muulle henkilölle lapsilisälain (796/1992) 12 §:n 2 momentin mukaisesti, sillä säännöksen mukaan lapsilisien maksaminen sosiaalilautakunnalle tai muulle henkilölle kuin lapsen huoltajalle tai vanhemmalle lautakunnan esityksen perusteella on mahdollista, kun lapsen etu erityisistä syistä niin vaatii. Lapsilisälain 6 §:n mukaan oikeus lapsilisän nostamiseen kuuluu viime kädessä henkilölle, joka huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta.

Koska lapsilisien käytöstä oli esitetty ristiriitaista tietoa, olisi AOA:n mukaan ollut kuitenkin perusteltua varmistaa niiden käyttö oikeaan tarkoitukseen esittämällä niiden maksamista sosiaalilautakunnalle. Tämä menettelytapa olisi turvannut parhaiten myös lapsen edun kyseisessä tilanteessa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Samalla menettely olisi ollut myös hallinnon tasapuolisuutta ja puolueettomuutta koskevien periaatteiden mukaista. AOA esitti tämän käsityksensä Helsingin sosiaalilautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 31.12.2001, dnro 931/4/99

TERVEYDENHUOLTO

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Yleistä

Terveydenhuoltoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskeisesti kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumisesta. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei myöskään kuulu yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta lukuun ottamatta kunnan näiltä palvelujen tuottajilta ostamia palveluja.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Paunion* tehtäviin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita 181 ja 3 omaa aloitetta. Ns. toimenpideratkaisujen (syyte, esitys, huomautus, käsitys) osuus näistä oli noin 17 prosenttia.

Potilaan oikeuksiin ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat kanteluissa usein keskeisiä. Myös kertomusvuonna kantelut koskivat pääosin näitä seikkoja: hoidon laatua, hoitoon pääsyä, terveyspalvelujen saatavuutta ja potilaiden kohtelua. Terveyspalvelujen saatavuudesta ja toisaalta kunnan järjestämisvelvollisuudesta oli kysymys mm. kanteluissa, jotka koskivat kiireellisen hammashoidon järjestämistä, lasten hampaiden oikomishoitoa sekä opioidiriippuvaisten lääkkeellistä vieroitus- ja korvaushoitoa.

Kertomusvuonna korostuivat edellisen vuoden tapaan potilaan itsemääräämisoikeuteen liittyvät kysymykset ja potilaan oikeus saada selvitystä niistä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoidostaan. Aikaisempia vuosia enemmän olivat kertomusvuonna esillä myös potilasasiakirjojen salassapidettävyyttä ja niihin tehtäviä merkintöjä koskevat kysymykset. Kertomusvuonna annettiin vastaus myös mm. kanteluun, joka koski puhtaiden huumeruiskujen jakamista suonensisäisesti huumausaineita käyttäville. Koska asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, kantelu ei antanut aihetta enempään.

Kertomusvuonna tutkittiin niin ikään kantelua, joka koski erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon järjestelyjä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS-piirin) alueella. Kantelussa arvosteltiin kuntien jatkuvaa alibudjetointia ja kiinnitettiin huomiota HUS-piiriltä tilattavien palvelujen vähäisyyteen. Kertomusvuonna tehtiin Kansaneläkelaitokselle lausuntopyyntö merkittävien ja kalliiden syöpälääkkeiden korvattavuutta koskevassa asiassa. Tähän päädyttiin useiden tätä asiaa koskevien kanteluiden johdosta. Nämä asiat ovat edelleen selvittelyn kohteena.

Päätöksiä, kuten muitakin toimenpideratkaisuja on selostettu tarkemmin jäljempänä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että kanteluita tutkittaessa ja silloin kun ratkaisussa joudutaan arvioimaan hoitoa lääketieteellisin perustein, kantelun johdosta kuullaan ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta.

Psykiatrisen sairaalahoidon valvonta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa ns. suljetuissa laitoksissa olevien oloja ja kohtelua. Tämä tuo terveydenhuoltoon kohdistuvaan laillisuusvalvontaan painopistealueeksi tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon. Käytännössä tämä merkitsee ennen kaikkea tällaista hoitoa antavien sairaaloiden tarkastamista. Tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota potilaiden itsemääräämisoikeuden rajoituksiin, kuten eristämiseen ja yhteydenpidon rajoituksiin. Myös muut potilaiden oikeudet, mm. heidän mahdollisuutensa ulkoiluun ovat olleet esillä tarkastuksilla. Kertomusvuonna tarkastettiin 6 psykiatrista sairaalahoitoa antavaa toimintayksikköä.

Alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestäminen on ollut terveydenhuollon laillisuusvalvonnan yhtenä painopistealueena vuodesta 1996 lähtien. Asiassa omana aloitteena tehtyä päätöstä on selostettu aikanaan vuoden 1997 ja vuoden 1998 kertomuksessa. Merkittävä asia alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestämisen kannalta oli kertomusvuonna se, että eduskunta on myöntänyt määrärahoja valtionavustuksen maksamiseksi lasten ja nuorten psyykkisen kehityksen tukemisesta, häiriöiden ehkäisystä ja psykiatristen hoitopalvelujen turvaamisesta kunnille ja kuntayhtymille aiheutuviin kustannuksiin. Avustus on maksettu sosiaali- ja terveysministeriön määräämin perustein. Valtionavustuksen turvin kunnissa on käynnistetty lasten ja nuorten psykiatrian kehittämiseksi toimintoja, joiden jatkaminen on kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain mukaan kunnallisessa päätäntävallassa. Myös kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin on myönnetty määrärahoja lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiseen.

HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA JA AJANKOHTAISIA HANKKEITA

Kertomusvuoden alusta tulivat voimaan lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiseen tähtäävät säädösmuutokset. Näiden tavoitteena oli mm. nopeuttaa erikoissairaanhoitoon pääsyä ja parantaa hoitoketjun toimivuutta. Hoitoon pääsyn enimmäisajoista säädetään mielenterveysasetuksen uudessa 2a luvussa (1282/2000) seuraavasti: Lääkärin tehtyä lapsen tai nuoren henkilön mielenterveysongelmien vuoksi lähetteen erikoissairaanhoitoon hoidon tarpeen selvittämiseksi, arvio hoidon tarpeesta ja kiireellisyydestä on tehtävä arvioinnin kiireellisyys huomioon ottaen viimeistään kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta sairaalaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen viimeistään kolmen kuukauden kuluessa, jolleivät lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat muuta edellytä.

Kuntaliitossa valmistuneen selvityksen mukaan pahimmillaan odotusajat osastoille ovat edelleen olleet yli vuoden mittaisia. Odotusajat lastenpsykiatrian poliklinikkatutkimukseenkin ovat selvityksen mukaan edelleen liian pitkät. Myöskään avohoitoon pääsemiseen tarvittava aika ei tämän selvityksen mukaan täytä hyvän palvelun ja laadun kriteereitä. Psykiatrisiin sairaaloihin suoritetuilla tarkastuksilla seurataan mm. näiden säännösten noudattamista. Tarkastusten perusteella ei vielä voida tässä vaiheessa esittää asiasta havaintoja.

Keskeisistä terveydenhuoltoa koskevista lainsäädäntöuudistuksista voidaan mainita vielä seuraavat. Kertomusvuonna mielenterveyslakia muutettiin 21.12.2001 annetulla, 1.6.2002 voimaan tulevalla lailla (1423/2001) siten, että siinä

säädetään aiempaa yksityiskohtaisemmin potilaan itsemääräämisoikeuteen ja muihin perusoikeuksiin kohdistettavista rajoituksista. Lakiin lisättiin uusi 4a luku, jossa on säännökset mm. hoitoon määrätyn potilaan sairauden hoidosta hänen tahdostaan riippumatta, potilaan liikkumisvapauden ja yhteydenpidon rajoittamisesta sekä potilaan eristämisestä ja sitomisesta. Lainmuutoksen tarkoituksena oli myös tehostaa lääninhallitusten valvontaa mainittujen toimenpiteiden käytössä.

Kertomusvuonna tulivat voimaan myös hammashuoltoa koskevat kansanterveyslain ja -asetuksen sekä sairausvakuutuslain muutokset (1219/2000, 281/2001 ja 1202/2000). Näistä muutoksista johtuu, että julkisesti tuettu hammashuolto laajeni 1.4.2001 lukien koskemaan asteittain koko väestöä siten, että 1.12.2002 lukien hoito on järjestettävä kaikille iästä riippumatta. Tuosta ajankohdasta lukien koko väestöllä on myös oikeus sairausvakuutuksen hammashuollon korvauksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 19.1.2001 asetuksen potilasasiakirjojen laatimisesta sekä niiden ja muun hoitoon liittyvän materiaalin säilyttämisestä (99/2001). Tämä asetus tuli voimaan 1.3.2001.

Raskauden keskeyttämisestä annetun lain ja steriloimislain suostumus- ja kuulemissäännöksiä muutettiin 6.4.2001 annetuilla, 1.5.2001 voimaan tulleilla (328/2001 ja 329/2001) laeilla, jotta ne vastaisivat kansainvälisissä sopimuksissa sekä perustuslaissa ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa ilmaistuja periaatteita ja vaatimuksia.

Työterveyshuoltolaki uudistettiin 21.12.2001 annetulla, 1.1.2002 voimaan tulleella lailla (1383/2001). Uudistuksen tarkoituksena oli muun ohella järjestää työterveyshuollon asiakirjojen luovuttamista koskevia kysymyksiä. Laissa määritellään työterveyshuollossa toimivat ammattihenkilöt ja heidän tuekseen tarvitsemansa asiantuntijat ja edellä mainittujen pätevyys työterveyshuollossa toimimisen edellytyksenä. Lakiin otettiin myös säännös toiminnan laadun seurannasta ja arvioinnista. Laissa pyrittiin ottamaan huomioon perustuslain säätämisestä sekä henkilötieto- ja julkisuuslainsäädännön uudistamisesta aiheutuneet työterveyshuoltolain uudistamistarpeet.

Ihmisen elimien ja kudoksien lääketieteellisestä käytöstä 2.2.2001 annetussa laissa (101/2001) säädetään mm. ihmisen elimien ja kudoksien irrottamisesta, varastoinnista ja käytöstä ihmisen sairauden tai vamman hoitoa varten. Laki sisältää kuoleman määritelmän. Lain perusteella voidaan antaa tarkemmat säännökset kuoleman toteamisesta. Laki tuli voimaan 1.9.2001.

Terveydenhuollon ajankohtaisista hankkeista mainitaan tässä ainoastaan kaksi. Ensinnäkin valtioneuvoston syyskuussa 2001 asettama kansallisen projektin terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. Projektin tehtävänä oli arvioida palvelujärjestelmän nykyiset ja sitä uhkaavat ongelmat sekä laatia suunnitelma ja toimeenpano-ohjelma ongelmien poistamiseksi.

Toiseksi mainitaan sosiaali- ja terveysministeriön kertomusvuonna käynnistämä selvitys palvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön tehtävänä on 31.3.2002 mennessä

1) selvittää, voidaanko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ohjausta ja valvontaa tarvittavin osin tehostaa joko sisällyttämällä lainsäädäntöön valtuussäännöksiä tai muilla normisekä informaatio-ohjauksen keinoilla,

2) arvioida Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen, lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen ja perusturvalautakunnan asemaa ja tehtäviä sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa ja laillisuuden sekä asianmukaisuuden valvonnassa sekä

3) selvittää, onko tarkoituksenmukaista laajentaa Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtäviä sosiaali- ja terveyspalveluja järjestävien julkisten ja yksityisten toimintayksiköiden asianmukaisuuden valvontaan.

Psykiatristen sairaaloiden tarkastukset vuonna 2001

Helsingin kaupungin psykiatrinen erikoissairaanhoito (Hesperian sairaala ja Auroran sairaala)	22.2.2001
Niemikotisäätiö	22.2.2001
Haukkalan sairaala	13.3.2001
Keroputaan sairaala	22.5.2001
Kellokosken sairaala	29.11.2001

LAUSUNTO

MIELENTERVEYSLAIN MUUTTAMINEN

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

AOA Paunio totesi lausunnossaan mm. seuraavaa.

Lainmuutoksen pääasiallisena tarkoituksena on täsmentää ja täydentää mielenterveyslain säännöksiä, jotka koskevat mielenterveyslain nojalla tarkkailuun otetun tai hoitoon määrätyn henkilön itsemääräämisoikeuden rajoituksia. Lain tasolla säädettäisiin edellytykset mielenterveyspotilaan hoidossa käytettäville pakkotoimenpiteille sekä potilaan sitomiselle, eristämiselle ja yhteydenpidon rajoittamiselle. Lisäksi laissa säädettäisiin tarkastuksista hoitoa tai turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden löytämiseksi sekä niiden haltuunotosta. Potilaan oikeusturvan parantamiseksi valitusoikeutta laajennettaisiin ja lääninhallitusten valvontaedellytyksiä parannettaisiin.

AOA totesi, että lain muutoksella pyrittiin juuri niihin tavoitteisiin, joita hän on päätöksessään eristämisen käytöstä pitänyt välttämättöminä tahdostaan riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Hän pitikin lakiluonnosta sekä tärkeänä että kiireellisenä ja pääosin edellä sanotut tavoitteet täyttävänä. Hän kiinnitti yksityiskohtaisesti huomiota useisiin jatkotyöskentelyssä huomioon otettaviin seikkoihin.

AOA totesi mm., että säännösluonnoksen mukaan potilas voitaisiin vain poikkeustapauksessa sitoa eli asettaa lepositeisiin. Hänen käsityksensä mukaan tämä merkitsee huomattavaa muutosta useiden psykiatrista sairaalahoitoa antavien toimintayksiköiden hoitokäytäntöihin ja -perinteisiin. Potilas saatetaan joissakin sairaaloissa ”joutua” aina eristämään lepositeisiin, koska leposidesänky on jo valmiiksi pultattu kiinni eristyshuoneeseen eikä muunlaisia eristyshuoneita ole osastolla käytettävissä (esim. Hesperian sairaala). Lainmuutos merkitsisi sitä, että sairaaloissa tulisi useilla osastoilla olla kaksi erilaista eristyshuonetta tai sellaiset eristyshuoneet, joissa voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön leposidesänky. AOA piti esitystä tältä osin erittäin perusteltuna. Potilaan sitomisessa tulisi olla erittäin pidättyväinen nimenomaan niiden potilaalle mahdollisesti aiheuttamien terveydellisten riskien vuoksi.

Alle 14-vuotiasta potilasta ei saisi säännöksen mukaan sitoa. Tässä ilmaistua periaatetta, jonka mukaan lasta ei tulisi sitoa, AOA piti sinänsä oikeana ja perusteltuna. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksessa käytettyä 14 vuoden ikärajaa ei millään tavoin perustella. Koska kukin lapsi kehittyy omaa tahtiaan yksilöllisesti, hän ei pidä ikärajojen asettamista ylipäätään erityisen perusteltuna.

Psykiatrisiin sairaaloihin suorittamillaan tarkastuksilla AOA totesi havainneensa sen tosiasian, että lapset ja nuoret asetetaan lähes säännönmukaisesti lepositeisiin useissa sairaaloissa. Tällainen menettely kuvaa hänen mielestään eristämisen automatiikkaa ja kaavamaisuutta, mitä hän ei voi pitää lainmukaisena. Lääkärin tulee hänen käsityksensä mukaan valita potilaan eristämisen tapa kussakin yksittäistapauksessa huolellisesti arvioimansa asianomaisen potilaan hoidollisen tarpeen mukaan, myös lasten ja nuorten kohdalla.

AOA toivoi jatkovalmistelussa kiinnitettävän huomiota vielä muutamaan psykiatrisen potilaan perusoikeuksien kannalta tärkeänä pitämäänsä seikkaan.

Ensinnäkin valtion mielisairaaloihin suorittamillaan tarkastuksilla AOA on havainnut, että ainakin mielentilatutkittavat potilaat valokuvataan lähes säännönmukaisesti ja valokuvat liitetään potilasasiakirjoihin. Hän totesi selvittäneensä tätä asiaa omasta aloitteestaan ja pyytäneensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta antamaan hänelle asiassa lausuntonsa. Lausunnon mukaan potilasasiakirjoihin voidaan liittää vain sellaisia valokuvia, joiden voidaan katsoa sisältävän potilaan terveydentilan määrittelyn, hoidon ja oikeusturvan kannalta välttämättömiä tietoja (esim. onnettomuuden jälkeiset vammat, ulkonäköön vaikuttava ruumiillinen sairaus yhdistyneenä psyykkiseen häiriöön). Tällöin oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan on kuitenkin aina kyse tarkoin harkitusta yksittäisestä tapauksesta, jolloin valokuvaamiselle on tapauskohtaiset perustelut ja ne tulee kirjata selkeästi potilasasiakirjoihin.

AOA:n käsityksen mukaan potilaiden säännönmukainen valokuvaaminen ei ole perusteltua, ellei ole kysymys selkeästi potilaan terveydentilan määrittelyn ja hoidon kannalta tarpeellisista tiedoista. Vaikka valokuvaaminen esitetään potilaalle usein ”mahdollisuutena”, on kyseenalaista, onko tämä vapaaehtoisuus todellista, kun suostumus otetaan potilaalta tämän saapuessa sairaalaan, jolloin hän saattaa olla sairaimmillaan. Potilaiden valokuvaamista koskevat periaatteet tulisikin hänen käsityksensä mukaan kirjata lakiin.

Toiseksi psykiatrisiin sairaaloihin suorittamillaan tarkastuksilla AOA toteaa kiinnittäneensä huomiota siihen, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevilla potilailla ei ole aina mahdollisuutta ulkoiluun joskus pitkistäkin hoitoajoista riippumatta. Ulkoilun toteuttamiseen ei ole ollut riittävästi henkilökuntaa tai sairaalan alueella ei ole ollut siihen asianmukaisia tiloja (esim. kävelypihaa). Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan laadultaan hyvään hoitoon kuuluu AOA:n käsityksen mukaan myös mahdollisuus päivittäiseen ulkoiluun ja sopivaan liikuntaan. AOA:n mielestä tämä keskeinen asia tulisi kirjata lakiin. Hän saattoi myös tämän havaintonsa tuossa yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

AOA Paunion kirje sosiaali- ja terveysministeriölle 15.3.2001, dnro 338/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

LÄÄNINHALLITUKSEN MENETTELY KANTELUN TUTKINNASSA

Kantelija, joka toimi Seinäjoenseudun terveysyhtymän ympäristölautakunnan va. esittelijänä arvosteli Vaasan lääninhallituksen menettelyä kantelun käsittelyssä. Lääninhallitus ei ollut ensinnäkään kuullut häntä lautakunnan käsiteltävänä olleen asian valmistelusta ja käsittelystä, jossa hän oli toiminut esittelijänä, vaikka juuri

tämä menettely oli lääninhallituksen arvioitavana. Lääninhallituksen päätöstä ei hänen mielestään ollut myöskään asianmukaisesti perusteltu eikä päätöstä annettu hänelle tiedoksi, vaikka lääninhallitus oli päätöksessään mm. kiinnittänyt huomiota hänen toimintaansa sen johdosta, että hän oli jättänyt esityksessään asian asiallisesti ratkaisematta.

AOA Paunio totesi, että ilmaisulla ”kiinnittää huomiota jonkun toimintaan” tarkoitettiin hänen käsityksensä mukaan yleisessä kielenkäytössä ensisijaisesti ohjausta oikeaan menettelyyn. Hän totesi vielä, että esimerkiksi laillisuusvalvonnassa sanotulla käsitteellä tarkoitetaan kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Vaikka tähän toimenpiteeseen ei sisälly lainvastaisen menettelyn tai velvollisuuden laiminlyönnin toteamusta eikä moitetta, siihen sisältyy kuitenkin näkemys siitä, että kiinnittämällä huomioita sanottuihin seikkoihin menettely voisi olla tapahtunutta parempaa.

Lääninhallituksen päätökseen sisältynyt huomion kiinnittäminen kantelijan toimintaan oli AOA:n mukaan tulkittava siten, että kantelijan menettely olisi ollut tapahtunutta asianmukaisempaa, jos hän olisi esittänyt asian ratkaisemista mainitussa kokouksessa. Koska lääninhallituksen päätös oli kohdistunut kantelijaan, olisi häntä tullut hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kuulla ennen asian ratkaisemista lääninhallituksessa. AOA:n käsityksen mukaan kuulemisvelvollisuuden eräs keskeinen tavoite on edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Lääninhallitus olisi voinut kantelijaa kuulemalla selvittää tarkemmin hänen osuuttaan asian käsittelyssä ja varmistua siitä, mikä tieto kantelijalla oli ollut asian käsittelystä.

AOA:n käsityksen mukaan lääninhallituksen päätöksestä ei myöskään ilmennyt, mitä kantelijan menettelyn osalta oli katsottu selvitetyksi eikä se, millä perusteilla lääninhallitus oli päättänyt kiinnittää huomiota hänen toimintaansa. Päätöstä ei siten ollut perusteltu kantelijaa koskevalta osalta sillä tavoin kuin hyvän hallinnon vaatimukset olisivat edellyttäneet. Päätöksen tiedoksiantamisessa ei ollut AOA:n käsityksen mukaan menetelty virheellisesti.

Hän saattoi käsityksensä lääninhallituksen hyvän hallintotavan vastaisesta toiminnasta lääninhallitukselle sekä asianomaisille virkamiehille tiedoksi.

AOA Paunion päätös 15.3.2001, dnro 469/4/99

VAKAVIEN HOITOVIRHE-EPÄILYJEN TUTKINTA

Kantelija arvosteli Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (jäljempänä TEO) keskusrikospoliisille henkilö B:n leikkauksesta Seinäjoen keskussairaalassa antamaa lausuntoa. Lausunnossa ei hänen mielestään mainittu, että leikkaavana lääkärinä toiminut kirurgian erikoislääkäri A olisi ollut alkoholin vaikutuksen alainen leikkaushetkellä. Kantelija piti lausuntoa kaiken kaikkiaan sekavana ja katsoi, että mm. tästä syystä lääninsyyttäjä päätti jättää nostamatta syytteen asiassa. B menehtyi leikkauksen jälkeen solislaskimon repeytymästä johtuneeseen verenvuotoon.

B:lle tehtiin joulukuussa 1992 keskussairaalassa ensimmäisen kylkiluun osapoisto. Saadun selvityksen mukaan leikkauksessa läsnäolevat eivät havainneet B:n tilassa leikkausvaiheessa mitään tavanomaisesta poikkeavaa. B:n tila heikkeni kuitenkin heti leikkauksen jälkeen ja röntgenkuvasta ilmeni, että hänen vasemman keuhkopussinsa onteloon oli vuotanut runsaasti

verta. Hänelle tehtiin hätätoimenpiteenä rintakehän avaus ja myöhemmin hänellä todettiin myös sydänpysähdys. Viimeisissä elvytysyrityksissä syntyi lisäksi sydämen repeämä. Leikkaukseen osallistui A:n lisäksi apulaislääkäri.

Oikeuslääkäri totesi ruumiinavauksen yhteydessä antamassaan lausunnossa, että B:n kuolinsyynä oli solislaskimon repeytymästä johtunut runsas verenvuoto rintaonteloon. Hän luokitteli tämän tapaturmaiseksi hoitokuolemaksi. A:n esimiehet Seinäjoen keskussairaalassa asettivat A.n leikkauskieltoon heti leikkauksen jälkeen. Leikkauskielto jatkui lokakuuhun 1995. Näiden ajankohtien välillä A osallistui työkyvynarviointitutkimukseen.

TEO antoi elokuussa 1993 keskusrikospoliisin Vaasan aluetoimiston rikoskomisarion pyynnöstä lausunnon B:lle suoritetun leikkauksen asianmukaisuudesta. TEO vastasi lausunnossaan pyynnössä yksilöityihin kysymyksiin. Lausuntonsa tueksi se pyysi asiaan osallisten selvitysten lisäksi kolmen pysyvän asiantuntijansa lausunnon. Se totesi lausunnossaan, että B:n hoidossa ei voitu todeta virhettä tai laiminlyöntiä. Se perusteli tätä mm. sillä, että tapahtunutta ei voitu yhdistää kausaalisesti kummankaan leikkaukseen osallistuneen lääkärin toimintaan, koska verisuonivaurion tarkkaa syntymekanismia ei asiakirjojen perusteella voitu selvittää. Sen lausunnosta kävi kuitenkin ilmi, että se piti todennäköisempänä leikkauksessa syntynyttä vauriota kuin sitä, että vaurio olisi syntynyt leikkauksen jälkeen.

Lääninsyyttäjä teki asiasta A:n osalta syyttämättäjättämispäätöksen heinäkuussa 1994 ”ei näyttöä” perusteella.

Asian selvittelyn yhteydessä esiin tulleiden seikkojen johdosta TEO otti A:n työkyvyn omaaloitteisesti tutkittavaksi ammatinharjoittamisen valvontaa koskevana asiana tammikuussa 1994. Tutkimus päättyi syyskuussa 1995, kun A:n työkyvynarviointitutkimuksen aikana suoritetussa työkokeilussa hänen toiminnassaan ei havaittu huomauttamista.

AOA Paunio katsoi, että TEO oli lausuntoa laatiessaan toiminut asianmukaisesti ja tuonut puolueettomasti esiin tiedossaan olleet asiaan vaikuttavat seikat. TEO oli hänen käsityksensä mukaan menetellyt asianmukaisesti ottaessaan A:n toiminnan ammatinharjoittamisen valvontaa koskevana asiana tutkittavakseen.

Asiassa esiin tulleiden, A:n epäiltyyn alkoholinkäyttöön liittyvien seikkojen perusteella AOA otti tutkittavakseen myös lääninsyyttäjän tekemän syyttämättäjättämispäätöksen.

Kantelukirjoituksessa tuotiin voimakkaasti esiin A:n alkoholinkäyttö ja sen merkitys A:n suoriutumiseen työssään sekä B:n leikkauksen kulkuun. Myös esitutkinnassa tuli useaan otteeseen ilmi epäilyjä A:n alkoholinkäytöstä ja sen mahdollisesti työhön vaikuttaneista ongelmista. Kuulustelupöytäkirjoihin oli kirjattuna mm. erään todistajana kuulleen henkilön havainto, jonka mukaan A:lla oli, hänen leikatessaan B:tä, vapinaa käsissään ja että A oli ollut humalassa leikkauspäivän aamuna. Muutoin havainnot A:n tilasta leikkauspäivänä olivat olleet pääosin saman suuntaiset nimenomaan siten, että A ei ollut ollut alkoholin vaikutuksen alainen leikkausta suorittaessaan. A:n tilasta ja hänen alkoholinkäytöstään yleisemmin esitettiin sitä vastoin eriäviä mielipiteitä. Sairaalan henkilökunta oli poliisikuulustelussa kertonut havainneensa A:n käsien toisinaan vapisevan tai tärisevän tai hänen tuoksuvan toisinaan alkoholilta tai potevan krapulaa. Ylilääkäri kertoi saaneensa henkilökunnalta viestiä siitä, että A:lla saattaisi olla alkoholiongelma.

Syytteen nostamiseen vaadittavasta näytöstä säädettiin tapahtuma-aikana voimassa olleen ri-

koslain voimaanpanemisesta annetussa asetuksessa. Sen mukaan syyte oli nostettava, jos sen tueksi oli todennäköisiä syitä. Syyttäjän arvioitavaksi jäi, oliko esitutkinta-aineiston nojalla tällaisia syitä syyllisyyttä koskevan epäilyn tueksi sekä pystyisikö hän todennäköisesti näyttämään syytteen toteen oikeudenkäynnissä. Lääninsyyttäjällä oli asiassa harkintavalta sen suhteen, katsoiko hän tuon "todennäköisiä syitä" edellytyksen täyttyvän.

AOA ei katsonut lääninsyyttäjän ylittäneen asiassa tätä harkintavaltaansa tai toimineen muutoinkaan lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Vaikka hän ei katsonut lääninsyyttäjän A:ta koskevan syyttämättäjättämispäätöksen tehdessään ylittäneen hänelle virallisena syyttäjänä kuuluneen harkintavallan rajoja, hän totesi, että myös toisen suuntainen ratkaisu olisi saattanut olla perusteltu. Hänen käsityksensä mukaan tällainen ratkaisu olisikin ollut perustellumpi seuraavista syistä.

Asiassa oli toimitettu kattava esitutkinta, jonka yhteydessä oli useaan otteeseen tullut esiin epäily A:n mahdollisesta alkoholinkäytöstä ja sen vaikutuksesta hänen suoriutumiseensa työssä. Tällaisia havaintoja oli esitetty myös leikkauspäivän aamusta. Nämä havainnot olivat olleet omiaan herättämään asianosaisissa epäilyn siitä, että alkoholilla oli saattanut olla vaikutusta tapahtumien kulkuun. Lisäksi TEO oli lausunnossaan pitänyt todennäköisenä, että solislaskimon puhkeaminen oli aiheutunut mekaanisesti eli että siihen oli leikkauksen aikana osunut jokin terävä esine. Oikeudenkäynnissä kuva tapahtumasta olisi saattanut selkiintyä ja tarkentua siitä, miltä se näytti esitutkinta-aineiston valossa.

AOA korosti, että myös rikosvastuun toteuttamistavoite puhuu sen puolesta, että epävarmuustilanteessa nostetaan syyte, vaikka syyte ei saa olla itsetarkoitus. Epävarmuustilanteessa voidaan syytteen nostamista tällaisella rikoksen selvittämisintressillä perustella vain, jos oikeudenkäynti on omiaan tuomaan lisävalaistusta tutkittavana olevaan tapaukseen.

Toisaalta epäillyn oikeusturvanäkökohdat puoltavat sitä, että syytettä ei epävarmuustilanteissa nosteta. Vaikka syyte sittemmin hylättäisiin, aiheutuu oikeudenkäynnistä sekä henkistä kärsimystä, vaivaa että kuluja. Epäillyn oikeusturvaintresseille on pääsääntöisesti annettava tällaisessa tilanteessa etusija. Toisaalta oikeudenkäynti olisi saattanut merkitä myös A:han kohdistuvien epäilyjen hälventymistä.

Syytekynnyksen ylittymistä koskevassa rajatapauksessa syyttäjän tuleekin syyteharkinnassaan punnita selvittämisintressin ja oikeusturvaintressin painoarvoja keskenään. Rikoksen selvittämisen tärkeyteen vaikuttavat epäillyn tapahtuman yhteiskunnallinen merkitys (miten laajalle teon vaikutukset ulottuvat) ja rikoksen kriminaalipoliittinen painoarvo (rikoksen törkeys). Henkilön turvautuessa julkisen terveydenhuollon palveluihin hänellä ei ole käytännössä useinkaan mahdollisuutta vaikuttaa siihen, kuka häntä hoitaa, vaikka tällainen mahdollisuus on erikoissairaanhoitolaissa pyritty turvaamaan potilaalle. AOA:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että julkisen terveydenhuollon palveluksessa oleviin terveydenhuollon ammattihenkilöihin kohdistuva yleinen luottamus säilyy korkealla tasolla. Syytteen nostaminen epäselvissä tapauksissa voi olla perusteltua myös näistä syistä.

Näistä syistä on AOA:n käsityksen mukaan perusteltua, että vakavat hoitovirhe-epäilyt saatetaan tuomioistuimen ratkaistaviksi. Hän katsoi, että olisikin ollut perusteltua saattaa asia A:n osalta tuomioistuimen ratkaistavaksi. Hän lähetti ratkaisunsa Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle ja valtionsyyttäjälle tiedoksi.

AOA Paunion kirje 22.3.2001, dnro 1093/4/98

OIKEUS HYVÄÄN HOITOON

Kantelija arvosteli sitä, ettei Lapin keskussairaalan sisätautien erikoislääkäri lähettänyt häntä hänen sairastamansa ja Lapin keskussairaalassa jatkohoidetun sydäninfarktin jälkeen sydämen sepelvaltimoiden varjoainekuvaukseen ja sen seurauksena mahdolliseen ohitusleikkaukseen.

Selvityksen mukaan kantelija sai rintakipukohtauksen, ja hänet hoidettiin Kolarin terveyskeskuksessa, josta hänet lähetettiin jatkohoitoon Lapin keskussairaalaan. Hänelle tehtiin keskussairaalassa sydämen ultraäänitutkimus, jossa ei todettu läppävuotoa ja jälkirasituskoe, joka keskeytyi jalkojen puutumiseen ja lievään rintatuntemukseen. Hänellä oli jonkin verran rintakipuja ja häneltä otettiin sydänfilmi. Hänelle määrättiin sydänlääkitys ja hän kotiutui hyväkuntoisena. Keskussairaalassa katsottiin, ettei tuossa vaiheessa ollut tarvetta invasiivisiin selvittelyihin. Hän sai kuitenkin kontrolliajan keskussairaalan infarktipoliklinikalle, jossa oli tarkoitus arvioida kontrolli- ja lisätutkimusten tarve. Hän tuli päivää ennen kontrolliaikaa rintakipujen vuoksi keskussairaalan ensiapupoliklinikalle. Kolmantena päivänä keskussairaalaan tulopäivän jälkeen kantelija siirtyi Oulun yliopistolliseen sairaalaan hoidettavaksi.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ilmeni, että kantelija oli sairastanut laajahkon etuseinämävaurion. Riskitekijät olivat myös merkittävät (tupakointi ja korkeat veren kolesteroliarvot). Hänellä oli selkeitä, lisääntyneitä rintakipuoireita ja pieni sydänlihasvaurio. Sairaalahoidon aikana hänellä oli rintakipua ja rasituskokeessa rintakipua sekä hapenpuutteen merkkejä. Hänellä tiedettiin olleen tukos aikaisemman infarktin suonessa ja lievää muutosta sivuseinän isossa suonessa. Tauti oli siis edennyt oireiden perusteella. Lisäksi hapenpuutteen muutokset olivat myös aikaisemmin tapahtuneen sairastumisen (pieni sydänlihasvaurio) kohdalla toisen sepelvaltimosuonen alueella.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen sekä sen pysyvän asiantuntijan antamien lausuntojen perusteella AOA totesi käsityksenään, että Lapin keskussairaalan sisätautien erikoislääkärin olisi tullut suhtautua kantelijan oireisiin ja lieviinkin löydöksiin tapahtunutta vakavammin ja tilata tälle keskussairaalasta pääsyn jälkeen suoritettavaksi 2 – 3 kuukauden kuluttua lisätutkimuksena kliininen rasituskoe, isotooppirasituskoe eli sydänlihaksen isotooppikuvaus kliinisen rasituskokeen yhteydessä tai/ja sepelvaltimoiden varjoainekuvaus. Koska lääkäri kuitenkin oli varannut kantelijalle kontrolliajan keskussairaalan infarktipoliklinikalle, jossa oli tarkoitus arvioida kontrolli- ja lisätutkimusten tarve, AOA tyytyi saattamaan tämän käsityksensä erikoislääkärin tietoon.

AOA Paunion päätös 17.4.2001, dnro 637/4/99

HAMPAIDEN OIKOMISHOIDON JÄRJESTÄMINEN

Kantelija arvosteli Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän vastaavan hammaslääkärin tekemää kielteistä päätöstä olla järjestämättä hänen lapsensa hampaiden oikomishoitoa erityisesti sillä perusteella, että hoidon aloittamisen yläikäraja oli lapsen kohdalla ylittynyt. Hän viittasi asiantuntijoiden esittämiin kannanottoihin, joiden mukaan hänen lapsensa hampaiden oikomishoidon tarve oli selvä. Kantelija tiedusteli vielä, onko oikein, että hänen lapsensa hampaiden oikomishoidon tarvetta koskevan pisteytyksen teki Mäntän kansanterveystyön kuntayhty-

män konsultoiva oikojahammaslääkäri, joka oli toimeksiantosuhteessa kuntayhtymään.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Hampaiden oikomishoidon järjestämisvastuu

Terveydellisin perustein suoritettava hampaiston oikomishoito on samalla tavoin kuin hampaiden kovakudosten ja tukikudosten hoitokin osa suun perusterveydenhuoltoa. Hampaiden purentavirheiden laajuuden ja vaikeusasteen mukaan oikomishoito voi olla joko perusterveydenhuoltoa tai erikoissairaanhoitoa. Kysymys on kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa kansanterveyslaissa ei ollut säädetty hampaiden tutkimuksen ja hoidon täsmällistä sisältöä lukuun ottamatta asetuksella säädetty ikärajaa. Asetuksessa ei säädetty, että hampaiden tutkimus ja hoito tuli järjestää kaikille siinä mainituille ikäryhmille. Kunta saattoi sen vuoksi järjestää hampaiden tutkimuksen ja hoidon harvemmille ikäryhmille kuin asetuksessa säädettiin siten, että nuoremmat ikäryhmät olivat ensisijaisessa asemassa. Hammashuollon sisällöstä ja laajuudesta päättäminen kuului siis kunnalle.

Kunnallisten terveyspalvelujen järjestämistä koskeva lainsäädäntö on yleensä ns. puitelainsäädäntöä, jossa kuntien velvollisuuksista ja toisaalta kuntalaisten oikeuksista ei säädetä täsmällisesti. Lainsäädäntö siis jättää kunnille mahdollisuuden harkintaan palveluja järjestäessään. Tätä harkintaa on kuitenkin käytettävä niin, että kiireellisen hoidon tarpeessa olevien potilaiden lisäksi hoidetaan ainakin kaikki potilaan terveydentilaa pysyvästi uhkaavat tai selvästi heikentävät sairaudet, vammat ja toiminnalliset häiriöt. Hammashuollon järjestämisessä, kuten muissakin kansanterveyslaissa säädetyissä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä, on kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon osin AOA:n käsityksen mukaan turvattava.

AOA totesi, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu, että kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan ja että jos näitä palveluja ei pystytä järjestämään kaikille, palvelujen rajaamisen perusteiden tulee olla hyväksyttävät, ennalta tiedossa sekä kohdistua kaikkiin samalla tavoin. Kuntien tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös kuten muutkin perusoikeussäännökset. Vaikka kunnilla on kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain soveltamisessa ja toteuttamisessa harkintavaltaa, lainsäädännön hyväksymää erilaisuutta kuntien palveluvalikoimassa ja palveluiden järjestämistavoissa rajoittaa perustuslain yhdenvertaisuussäännös.

AOA:n käsityksen mukaan perusterveydenhuollon palveluiden, kuten lasten hampaiston oikomishoidon, alueellisesti nykyistä yhdenvertaisempaan toteutumiseen voidaan vaikuttaa osin ottamalla huomioon väestön terveyttä edistävät näkökohdat mm. taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa sekä toisaalta täsmällisellä ja selkeällä lainsäädännöllä.

AOA totesi oikomishoitoa koskevia kanteluja käsitellessään tulleensa siihen johtopäätökseen, että oikomishoidon kuulumisesta suun perusterveydenhuoltoon ei vallitse yhtäpitäviä näkemyksiä. Perusteltua tarvetta olisikin hänen käsityksensä mukaan sosiaali- ja terveysministeriön antamalle asetukselle, jossa säädettäisiin erityisesti lasten ja nuorten hyvän hammashoidon kannalta tarpeellisista toimenpiteistä oikomishoito mukaan lukien. AOA:n käsityksen mukaan

oikomishoidon järjestämistä koskevien valtakunnallisten hoitosuositusten laatimista voidaan pitää vähimmäisvaatimuksena.

Kuntayhtymän ohjeiden lainmukaisuus

AOA totesi jo aikaisemmin erään toisen kantelun johdosta tutkineensa lasten hampaiden oikomishoitoa koskevien, Mäntän seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ohjeiden lainmukaisuutta ja antaneensa kuntayhtymän yhtymähallitukselle huomautuksen lainvastaisesta ja virheellisestä menettelystä (ks. OA:n kertomus v. 1999, s. 271–272).

Kantelijan lapsen hampaiden oikomishoidon toteuttaminen

AOA totesi, että lapsen hampaiden oikomishoidon tarpeellisuuden määritteli ensimmäistä kertaa terveyskeskuksen konsultoiva oikomishoidon erikoishammaslääkäri. Oikomishoito aloitettiin tuolloin terveyskeskushammaslääkärin ja kyseisen oikomishoidon erikoishammaslääkärin yhteistyönä. Hoito keskeytettiin sittemmin lapsen puuttuvan hoitomyönteisyyden vuoksi. Vaikka hoidossa ilmeni ongelmia, terveyskeskuksen hammashuoltola ei ollut yhteydessä lapsen huoltajaan ennen oikomishoidon keskeyttämispäätöksen tekemistä. Hammashoitaja välitti huoltajalle tiedon hoidon keskeyttämisestä sen jälkeen kun päätös oli tehty. Hammaslääkäri ei ollut yhteydessä huoltajaan. Oikomishoidon erikoishammaslääkäri määritteli oikomishoidon diagnoosit ja hoidontarveluokituksen hoidon alkaessa neljän vuoden kuluttua uudelleen. Oikomishoidon katsottiin vaativan erikoishammaslääkärin toteutuksen. Hoidontarveluokaksi määriteltiin 7.

Terveyskeskuksen johtava ylilääkäri lähetti lapsen kohtauksittaisen päänsäryn vuoksi jatkotutkimuksiin Tampereen yliopistollisen sairaalan Lastentautien klinikkaan. Hoitopalautteen mukaan lapsi sairasti tyypillistä migreeniä, jonka merkittäväksi provosoivaksi tekijäksi katsottiin hampaiston purentavirheet. Jatkotutkimukset suoritettiin Suu- ja hammassairauksien klinikassa. Lausunnon mukaan lapsen hampaiston purentavirheillä arveltiin olleen yhteyttä päänsärkytaipumukseen ja purentavirheiden korjausta oikomishoidon toimenpitein pidettiin erittäin suositeltavana ja lapsen kasvuvaiheeseen nähden ajankohtaisena. Oikomishoidon erikoishammaslääkäri määritteli vielä uudelleen lapsen oikomishoidon hoidontarveluokaksi 7.

Tämän jälkeen vastaava hammaslääkäri päätti, että pisteytys ei oikeuttanut terveyskeskuksen korvauksen piiriin. Hän totesi myös, että hoidon aloittamisen yläikäraja oli ylittynyt ja että terveyskeskus ei korvannut oikojaerikoishammaslääkärillä tehtyjä hoitoja.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen mukaan oikomishoidon hoidontarvepisteytys oli oikea suhteessa tehtyihin diagnooseihin. Päänsäryn diagnoosit vastasivat oikeusturvakeskuksen käsityksen mukaan asiakirjoista ilmennyttä potilaan oireiden kuvausta. Sosiaali- ja terveysministeriön lisälausunnon mukaan lapsen purentavirheen aiheuttamat terveyshaitat olivat asiakirjojen mukaan niin merkittävät, että kuntayhtymän olisi tullut järjestää hänen tarvitsemansa oikomishoito. Tämä oli myös AOA:n käsitys asiassa.

Kansanterveystyön kuntayhtymän yhtymähallituksen antaman selvityksen mukaan oikomishoidon järjestäminen ja kehittäminen kuntayhtymässä kuului vastaavan hammaslääkärin vastuualueeseen. AOA katsoi näin ollen vastaavan hammaslääkärin laiminlyöneen velvollisuutensa järjestää lapselle tämän tarvitseman oikomishoidon. Hän saattoi tämän käsityksensä vastaavan hammaslääkärin tietoon. Menettelyn

moitittavuutta arvioidessaan hän otti huomioon, että vastaavan hammaslääkärin tekemät päätökset perustuivat kuntayhtymän päätökseen, jota AOA oli pitänyt lainvastaisena ja epäasianmukaisena.

Hoidon keskeyttäminen

AOA ei pitänyt asianmukaisena sitä tapaa, jolla lapsen hampaiden oikomishoito keskeytettiin. Hänen hampaidensa oikomishoitoa ei olisi saanut keskeyttää hammashuoltolan taholta yksipuolisesti, vaan sen olisi tullut tapahtua potilaslaissa tarkoitettujen periaatteiden mukaisesti yhteisymmärryksessä lapsen ja hänen huoltajansa kanssa. Hän saattoi nämä käsityksensä vastaavan hammaslääkärin tietoon.

Ikäraja hoidosta poissulkevana perusteluna

AOA totesi, että kuntayhtymän hyväksymässä oikomishoidon suunnitelmassa mainittu ikäraja merkitsi sitä, että hampaiden oikomishoitoa ei aloitettu 13 vuotta täyttäneille lapsille ilman ”perusteltuja syitä” siitä huolimatta, että nämä lapset kuuluivat kunnan päättämän järjestelmällisen hammashuollon piiriin. Yhtymähallituksen päätöksestä tai oikomishoidon suunnitelmasta ei käynyt ilmi, mitä näillä ”perustelluilla syillä” tarkoitettiin.

Sosiaali- ja terveysalan tukimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) totesi lausunnossaan tältä osin, että silloin kun oikomishoidon tarve on ilmeinen, ei ole asiallista kieltäytyä antamasta hoitoa määrättyyn ikärajaan vedoten. Stakesin mukaan on parempi, että iästä riippumatta hoidetaan ne potilaat, joilla jo on purennan poikkeaman aiheuttamia oireita kuin että hoitoon otetaan systemaattisesti tiettyinä ikäkausina suuri joukko potilaita, joiden oireet ovat lieviä tai joilla ei ole mitään oireita.

AOA:n käsityksen mukaan kaikkien lasten kohdalla oikomishoito ja sen edellytykset tulee arvioida nimenomaan hoidon tarpeen lähtökohdasta. Kunnan päättämän järjestelmällisen hammashuollon piiriin kuuluvia tietyn ikäisiä lapsia ei ole asianmukaista sulkea pois hampaiden tutkimukseen ja hoitoon kuuluvasta yhdestä hoitomuodosta, oikomishoidosta, heidän yksilöllisistä, lääketieteellisistä hoidon tarpeistaan riippumatta. Hän saattoi yhtymähallituksen tietoon tämän käsityksensä epäasianmukaisesta menettelystä. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti huomioon, että ikäraja on sittemmin poistettu uudesta oikomishoidon suunnitelmasta, joka otettiin yhtymähallituksen 28.1.2000 tekemällä päätöksellä kuntayhtymässä käyttöön 1.3.2000 alkaen.

AOA Paunion päätös 19.4.2001, dnro 2150/4/98

LASTEN JA NUORTEN HAMPAIDEN OIKOMISHOIDON SÄÄNTELY

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on ollut jatkuvasti tutkittavanaan kanteluita lasten hampaiden oikomishoidosta. Näitä kanteluita tutkittaessa on havaittu, että epätietoisuutta ja eriäviä näkemyksiä vallitsee siitä, onko lasten hampaiden oikomishoidossa kyse kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä. On myös ilmeistä, että lasten hampaiden oikomishoidon saatavuudessa on suuria kuntakohtaisia eroja.

AOA Paunion käsityksen mukaan terveydellisin perustein suoritettava hampaiden oikomishoito on samalla tavoin kuin hampaiden kovakudosten ja tukikudosten hoitokin osa suun perusterveydenhuoltoa. Purentavirheiden laajuuden ja vaikeusasteen mukaan oikomishoito voi olla joko perusterveydenhuoltoa tai erikoissairaanhoitoa. Oikomishoidon saamisen perus-

teena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve. Kysymys on kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä.

AOA:n käsityksen mukaan perusterveydenhuollon palveluiden, kuten hampaiden oikomishoidon, alueellisesti nykyistä yhdenvertaisempaan toteutumiseen voidaan vaikuttaa osin ottamalla huomioon väestön terveyttä edistävät näkökohdat painokkaasti mm. taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa sekä toisaalta täsmällisellä ja selkeällä lainsäädännöllä. Perusteltua tarvetta olisikin asetukselle, jossa säädettäisiin erityisesti lasten ja nuorten hyvän hammashoidon kannalta tarpeellisista toimenpiteistä oikomishoito mukaan lukien. Vähimmäisvaatimuksena on hänen mukaansa oikomishoidon valtakunnalliset hoitosuositukset.

Hän saattoi tämän käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia oli antanut aihetta.

AOA Paunion kirje sosiaali- ja terveysministeriölle 19.4.2001, dnro 1155/2/01

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 16.8.2002, että Stakes selvittää parhaillaan lasten ja nuorten oikomishoitoa koskevaa asiaa. Keväällä 2002 on toteutettu oikomishoitoa koskeva kysely, jonka tarkoituksena on luoda ajankohtainen kuva oikomishoitoon liittyvien päätösten perusteista ja oikomishoidon toteuttamiseen liittyvistä hoitopäätöksistä. Kyselyn analysointi on parhaillaan käynnissä ja valmistuu syksyn 2002 aikana. Kysely on osa laajempaa oikomishoidon teknologian arviointiselvitystä, jonka FinOHTA toteuttaa. Tämän selvityksen pohjalta on tarkoitus valmistella suositus oikomishoitopalveluista. Mikäli hanke etenee suunnitelmien mukaisesti, voinee suositus olla valmis vuoden 2003 aikana.

TERVEYSTIETOJEN LUOVUTTAMINEN TOISELLE TERVEYDENHUOLLON TOIMINTAYKSIKÖLLE

Kantelija arvosteli Lahden kaupungin sosiaali- ja terveysviraston johtavan ylilääkärin menettelyä koska tämä oli levittänyt hänen sairauskertomustietojaan ilman hänen lupaansa.

Ylilääkäri oli laatinut kantelijan sairauskertomustiedoista yhteenvedon, johon oli kerätty tietoja Lahden kaupungin terveyskeskuksen avovastaanotoilta, Lahden kaupungin sairaalasta, Päijät-Hämeen keskussairaalasta ja eräästä yksityisestä lääkärikeskuksesta. Yhteenveto oli toimitettu niihin kunnallisiin hoitopaikkoihin, jotka vastasivat kantelijan hoidosta toisistaan tietämättä. Ylilääkärin mukaan tarkoituksena oli parhaan mahdollisen hoidon ja tutkimuksen järjestäminen kantelijalle. Kantelija ei ollut antanut kirjallista suostumusta toimittaa sairauskertomustietojaan toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle, mutta hän oli antanut suostumuksensa tietojen keräämiseen. Ylilääkäri kertoi selvityksessään tulkinneensa kantelijan käyttäytymisen suostumukseksi yhteenvedon toimittamiseen.

AOA Paunio totesi, että potilaslain nojalla potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja saa luovuttaa toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle vain potilaan suullisen tai asiayhteydestä ilmenevän suostumuksen perusteella. Saadun selvityksen perusteella ei voitu arvioida sitä, oliko ylilääkärin tulkinta kantelijan suostumuksesta perusteltu ja oikeutettu vai ei. Näin ollen AOA ei voinut katsoa ylilääkärin menetelleen lainvastaisesti hänen toimittaessaan yhteenvedon muihin terveydenhuollon yksiköihin. AOA katsoi kuitenkin, että parempi menettelytapa olisi ollut pyytää kantelijan suostumus kirjallisesti tai kirjata suostumus hänen sairauskertomusasiakirjoihinsa.

AOA Paunion päätös 23.4.2001, dnro 1370/4/99

VIRKAMIEHEN ESTEELLISYYS

Vaasan sairaanhoitopiiri ja Pietarsaaren seudun terveyskeskuksen kuntayhtymä päättivät kokouksissaan keväällä 2000 siitä, kuka osallistuu sairaanhoitopiiristä ja kuntayhtymästä Islannissa pidettävään pohjoismaiseen terveyden- ja sairaanhoitokonferenssiin. Kantelijan mielestä ne päätöksentekijät olivat esteellisiä, jotka oli nimetty osallistujiksi konferenssiin.

AOA Paunio totesi vastauksessaan kanteluun seuraavaa.

Kunnan luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin sovelletaan hallintomenettelylaissa säädettyjä esteellisyysperusteita. Virkamies on lain mukaan on esteellinen mm. silloin, kun hän itse tai hänen lähisukulaisensa on osallisena asiassa, jos asian ratkaisusta on odotettavissa eritystä hyötyä tai vahinkoa hänelle (ns. intressijääviys). Intressijääviys pitää kuitenkin vakiintuneen kannan mukaisesti sisällään sen ajatuksen, että kyseessä on virkamiehen yksityinen etu.

Tässä tapauksessa kyse oli sairaanhoitopiirin hallituksen ja sen alaisten laitosten sekä kuntayhtymän hallituksen edustajien nimeämisestä konferenssiin. Kyseessä ei ollut hänen käsityksensä mukaan ratkaisun tekeminen kenenkään yksityisestä edusta. Sairaanhoitopiiri tai kuntayhtymä eivät olleet näin ollen menetelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuksiaan.

AOA Paunion kirje 29.5.2001, dnro 2175/4/00

TERVEYSKESKUSLÄÄKÄRIN SALASSAPITOVELVOLLISUUS

Kantelija arvosteli Vantaan kaupungin terveyskeskuslääkärin menettelyä, koska tämä oli paljastanut hänen sairauskertomustietojaan hänen tyttärelleen ilman lupaa.

Kantelijan tytär kävi terveyskeskuslääkärin vastaanotolla, jolloin lääkäri paljasti tyttärelle kantelijan terveydentilaan liittyviä seikkoja ilman tältä saatua lupaa. Hän esitti mm. vastaanotolla kysymyksiä kantelijalle tehdyistä pään magneettikuvauksista, joita oli tehty aivokasvaimen poissulkemiseksi.

Terveyskeskuslääkäri myönsi kertoneensa kantelijan terveystietoja tämän tyttärelle. Hän perusteli menettelyään sillä, että tytär oli hakeutunut gynekologinsa kehotuksesta tutkimuksiin verenhyytymistekijöiden tutkimiseksi ennen ehkäisypillereiden käytön aloitusta, koska äidillä oli joskus ollut ehkäisypillereitä käytettäessä syvä laskimotukos. Lääkärin kertoman mukaan kantelijan sairauskertomustiedot olivat tarpeen arvioitaessa tyttären riskiä saada laskimotukos ja harkittaessa, tulisiko tämä lähettää tarkempiin tutkimuksiin. Lääkäri yritti etsiä vastaanoton aikana kantelijan sairauskertomuksista tietoja päätöksenteon pohjaksi. Nopeuttaakseen selvittelyään hän esitti kysymyksiä tyttärelle tämän äidin sairauskertomustietojen pohjalta.

Lain mukaisesti lääkäri on salassapitovelvollinen potilaan terveystiedoista. Terveydenhuollon tärkeimpiä periaatteita onkin lääkäri–potilassuhteen luottamuksellisuus ja sen edellytyksenä oleva lääkärin salassapitovelvollisuus potilaan terveystiedoista. Laissa ei ole poikkeusta salassapitovelvollisuudesta siinäkään tapauksessa, että salassapitovelvollisuuden rikkomisesta olisi hyötyä jollekin muulle henkilölle. Voimassa olevan lainsäädäntömme mukaan henkilön terveystietoja ei saa paljastaa ulkopuoliselle henkilölle edes siinä tapauksessa, että tästä olisi hyötyä tämän terveydentilalle – esimerkiksi juuri perinnöllisten sairauksien ollessa kyseessä. Tällaisissa tilanteissa tuleekin pyytää potilaalta suostumus tietojen luovuttamiseen. Mikäli suostumusta ei saada, tietoja ei saa paljastaa.

AOA Paunio katsoi kannanotossaan, että oikea menettelytapa tässä tilanteessa olisi ollut tiedustella tyttäreltä, tiesikö hän suvussa esiintyvän alttiutta verenhyytymiselle ja selvittää hänelle, että tuon seikan selvittäminen saattaa olla tai on tarpeen hänen tutkimuksiaan ajatellen. Ellei hänellä olisi ollut tällaista tietoa, lääkärin olisi tullut antaa hänelle aikaa joko tiedustella suostumusta äidiltään, tai tiedustella tyttären suostumuksella äidiltä, saako tämän sairauskertomustietoja käyttää hyväksi tyttären tutkimuksia suunniteltaessa.

Henkilön terveystietojen paljastaminen sivulliselle ilman potilaan lupaa tai potilaan oikeuksista ja asemasta annetussa laissa tarkemmin säädettyjä poikkeuksia lukuunottamatta on aina lainvastaista. Joissakin tilanteissa tietojen luovuttamista ilman henkilön suostumusta voitaisiin AOA:n näkemyksen mukaan kuitenkin arvioida rikoslain pakkotilasäännöksen perusteella. Tällaisesta ei kuitenkaan ollut kyse tässä tilanteessa. Hän katsoi terveyskeskuslääkärin menetelleen potilaan oikeuksista ja asemasta annetun lain, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain ja rikoslain vastaisesti, kun tämä on paljastanut kantelijan terveydentilaa koskevia tietoja ilman tämän suostumusta.

AOA ei katsonut perustelluksi määrätä asiassa syytettä nostettavaksi, vaan tyytyi antamaan terveyskeskuslääkärille huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään.

AOA Paunion päätös 20.8.2001, dnro 1241/4/99

LÄÄNINHALLITUKSEN SELVITTÄMISVELVOLLISUUS KANTELUN TUTKINNASSA

Kantelija arvosteli Länsi-Suomen lääninhallituksen kanteluasiassa antamaa ratkaisua, joka koski hänen jo lähes 90-vuotiaan äitinsä saamaa hoitoa erään terveyskeskuksen vuodeosastolla. Kantelijan äiti oli yöllä pudonnut vuoteesta ja kaatunut.

Kantelija piti lääninhallituksen asiassa antamaa päätöstä monelta osin virheellisenä ja puutteellisena ja katsoi lisäksi, että se oli epäselvästi kirjoitettu. Lääninhallitus totesi ratkaisussaan mm. seuraavasti: ”Lääninhallitus kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että potilaiden kaatumistapaturmien ehkäisemiseksi tehdään yksilöllisen harkinnan perusteella kaikki voitava ja vakavissa murtumissa tai muissa vastaavissa tilanteissa jatkohoitoon siirto tapahtuu viipymättä. Koska terveyskeskuksessa ei yöaikaan ole omaa lääkäripäivystystä, hoitohenkilökunnan ohjeistuksen tulisi olla mahdollisimman selkeä ja hoitohenkilökunnalle tulisi turvata puhelimitse lääkärin konsultaatioavun saanti päivystyspisteestä.” Lääninhallitus lähetti ratkaisunsa tiedoksi kansanterveystyön kuntayhtymän johtavalle lääkärille sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle.

Lääninhallitus ei ollut ennen ratkaisuaan pyytänyt terveyskeskukselta selvitystä asiassa. Sillä oli kuitenkin ollut käytössään mm. poliisin kuulustelupöytäkirjat esitutkinnasta, jossa oli tutkittu kantelijan äidin kaatumistapauksen johdosta saaman hoidon asianmukaisuutta. Lisäksi kantelija oli kirjoittanut lääninhallitukselle useita eri kertoja ja kertonut oman näkemyksensä tapahtumien kulusta.

AOA Paunion näkemyksen mukaan lääninhallituksen käytössä olleista asiakirjoista selvisi varsin hyvin tapahtumien kulku. Hän totesi kuitenkin, että hoidon asianmukaisuuden arvioiminen valvovan viranomaisen näkökulmasta on erilaista kuin tapahtumien rikosoikeudellinen arviointi. Hänen käsityksensä mukaan olisikin ollut perusteltua, että lääninhallitus olisi pyytänyt selvitystä terveyskeskuksen johtavalta lääkäril-

tä ja tapahtumahetkellä vuorossa olleilta hoitajilta, tai ainakin varannut heille tilaisuuden lausua näkemyksensä tapahtumista ja menettelystään. Tällä tavoin menetellen lääninhallitus olisi voinut arvioida perustellummin ja kiinnittää paremmin huomiota niihin seikkoihin, joita se piti tässä asiassa tärkeinä. Se, että lääninhallitus ei pyytänyt terveyskeskuksesta asiassa selvitystä, johti osaltaan myös siihen, että se ei voinut arvostella terveyskeskusta tai yksittäisiä terveydenhuollon ammattihenkilöitä, vaan se joutui toteamaan moitteensa tai ohjauksensa hyvin yleisellä tasolla.

AOA katsoikin, että tässä tapauksessa olisi hallintomenettelylain 17 §:ssä ilmaistun selvittämisvelvollisuusperiaatteen mukaisesti – vaikkakaan hallintomenettelylain tuota pykälää ei suoraan sovelleta kanteluasioita tutkittaessa – tullut pyytää terveyskeskukselta selvitystä ennen asian ratkaisemista. Tätä olisivat edellyttäneet hyvän hallinnon periaatteet ja asian huolellisen selvittämisen velvoite samoin kuin asianosaisten kuulemisen vaatimukset. Hän katsoi lääninhallituksen laiminlyöneen velvollisuutensa asian asianmukaisessa käsittelyssä.

Hän totesi kannanottonaan myös, että lääninhallitus ei ilmaissut ratkaisussaan riittävän selkeästi, oliko ratkaisu tarkoitettu luonteeltaan ohjaavaksi vai moittivaksi ja kehen mahdolliset moitteet oli tarkoitettu kohdistaa. Hänen käsityksensä mukaan ohjaus tai moite olisi tullut kohdentaa tarkemmin joko yksittäisiin terveydenhuollon ammattihenkilöihin tai terveyskeskuksen kuntayhtymään sekä ilmaista selkeästi, kummasta ratkaisussa oli kyse.

AOA saattoi ratkaisunsa lääninhallituksen ratkaisun tehneiden virkamiesten tietoon.

AOA Paunion päätös 24.8.2001, dnrot 1289/4/99, 1291/4/99 ja 1486/4/99

OIKEUS KIIREELLISEEN HAMMASHOITOON

Kantelija arvosteli Turun kaupungin terveystoimen järjestämää hammashoitoa. Hän totesi saaneensa terveyskeskuksen hammashoitolasta vain ensiapuluontoisen hoidon. Muun hoidon antamisesta sen sijaan kieltäydyttiin. Hän piti Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeita kansanterveyslain ja -asetuksen vastaisina.

Selvityksestä ilmenee, että kantelijalle annettiin kiireellinen hoito. Hän ei kuitenkaan saanut pyytämäänsä tarkastusaikaa suun terveydentilan selvittämiseksi eikä hoitoaikaa leukanivelvaivaan. Hänen leukanivelvaivansa diagnosoitiin ja todettiin ei-kiireelliseksi. Hänen otettuaan uudelleen yhteyttä hammashoitolaan hänelle annettiin hammashoitolan jonotilanteen sallittua aika joulukuulle 1999 ei-kiireellisen leukanivelvaivan hoitoa varten.

Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeiden mukaan vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille turkulaisille on aina annettava akuuttihoito, joka tarkoittaa särkevän hampaan hoitoa tai muuta vastaavanlaista hoitoa (kantelijan tapauksessa lohjenneen paikan uusimista). Ohjeiden mukaan recall-potilaat kutsutaan ajallaan hoitoon. Ohjeissa todetaan edelleen, että mikäli jonoja on syntynyt, ne puretaan priorisoiden alle 19-vuotiaita eli maksuttomaan hammashoitoon oikeutettuja ikäryhmiä.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Kunnan asukkaiden hampaiden tutkimus ja hoito kuuluu siis kunnan lakisääteisiin tehtäviin, joista sen tulee kansanterveyslain mukaan huolehtia perusterveydenhuoltoon kuuluvina. Kunta on 31.3.2001 asti ollut kansanterveyslain mukaan velvollinen huolehtimaan asukkaidensa hampaiden tutkimuksesta ja hoidosta siinä laa-

juudessa kuin asetuksella tarkemmin säädettiin.

Kansanterveysasetuksen mukaan kunnan järjestämisvelvollisuutta rajoitettiin siten, että kunnan tuli järjestää hampaiden tutkimus ja hoito ensisijaisesti vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille henkilöille. Kansanterveysasetuksessa ei siis säädetty, että hampaiden tutkimus ja hoito tuli järjestää kaikille siinä mainituille ikäryhmille. Näin ollen ei ollut lainvastaista, että kunta järjesti hampaiden tutkimusta ja hoitoa harvemmille ikäryhmille kuin asetuksessa mainittiin, kunhan se järjesti nämä palvelut ensisijaisesti vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille. Säännös ei ollut selkein mahdollinen. Jos kuitenkin asetuksella olisi tarkoitettu asettaa kunnalle velvollisuus järjestää hampaiden tutkimus ja hoito kaikille asetuksessa mainituille ikäryhmille, sana ”ensisijaisesti” olisi tullut jättää ja se olisikin jätetty pois asetuksen sanamuodosta.

AOA katsoi, että kantelijan hoito järjestettiin tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti. Hän sai kansanterveyslaissa tarkoitetun kiireellisen hammashoidon. Turun kaupungin terveystoimi oli tuolloin voimassa olleen lainsäädännön perusteella voinut olla järjestämättä hänelle muuta hoitoa.

Turun kaupungin terveystoimesta vastattiin myös kantelijan oikaisu- ja selvityspyyntöön, joka koski hänen hoitonsa epäämistä Mullintien hammashoitolassa. Tuossa vastauksessa kantelijalle selvitettiin hammashoidon saamisen perusteita. Tältä osin AOA piti kantelijalle annettua informaatiota asianmukaisena. Vastauksessa ei kuitenkaan ollut kantelijan pyytämää tietoa muutoksenhakumahdollisuudesta. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi ollut vastata myös tähän kysymykseen. AOA totesi, että hammashoitolan hammaslääkärin tekemä päätös olla järjestämättä kantelijalle muuta kuin kiireellistä hammashoitoa on ollut hänen kansanterveyslain nojalla tekemänsä päätös, joka terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan kuuluu yksinomaan laillistetun hammaslääkärin toimivaltaan. Tällaiseen päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Jos potilas tai hänen laillinen edustajansa sen sijaan pyytää kunnalta maksusitoumusta hampaiden hoitamiseksi yksityisessä terveydenhuollossa, kunnan tulee tehdä asiasta hallintomenettelylain mukainen kirjallinen päätös, joka on myös perusteltava. Jos henkilöltä evätään kirjallisella päätöksellä maksusitoumus tai korvaus hänen omatoimisesti hankkimastaan palvelusta, hän voi saattaa asian hakemuksella hallintoriitaasiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tällöin on kysymyksessä julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta koskeva riita, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muutoin kuin muutoksenhakuteitse. Hallintoriidan puitteissa kunnan velvollisuus tietyn terveyspalvelun järjestämisestä voi siis tulla oikeudellisen arvioinnin kohteeksi.

Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeista AOA totesi, että perustuslain 19 §:n 1 momentista johtuu jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon eli kiireelliseen sairaanhoitoon. Kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 10 kohdassa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää kiireellinen avosairaanhoito, mukaan lukien kiireellinen hammashoito.

Hammashoidon toimintaohjeen mukaan vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille turkulaisille on aina annettava akuuttihoito. Turun kaupungin terveysvirasto totesi antamassaan selityksessä, että kiireellisen hammashoidon mahdollisuus vuonna 1955 ja sitä ennen syntyneille on toteutettu yksityisen sektorin kautta.

Hammashoidon toimintaohje oli AOA:n käsityksen mukaan perustuslain ja kansanterveyslain edellä mainittujen säännösten vastainen sii-

nä, että se velvoitti antamaan kiireellisen hammashoidon vuonna 1956 ja sen jälkeen syntyneille turkulaisille, vaikka kiireellinen hammashoito tulee järjestää kaikille iästä ja asuinpaikasta riippumatta. Ilmoituksensa mukaan Turun kaupungin terveystoimi on kuitenkin ryhtynyt toimenpiteisiin saattaakseen ohjeensa ja käytäntönsä lainmukaisiksi. AOA saattoi käsityksensä Turun kaupungin terveystoimen hammashoidon toimintaohjeiden lainvastaisuudesta Turun kaupungin terveysviraston tietoon.

AOA Paunion päätös 28.8.2001, dnro 2540/4/99

KIRJESALAISUUDEN RIKKOMINEN PSYKIATRISESSA SAIRAALASSA

Kantelukirjoituksen mukaan Niuvanniemen sairaala loukkasi tahdostaan riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olleen potilaan oikeutta luottamukselliseen yhteydenpitoon vireillä olleessa oikeudenkäynnissä tämän oikeudenkäyntiavustajan kanssa. Potilas sai kyllä avata itse oikeudenkäyntiavustajaltaan saamansa kirjeen, mutta kirjeen avaamisen tuli tapahtua hoitajan valvonnassa. Kirjesalaisuutta rikottiin, koska hoitaja vaati kirjeen sisällön nähtäväkseen ja potilas sai kirjeestä käyttöönsä ainoastaan kopion.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ilmeni, että potilaan ja sairaalan hoitajan näkemykset poikkeavat toisistaan siitä, miten potilaan oikeudenkäyntiavustajana toimineen asianajajan potilaalle lähettämän luottamuksellisen viestin sisältö paljastui hoitajalle. Hoitaja ilmoitti valvoneensa sairaalan toimintaohjeiden mukaan potilaalle osoitetun kirjeen avaamisen. Hän totesi, että hän ei tiennyt kirjeen sisällöstä, ennen kuin potilas kertoi siitä hänelle itse. Hoitajan mukaan potilas luovutti kirjeen sairauskertomuksen liitteeksi. Potilaan mukaan kirjesalaisuutta rikottiin, koska henkilöstö vaati kirjeen sisällön luettavaksi ja hän sai kirjeestä käyttöönsä ainoastaan kopion.

Hoitajan antama selvitys oli ristiriidassa potilaan kertoman kanssa. Lisäselvitystä ei ole saatavissa asiasta.

Niuvanniemen sairaalassa tapahtuma-aikaan voimassa olleiden toimintaohjeiden mukaan mielentilatutkittaville tullut posti avattiin tutkittavan itsensä läsnä ollessa. Toimintaohjeissa todettiin edelleen, että tutkittava voi saada itselleen valokopion kirjeestään, mutta alkuperäiset kirjeet hän saa mukaansa vasta sairaalasta lähtiessään. Näissä ohjeissa ei ollut mainintaa kirjeiden säilyttämisestä. Johtavan lääkärin mukaan sairaalassa noudatettava käytäntö oli se, että potilaat luovuttavat yleensä alkuperäiset kirjeensä liitettäviksi sairauskertomukseensa tai säilytettäviksi lukitussa kaapissa. Kirjeen kopioinnilla pyritään estämään huumeiden kulkeutuminen sairaalaan paperiin imeytettynä.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleissa toimintaohjeissa ei siis ollut erotettu mielenterveyslain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettuja oikeusavustajan mielentilatutkittaville osoittamia kirjeitä pykälän 2 momentissa tarkoitetuista muista kirjeistä. Ohjeissa ei myöskään ollut mainintaa mielenterveyslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetuista rajoitusedellytyksistä: Sairaalan ylilääkärillä tai muulla vastaavalla lääkärillä on oikeus tarkastaa tai tarkastuttaa sekä pidättää tarkkailuun otetulle tai hoitoon määrätylle saapuva kirje tai muu lähetys, jos järjestys tai turvallisuus sitä välttämättä vaatii taikka jos on perusteltua aihetta epäillä lähetyksen sisältävän päihteitä tai huumausaineita. Mielenterveyslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettujen kirjeiden tarkastaminen,

tarkastuttaminen tai pidättäminen edellyttää AOA:n käsityksen mukaan aina yksittäistapauksellista harkintaa.

AOA totesi, että mielenterveyslain 28 §:n 3 momentista johtuu, että pykälän 2 momentin rajoitusedellytyksiä kirjesalaisuuteen ei voida soveltaa oikeusavustajan hoitoon määrätylle osoittamiin kirjeisiin tai muihin lähetyksiin ja että oikeusavustajan potilaalle osoittamia lähetyksiä ei siis saa tarkastaa, tarkastuttaa tai pidättää. Mielenterveyslain 28 §:n 3 momentissa korostetaan oikeusavustajien erityisasemaa potilaan itsemääräämisoikeutta rajoitettaessa ja säännöksen tarkoituksena on suojata oikeusavustajan potilaalle osoittamat kirjeet, jotka sisältävät oikeusavustajan ja potilaan välisiä yksityisiä ja luottamuksellisia tietoja.

Potilaan oikeusavustajan ja tämän edustaman asianajotoimiston nimet ja yhteystiedot kävivät selkeästi ilmi potilaalle osoitetun kirjekuoren päällysmerkinnöistä. Kirjeen lähettäjän alkuperää ei AOA:n käsityksen mukaan ollut aiheellista epäillä. Kysymyksessä oli siis ollut mielenterveyslain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettu kirje ja se oli kuulunut perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityisyyden suojan piiriin. Perustuslain ja mielenterveyslain asianomaisista säännöksistä johtuu, että potilaan tulee voida avata tällainen kirje ilman sairaalan hoitohenkilökunnan valvontaa.

Kirjeiden tulee joko jäädä alkuperäisinä potilaalle itselleen tai niitä tulee säilyttää hänen pyynnöstään erillään potilasasiakirjoista siten, että kirjesalaisuus säilyy. Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva perustuslain säännös suojaa sekä viestin lähettäjää että sen vastaanottajaa. Jos sairaala säilyttää kirjettä erillisessä lukollisessa kaapissa potilaan toimeksiannosta, sen tulee huolehtia kirjesalaisuuden säilymisestä.

Johtopäätöksenä AOA totesi, että tapahtuma-aikaan voimassa olleet sairaalan toimintaohjeet mielentilatutkittaville tulevan postin käsittelystä ja niiden mukainen menettely potilaan tapauksessa ovat olleet lainvastaisia.

AOA Paunion päätös 4.9.2001, dnro 1649/4/99

TYÖTERVEYSHUOLLON JA KANSANTERVEYSTYÖN POTILASREKISTERIT TERVEYSKESKUKSESSA

Kantelija arvosteli äitiänsä koskeneiden potilasasiakirjojen laatimista ja sisältöä, potilastietojen luovuttamista ja hoidon viivästymistä. AOA Paunio kiinnitti terveyskeskuksen johtavan lääkärin huomiota potilasasiakirjojen viivytyksettömään laatimiseen ja sairausloman merkitsemiseen potilasasiakirjoihin.

Kantelussa oli kyse myös työterveyshuollon ja kansanterveystyön potilasrekistereistä. Terveyskeskuksessa ei ollut atk-pohjaista potilasrekisteriä. Työterveyshoitajien keräämät potilaskohtaiset tiedot säilytettiin erillisessä muovitaskussa potilaan kansanterveystyön potilaskansiossa. Työterveyslääkärin tekemät kirjaukset tehtiin potilaskansion sairauskertomuslehdille ja mm. laboratoriotulokset olivat yhteisiä kansanterveystyössä käytettävien kertomuslehtien kanssa. Myöhemmin terveyskeskuksessa oli siirrytty atk-pohjaiseen järjestelmään, jossa vain työterveyshuollossa toimivat työntekijät ja terveyskeskuksen lääkärit pääsivät näkemään työterveyshuollon kertomuslehdille merkityt tiedot. Käytäntöä perusteltiin sillä, että on selvästi potilaan ja työnantajan edun mukaista, että työterveyshuollon keräämää terveystietoa voidaan hyödyntää myös kansanterveystyön puolella.

AOA Paunio totesi käsityksenään, että terveydenhuollon toimintayksiköllä voi olla potilastietoja sisältäviä rekistereitä, joilla on eri käyttö-

tarkoitus. Kansanterveystyössä pidetyn potilasrekisterin käyttötarkoitus on potilaan hoito ja sen valvonta. Työterveyshuollon potilasrekisterin käyttötarkoitus on työterveyshuollon toteutus ja sen valvonta. Työterveyshuoltoon sisältyy paitsi vapaaehtoisia, myös lakisääteisiä terveystarkastuksia, joihin työntekijä on velvollinen osallistumaan.

Työterveyshuollossa potilasrekisterit pidetään lähtökohtaisesti työnantajittain. Tiedot kerätään työnantajan kanssa tehdyn sopimuksen toteutuksessa eikä terveyskeskuksella ole tietoihin sellaista määräysvaltaa, että niitä voitaisiin käyttää kansanterveystyössä ja päinvastoin ilman potilaan yksilöityä ja pääsääntöisesti kirjallista suostumusta. Työterveyshuollossa asioivan tulee voida luottaa siihen, että toisaalta kansanterveystyön potilasrekisteriin, toisaalta työterveyshuollon rekisteriin talletetaan vain niitä tietoja, joiden osalta hänen kohdallaan täyttyy henkilötietolaissa vaadittu asiallinen yhteys.

Johtavan lääkärin huomiota kiinnitettiin siihen, että niillä terveyskeskuksen henkilöstöön kuuluvilla, jotka osallistuvat potilaan hoitoon, tulee olla erilliset käyttöoikeudet työterveyshuollon rekisteriin ja kansanterveystyön potilasrekisteriin. Käytännön toiminnassa tulee myös huolehtia siitä, ettei toisen rekisterin tietoja luovuteta tai käytetä toisessa toiminnassa ilman potilaan suostumusta.

AOA Paunion päätös 24.10.2001, dnro 2790/4/99

PUHALLUSKOKEESTA KIELTÄYTYMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että hänet on viety verikokeeseen vain, koska hän kieltäytyi puhalluskokeesta ja vaikka häntä ei epäilty rikoksesta (vesiliikennejuopumuksesta). Vielä kantelija arvosteli sitä, että terveyskeskus laskutti häntä pakolla toteutetusta käynnistä.

Selvitysten mukaan Suomenlahden merivartioston partio tapasi kantelijan moottoriveneilemästä Hangon edustalla. Kantelijan veneen varusteet tarkastettiin ja häntä pyydettiin useaan otteeseen puhaltamaan alcometriin, mistä kantelija kieltäytyi. Tämän jälkeen kantelija veneineen vietiin satamaan, josta poliisipartio vei kantelijan Hangon terveyskeskukseen, jossa otettiin verikoe. Verinäytteestä ei löytynyt alkoholia. Terveyskeskus laskutti kantelijaa terveyskeskuskäynnistä, koska tämä oli ulkopaikkakuntalainen.

AOA Rautio totesi, että pakkokeinolain esitöiden mukaan paitsi puhalluskoe myös siitä kieltäytymisen vuoksi toimitettava henkilönkatsastus (käytännössä siis verikoe) voi kohdistua myös henkilöön, jota ei epäillä rikoksesta. Kysymys on lainsäätäjän tietoisesta ratkaisusta: puheena oleva lainkohta ei siis edellytä minkäänasteista rikosepäilyä. AOA:n käsityksen mukaan lainsäätäjä on päätynyt tähän ratkaisuun liikennevalvonnan tehokkuuden turvaamiseksi. Toisaalta tilanteessa on aina valinnanvaraa: kiellettyjä aineita nauttimaton voi aina välttää verikokeen suostumalla erittäin vähän yksilönvapautta rajoittavaan puhalluskokeeseen.

Vaikka laki ei rikosepäilyä edellytäkään, poliisilla ei AOA:n mukaan myöskään ole velvollisuutta viedä jokaista kieltäytyjää verikokeeseen. AOA korosti myös, että virkamies ei saa määrätä puhalluskokeesta kieltäytyjää verikokeeseen mielivaltaisesti esimerkiksi vain siitä syystä, että tämä käyttäytyy ärsyttävästi.

Merivartioston partio vetosi selvityksessään puhalluskokeesta kieltäytymisen lisäksi kantelijan epänormaaliin käytökseen ja siihen, että päihtymyksen merkkien havaitseminen merellä voi olla varsin vaikeaa (tuuliset olosuhteet, alusten keinunta ym.). AOA katsoi, ettei merivartioston partio eikä poliisi olleet menetelleet tavalla,

joka olisi antanut aihetta toimenpiteisiin.

Terveyskeskuksen perimän maksun osalta AOA katsoi, että käyntimaksu voidaan periä ainoastaan avosairaanhoidon lääkäripalveluista ja että maksua ei voi periä muista kuin sairaanhoidollisista käynneistä. Tällaisesta ei kantelijan kohdalla ollut kysymys. Hänellä ei ollut valinnanvaraa, kun poliisi tehtävänsä suorittamiseksi toi hänet terveyskeskukseen. Kun perustusturvalautakunta oli poistanut ko. laskun aiheettomana, AOA piti riittävänä, että hän saattoi käsityksensä Hangon terveyskeskuksen menettelyn virheellisyydestä terveyskeskuksen ylilääkärin tietoon.

AOA Raution päätös 17.12.2001, dnro 2486/4/99

TERVEYDENHUOLLON OIKEUSTURVAKESKUKSEN TOIMIVALTA

Kantelukirjoituksen mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskus toimi oikeudettomasti ja ylitti toimivaltansa, kun se otti käsiteltäväkseen kantelukirjoituksen, joka kohdistui professorin yleisiin lääketieteen lainalaisuuksiin liittyviin kannanottoihin, jotka hän oli esittänyt Helsingin raastuvanoikeudessa ns. tupakkaoikeudenkäynnissä antamassaan todistajankertomuksessa ja asiantuntijalausunnossa. Oikeusturvakeskus menetteli kantelukirjoituksen mukaan oikeudettomasti ja ylitti toimivaltansa myös tehdessään professorista rikosilmoituksen Helsingin kaupunginviskaalinvirastolle.

Rikosilmoitus johti oikeudenkäyntiin professoria vastaan. Käräjäoikeus hylkäsi rangaistusvaatimukset, eikä hovioikeus muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua. Korkein oikeus ei kesällä 2001 antanut valituslupaa asianomistajille. Oikeusasiamies ratkaisi oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen menettelyn osalta, kun asian käsittely tuomioistuimissa oli päättynyt.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

AOA:n mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ei olisi pitänyt ottaa tutkittavakseen kantelukirjoitusta, joka koski Helsingin yliopiston anatomian professorin Helsingin raastuvanoikeudessa ns. tupakkaoikeudenkäynnissä antamaa todistajankertomusta ja asiantuntijalausuntoa, eikä tehdä sen perusteella rikosilmoitusta professorista.

Ns. tupakkaoikeudenkäynnissä vuonna 1992 eräs henkilö vaati tupakkayhtiöiltä korvauksia tupakoinnista aiheutuneiksi väitetyistä sairauksista. Oikeudenkäynnissä käsiteltiin kantajan sairauksien ja vuosikymmenten tupakoinnin mahdollisia yhteyksiä sekä yleisesti myös sitä, onko tupakoinnin ja syövän välinen yhteys tieteellisesti osoitettu. Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle (aikaisemmin sosiaali- ja terveyshallitus) tehty kantelu kohdistui professorin oikeudenkäynnissä esittämiin kannanottoihin lääketieteen lainalaisuuksista. Tuon kantelun mukaan professorin lausunnot olivat sisällöltään vääriä, eikä tämä ollut noudattanut lääkärin velvollisuuksia koskevia säännöksiä.

AOA totesi kannanotossaan, että kun asiantunteva todistaja esittää oikeudessa oman näkemyksensä tupakan vahinkoa aiheuttavista ominaisuuksista yleensä, kysymys ei ole lääkärintoimen harjoittamisesta annetussa laissa tarkoitetusta lääkintölaillisesta todistuksesta. Kannanottonsa professori oli esittänyt tiedemiehenä ja tutkijana. Hänen menettelyynsä kohdistunut kantelu ei siis koskenut lääkärintoimen harjoittamista. AOA:n käsityksen mukaan professoria koskeneen kantelun tutkiminen ei siten olisi lääkärintoimesta annetun lain mukaan kuulunut Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle. Näin

oli varsinkin sen jälkeen, kun kantelija oli vastineessaan rajannut kantelunsa koskemaan nimenomaan ja yksinomaan niitä yleisiä lääketieteen lainalaisuuksia, joita professori oli oikeudessa esittänyt asiantuntevana todistajana.

AOA:n käsityksen mukaan ei ole kuitenkaan aina yksiselitteistä vetää rajaa sen suhteen, milloin on kysymys lääkärintoimen harjoittamiseen liittyvästä lääketieteellisen tiedon soveltamisesta, milloin tiedemiehen esittämistä yleisistä lääketieteen lainalaisuuksista. Tämän rajanvedon vaikeus kävi ilmi myös molemmissa kanteluasioissa esitetyistä, oikeusturvakeskuksen toimivaltaa koskevista eriävistä näkemyksistä.

AOA muistutti, että oikeusvaltiossa viranomaisen on toiminnassaan noudatettava lakia, ja yksilön on voitava luottaa siihen, ettei hän lain puitteissa toimiessaan joudu odottamattomien seuraamusten kohteeksi. Oikeusvaltioperiaatteisiin kuuluu velvollisuus käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määrätty käytettäväksi.

AOA Paunion päätös 31.12.2001, dnro 965/4/98

OPIOIDIRIIPPUVAISTEN POTILAIDEN OIKEUS LÄÄKKEELLISEEN VIEROITUS- JA KORVAUSHOITOON

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin sitä, että Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit eivät olleet vuonna 1999 järjestäneet opioidiriippuvaisille henkilöille vieroitus- tai korvaushoitoa buprenorfiinia sisältävällä lääkevalmisteella tarvetta vastaavasti. Kaupungeille oli tehty kyselyjä ja muistutuksia hoidon järjestämisestä. Potilaiden ja heidän läheistensä toimenpiteistä huolimatta vieroitushoitoon tarkoitettuja hoitopaikkoja on kirjoituksen mukaan ollut liian vähän. Edes hoidon tarpeen arvioon ei kirjoituksen mukaan ollut mahdollista päästä.

Kirjoituksen mukaan korvaushoitoa buprenorfiinilla ei ollut järjestetty lainkaan, vaikka kyseinen lääkevalmiste oli jo vieroitusvaiheessa osoittautunut potilaalle sopivaksi. Kaupungeissa ei ollut vaihtoehtoa metadonihoidolle vieroitushoidosta korvaushoitoon siirryttäessä. Kirjoituksen mukaan potilaan itsemääräämisoikeutta näiltä osin ei ollut kunnioitettu.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ilmeni, että Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungeissa käytettiin kantelukirjoituksessa tarkoitettuna ajankohtana opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoidossa ainoastaan metadonia vaikuttavana aineena sisältävää lääkevalmistetta.

AOA:n käsityksen mukaan erikoissairaanhoitolain, päihdehuoltolain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain asianomaiset säännökset sekä sosiaali- ja terveysministeriön määräykset opioidiriippuvaisten potilaiden lääkkeellisestä hoidosta eivät merkinneet sitä, että opioidiriippuvaisella potilaalla olisi ollut subjektiivinen oikeus saada korvaushoitoa buprenorfiinia vaikuttavana aineena sisältävää lääkevalmistetta käyttäen.

Selvityksen perusteella opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoito buprenorfiinilla ei ollut tuolloin käytössä hoitomuotona. Ministeriön antaman lausunnon mukaan Suomessa käytettiin tuolloin buprenorfiinia vieroitushoidossa ja metadonia korvaushoidossa. Levasetyylimetadolia ei käytetty ollenkaan. Hoidon saaminen nyt kysymyksessä olevissa tapauksissa kuten yleensäkin terveyden- ja sairaanhoidossa oli riippuvainen siitä, pitikö potilaan hoidosta vastaava lääkäri hoitoa lääketieteellisesti perusteltuna. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lää-

ketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana voimassa olleet ministeriön määräykset opioidiriippuvaisten potilaiden lääkkeellisestä hoidosta eivät AOA:n näkemyksen mukaan velvoittaneet korvaushoidon järjestämiseen buprenorfiinia sisältävää lääkevalmistetta käyttäen. Tämän vuoksi hän ei katsonut, että Helsingin, Espoon tai Vantaan kaupungit olisivat menetelleet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa, kun ne eivät järjestäneet opioidiriippuvaisten potilaidensa korvaushoitoa buprenorfiinia sisältävällä lääkevalmisteella.

Mitä tuli Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen selvityksessään viittaamaan huumausainelain 3 §:n yleiskieltoon, ja siihen, että buprenorfiini saatettaisiin tulkita sen luovuttamiseksi huumekäyttöön, AOA totesi, että huumausainelain mukaan huumausaineen tuotanto, valmistus, maahantuonti, maastavienti, jakelu, kauppa, hallussapito ja käyttö on kielletty muihin kuin lääkinnällisiin, tieteellisiin taikka huumausainerikosten ehkäisemistä tai tutkintaa edistäviin tarkoituksiin. Jos buprenorfiinia käytetään sosiaali- ja terveysministeriön määräysten mukaisesti opioidiriippuvaisen potilaan lääkkeellisessä hoidossa, kysymyksessä on aineen luovuttaminen ja käyttäminen nimenomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin eikä sitä silloin voida AOA:n käsityksen mukaan pitää sen luovuttamisena huumekäyttöön. Tämän käsityksensä hän saattoi Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön osalta AOA totesi, että ministeriö oli antamissaan määräyksissä sallinut buprenorfiinin käytön opioidiriippuvaisten potilaiden korvaushoidossa. Tämä merkitsi hänen käsityksensä mukaan sitä, että kyseinen hoitomuoto oli voitava tulkita lääketieteellisesti hyväksyttäväksi hoitomuodoksi. Tästä huolimatta ministeriö totesi AOA:lle antamassaan lausunnossaan, että korvaushoito buprenorfiinilla ei kuitenkaan tuolloin ollut maailmanlaajuisesti lääketieteellisesti hyväksyttävä hoitomuoto. Ministeriön lausunnossaan esittämä käsitys oli AOA:n käsityksen mukaan ristiriidassa tuolloin voimassa olleiden määräysten kanssa, minkä käsityksensä hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

AOA Paunion päätös 31.12.2001, dnro 1795/4/99

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat nimenomaan oikeusasiamiehelle. Käytännössä oikeusasiamies on siten maassamme ainoa puolustusvoimien ulkopuolinen varusmiesten ja muiden sotilashenkilöiden oikeuksien valvoja. Kansainvälisesti vertailtaessa on melko harvinaista, että puolustusvoimiin ja sotilasorganisaatioihin ylipäänsä kohdistuu tällaista riippumatonta ulkopuolista valvontaa.

Oikeusasiamiehen kansliassa on sotilasasioihin luettu kuuluvaksi myös rintamasotilastunnuksia samoin kuin sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta koskevat asiat. Sen sijaan sotilasvammaasiat on tilastoitu sosiaaliturvan piiriin. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSIA YM.

Valtioneuvosto antoi 13.6.2001 eduskunnalle selonteon ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001” (VNS 2/2001 vp.). Selontekoon liittyvät organisaatiomuutokset merkitsevät mm. sitä, että Varsinais-Suomen Ilmatorjuntarykmentti ja Hangon Rannikkopatteristo sekä viisi asevarikkoa tullaan lakkauttamaan. Kymen Jääkäripataljoonan ilmatorjuntakoulutus siirretään Karjalan Prikaatiin.

Puolustusvoimien päällystön koulutusjärjestelmä uudistettiin 1.8.2001 lakkauttamalla opistoupseerien koulutus ja siirtymällä upseerien yhtenäiseen akateemiseen koulutusohjelmaan. Maanpuolustusopiston tilalle perustettiin Maasotakoulu, jossa suoritetaan mm. kaikki maavoimien upseerien perusopinnot. Koulutusuudistus on tuonut mukanaan myös määräajaksi täytettävät alemmat upseerinvirat.

Kertomusvuoden alusta tuli voimaan sotilasrikoksia koskevan rikoslain 45 luvun muutos (559/2000), jossa yhteydessä poistettiin mm. sotilaiden poliittista toimintaa koskeva kriminalisointi. Sen ei katsottu olevan sopusoinnussa sananvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kanssa.

Sotilasoikeudenkäyntilain 1.5.2001 voimaan tulleen muutoksen (1115/2000) johdosta syyttäjäntehtävät sotilasoikeudenkäyntiasioissa siirtyivät puolustusvoimien omilta sotilaslakimiehiltä siviilisyyttäjien hoidettaviksi. Tätä uudistusta oli myös oikeusasiamiehen taholta suositeltu, koska se merkitsi sotilasoikeudenhoidon riippumattomuuden lisääntymistä. Sotilasrikosasioissa syyttäjinä toimivilla kihlakunnansyyttäjillä on nykyään toimivalta koko maan alueella. Saatujen tietojen mukaan uudistus on sujunut vaikeuksitta.

SOTILASASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitok-

sen vakinainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet selvästi keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän kohteluunsa tai heille määrättyihin kurinpitoseuraamuksiin. Huomattava osa kanteluista koskee lääkintähuoltoa ja erityisesti sairaiden varusmiesten kohtelua. Silloin tällöin on kanneltu myös simputusilmiöistä. Simputusperinteet vaikuttavat enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta. Varusmiehen kantelu voi koskea myös siviilielämään ja erityisesti taloudellisiin huoliin liittyviä asioita. Useissa tapauksissa oikeusasiamies ottaa varusmiesten asioita selvitettäväkseen varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat myös palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyllä ratkaistavista asioista, mutta näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Varusmiesten päivärahaa, toimeentulotukea tai muita taloudellisia asioita koskevissa kysymyksissä ei laillisuusvalvoja ole juuri voinut auttaa. Varusmiesten sosiaalisen aseman parantaminen kuuluu pikemminkin poliittisille päättäjille.

Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät useimmiten pakkosiirtoihin sekä palkkoihin ja muihin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämäntyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä voinut puuttua.

Sotilasasioita ratkaistiin kertomusvuonna vain 39 kpl eli vähemmän kuin aikaisempina vuosina. Noin puolet kanteluista oli varusmiesten tekemiä. Myös rintamasotilastunnuksia koskevia kanteluita tehtiin edelleen. Rintamasotilastunnushakemukset on yleensä hylätty joko sillä perusteella, että riittävää selvitystä tunnukseen oikeuttavasta sota-aikaisesta palveluksesta ei ole esitetty, tai sen vuoksi, että hakemus on tehty vasta rintamasotilastunnuksesta annetussa asetuksessa asetetun viimeisen määräajan eli 31.12.1994 jälkeen. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehellä ei ole yleensä ollut mahdollisuuksia puuttua asiaan. Huomiota on kuitenkin kiinnitetty yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen.

VARUSKUNTATARKASTUKSET

Varuskuntiin tehtävät tarkastukset ovat aina olleet tärkeä osa sotilasasioihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Varuskuntatarkastuksia on viime vuosina pyritty tehostamaan ja ajallisesti tiivistämään. Tärkeintä on ollut tarjota nimenomaan varusmiehille tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Vakinaiselle henkilökunnalle keskustelutilaisuuksia on järjestetty varuskuntatarkastusten yhteydessä vain eri pyynnöstä tai ajan muuten salliessa. Varusmiesten kanssa käydyillä keskusteluilla on sekä symbolinen että ennalta ehkäisevä merkityksensä. Suurissa varuskunnissa on tosin ollut hankalaa löytää sellaisia aikoja ja puitteita, joissa kaikilla varusmiehillä olisi yhtäläinen tilaisuus tulla tapamaan oikeusasiamiestä. Oikeusasiamies on kuitenkin korostanut, että nämä tapaamiset tulisi järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista. Tässä on joskus ilmennyt ongelmia, jos varusmiehen on esimerkiksi tarvin-

nut pyytää vapautusta muusta palveluksesta voidakseen tavata oikeusasiamiestä.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa on usein tullut esille asioita, jotka oikeusasiamies ottaa henkilökuntaan kuuluvien esimiesten kanssa puheeksi tarkastuksen ns. loppukeskustelussa. Monet pienehköt ongelmat tulevat jo tällä hoidetuiksi. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies käynnistää tarkastuksen jälkeen erillisen selvityksen tai esitutkinnan.

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat maininneet oikeusasiamiehelle usein myös sellaisista epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole jostain syystä halunneet kertoa. Oikeusasiamies on osallistunut vuosittain valtakunnallisille varusmiestoimikuntapäiville. Myös papin ja sosiaalikuraattorin kanssa käydyt keskustelut ovat olleet tärkeitä.

PALVELUSTURVALLISUUS

Tarkastusten yhteydessä pyrittiin kertomusvuonna keskittymään erityisesti varusmiesten kohteluun ja palvelusturvallisuuteen liittyviin kysymyksiin. Varusmiesten tiivistetty palvelusaika- ja koulutusjärjestelmä on koettu tiukkatahtiseksi. Tämän on epäilty olevan omiaan lisäämään onnettomuusriskiä sekä palveluksessa että myös lomamatkoilla. On kysytty, jääkö varusmiehille maastoharjoitusten yhteydessä enää tilaisuutta riittävään lepoon. Oikeusasiamies joutui kertomusvuonnakin puuttumaan useisiin varusmiesten palvelusturvallisuuteen liittyneisiin tapauksiin.

Oikeusasiamies on korostanut, että kovilla panoksilla suoritettavien taisteluammuntojen lisääminen ei saa tapahtua varusmiesten palvelusturvallisuuden kustannuksella. Asevelvollisten tulee voida luottaa siihen, että asianmukaisen koulutuksen saanut puolustusvoimien henkilökunta huolehtii heidän henkilökohtaisesta turvallisuudestaan myös vaarallisissa koulutustilanteissa. Varusmiesten kouluttajilla on erityinen vastuu siitä, ettei henkilövahinkoja tapahdu.

Pääesikunnan koulutusosastolle otettiin 1.2.2001 lukien päätoiminen palvelusturvallisuusupseeri. Hänen tehtävänään on mm. koordinoida varomääräysten valtakunnallista kehittämistä sekä käsitellä onnettomuuksista ja vaaratilanteista kerättyä tietoa.

SOTILASTERVEYDENHUOLTO

Palveluksen tiivistämisestä huolimatta eivät varusmiesten rasitusmurtumat sekä muut tuki- ja liikuntaelinten vammat näytä merkittävästi lisääntyneen. Kantahenkilökunnan kohdalla suurimpana terveysvaarana pidettiin kuulovaurioita aiheuttavaa melua. Myös varusmiesten huumeiden käytön kerrottiin lisääntyneen.

Kertomusvuonna varusmiespalveluksen keskeytti kaikista palveluksensa aloittaneista 9,2 % eli hieman edellisvuosia enemmän (8,9 % vuonna 2000 ja 8,6 % vuonna 1999). Etelä-Suomen varuskuntien keskeytysluvut olivat korkeimmat. Keskeytyslukujen alentamiseksi on kutsuntaikäisten palveluskelpoisuutta pyritty kutsunnoissa arvioimaan aiempaa tarkemmilla lääkärin haastatteluilla. Monet oikeusasiamiehelle osoitetut kantelut ovatkin koskeneet varusmiesten palveluskelpoisuuden arviointia.

SOTILASOIKEUDENHOITO

Varuskuntatarkastusten yhteydessä tarkastetaan yleensä myös kurinpitoasiakirjat. Kanteluissa onkin usein kiinnitetty huomiota sotilasri-

kosten esitutkintaan ja sen puolueettomuuteen. Oikeusasiamies on korostanut esimiehen olevan viime kädessä vastuussa siitä, etteivät hänen komennossaan olevat alaiset syyllisty epäasiallisuuksiin. Sotilaskurinpitojärjestelmän julkisen luotettavuuden kannalta on tärkeää välttää sellaisen vaikutelman antamista, ettei kurinpitoesimiehen päätöksenteko perustuisi objektiiviseen harkintaan. Joskus on arvosteltu myös sitä, ettei epäiltyä sotilasrikosta ole saatettu tavallisen poliisin tutkittavaksi. Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain mukaan tulee näin menetellä, mikäli tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarkastukset 2001

Uudenmaan Prikaati	24.1.2001
Karjalan Prikaati	6.9.2001
Savon Prikaati	7.9.2001
Lapin Ilmatorjuntarykmentti	3.12.2001
Lapin lennosto	3.12.2001

LAUSUNTO

SOTILASRIKOSTEN ESITUTKINTA

Pääesikunnan oikeudellinen osasto pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa sotilasrikosten esitutkintaa koskevasta pysyväisohjeluonnoksesta. Antamassaan lausunnossa OA Lehtimaja korosti mm. esitutkinnan puolueettomuuden tärkeyttä. Esimerkiksi varusmiesesimiesten ”ylilyöntejä” tutkittaessa pitäisi aina selvittää myös heihin kohdistuneessa valvonnassa mahdollisesti ilmenneet puutteet. Tällaisten asioiden tutkintaa ei saisi sen vuoksi uskoa varusmiesten valvonnasta vastaavalle esimiehelle. Esitutkinta olisi syytä jo alkuvaiheessa saattaa riippumattoman tahon hoidettavaksi.

On myös vältettävä sellaisen vaikutelman antamista, että epäillyn puolustusta pyrittäisiin esimiesten taholta jotenkin ohjailemaan tai manipuloimaan. Tästä syystä kuulustelijan on syytä olla varovainen hyvääkin tarkoittavien neuvojen antamisessa. Jokaisella sotilasrikoksesta epäillyllä on oikeus puolustautua haluamallaan tavalla.

Edelleen OA tähdensi sitä, että joukko-osastojen oikeusupseerien tulisi olla selvillä esitutkinnan kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan kannalta keskeisistä lain säännöksistä. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, ettei rikoksesta epäillylle ehdotuksen mukaan annettavaa ”lomakieltoa” voida käyttää poistumiskiellon tapaisen rangaistuksena.

OA Lehtimajan kirje Pääesikunnalle 31.8. 2001, dnro 1645/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VARUSMIEHEN PALVELUSKELPOISUUDEN ARVIOINTI

Oikeusasiamiehen pohjois-suomalaisessa joukko-osastossa suorittaman varuskuntatarkastuksen yhteydessä sotilasylilääkäri kertoi varusmiehestä, jonka hän oli heti palveluksen alussa esittänyt siirrettäväksi D-luokkaan eli pysyvästi vapautettavaksi kaikesta palveluksesta myös sodan aikana. Varusmies oli ennen palvelukseen astumistaan ollut kolarissa, jossa hänelle oli tullut aivoruhje. Tästä johtuen hänellä oli havaittu taipumusta väkivaltaisuuteen. Hänet oli tuomittu mm. pahoinpitelystä. Sotilasylilääkärin mielestä asianomaisen henkilön läsnäolo oli vaaraksi sotilasyhteisössä, jossa käsiteltiin päivittäin aseita. Sotilaslääninkomentajan teke-

mällä päätöksellä varusmies oli myöhemmin kuitenkin siirretty E-luokkaan eli vapautettu palveluksesta vain toistaiseksi eli kolmeksi vuodeksi. Lopulta hänet oli siirretty palveluskelpoisuusluokkaan C eli vapautettu kokonaan rauhan ajan palveluksesta.

Sotilasylilääkärin epäilyn mukaan palveluskelpoisuuden arviointiin oli saattanut tässä tapauksessa vaikuttaa se, että varusmiehen isä, joka palveli upseerina puolustusvoimissa, oli ollut tämän asian johdosta yhteydessä sotilaslääänin esikuntaan. Lääkärintarkastuskorttiin tehdyn merkinnän mukaan varusmiehen isä oli ollut puhelimitse yhteydessä myös asianomaisen joukko-osaston lääkäriin ja sanonut, että hänen poikansa ”olisi saatava pidempään yrittää”.

Pääesikunnan mukaan varusmiehen isän yhteydenotot eivät kuitenkaan olleet vaikuttaneet palveluskelpoisuuden arviointiin. Puolustusvoimien sotilasylilääkärin lausunnon mukaan lääkärit saattoivat perustellusti päätyä erilaisiin arvioihin saman henkilön palveluskelpoisuudesta. Hänen mukaansa tässä tapauksessa palveluskelpoisuusluokka E saattoi tulla kyseeseen yhtä perustellusti kuin palveluskelpoisuusluokka D. Varusmiesten omaisten yhteydenotot tarkastuksen suorittaneisiin lääkäreihin ovat pääsääntöisesti kyselyjä, joissa tiedustellaan palveluskelpoisuutta koskevan päätöksenteon perusteita pyrkimättä kuitenkaan vaikuttamaan itse ratkaisuihin. Vain muutamassa tapauksessa yhteydenotot olivat ylilääkärin mukaan olleet luonteeltaan sellaisia, että ne olisi voitu tulkita epäasiallisiksi vaikuttamisyrityksiksi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiassa ei ollut osoitettavissa, että varusmiehen isän yhteydenotto olisi tosiasiallisesti vaikuttanut hänen poikansa palveluskelpoisuuden arviointiin sotilaslääänin esikunnassa. Lääkärintarkastuskorttiin tehtyjen merkintöjen perusteella voitiin kuitenkin epäillä, että varusmiehen isä oli pyrkinyt vaikuttamaan poikansa palveluskelpoisuuden määrittelyyn. Sotilaslääänin esikunnassakin asiaa oli asiakirjoihin siellä käsin tehtyjen muistiinpanojen perusteella selvitetty tarkemmin nimenomaan sen vuoksi, että kyseessä oli ollut ”upseerin poika”.

Varusmiesten palveluskelpoisuutta koskevien ratkaisujen objektiivisuus kaikissa ja varsinkin puolustusvoimien henkilökunnan omaisten asioissa tulee pystyä takaamaan. Puolustusvoimien toiminnan uskottavuuden kannalta on tärkeää, ettei edes epäilyjä henkilökunnan omaisten erityiskohtelusta pääse syntymään. Henkilökunnalle tulee korostaa, etteivät painostukseksi tai muuten epäasiallisiksi vaikuttamisyrityksiksi tulkittavat yhteydenotot saa vaikuttaa asevelvollisia koskeviin päätöksiin. OA saattoi tämän käsityksensä Pääesikunnan ja muiden asiassa selvityksiä antaneiden tietoon.

OA Lehtimajan päätös 23.2.2001, dnro 2582/2/98

VARUSMIESTEN LOMIEN PERUUTTAMINEN

Oikeusasiamiehen suorittaman varuskuntatarkastuksen yhteydessä Kainuun Prikaatin varusmiehet arvostelivat komppanian päällikkönä toiminutta kapteenia, joka oli koulutuksellisista syistä peruuttanut varusmiehille työhaastatteluja varten myönnettyjä lomia ja kutsunut yhden kuntoisuuslomalle jo lähteneen varusmiehen takaisin varuskuntaan. Varusmiehet kertoivat myös, että oikeusasiamiehen puheena olevasta tarkastuksesta oli puutteellisesti tiedotettu etukäteen.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Pääesikunnan ohjeen mukaan varusmiehen loma tai vapaa voidaan keskeyttää, mikäli varusmies joutuu sotilaallisen tai yleisen järjestyksen rikkomisesta poliisin huostaan tai päävartioon. Ohje ei sisällä muuta perustetta jo myönnetyn loman peruuttamiseen. Esimerkiksi pelkkä koulutuksellinen syy ei ole riittävä peruste jo myönnetyn loman peruuttamiseen tai keskeyttämiseen. OA:n mielestä kapteeni oli menetellyt lomaohjeen vastaisesti lomat peruuttaessaan. Hän kiinnitti kapteenin huomiota vastaisen varalle lomaohjeen noudattamiseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen varuskuntatarkastuksia koskevan Pääesikunnan ohjeen mukaan varusmiehille on etukäteen tiedotettava heidän mahdollisuudestaan tavata oikeusasiamies tarkastuksen yhteydessä. Oikeusasiamiehen tapaamismahdollisuudesta on mainittava kunkin yksikön viikko- ja päiväpalvelusohjelmassa ja huolehdittava siitä, ettei kyseiseen aikaan yleensä järjestetä varusmiehille muuta varsinaista palvelusta.

Kainuun Prikaatin kahden komppanian viikko-ohjelmassa ei ollut mainintaa oikeusasiamiehen tapaamismahdollisuudesta. Tämä oli ollut ohjeen vastaista. Tiedotteet asiasta olivat kuitenkin olleet yksiköiden ilmoitustauluilla. OA kiinnitti prikaatin komentajan huomiota Pääesikunnan ohjeen noudattamiseen.

OA Lehtimajan päätös 27.2.2001, dnro 2528/2/98

TYÖILMAPIIRIKYSELY JA TERVEYSTIETOJEN SALASSAPITO

Keski-Suomen sotilaslääninesikunnan entinen toimistosihteeri kertoi esikunnan järjestelyosaston osastopäällikkönä toimineen majurin vaatineen häntä allekirjoittamaan esikunnassa järjestettyyn työilmapiirikyselyyn annettavan vastauksen omalla nimellään. Kantelija oli kieltäytynyt vastaamasta kyselyyn, koska siinä oli hänen mielestään tiedusteltu liian henkilökohtaisia asioita. Hän kertoi joutuneensa asian johdosta sairauslomalle. Tällöin myös kantelijan sairauslomadiagnoosi oli vaadittu nähtäväksi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Työilmapiirikysely

Puheena olevassa työilmapiirikyselyssä esitetyt kysymykset olivat koskeneet työntekijän henkilökohtaisia mielipiteitä ja myös hänen vapaa-aikansa käyttöä. Mikäli työntekijälle esitettiin tämäntyyppisiä kysymyksiä, olisi niihin vastaamisen tullut OA:n mielestä olla vapaaehtoista. On tällaisen kyselyn tarkoituksen vastaista, jos siihen vastaamisesta tehdään pakollinen. Työilmapiirikyselyn tavoitteenahan pitäisi olla työyhteisön toiminnan kehittäminen. Sotilasorganisaatiossa näyttää olevan vaarana, että työilmapiirikyselystä ei ole mahdollista ainakaan käytännössä kieltäytyä.

OA katsoi, että majuri oli loukannut kantelijan oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämään vaatiessaan tätä omalla nimellään vastaamaan työilmapiirikyselyn henkilökohtaisiinkin kysymyksiin.

Terveystietojen salassapito

Majuri oli myöntänyt pyytäneensä terveydenhuollon yhdyshenkilönä toimineelta toimistosihteeriltä nähtäväkseen kantelijasta sairauslomaa varten tehdyn diagnoosin, joskaan hänelle ei ollut sitä näytetty. Majurilla ei ollut esimiesasemansa perusteella oikeutta vaatia tietoa tästä salassa pidettävästä terveystiedosta. Majuri oli OA:n mielestä menetellyt lainvastaisesti tätä tietoa toimistosihteeriltä vaatiessaan.

Majurin oikeusasiamiehelle antama selvitys

Virkamiehen on valtion virkamieslain mukaan suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti. Hänen on myös käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamieheltä vaaditaan harkintakykyä ja tyylitajua sanavalinnoissaan.

OA:n mielestä majurin tässä kanteluasiassa antama selvitys ei ollut sanavalinnoiltaan kaikilta osin harkittu. Hän piti tässä yhteydessä asiattomina majurin viittauksia sellaisiin kuulopuheisiin, joissa oli esitetty kantelijan henkilöön kohdistuvia kielteisiä arvioita ja jotka majurin mielestä todistivat kantelijan ”yhteistyökyvyttömyydestä”.

Toimenpiteet

OA kiinnitti majurin huomiota vastaisen varalle työntekijöiden terveystietojen salassapitoon sekä virkamieheltä edellytettävään asiallisuuteen annettaessa selvityksiä kanteluiden johdosta. Hän saattoi lisäksi majurin ja Pääesikunnan tietoon käsityksensä työilmapiirikyselyihin vastaamisen vapaehtoisuudesta.

OA Lehtimajan päätös 28.2.2001, dnro 899/4/98

AUTONTARKASTAJAN VALTAKIRJAHAKEMUKSEN KÄSITTELY

Yliluutnantti kanteli Läntisen maanpuolustusalueen johtavana ajoneuvotarkastajana toimineen insinöörimajurin menettelystä kantelijan autontarkastajan valtakirjahakemusta käsiteltäessä. Hakemus oli jo vuonna 1993 toimitettu Pääesikunnasta ”toimenpiteitä varten” insinöörimajurille, joka ei kantelijan useista tiedusteluista huolimatta ollut kuitenkaan suostunut tekemään asialle mitään.

Antamassaan selvityksessä insinöörimajuri katsoi, että hanketta ei ollut pantu vireille Pääesikunnan pysyväisohjeen mukaisesti eikä tuolloin sitä paitsi ollut autontarkastajien tarvetta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hakemusasia oli joka tapauksessa tullut vireille ja asiakirjat oli toimitettu asian ratkaisevalta viranomaiselta eli Pääesikunnalta insinöörimajurille toimenpiteitä varten. Insinöörimajurin olisi tullut lähettää asiakirjat takaisin Pääesikuntaan omalla lausunnollaan varustettuna tai ainakin ilmoittaa kielteisestä ratkaisustaan kirjallisesti sekä Pääesikuntaan että kantelijalle. Riittävänä ei voitu pitää sitä, että asiaa oli ainoastaan suullisesti selostettu kantelijalle, vaikka tämä oli nimenomaan pyytänyt asian virallista käsittelyä. Insinöörimajuri oli OA:n mielestä menetellyt asiassa vastoin hyvän hallinnon periaatteita.

Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon asiaa koskeneen pysyväisohjeen tulkinnanvaraisuus sekä myös Pääesikunnan insinöörimajurille osoittaman saatekirjelmän epäselvyys. OA katsoi olosuhteet huomioon ottaen riittäväksi kiinnittää insinöörimajurin huomiota vastaisen varalle siihen, että hyvä hallintotapa edellyttää viranomaisen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemista ilman aiheetonta viivytystä.

OA Lehtimajan päätös 8.5.2001, dnro 1260/4/99

POTILASASIAKIRJOJEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY

Kantelija arvosteli Lapinjärven siviilipalveluskeskusta mm. siitä, että siviilipalvelusmiehille suoritettavia huumetestejä koskevista siviilipalvelusmiesten terveystiedoista saavat tietoja

myös sellaiset henkilöt, joilla ei ole tähän oikeutta.

Saadun selvityksen mukaan mm. huumetestiin suostuneen siviilipalvelusmiehen negatiivinen testitulos merkitään hänen terveydentilaansa koskevaan lääkärintarkastuskorttiin Lapinjärven siviilipalveluskeskuksessa. Lääkärintarkastuskortteja säilytetään keskuksessa lukitussa tilassa. Näitä tietoja pääsivät kuitenkin terveydenhuoltohenkilökunnan lisäksi katsomaan myös toimialavastaavat, siviilipalveluskeskuksen johtaja, toimistohenkilöstö sekä vailla palveluspaikkaa olevien siviilipalvelusmiesten (ns. legioonalaisten) osalta myös legioonavastaava. Vuoden 2000 huhtikuussa siviilipalvelusmiesten terveystietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyä koskevia käytäntöjä tarkistettiin. Siviilipalvelusmiehen terveystiedoista eivät tästä lähtien ole saaneet tietoja muut kuin terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvat ja siviilipalveluslain 49 §:n perusteella keskuksen johtaja, joka tekee päätöksen siviilipalvelusmiehen palveluskelpoisuuden tarkistamista koskevassa asiassa.

Selvityksen mukaan siviilipalvelusmiehen terveystietoja on käsitelty ja säilytetty Lapinjärven siviilipalveluskeskuksessa huhtikuusta 2000 alkaen siten kuin mm. potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 luvussa sekä siviilipalveluksesta annetussa laissa ja työministeriön antamissa ohjeissa (O/7/2001 TM ja aiemmin M 5/98 TM) edellytetään. Tämän vuoksi siviilipalveluskeskuksen menettely siviilipalvelusmiesten terveystietojen käsittelemisessä ei antanut AOA Pauniolle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän kiinnitti keskuksen huomiota potilasasiakirjojen asianmukaiseen käsittelyyn ja niihin sisältyvien tietojen salassapitoon.

AOA Paunion päätös 5.9.2001, dnro 1749/4/99

VIIVÄSTYS RINTAMASOTILASTUNNUKSEN SAAMISESSA

Kantelija arvosteli Oulun sotilaslääninesikunnan hänen rintamasotilastunnusasiassaan tekemää virheellistä päätöstä ja tiedusteli, oliko päätöstä mahdollista enää muuttaa. Sotilaslääninesikunta oli vuonna 1995 hylännyt kantelijan rintamasotilastunnusta koskevan hakemuksen eikä tämä ollut valittanut päätöksestä. Myöhemmin samana vuonna puolustusministeriö oli katsonut, että eräällä toisella kantelijan kanssa samassa joukko-osastossa palvelleella henkilöllä oli oikeus rintamasotilastunnukseen. Kantelija pyysi tuolloin asiaan oikaisua sotilaslääninesikunnalta, joka puolestaan siirsi asian vuonna 1998 puolustusministeriölle. Ministeriö ei kuitenkaan katsonut mahdolliseksi ottaa asiaa itse käsiteltäväkseen vaan palautti sen sotilaslääninesikuntaan "mahdollisia toimenpiteitä varten" viitaten hallintomenettelylain itseoikaisua koskeviin säännöksiin. Sotilaslääninesikunnassa ei kuitenkaan ryhdytty ministeriön kirjeen johdosta mihinkään toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen kansliasta otettiin sittemmin yhteyttä sekä puolustusministeriöön että sotilaslääninesikuntaan. Tämän jälkeen sotilaslääninesikunta päätti lokakuussa 2001 oikaista aiempia päätöksiään ja myöntää kantelijalle rintamasotilastunnuksen.

OA Lehtimaja piti hyvän hallinnon periaatteen vastaisena sitä, että kantelijan asia oli pitkäksi aikaa juuttunut hallinnon rattaisiin, vaikka puolustusministeriössä oli ilmeisesti jo vuonna 1998 päädytty siihen lopputulokseen, ettei kantelijan tapauksessa ollut asiallista estettä rintamasotilastunnuksen myöntämiseen. Sotilaslääninesikunnan olisi tullut, mikäli se piti ministeriön kirjettä epäselvänä, tiedustella ministeriöstä kirjeen tarkoitusta ja neuvotella käytettävissä olevista oikeudellisista vaihtoehdoista toi-

vottuun lopputulokseen pääsemiseksi. Myös ministeriön olisi tullut ottaa selvää, mitä asiassa oli sen lähettämän kirjeen johdosta tapahtunut viimeistään siinä vaiheessa, kun asiaa oli oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta ryhdytty kesällä 1999 uudelleen selvittämään. Kantelijan oikeus rintamasotilastunnukseen olisi tullut toteuttaa ilman aiheetonta viivytystä. OA saattoi tämän käsityksensä puolustusministeriön ja Oulun sotilaslääninesikunnan tietoon vastaisen varalle. Hän painotti erityisesti sitä, että rintamasotilastunnusasioissa tulee toimia viivytyksettä senkin takia, että kaikki edunsaajat ovat jo korkeassa iässä.

OA Lehtimajan kirje 6.11.2001, dnro 850/4/99

OPETUS

LAILLISUUSVALVONNASTA OPETUSALALLA

Opetusalaan luetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Kanteluasiat koskivat kertomusvuonna kuten aikaisemminkin opetusalaa varsin laajasti, mm. eri oppilaitosten antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta. Vuonna 2001 ratkaistuista 76 opetusalan kanteluasiasta 26 koski perusopetusta, 32 korkeakouluja, 7 opetusministeriötä, 1 ammattikorkeakouluja, 2 ylioppilastutkintoa sekä loput muita opetus- ja kulttuurialan asioita.

Opetusalaa koskeva laillisuusvalvonta kuului kertomusvuonna oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Esittelijäneuvos/ma. kansliapäällikkö *Jorma Kuopus* on edellisvuoden tapaan toiminut tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

Opetusalan kanteluita ratkaistiin siis vuonna 2001 kaikkiaan 76. Määrä oli sama kuin vuonna 2000. Näiden ratkaisujen osuus kaikista vuonna 2001 ratkaistuista kanteluista oli 3,3 prosenttia. Käsityksen esittämiseen johti 13 asiaa ratkaistuista kanteluista. Edellisvuonna tämä luku oli jonkin verran pienempi.

Kertomusvuonna ratkaistut sellaiset opetusalan kantelut, jotka johtivat käsityksen esittämiseen, koskivat mm. oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua valintakokeissa, ruotsinkielisten opiskelijoiden valintaa Helsingin yliopistossa, laajan matematiikan ylioppilaskokeen arvostelua, liikunnanopetusta Utsjoen kunnan Karigasniemen peruskoulussa, opiskelijan terveystietojen ilmoittamista ammattikorkeakouluun haettaessa, taidekouluun pääsyä sekä opetusministeriön käynnistämää ylioppilastutkinnon rakennekokeilua. Näitä ratkaisuja selvitetään lyhyesti jäljempänä.

Muut opetusalan kantelut, jotka eivät johtaneet laillisuusvalvonnassa toimenpiteisiin, koskivat mm. yliopistojen opiskelijavalintoja (7 asiaa), huumetestejä kauppaoppilaitoksessa, arabiankielisen opetuksen järjestämistä peruskoulussa, normaalikoulun rehtorin viran täyttämistä, väitöskirjatyön hylkäämistä teknillisessä korkeakoulussa, opetushallituksen menettelyä määräraha-anomuksen hylkäämisessä sekä käyttölupaa teknillisen korkeakoulun tietoverkkoon.

Opetusalalla tehtiin yksi tarkastus vuonna 2001. Se toteutettiin 9.5.2001 opetushallituksessa laajan ennalta hankitun aineiston pohjalta. Tarkastuksessa saatiin tietoja opetusalan ajankohtaisista asioista ja ongelmista, kuten perusopetuksen tilasta, opettajien rekrytoinnista ja sijaisuusjärjestelyistä, erityisopetuksen järjestämisestä sekä mahdollisuuksista puuttua koulukiusaamiseen. Tarkastuksessa havaittiin myös, että opetushallituksen kirjaamisessa ja asiakirjahallinnossa oli eräitä puutteita. Näiden puutteiden korjaamiseksi opetushallitus ryhtyi korjaustoimenpiteisiin. Myös opetushallituksen henkilöstön perehdyttämisoppaaseen sisällytettiin sittemmin tietoa asiakirjahallinnosta, arkistotoimesta ja kirjaamisesta.

LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSISTA VUONNA 2001

Vuoden 1999 alusta tuli voimaan uusi koulutusta koskeva lainsäädäntö. Uudistukseen liittynyt yliopistolaki oli tullut voimaan jo 1.8.1998. Uudistusten tarkoituksena oli mm. yhtenäistää lainsäädäntöä ja kehittää koulutuksen sisältöä yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten mukaan. Näiden keskeisten lakien täytäntöönpano jatkui vuonna 2001. Sen lisäksi kertomusvuonna

toteutettiin opetusta ja kulttuuria koskeneita pienempiä lakien tai asetusten muutoksia. Niiden lukumäärä oli huomattava (kaikkiaan 25 uutta normia tai säädösmuutosta).

Tällaisia olivat mm. laki perusopetuslain 11 §:n muuttamisesta (453/2001), laki lukiolain 7 §:n muuttamisesta (454/2001) ja laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 12 ja 17 §:n muuttamisesta (455/2001). Säädöksillä lisättiin perusopetuksen, lukio-opetuksen ja ammatillisen opetuksen sisältöihin terveystieto omaksi erilliseksi oppiaineekseen. Lakien muutokset tulivat voimaan 1.8.2001. Lisäksi valtioneuvosto antoi asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (1435/2001). Myös lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta muutettiin (1389/2001).

Opetustoimen tarkastus 2001

Opetushallitus	9.5.2001

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

OPISKELIJAVALINTA

Kantelija arvosteli Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekuntaa siitä, että tiedekunnan vuoden 1999 soveltamat valintaperusteet olivat kantelijan käsityksen mukaan ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Tämä johtui siitä, että tiedekunta ei antanut ennen vuotta 1996 suoritetusta ylioppilastutkinnosta alkupisteitä, että ns. uudet ylioppilaat saivat lisäksi 4 valintakoepistettä ja siitä, että ruotsinkieliselle linjalle pääsi huomattavasti matalammalla yhteispistemäärällä tai koepistemäärällä kuin suomenkieliselle linjalle.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan seuraavaa.

Yliopistojen opiskelijavalintojen lähtökohtana on se, että yliopistot päättävät itse opiskelijaksi otettavien määrästä ja valinnan perusteista. Yliopistot päättävät myös siitä, millaisilla toimilla pyritään opiskelijavalintaa ja koulutuspaikkojen käyttöä koskeviin tavoitteisiin. Tämä merkitsi sitä, että Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta oli voinut päättää siitä, mikä painoarvo annetaan opiskelijavalinnassa uudistetulle, so. vuonna 1996 tai sen jälkeen suoritetulle ylioppilastutkinnolle suhteessa aikaisemmin suoritettuun ylioppilastutkintoon. Käytännössä tiedekunnan päätös merkitsi sitä, että ns. alkupisteitä annetaan ainoastaan ns. uuden ylioppilastutkinnon perusteella. Lääketieteellinen tiedekunta oli AOA:n käsityksen mukaan voinut myös lainsäädännössä yliopistolle annetun tehtävän perusteella päättää ns. lisäpisteiden antamisesta vuoden 1999 opiskelijavalinnassa.

Mitä tuli kysymykseen siitä, loukkasivatko Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan vuoden 1999 valintaperusteet yhdenvertaisuusperiaatetta, AOA totesi, että kyse oli yliopistolain nimenomaiseen 26 §:n säännökseen perustuvasta ruotsin kieltä taitavien lääkäreiden kouluttamisesta ja heille varatuista aloituspaikoista. Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta kouluttaa maan ainoana tiedekuntana ruotsin kieltä taitavia lääkäreitä koko maan tarpeeseen. AOA viittasi eduskunnan perustuslakivaliokunnan yliopistolakia koskevaan kannanottoon, jonka mukaan yliopistolain 26 §:n sääntely oli ymmärrettävä hallitusmuodon 14 §:n 2 momentissa säädettyä toimeksiantoa toteuttavaksi. Valiokunta totesi kannanotossaan, että Helsingin yliopistoa koskevan kiintiöjärjestelmän taustalla on sellainen hyväksyttävä peruste, jonka vuoksi eri asemaan asettaminen on hallitusmuodon yhdenvertaisuusperiaatteen sisältävän, 5 § 2 mo-

mentin nojalla sallittua mm. kielen perusteella (PeVL 3/1997vp - HE 263/1996 vp).

AOA Paunion mukaan asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä Helsingin yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan vuoden 1999 opiskelijavalinnassa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

AOA Paunion kirje 22.2.2001, dnro 501/4/99

OPISKELIJOIDEN YHDENVERTAISUUS TUTKINTOTODISTUSTEN SAAMISESSA

Kantelija arvosteli Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan valmistumistilaisuuksien harvaa jakautumista, minkä vuoksi opiskelija voi joutua opintojensa tosiasiallisesti valmistuttua odottamaan kohtuuttoman pitkään seuraavaa publiikkia ja virallisen pätevyyden saavuttamista valtion virkoihin. Kantelija oli suorittanut viimeisen valtiotieteen maisterin tutkintoon vaadittavan tentin 22.5.1999. Seuraava valmistumistilaisuus oli vasta 20.10.1999.

AOA Jonkka totesi ratkaisussaan, että asioiden käsittelyn joutuisuus on hyvään hallintoon keskeisesti kuuluva vaatimus. Kun kantelijan viimeinen opintosuoritusmerkintä oli merkitty 30.5.1999 ja seuraava todistusten jakotilaisuus oli ollut 20.10.1999, on ajallinen kesto ollut liian pitkä. Asian arvioinnissa oli otettava myös huomioon opiskelijoiden yhdenvertaisuus, joka edellyttää tasapuolista kohtelua ja samanlaisten asioiden ratkaisemista samalla tavalla. Kun oikeus saada tutkintotodistus vaihteli valtiotieteellisessä tiedekunnassa ajallisesti, samoin kuin eri tiedekuntien välillä, opiskelijoiden yhdenvertaisuus ei toteutunut.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä tutkintotodistusten antamisen joutuisuudesta Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan tietoon.

AOA Jonkan päätös 22.5.2001, dnro 1503/4/99

YLIOPPILASTUTKINNON MATEMATIIKAN KOKEEN ARVOSTELU

Kansanedustaja kanteli kevään 1999 ylioppilastutkinnon laajan matematiikan kokeeseen sisältyneen koetehtävän arvostelusta. Kantelun mukaan koetehtävän ratkaisu riippui erään matemaattisen määritelmän tulkinnasta. Matemaattisessa kirjallisuudessa esiintyi tältä osin kaksi erilaista tulkintaa, joskin vain toista oli pääasiallisesti käytetty oppikirjoissa ja kouluopetuksessa. Koetehtävän arvostelijat olivat kantelijan mukaan kuitenkin hyväksyneet vain sen tulkinnan, joka poikkesi oppikirjoissa ja kouluopetuksessa esitetystä. Tämä oli merkinnyt arvostelupisteiden perusteetonta menetystä noin 2000 ylioppilaskokelaalle. Kantelija katsoi ylioppilastutkintolautakunnan loukanneen ylioppilaskokelaiden yhdenvertaisuutta ja menetelleen muutenkin hyvän hallintotavan vastaisesti. Kantelijan mielestä lautakunnan olisi joka tapauksessa tullut esittää yhteenveto arvostelukriteereistään, jotta julkinen keskustelu olisi käynyt mahdolliseksi ja arvostelun läpinäkyvyys olisi parantunut.

Antamassaan selvityksessä ylioppilastutkintolautakunta myönsi kouluissa käytetyn myös sellaisia matematiikan oppikirjoja, joiden perusteella nyt virheelliseksi arvosteltu koevastaus olisi ollut hyväksyttävä. Lautakunnan mukaan tällaiset oppikirjat perustuivat vanhentuneisiin käsityksiin. Kysymyksessä oleva koetehtävä oli kuitenkin laadittu ja vastaukset arvosteltu niin, ettei vanhentuneen tiedon esittäminen ollut voinut aiheuttaa pisteiden menetystä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeusasiamiehellä ei ole laillisuusvalvojana mahdollisuutta eikä edes pätevyyttä ottaa kantaa siihen, oliko asianomainen koetehtävä ollut pedagogisesti tarkoituksenmukainen ja olivatko

koevastausten arvosteluperusteet olleet matemaattisen tietämyksen kannalta hyväksyttäviä. Oikeusturvan kannalta olennaista oli se, että koevastaukset oli arvosteltu kunkin ylioppilaskokelaan kohdalla samanlaisin perustein. Tässä suhteessa ei ollut edes väitetty tapahtuneen virheitä. Kantelijan ja ylioppilastutkintolautakunnan käsitykset näyttivät kuitenkin poikkeavan toisistaan siinä, miten vanhentuneeksi väitetyn matemaattisen tiedon esittäminen oli vaikuttanut koevastauksen lopulliseen arvosteluun.

OA katsoi, että ylioppilastutkintolautakunta oli käyttänyt koetehtävää laatiessaan ja koevastauksia arvostellessaan sille lain nojalla kuuluvaa harkintavaltaa. Asiassa ei oltu osoitettu, että lautakunta olisi ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan toiminut lainvastaisesti. Tämän vuoksi OA ei pitänyt kantelun kohteena olevaa ylioppilastutkintolautakunnan menettelyä lainvastaisena. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota eräisiin yleisiin periaatteisiin, jotka tulisi vastedes ottaa huomioon koetehtävien laatimisessa ja vastausten arvostelemisessa.

Ylioppilastutkinnossa on ensisijaisesti kysymys ylioppilaskokelaiden tietojen ja valmiuksien testaamisesta eikä matematiikan opetuksesta tai matemaattisesta tieteenharjoituksesta. Oikeusturvanäkökohdilla on tällöin suuri merkitys, erityisesti vaatimuksella abiturienttien yhdenvertaisesta ja ennustettavasta kohtelusta. Koevastausten arvostelussa on soveltuvin osin noudatettava myös hyvään hallintoon kuuluvia menettelyperiaatteita. Arvostelun on oltava objektiivista ja puolueetonta. Arvosteluun ei saisi vaikuttaa arvostelijoiden sitoutuminen asianomaisen tieteenalan tiettyihin koulukuntiin tai oppisuuntiin. Ainakin olisi pyrittävä minimoimaan tällaisten tekijöiden vaikutus. Tärkeintä on se, että jokaisella kokeeseen osallistuvalla on saamansa kouluopetuksen pohjalta yhtäläinen mahdollisuus vastata oikein ja saada arvostelussa pisteitä. Vallitsevan kannan vastaisestakin vastauksesta tulisi antaa pisteitä, jos vastaus on perustunut yleisesti saatavilla oleviin kotimaisiin oppikirjoihin tai opetushallituksen valvomaan kouluopetukseen.

OA:n mielestä olisi ylioppilaskokelaiden oikeusturvan kannalta kuitenkin parempi valita ylioppilastutkintoon vain sellaisia koetehtäviä, joiden oikeasta ratkaisutavasta ei vallitse kovin ristiriitaisia käsityksiä. Jos tämä ei ole mahdollista, on ainakin varmistuttava siitä, että koevastausten arvostelija ottaa käsitysten erilaisuuden oikeudenmukaisella tavalla huomioon. Koetehtävien sanamuoto ja tehtävänasettelu tulisi pyrkiä saamaan mahdollisimman selkeäksi ja yksiselitteiseksi. Opetusministeriön pitäisi tehostaa lukio-opetuksessa käytettävän oppimateriaalin seurantaa ja tarvittaessa puuttua oppikirjojen virheelliseksi tai vanhentuneeksi katsottavaan sisältöön.

OA saattoi tämän käsityksensä opetusministeriön ja ylioppilastutkintolautakunnan tietoon.

OA Lehtimajan päätös 23.5.2001, dnro 1472/4/00

YLIOPPILASTUTKINNON RAKENNEKOKEILU

Rehtori pyysi kantelussaan oikeusasiamiestä selvittämään, aiheutuuko opetusministeriön päätöksellä 1.6.1994 käynnistetystä ja sittemmin vuoteen 2003 jatketusta ylioppilastutkinnon rakennekokeilusta eriarvoisuutta toisaalta ylioppilaskokelaiden välillä ja toisaalta kokeiluun osallistuvien 29 lukion ja siihen osallistumattomien koulujen välillä.

AOA Jonkka katsoi vastauksessaan, että ylioppilastutkinnon rakennekokeilun tavoitteet

valtakunnallisen päättötutkinnon kehittämiseksi olivat sinänsä hyväksyttävät. Myös kokeilun seurantatulokset viittasivat siihen, että rakennekokeilu on oltu perusteltu. AOA katsoi, että rakennekokeilulla ei oltu loukattu perusoikeutena turvattua yhdenvertaisuutta.

AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että jo vuodesta 1995 saakka kokeiluna toteutettu alueellinen poikkeusjärjestely perustuu pelkästään asetustasoiseen säännökseen ja ministeriön päätöksiin.

Valtakunnallisen ylioppilastutkinnon toteutus ja sisältö ovat opiskelijoiden oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavia seikkoja. Tämän vuoksi herää kysymys, onko perustuslain 80 §:n mukaan arvioiden asianmukaista, että ylioppilastutkinnosta ei ole säädetty lailla vaan asetuksella. AOA piti tulkinnanvaraisena, onko lukiolain 18 §:ään otettu viittaus ylioppilastutkintoon tässä suhteessa riittävä – siinähän jätetään ylioppilastutkinnon koko sisältö ja rakenne asetuksen ja sen pohjalta annettujen vielä alemman tason määräysten varaan. Sen vuoksi AOA saattoi opetusministeriön tietoon vastauksessaan esittämänsä näkökohdat ylioppilastutkinnon ja sen rakennekokeilun normipohjan ongelmallisuudesta.

AOA Jonkan kirje 5.6.2001, dnro 808/4/00

Hallitus on antanut eduskunnalle asiaa koskevan esityksen (HE 212/2001 vp.) marraskuussa 2001. Lisäksi ylioppilastutkinnon rakennekokeilun seurantatyöryhmä on luovuttanut 15.2.2002 asiaa koskevan muistion (5:2002) opetusministeriölle.

TERVEYSTIETOJEN KERÄÄMINEN OPPILAITOKSEEN PYRKIVILTÄ

Kantelija arvosteli ammattikorkeakoulun menettelyä kerätä oppilaitokseen hakijoilta heidän terveydentilaansa koskevia tietoja ennen heidän hyväksymistään oppilaitokseen.

Ammattikorkeakoulu oli vuoden 1999 terveydenhuolto- ja sosiaali-alan opiskelijavalinnassa kerännyt kaikilta ammattikorkeakouluun hakeneilta tiedot nykyisistä ja aikaisemmista sairauksista, sairaalahoidoista tai -tarkastuksista, leikkauksista, sädehoidoista sekä erilaisista sairauksista syövästä virtsatulehduksiin. Ammattikorkeakoulu perusteli terveystietojen keräämisen tarpeellisuutta korostamalla hyvän yleisterveydentilan tarpeellisuutta alalla ja sillä, että oli tarpeen antaa tietoja hakijoille vammoista tai sairauksista, jotka vaikeuttavat tai estävät ammatinharjoittamisen koulutusaloilla.

AOA Paunio totesi ratkaisuissaan mm. seuraavan.

Henkilötietolain (523/1999) mukaan terveydentilaa koskevien arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittely on mahdollista vain laissa mainituin edellytyksin. Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Henkilötietoja voidaan pitää käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisina silloin, kun ne ovat asianmukaisia ja olennaisia, eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty tai missä niitä myöhemmin käsitellään. Opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain (1058/1998) mukaan ammattikorkeakoulujen yhteishakurekisteriin voidaan tallettaa hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot.

AOA:n käsityksen mukaan kaikkia ammattikoulun opiskelijavalinnassa keräämiä tietoja ei voitu pitää ammatinvalintaan vaikuttavina terveystietoina. Tietoja oli kerätty aivan liian laajasti. Sosiaalialalle hakeutuneiden kohdalla terveystietojen kerääminen oli hänen mielestään kaiken kaikkiaan kyseenalaista ja myös tervey-

denhuolto-opintoihin hakevilta se oli liiallista. Opiskelijavalinnassa käytettyjen terveystietojen kerääminen ei siis täyttänyt kokonaisuudessaan henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksia eikä näin ollen perustunut lakiin.

AOA korosti, että arkaluonteisten henkilötietojen kirjaamisessa tulee lähtökohdan olla se, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin kriteerein. Tällainen henkilötietolain soveltaminen merkitsee perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Viranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien, tässä tapauksessa yksityisyyden suojan toteutumista.

AOA saattoi käsityksensä ammattikorkeakoulun lainvastaisesta menettelystä terveystietojen käsittelyssä ammattikorkeakoulun hallitukselle tiedoksi. Hän kiinnitti sen huomiota opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain 3 §:n 2 momentin oikeaan tulkintaan.

AOA Paunion päätös 31.8.2001, dnro 1488/4/99

TEOLOGIAN MAISTERIN TUTKINTOON SISÄLTYVÄN TUTKIELMAN ARVOSTELU

Kantelija arvosteli Åbo Akademin menettelyä teologian maisterin tutkintoon sisältyvän tutkielman arvostelussa. Hän ei ollut saanut tietoja tutkielmansa arvosteluperusteiden soveltamisesta häneen.

AOA Paunio totesi, että kantelijaa oli selvityksen mukaan kuultu arvostelumenettelyn kaikissa vaiheissa ja, että teologisen tiedekunnan tiedekuntaneuvosto ja tutkintolautakunta oli tehnyt päätöksensä tutkielman arvostelusta tutustuttuaan mm. kantelijan vastineeseen.

Menettelyssä oli noudatettu asiantuntijamenettelyä, jota laki ei edellytä. Teologinen tiedekunta oli vapaaehtoisesti ottanut käyttöön tämän menettelyn opiskelijoiden oikeusturvan varmistamiseksi. Tässä tapauksessa kuultiin kolmea asiantuntijaa.

AOA:n mukaan selvitys osoitti, että tiedekuntaneuvosto ja tutkintolautakunta oli perustellut tutkielman arvosanaa viittaamalla asiantuntijalausuntoihin. Kysymys oli siis siitä, voitiinko viittausten asiantuntijalausuntoihin katsoa täyttävän yliopistoasetuksen 16 §:n 2 momentin vaatimuksen opiskelijan oikeudesta saada tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta häneen.

Yhdessä asiantuntijalausunnossa ehdotettiin arvosanaa magna cum laude approbatur ja toisessa eximia cum laude approbatur -arvosanaa. Suuria vastakohtia arvostelussa ei siis ollut, vaan kyse oli rajankäynnistä kahden arvosanan välillä. Viittaukset asiantuntijalausuntoihin eivät kuitenkaan antaneet täyttä selvyyttä siitä, miksi alempaan arvosanaan oli päädytty.

Kantelijalla olisikin AOA:n käsityksen mukaan ollut tarve saada tietää, miksi oli päädytty alempaan arvosanaan. Tämän vuoksi hänen mielestään olisi ollut toivottavaa, että tutkintolautakunta olisi perustellut päätöksensä valita alempi arvosana.

AOA viittasi perustuslain säännöksiin jokaisen oikeudesta saada perusteltu päätös sekä hyvän hallinnon takeista sekä siihen, että lakeja tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti. Tämä koskee myös yliopistolainsäädäntöä. Näin ollen myös yliopistoasetuksen 16 §:n 2 momenttia sovellettaessa tulee sen vuoksi valita tulkintavaihtoehto, joka johtaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Hän kiinnitti Åbo Akademin rehtorin huomiota edellä mainittuihin käsityksiin yliopistoasetuksen 16 §:n 2 momentin tulkinnasta.

AOA Paunion päätös 27.9.2001, dnro 462/4/00

OPISKELIJAN OIKEUS PÄÄSTÄ KÄYTÄNNÖN HARJOITTELUUN

Kantelija arvosteli Kuopion yliopiston kliinisen ravitsemustieteen laitosta siitä, että se oli perusteettomasti evännyt häneltä pääsyn ravitsemusterapiaopintoihin kuuluvaan käytännön harjoitteluun.

Kantelija oli suorittanut opetussuunnitelmassa vaaditut opintosuoritukset ja haki opetussuunnitelman mukaiseen käytännön harjoitteluun. Laitos edellytti tällöin kantelijalta vielä ylimääräistä opetussuunnitelmaan kuulumatonta opinnäytettä käytännön taidoistaan. Tämän näytön perusteella laitos epäsi kantelijalta pääsyn käytännön harjoitteluun.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Yliopistoilla on itsehallinto, jonka nojalla ne voivat laatia tutkintoja ja opetusta koskevat sisäiset määräyksensä sekä opetusohjelmansa ja opetussuunnitelmansa. AOA katsoi, että opiskelijan on voitava luottaa tiedekuntaneuvoston laatimaan opetussuunnitelmaan. Opetussuunnitelma turvaa osaltaan opiskelijoiden yhdenvertaisuutta asettamalla kaikille opiskelijoille samat opintosuoritusvaatimukset.

AOA katsoi, että laitoksen olisi tullut arvioida kantelijan käytännön taitoja jo aiempien opintojen yhteydessä, sillä ne olivat sisältäneet käytännön harjoituksia. Kantelija olisikin tullut päästää käytännön harjoitteluun ja laitos oli ylittänyt toimivaltansa ja menetellyt lainvastaisesti edellyttäessään kantelijalta opetussuunnitelmaan kuulumattoman opinnäytteen suorittamista. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että laitoksen tarkoituksena oli ollut varmistua kantelijan käytännön valmiuksien riittävyydestä. AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Kuopion yliopiston ja sen kliinisen ravitsemustieteen laitoksen tietoon.

AOA Paunion päätös 24.10.2001, dnro 1830/4/99

LIIKUNNANOPETUSTILOJEN JÄRJESTÄMINEN

Kahden peruskoululaisen isä pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Utsjoen kunta rikkonut velvollisuuksiaan perusopetuksen järjestämisessä, kun Karigasniemen peruskoulun käytössä ei ollut omaa liikuntatilaa. Hän pyysi tutkimaan myös Lapin lääninhallituksen menettelyn asiassa.

AOA Paunio lausui kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Kunnalle peruskoulun ylläpitäjänä kuuluu perusopetuslain (628/98) 2 ja 4 §:n mukaan velvollisuus järjestää koko maan alueella riittävän yhdenvertaisesti perusopetusta. Perusopetuslain 6 §:n mukaan opetus on järjestettävä siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuspaikkojen sijainnin sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Perusopetuslain 29 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Kunnan ja valtion tehtävänä on myös liikuntalain (1054/98) 2 §:n 1 momentin mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle.

Opetushallitus katsoi 27.6.2001 antamassaan lausunnossa, että ilman liikuntatilaa ei Karigasniemen peruskoulussa voida antaa opetussuunnitelman mukaista liikunnan opetusta. Opetushallituksen mukaan koululla olisi oltava koulun muuhun toimintaan yhdistyvä liikuntatila. Opetushallitus totesi kuitenkin 11.10.2001 antamassaan toisessa lausunnossa, että Karigasniemen koulun liikunnan opetusjärjestelyt edellyttävät

opettajilta vaivannäköä ja kunnalta panostusta oppilaskuljetuksiin ja, että liikuntatiloissa on toivomisen varaa eivätkä ne ole parhaat mahdolliset, mutta ne eivät ole opetushallituksen käsityksen mukaan kuitenkaan ehdoton este peruskoulun opetuksen tavoitteiden saavuttamiselle. Se korostaa, että paikkakunnan tarjoamat mahdollisuudet, liikuntaperinne ja olosuhteet vaikuttavat liikuntalajien keskinäiseen osuuteen.

Saadun selvityksen mukaan Karigasniemen koulun oppilaiden liikuntatunteja ei ollut jäänyt pitämättä eikä opetushallituksen jälkimmäisessä lausunnossa esittämän käsityksen nojalla ollut perusteita katsoa, että liikuntatilojen puute Karigasniemen peruskoulussa olisi ehdoton este peruskoulun liikunnanopetuksen tavoitteiden saavuttamiselle. Tästä huolimatta oppilaiden oikeus peruskoulun opetussuunnitelman mukaiseen liikunnanopetukseen oli ollut AOA:n käsityksen mukaan omiaan vaarantumaan näissä oloissa. Mm. opetushallituksen 5.1.1994 vahvistamat peruskoulun opetussuunnitelman perusteet edellyttävät, että peruskouluajan yhteisiä liikunnan tavoitteita painotetaan oppilaiden kehitysvaiheen mukaisesti. Liikuntalajien valinta on peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden mukaan vapaa, mutta sisältövalinnoin tulee turvata oppilaiden perusmotoriikan kehittyminen ja tarjota oppilaille peruskoulun aikana monipuolisia liikuntakokemuksia keskeisistä sisä- ja ulkoliikuntalajeista.

AOA korosti, että kun kunta perusopetuksen järjestäjänä harkitsee käytettävissä olevien varojen käyttämistä eri tarkoituksiin, tulee sen päätöksenteossaan ottaa huomioon Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991). Tämän Suomea velvoittavan sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tämä velvoite koskee myös kuntaa sen päättäessä perusopetuksen järjestämisestä.

AOA katsoi, että Karigasniemen koulun nykyisissä oloissa kunnalle kuuluvan peruskoulun liikunnanopetuksen tavoitteita on vaikeata toteuttaa kaikin puolin asianmukaisesti. Hän saattoi tämän käsityksensä Karigasniemen peruskoulun liikunnanopetuksen järjestämisestä Utsjoen kunnan tietoon. Samalla hän lähetti jäljennökset päätöksestään tiedoksi opetushallitukselle ja Lapin lääninhallitukselle.

AOA Paunion päätös 13.11.2001, dnro 2692/4/99

OIKEUSTIETEEN OPISKELIJOIDEN YHDENVERTAINEN KOHTELU

Oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen mukaan kukin yliopisto määrää, millä edellytyksillä sellaisilla ennen vuonna 1996 toteutettua tutkinnonuudistusta varanotaarin (VN) opinnot aloittaneilla oikeustieteen opiskelijoilla, jotka ovat tutkinnonuudistuksen jälkeen suorittaneet oikeusnotaarin (ON) tutkinnon, on oikeus jatkaa opintojaan oikeustieteen kandidaatin (OTK) tutkintoa varten. Kantelijat arvostelivat Turun yliopiston ja Helsingin yliopiston erilaisia käytäntöjä siinä, miten OTK-tutkinnon suorittamisoikeus myönnettiin ON-tutkinnon suorittaneille. Kantelijoiden mielestä eri yliopistoissa jatko-opiskeluoikeuksien myöntämisen osalta omaksuttu erilainen käytäntö loukkasi opiskelijoiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun.

Sekä Helsingin yliopisto että Turun yliopisto menettelivät aluksi niin, että ON-tutkinnon suorittanut sai jatkaa opintojaan OTK-tutkintoa varten ainoastaan sillä ehdolla, että hänet ensin

hyväksyttiin opiskelijaksi erityisesti tähän koulutukseen pyrkiville järjestettävässä valintakokeessa. Helsingin yliopisto muutti kuitenkin myöhemmin käytäntöään niin, että kaikilla tässä yliopistossa ON-tutkinnon suorittaneilla on nyt oikeus jatkaa opintojaan oikeustieteellisessä tiedekunnassa osallistumatta uuteen valintakokeeseen.

Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta korosti sitä, että jokainen oikeustieteellinen tiedekunta järjestää oman valintakokeensa ja hyväksyttävien opiskelijoiden määristä päätetään yliopistokohtaisesti ottaen huomioon koulutuksen järjestämistä varten olevat resurssit. VN-opiskelijoiksi hyväksytyt ovat jo kerran läpäisseet tiedekunnan molempia kiintiöitä varten järjestämän yhteisen valintakokeen ja ovat siinä hyväksytyksi tulemalla osoittaneet, että heillä on samanlaiset perusvalmiudet oikeustieteellisiin opintoihin kuin OTK-tutkintoa suorittamaan hyväksytyilläkin.

Turun yliopisto puolestaan katsoi omassa selvityksessään, että opinto-oikeuden myöntäminen OTK-tutkintoa varten VN-tutkintoon hyväksytyille asettaisi tiedekuntaan pyrkineet erilaiseen asemaan. Aikanaan ilmoitettuja sääntöjä noudattaneet pyrkijät ilmoittautuivat OTK-tutkinnon kiintiöön ja saattoivat menestyä valintakokeessa paremmin kuin monet VN-tutkintoon hyväksytyt, mutta saattoivat kuitenkin jäädä tiedekunnan ulkopuolelle. Jälkikäteen he voisivat havaita, että VN-tutkinnon kautta olisi kuitenkin saanut opinto-oikeuden OTK-tutkintoa varten vastoin tiedekunnan nimenomaista ilmoitusta.

Turun yliopistossa OTK-tutkinnon opiskeluoikeuden on kuitenkin voinut saada paitsi valintakokeen myös Åbo Akademissa suoritetun ON-tutkinnon perusteella. Oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan oikeusnotaari, joka on suorittanut tutkintonsa Åbo Akademissa, voi jatkaa opintojaan OTK-tutkintoa varten muussa yliopistossa sillä edellytyksellä, että hänet hyväksytään opiskelijaksi OTK-tutkintoon johtavaan koulutukseen ”samassa opiskelijavalinnassa” kuin muut tähän koulutukseen valittavat opiskelijat.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Perustuslaki ei anna kenellekään subjektiivista oikeutta muun kuin perusopetuksen saamiseen. Perusopetusta koskeva perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon, jota lainsäätäjän on vielä täsmennettävä. Tästä huolimatta on selvää, että akateemiseen koulutukseen valikoitumista koskevat pelisäännöt liittyvät kiinteästi sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Sen vuoksi myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on tältä osin otettava huomioon sääntelyn yhtenä reunaehtona.

Oikeustieteellisistä tutkinnoista annettu asetus jättää kunkin yliopiston itsensä harkittavaksi sen, millä ehdoilla se myöntää ON-tutkinnon suorittaneille oikeuden jatkaa opintoja OTK-tutkintoa varten. Säännös ei edellytä, että käytäntö olisi eri yliopistoissa tältä osin täysin yhtenäinen. Helsingin ja Turun yliopistot ovat kumpikin omissa linjauksissaan käyttäneet niille asetuksen mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Helsingin yliopiston mielestä se riittää, että asianomainen on kertaalleen valintakokeessa hyväksytty oikeustieteen opiskelijaksi. Näin katsotaan siitä huolimatta, että hyväksyminen on voinut tosiasiallisesti koskea toistakin koulutusohjelmaa. Turun yliopiston mielestä tällainen menettely taas asettaisi oikeustieteelliseen tiedekuntaan aikanaan pyrkineet ”erilaiseen asemaan”. Vaikka ratkaisuille esitetyt perusteet näyttävätkin olevan keskenään osittain ristiriidassa, ovat

ne kuitenkin kumpikin omista lähtökohdistaan sinänsä perusteltuja.

Helsingin yliopistossa noudatettu käytäntö eli VN-opiskelijoiden vapauttaminen uuteen valintakokeeseen osallistumisesta ei OA:n mielestä loukannut aikanaan OTK-tutkintoa opiskelemaan pyrkineiden mutta tiedekunnan ulkopuolelle jääneiden luottamuksensuojaa. Se, että Helsingin yliopistossa asetettiin omassa yliopistossa ON-tutkinnon suorittaneet muita oikeusnotaareja parempaan asemaan, ei taas ollut sinänsä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Ihmisten yhdenvertaisuus ei tarkoita sitä, että kaikkia olisi kohdeltava täysin samalla tavalla. Olennaista on se, ettei samaan ryhmään kuuluvia kohdella eri tavalla ilman hyväksyttävää perustetta. Oman yliopiston opiskelijoiden asettaminen etusijalle voi olla hyväksyttävää silloin, kun yliopiston resurssit eivät riitä kaikkien ON-tutkinnon suorittaneiden jatkokoulutukseen.

Myöskään Turun yliopiston ei voitu katsoa menetelleen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti, kun se oli hyväksynyt Åbo Akademissa oikeusnotaariksi valmistuneita omassa kiintiössään suorittamaan OTK-tutkintoa ilman valintakoetta. Opiskeluoikeuden saaminen ilman valintakoetta oli yliopiston päätöksen mukaan mahdollista vain niille Åbo Akademissa ON-tutkinnon suorittaneille, jotka olivat aloittaneet opintonsa vuoden 1996 tutkinnonuudistuksen jälkeen. Kysymys oli siten vain sellaisista opiskelijoista, jotka olivat alun perinkin aloittaneet opintonsa tarkoituksin suorittaa nimenomaan oikeusnotaarin eikä varanotaarin tutkinto. Erityiskohtelu koski sitä paitsi vain ruotsinkielisestä korkeakoulusta oikeusnotaariksi valmistuneita. Tavoitteena oli ilmeisesti ollut sen varmistaminen, että ruotsin kieltä hyvin taitavia oikeustieteen kandidaatteja saatiin riittävä määrä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisen velvoitteen täyttäminen saattaa joissakin tilanteissa edellyttää ruotsin kieltä hallitsevien positiivista erityiskohtelua esimerkiksi juuri jatko-opiskeluoikeutta koskevia kiintiöitä käyttämällä.

Oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen mukaan Åbo Akademissa oikeusnotaariksi valmistuneen hyväksyminen suorittamaan OTK- tutkintoa muussa yliopistossa tulee tapahtua *”samassa opiskelijavalinnassa kuin muut tähän koulutukseen valittavat opiskelijat”*. Tätä säännöstä ei voitu ymmärtää niin ahtaasti, että Åbo Akademista valmistuneiden oikeusnotaarien olisi osallistuttava *samaan valintakokeeseen* kuin muidenkin OTK-opiskelijoiksi pyrkivien. Se seikka, että heidän opinto-oikeudestaan päätetään samassa yhteydessä kuin valintakokeen läpäisseetkin hyväksytään tiedekuntaan, täytti asetuksen vaatimuksen ”samasta opiskelijavalinnasta”.

OA oli kuitenkin kantelijoiden kanssa samaa mieltä siinä, että oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertaisuus ei ehkä toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla, mitä tuli jatko-opiskelua koskeviin valintoihin. OA:n mielestä oli ymmärrettävää, että ON-tutkintoa suorittamaan siirtyneet VN-opiskelijat kokivat hämmentävänä nykyisen tilanteen, jossa eri yliopistojen käytäntö vaihtelee näinkin suuresti ja jossa menettelytavoille esitetyt perustelut ovat keskenään osittain ristiriitaisia. Kysymys on tältä osin viime kädessä opiskelijavalintojen tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. OA:n mielestä olisi toivottavaa, että eri yliopistot pyrkisivät saattamaan valintakriteerinsä yhdenmukaisiksi tai ainakin neuvottelisivat keskenään ennen erilaisista linjauksista päättämistä. Samalla olisi pyrittävä siihen, etteivät ratkaisujen perustelut olisi keskenään ristiriidassa. Yliopistolain mukaan yliopistojen tulee pyrkiä keskenään *yhteistyöhön*, vaikka niillä on-

kin itsehallinto. Yliopistojen itsehallinto ei saisi merkitä sitä, että opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun peruslähtökohdat määritellään eri yliopistoissa täysin eri tavalla. Jos tältä näyttää, tarvetta koordinointiin ilmeisesti on.

Vaikka opiskelijavalinnoista päättäminen sinänsä kuuluukin kunkin yliopiston omaan päätäntävaltaan, ovat opiskelijamääriä koskevat kysymykset esillä myös opetusministeriön ja eri yliopistojen kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa. Näissä neuvotteluissa tulisi OA:n mielestä pyrkiä siihen, etteivät yliopistot ainakaan käytettävissä olevien resurssien vuoksi ajautuisi kovin erilaisiin käytäntöihin, mitä tulee jatko-opiskeluoikeuksien myöntämiseen.

OA Lehtimaja saattoi esittämänsä näkökohdat Helsingin ja Turun yliopistojen sekä opetusministeriön tietoon.

OA Lehtimajan kirje 12.12.2001, dnrot 247/4/00 ja 946/4/00

Opetusministeriö on ilmoituksensa mukaan tehnyt Korkeakoulujen arviointineuvostolle aloitteen yliopistojen opiskelijavalintojen arvioinnin käynnistämisestä. Tarkastelun kohteeksi tulevat myös opiskelijavalintojen perusteiden yhdenmukaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset. Arviointi valmistuu vuoden 2002 loppuun mennessä. Ministeriö tulee arvioinnin suositusten pohjalta valmistelemaan omat kehittämislinjauksensa. Opiskelijavalintoihin liittyvät asiat tulevat esille myös yliopistojen ja opetusministeriön välisissä vuotuisissa tulosneuvotteluissa.

YLEISET KUNNALLISASIAT

YLEISTÄ

”Yleisiksi kunnallisasioiksi” on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa kuten luottamushenkilöiden vaaleja, kunnallisia johtosääntöjä ja kunnan taloutta sekä keskushallinnon viranhaltijoiden nimittämistä, irtisanomista, lomauttamista ja sivutoimia kuin myös esteellisyyttä, asiakirjajulkisuutta sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Kertomusvuonna asiaryhmän ratkaisijana on toiminut AOA *Jonkka* 31.7.2001 saakka ja 1.10. 2001 lähtien AOA *Rautio* sekä pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Marja Leskinen* 31.7.2001 saakka ja 15.10.2001 lähtien esittelijä *Ulla-Maija Lindström*.

KUNNALLISHALLINNON PERUSTEISTA

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki sisältää perussäännöksen kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Uudella lailla lisättiin kuntien toimintavapautta. Laki sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut ja valtion kuntiin kohdistavaa valvontaa vähennettiin. Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädetään kuntalaissa aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Vuoden 1997 alusta kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä on siirrytty soveltamaan kirjanpitolakia ja -asetusta. Ammattitilintarkastuksen osuus on korostunut.

Hyväksyessään hallituksen esityksen kuntalaiksi (HE 192/1994 vp.) eduskunta edellytti, että hallitus antaa selonteon uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan sekä muista lain soveltamiseen liittyvistä esiin tulleista kysymyksistä vuoden 1999 loppuun mennessä. Valtioneuvoston selontekoon (VNS 3/1999 vp.) perustuen eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2000 hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 11/2000) mukaisen lausunnon ja lähetti sen valtioneuvostolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että kuntalaki on käytännön soveltamistilanteissa yleisesti ottaen toiminut hyvin eikä tarvetta laajempiin lain muutoksiin ole. Mietinnössä esitettiin lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (HE 46/2001 vp.) ehdotettiin lakia tarkistettavaksi laista annetun selonteon yhteydessä ja sen jälkeen ilmenneiden muutostarpeiden johdosta. Eduskunta hyväksyi muutosesityksen 7.12.2001 ja laki kuntalain muuttamisesta (81/2002) on tullut voimaan 1.3.2002. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta muutoksilla ei ole odotettavissa olevan suurta vaikutusta.

Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintomenettelylakia. Kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi on kuitenkin esimerkiksi esteellisyyttä koskeva sääntely eräiltä osin väljempää kuin valtion hallinnossa. Lisäksi kunnan hallinnossa noudatetaan 1.12.1999 voimaan tullutta

uutta julkisuuslainsäädäntöä, jollei siitä ole erikseen muuta säädetty.

YLEISIIN KUNNALLISASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella kuin myös jokaisella kunnan jäsenellä on käytettävissään hallinto-oikeudelle tehtävä kunnallisvalitus, jota edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimus- ja ratkaisuvalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Myös kunnanhallitus valvoo kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos kunnanhallitus jättää kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanematta ja kunnanvaltuusto pysyy edelleen päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä. Lisäksi lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen harjoittama laillisuusvalvonta täydentää kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. Oikeussuojakeinojen runsaus ja erityisesti muutoksenhakuoikeuden laajuus kuitenkin vähentävät kuntalaisten tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojien puoleen. Erilaisissa ”umpikujatilanteissa”, joihin saattaa sisältyä paikallisia arvovaltaristiriitojakin, oikeusasiamiehen kannanotto voi kuitenkin osoittautua kuntalaisen kannalta tervetulleeksi ratkaisuksi.

Yleisiä kunnalliskanteluja on kertomusvuonna ratkaistu 109. Näistä 17 oli sellaisia, joissa oikeusasiamiehellä oli aihetta arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Yhdessä kanteluun annetussa päätöksessä, jota selostetaan jäljempänä, nostettiin syyte kunnan virkamiehiä vastaan lahjusrikkomuksesta. Kantelujen määrä on edelliseen vuoteen verrattuna pysynyt samalla tasolla (104 vuonna 2000).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi kohdistua vain virkatoimintaan tai julkisten tehtävien hoitamiseen. Julkisen tehtävän määrittelyssä on ilmennyt rajanveto-ongelmia erityisesti kunnallishallintoa yksityistettäessä. Oikeusasiamies Lehtimaja on kertomusvuonna todennut, että kaupungin liikennelaitoksen tulee vastaisen varalle kiinnittää huomiota siihen, että julkisten palvelujen laatu ei saa huonontua, vaikka joukkoliikenteen lipunmyynti on uskottu yksityisen yrittäjän hoidettavaksi. Kanteluissa on arvosteltu myös kaupungin vesiyhtiön laskutusta, kaupungin perimiä kiinteistönvuokria ja kaupungin omistuksessa olevan asuinhuoneiston vuokralaisen irtisanomista sekä kaupungin ratkaisua hylätä liukastumisen johdosta tehty vahingonkorvausvaatimus.

Moni kantelija pyrkii kantelullaan vauhdittamaan jotakin asiaa, joka on jo vireillä muussa viranomaisessa. Kantelusta voi olla apua, jos kysymys on aiheettomasta viivytyksestä asian käsittelyssä, mutta yleensä lähdetään siitä, ettei oikeusasiamies puutu muualla vireillä oleviin asioihin. Useat kantelut koskevat asioita, jotka hallinto-oikeudet ovat jo ratkaisseet. Niissä arvostellaan paitsi alkuperäistä hallintopäätöstä myös kaikkia niitä valitusasteita, joissa asiaa on käsitelty. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ole ylimääräinen muutoksenhakuaste eikä siten voi ot-

taa lainvoimaisesti ratkaistua asiaa uuteen käsittelyyn. Tällaisissa kanteluasioissa tutkitaan yleensä vain menettelyn laillisuus. Tutkinnan laajuus riippuu luonnollisesti kantelijan esittämien väitteiden laadusta.

Oikeusasiamiehen keskeinen panos yleisissä kunnallisasioissa lienee viime vuosina ollut siinä, että kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perus- ja ihmisoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista velvoitteista. Lukumääräisesti useimmin on ollut kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta kuntatasolla. AOA Jonkka on kertomusvuonna todennut käsityksenään, että kun kuntalainen oli vaatinut asiassaan kirjallista selvitystä, hyvä hallintotapa olisi puoltanut kirjallista vastausta. Asian kokonaisarvioinnissa oli kuitenkin otettava huomioon, että kaupungin edustajat olivat selvittäneet asiaa kuntalaiselle puhelimitse ja että keskustelusta saattoi jäädä sellainen käsitys, ettei kirjallinen vastaus ollut enää tarpeen. AOA Jonkka on myös kiinnittänyt kaupungin pysäköinninvalvojan huomiota huolellisuuteen pysäköintivirhemaksujen perinnässä. Oikeusasiamies ei ole puuttunut asioihin, jotka kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Kuntien itsehallintoon kuuluu kuntalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähipiriään koskevien asioiden käsittelyyn. Kun uusi julkisuuslainsäädäntö lisää kunnan viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, laillisuusvalvonnassa korostunevat tulevaisuudessakin kunnallishallinnon avoimuus myös keskeneräisten asioiden valmisteluvaiheista sekä kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kuntansa hallintoon. Myös kuntien varallisuuden ja taloudenhoito kiinnostaa enenevässä määrin kuntalaisia samoin kuin kunnan hankintojen asianmukaisuus. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena tulee olemaan kuntien ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden sekä kunnallisen demokratian edistäminen.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

OIKAISUVAATIMUKSEN VIIVYTYKSETÖN KÄSITTELY

Kantelija ei ollut saanut Tampereen kaupungin teknisen lautakunnan päätöstä koskevaan oikaisuvaatimukseensa ratkaisua eikä oikaisuvaatimusasian käsittely ollut edennyt, vaikka sitä oli kiirehditty. Oikaisuvaatimusten käsittelyä oli lautakunnan mukaan lykätty keskeneräisten neuvottelujen sekä muissa kaupungin viranomaisissa samanaikaisesti vireillä olleiden hakemusten ja kanteluiden johdosta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä on kysymys muutoksenhausta, joka on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Kuntalain 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus on käsiteltävä ”viipymättä”. Tämä tarkoittaa, että oikaisuvaatimukseen on viipymättä annettava myös ratkaisu, olipa se myönteinen tai kielteinen. Oikaisuvaatimusasiassa ei voida jäädä odottamaan esimerkiksi asemakaavan muutoshakemuksen etenemistä kunnan hallintokoneistossa.

Kun oikaisuvaatimuksen käsittely teknisessä lautakunnassa oli tässä tapauksessa kestänyt yhteensä noin yhden vuoden ja yhdeksän kuukautta, oikaisuvaatimusta ei ollut OA:n mielestä käsitelty kuntalain 89 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla viipymättä. Lautakunnan menet-

telyn moitittavuutta lisäsi se, että oikaisuvaatimuksen käsittelyä oli tänä aikana lukuisia kertoja kiirehditty.

OA saattoi vastaisen varalle Tampereen kaupungin tietoon käsityksensä kuntalain 89 §:n 2 momentin oikeasta tulkinnasta ja kiinnitti kaupungin teknisen toimialan huomiota asianmukaiseen joutuisuuteen oikaisuvaatimusasioissa.

OA Lehtimajan päätös 31.1.2001, dnro 2368/4/98

KUNNALLISEN VUOKRATALOYHTIÖN HALLITUKSEN PUHEENJOHTAJAN SIDONNAISUUDET

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko Espoon kaupungin omistaman vuokrataloyhtiön hallituksen puheenjohtaja kyseisessä tehtävässään myötävaikuttanut siihen, että puheenjohtajan työnantajana toimiva rakennusliike oli saanut yhtiöltä rakennusurakoita.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kyseinen vuokrataloyhtiö oli Espoon kaupunkikonserniin kuuluva osakeyhtiö, joka toimi mm. vuokratalojen rakennuttajana ja omistajana. Yhtiön toiminta liittyi sillä tavoin kunnallisen asuntotuotannon harjoittamiseen, että yhtiön ja sen toimintaan osallistuvien henkilöiden voitiin tältä osin katsoa hoitavan perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvaa julkista tehtävää.

Kantelu koski nimenomaan kunnallisiin vuokratalohankkeisiin liittyvää menettelyä. Saadun selvityksen mukaan hallituksen puheenjohtaja ei ollut osallistunut kantelussa tarkoitettujen urakka-asioiden käsittelyyn yhtiön hallituksessa. Lainvastaista menettelyä ei siten voitu havaita tapahtuneen. OA:n mukaan voitiin kuitenkin herättää kysymys, mitä yleisiä seurauksia voi olla siitä, että kaupunkikonserniin kuuluvan vuokrataloyhtiön hallituksen puheenjohtajalla on merkittäviä sidonnaisuuksia urakkakilpailuja voittaneisiin rakennusliikkeisiin. OA:n mielestä tämä kysymys jäi ensisijaisesti kaupungin itsensä harkittavaksi sen käyttäessä omistajavaltaansa yhtiön toimihenkilöistä päätettäessä. Oikeusasiamiehen asiana ei ole ottaa laillisuusvalvojana kantaa näiden päätösten tarkoituksenmukaisuuteen.

OA Lehtimajan kirje 20.2.2001, dnro 1999/4/00

KUNNALLISEN KANSANÄÄNESTYKSEN JÄRJESTÄMINEN

Kuoreveden Tuki ry arvosteli Kuoreveden kunnan keskusvaalilautakunnan menettelyä Kuoreveden kunnan ja Jämsän kaupungin välistä kuntaliitosta koskevaa neuvoa-antavaa kansanäänestystä järjestettäessä. Kantelussa katsottiin, että kirjeäänestysasiakirjoihin ei olisi saanut liittää kuntaliitoksesta neuvoteltua sopimustekstiä ja että äänestyslipun vaihtoehto ”en ota kantaa” ei ollut lainmukainen, koska äänestäjällä tulee aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kirjeäänestysasiakirjojen lähettäminen

Kunnan velvollisuutena on huolehtia kansanäänestystä koskevasta tiedottamisesta. Kuntaliitossopimuksen sisällöstä tiedottaminen edistää neuvoa antavan kansanäänestyksen tavoitteen toteutumista ja siten kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kansanäänestyksen perusteena olevan sopimustekstin sisällyttäminen kirjeäänestysasiakirjoihin on liittynyt tähän tiedottamiseen. Laissa olevaa luetteloa äänestysoikeutetuille lä-

hetettävistä kirjeäänestysasiakirjoista ei voida lain tarkoitus huomioon ottaen tulkita tyhjentäväksi niin, ettei mitään muita kuin laissa nimenomaan mainittuja asiakirjoja voitaisi sisällyttää kirjeäänestysasiakirjoihin. Mukaan liitettävien ylimääräisten asiakirjojen on kuitenkin oltava sisällöltään asiallisia sekä omiaan puolueettomasti informoimaan äänestysoikeutettua äänestyksen kohteena olevista vaihtoehdoista.

Äänestysoikeutettuja ei silti saisi kuormittaa tarpeettomalla asiakirja-aineistolla, etenkään jos tällaisen ylimääräisen informaation voidaan epäillä edes epäsuorasti ohjaavan äänestyskäyttäytymistä. OA ei kuitenkaan pitänyt sopimustekstin lähettämistä tässä yhteydessä tarpeettomana. Kuoreveden kunnanhallitus ei ollut menetellyt lainvastaisesti päättäessään liittää kirjeäänestysasiakirjoihin kuntaliitoksesta neuvotellun sopimustekstin.

Äänestyslipussa olevat vaihtoehdot

Tulkinnallista apua ”en ota kantaa” -vaihtoehdon lainmukaisuudesta voidaan saada menettelystä neuvoa-antavissa (valtiollisissa) kansanäänestyksissä annetusta laista. Myös tämän lain mukaan äänestäjällä tulee aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä näkemys voidaan ilmaista myös sanoilla ”en ota kantaa”. Tällaista lausumaa ei voida tulkita kannanotoksi minkään vaihtoehdon puolesta tai mitään vastaan. Äänestyslipun vaihtoehto ”en ota kantaa” täyttää siten lain vaatimuksen tältä osin. OA:n mielestä myös kunnallisissa kansanäänestyksissä voidaan hyväksyä sama tulkinta.

OA Lehtimajan kirje 23.2.2001, dnro 2485/4/99

KUNNAN TOIMINTOJEN VARMISTAMINEN KESÄAIKANA

Kantelija arvosteli kunnanvirastojen kesäajan sulkemista, joka ajoittuu yleensä heinäkuulle ja on pituudeltaan kolme viikkoa. Kantelijan mielestä tämä ei voi olla lainmukaista ja ainakin se on lain hengen vastaista.

AOA Jonkka totesi päätöksessään, että kunnanvirastojen kesäaikana tapahtuva osittainen sulkeminen ei ole lainvastaista. Myös kuntalain valmisteluasiakirjoissa tämä mahdollisuus on otettu huomioon. AOA korosti päätöksessään, että normaalitoiminnan korvaavien järjestelyjen on täytettävä julkisista kuulutuksista annetun lain edellyttämät vaatimukset. Näitä ovat mm. ilmoitustaulujen asianmukainen sijainti ja kunnan jäsenten mahdollisuus tutustua ilmoitustaululla oleviin ilmoituksiin. Päätökset muutoksista tai normaalisti poikkeavista järjestelyistä on tehtävä kuntalain kannalta asianmukaisesti.

AOA Jonkan päätös 6.3.2001, dnro 1645/4/99

ULKOPUOLISEN KUSTANTAMALLE MATKALLE OSALLISTUMINEN

Kantelijat arvostelivat Paimion kaupunginjohtajaa, elinkeinoasiamiestä ja kunnanrakennusmestaria siitä, että nämä olivat osallistuneet Paimion messut järjestäneen yrittäjäyhdistyksen kustantamalle Turkin matkalle.

Saadun selvityksen mukaan Paimion kaupunginhallitus oli hyväksynyt kaupungin, paikallisen yrittäjäyhdistyksen ja messuyhdistyksen allekirjoittaman yhteistoimintasopimuksen Paimion Messut 1997 järjestämisestä. Asian esitteli kaupunginhallitukselle kaupunginjohtaja, joka oli myös messuyhdistyksen hallituksen jäsen.

Yhteistoimintasopimuksen mukaan messuyhdistys valtuutti yrittäjäyhdistyksen toimimaan messujen ainoana vastuullisena järjestäjänä ja

vastaamaan kaikista messuihin liittyvistä sitoumuksista.

Yrittäjäyhdistys asetti yhteistoimintasopimuksen mukaisesti messujen käytännön järjestelyjä varten messutoimikunnan, johon kaupungilla oli oikeus nimetä kaksi edustajaa. Kaupunginjohtaja nimesi kaupungin edustajiksi kunnanrakennusmestarin ja elinkeinoasiamiehen.

Messujen jälkeen yrittäjäyhdistys järjesti viiden päivän matkan Istanbuliin Turkkiin. Yrittäjäyhdistyksen messujen voittovaroilla kustantamalle matkalle osallistuivat messutoimikunnan jäsenet ja kaupunginjohtaja messuyhdistyksen hallituksen jäsenenä. Yhden matkan hinta oli noin 3 300 markkaa.

AOA Jonkka lausui kannanottonaan mm. seuraavaa.

Istanbulin matkan rikosoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Rikoslain 40 luvun 3 §:ssä säädetään lahjusrikkomuksena rangaistavaksi se, että virkamies vastaanottaa itselleen tarkoitetun lahjan tai muun edun, joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Tämän tapauksen arvioimisen kannalta on tarpeen kiinnittää huomiota kolmeen seikkaan. Siihen, onko kyseessä ollut lainkohdan tarkoittaman lahjan tai muun edun vastaanottaminen, ja onko tällaisen edun vastanottaminen ollut omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Teon täyttyminen edellyttää myös tahallisuutta eli sitä, että virkamiehet ovat olleet tietoisia kaikista niistä tosiasioista, joista teon rangaistavuus riippuu.

a) Matkan luonne

Oikeuskäytännössä on lahjomana pidetty mm. virkistysmatkoja. Istanbulin matka on ollut nimenomaan virkistysmatka. Vaikka osanottajille oli ennen matkaa jaettu jonkin verran koulutusmateriaalia ja matkaohjelmaan oli merkitty erilaista koulutusta, osoittaa hankittu selvitys, ettei koulutusmatkasta ollut todellisuudessa kysymys.

Messutoimikunnan toimitusjohtaja on esitutkinnassa kuultuna kertonut, ettei matkalla pidetty luentoja tai järjestetty koulutustilaisuuksia. Hotellissa ei hänen mukaansa ollut edes sellaista tilaa jossa tällaisia tilaisuuksia olisi voitu järjestää. Myöskään mitään varsinaisia ryhmätöitä ei matkan aikana tehty tai laadittu loppuraporttia matkan annista. Myös kaupungin virkamiehet ovat kuvanneet matkaa samalla tavoin. Kaikki ovat tuoneet esiin, että mitään koulutustilaisuuksia ei pidetty. Heidän kertomuksista voi päätellä, että matka ei eronnut mistä tahansa turistimatkasta, jonka yhtenäinen ryhmä tekee. Se, että matkan aikana olisi käyty myös messuja koskevia vapaamuotoisia keskusteluja, ei muuta tätä tosiasiaa.

b) ”Omiaan heikentämään luottamusta”

Arvioitaessa sitä, milloin kysymys on lahjusrikkomuksena rangaistavasta menettelystä, on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, millaisia tarjoajaa koskevia toimia asianomaiset virkamiehet voivat joutua tekemään. Tällöin on huomattava, että näiden virkatoimien ei tarvitse olla lainvastaisia. Riittää, että virkamiehellä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa – esimerkiksi harkintavaltansa puitteissa – edun antajaa koskevissa asioissa. Luottamusta heikentämään omiaan oleva vaikutus syntyy juuri tästä asetelmasta.

Tässä tapauksessa kysymys on ollut yhteistoimintasopimuksen toisen osapuolen – paikallisista yrittäjistä koostuvan yrittäjäyhdistyksen – kaupungin virkamiehille kustantamasta matkasta.

Yrittäjäyhdistys on valtuutettu yhteistoimintasopimuksessa toimimaan messujen ainoana vastuullisena järjestäjänä ja vastaamaan kaikista messuihin liittyvistä sitoumuksista. Paimion kaupunki on vain nimennyt omat edustajansa yrittäjäyhdistyksen messujen käytännön järjestelyjä varten asettamaan messutoimikuntaan. Heidän tehtävänsä on luonnollisesti ollut edustaa kaupungin etua tuossa toimikunnassa.

Asetelma on siten ollut sellainen, että kaupungin sopijakumppanina ollut yrittäjäyhdistys on kustantanut kaupungin virkamiehille turistimatkana toteutuneen ulkomaanmatkan yhdessä parinkymmenen paikallisen yrittäjän kanssa. Yleisesti voidaan todeta, että tällainen matka on omiaan ”tavallisen kaupunkilaisen” silmissä varmasti herättämään perusteltuja epäilyjä viranomaistoimintaa kohtaan.

c) Tahallisuus

Tahallisuutta arvioitaessa on huomattava, että tahallisuuteen kuuluva tietoisuus ulottuu oikeustosiseikkoihin, ei arvostuksiin. Syyttäjän on lahjusrikkomuksessa toisin sanoen näytettävä, että epäilty on ollut tietoinen niistä tosiseikoista, joiden vuoksi teko on objektiivisesti tarkastellen omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan. Lahjusrikkomuksen täyttyminen ei edellytä sitä, että jonkun henkilön viranomaistoimintaa kohtaan tunteman luottamuksen näytetään heikentyneen. Näin ollen tahallisuusarviotakaan ei tule kytkeä luottamuksen heikkenemistä koskevaan tietoisuuteen vaan tietoisuuteen niistä tosiseikoista, joiden perusteella teko on omiaan luottamusta heikentämään. Virkarikoksia koskevassa hallituksen esityksessä on nimenomaisesti lausuttu: ”Tekijän tulee mieltää tekoon sisältyvän sellaisia elementtejä, että se on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.”

Virkamiesten esitutkinnassa antamista kertomuksista on pääteltävissä, että osanottajat jo etukäteen pitivät matkaa muuna kuin varsinaisena koulutustapahtumana. Kukaan heistä ei ole väittänyt matkalle lähtiessään mieltäneensä osallistuvansa ”puhtaalle” koulutusmatkalle.

On myös todettava, että osanottajille etukäteen jaettu alustava matkaohjelma, jonka saatuaan tässä tarkoitetut virkamiehet ovat tosiasiassa tehneet päätöksen matkalle osallistumisesta, on sisältänyt varsin vähän ilmoitettua koulutusta. Virkamiehet eivät olleet suoritetun esitutkinnan perusteella millään tavalla pyrkineet etukäteen varmistumaan matkalla annettavan koulutuksen toteuttamistapaa ja koulutuksen merkitystä heidän työtehtäviensä kannalta, vaikka kysymys on ollut ulkopuolisen kustantamasta matkasta sellaiseen kohteeseen, joka ei itsessään tarjoa kunnan virkamiehen kannalta koulutuksellista antia.

Johtopäätökset

AOA katsoi, että Paimion kaupunginjohtaja, elinkeinoasiamies ja kunnanrakennusmestari olivat osallistumalla yrittäjäyhdistyksen maksamalle Istanbulin matkalle vastaanottaneet yrittäjäyhdistykseltä edun joka on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Tämän vuoksi AOA päätti nostaa heitä vastaan syytteen lahjusrikkomuksesta rikoslain 40 luvun 3 §:n mukaan.

AOA katsoi kaupunginjohtajan menetelleen lainvastaisesti myös siinä, että hän oli esitellyt yhteistoimintasopimuksen kaupunginhallitukselle, vaikka hän oli ollut messuyhdistyksen hallituksen jäsenenä esteellinen. AOA antoi kaupunginjohtajalle tältä osin huomautuksen.

AOA Jonkan päätös 11.4.2001, dnro 2629/4/97

Turunseudun käräjäoikeus tuomitsi kaupunginjohtajan sakkorangaistukseen lahjusrikkomuksesta. Käräjäoikeus katsoi myös elinkeinoasiamiehen ja kunnanrakennusmestarin syyllistyneen lahjusrikkomukseen, mutta jätti heidät rikosten vähäisyyden vuoksi rangaistukseen tuomitsematta. Käräjäoikeus perusteli ratkaisuaan mm. sillä, että elinkeinoasiamies ja kunnanrakennusmestari olivat osallistuneet messutoimikunnan työhön aktiivisesti toisaalta kaupungin etua valvoessaan ja toisaalta messujen järjestelytehtävissä kuten muutkin messutoimikunnan jäsenet ilman eri korvausta. Tuomio jäi lainvoimaiseksi.

KAUPUNGIN PIENTALOTONTTIEN MYYNTI

Kauniaisten kaupunginhallitus oli asettanut kaupungin omistamia tontteja tarjousten perusteella julkisesti myytäviksi. Lehti-ilmoituksissa oli mainittu myös siitä, että kaupunki pidätti itsellään oikeuden hyväksyä tai hylätä tarjoukset. Kaupunginvaltuutettu arvosteli sitä, että kaupunginhallitus oli hyväksynyt Kauniaisista olevan toimitusjohtajan eräästä tontista tekemän ehdollisen ostotarjouksen ja samalla hylännyt samasta tontista tehdyt korkeammat tarjoukset. Toimitusjohtaja oli tarjonnut tontista 950 000 mk mainiten kuitenkin, että jos joku toinen tarjous ylitti hänen tarjoamansa summan, hänen tarjouksensa oli 10 000 mk kyseistä tarjousta korkeampi, kuitenkin enintään 1 110 000 mk. Kaupunginhallitus oli päättänyt hyväksyä toimitusjohtajan tarjouksen, koska se *"parhaiten vastasi kaupungin kokonaistaloudellista etua"*. Kantelija huomautti, että kaupunginhallitus oli kokouksessaan etukäteen nimenomaan rajannut ns. ehdolliset tarjoukset hyväksymisen ulkopuolelle.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Tonttikaupat ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Tonttien myynnissä on kuitenkin otettava huomioon ne kunnallisen päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat kunnan tehtävistä ja yleisestä toimialasta. Kunnan tulee myyntipäätöksiä tehdessään noudattaa myös hyvää hallintotapaa ja muitakin julkishallinnon yleisiä periaatteita. Päätöksenteolta edellytetään johdonmukaisuutta ja tasapuolisuutta. Jos eri ryhmiin kuuluvia ostotarjousten tekijöitä kohdellaan eri tavalla, erilaisen kohtelun tulee perustua objektiivisesti hyväksyttäviin syihin.

Rakennustontteja myytäessä tulee viime kädessä ottaa aina huomioon kunnan ja kuntalaisten etu. Kun kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kunnalla on lakimääräinen velvollisuus edistää asukkaidensa hyvinvointia, yhdenvertaiseen kohteluun tähtäävä yleinen syrjintäkielto ei voi sinänsä olla esteenä sille, että oman kunnan asukkaat asetetaan rakennustontteja myytäessä muita parempaan asemaan. On myös selvää, että tarjouskilpailussa tehtyjen ostotarjousten edullisuutta harkittaessa on voitava kiinnittää huomiota myös tarjousten kokonaisedullisuuteen eikä pelkästään tarjotun kauppahinnan markkamäärään.

Hyvään hallintotapaan kuuluu avoimuus ja ennustettavuus. Tarjouskilpailua järjestettäessä tämä tarkoittaa sitä, että kilpailun "pelisäännöt" tehdään jo etukäteen kaikille mahdollisimman selviksi. Näin voidaan parhaiten valvoa sitä, että päätöksenteko perustuu yleisen edun huomioon ottamiseen eikä yksityisten etujen ajamiseen tai muutoin mielivaltaisiin perusteisiin. Tällainen menettely on tärkeätä luottamuksen säilyttämiseksi kunnan hallinnon asianmukai-

suuteen ja virkatoiminnan puolueettomuuteen.

OA totesi puheena olevasta tonttikaupasta ensinnäkin, että tontista tehty korkein tarjous oli tehty perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun. Kaupunginhallitus oli ostotarjousten yleisten hyväksymisperusteiden osalta päättänyt, että tontteja ei myytäisi perustettavan yhtiön lukuun. Tätä oli perusteltu sillä, että tonttien myyntiesitteen liitteenä olleessa kauppakirjaluonnoksessa esitetty vallintarajoitus olisi asunto-osakeyhtiön osalta ollut käytännössä tehoton. OA katsoi, että kaupunginhallitus oli tällä perusteella voinut harkintavaltansa puitteissa hylätä korkeimman ostotarjouksen.

OA huomautti kuitenkin, että lehti-ilmoituksessa ei ollut mainittu mitään siitä, että tontteja ei tultaisi myymään perustettavan asunto-osakeyhtiön lukuun. Kaupunginhallitus olikin päättänyt ostotarjousten yleisistä hyväksymisperusteista vasta sen jälkeen, kun oli ensin selvinnyt, ketkä tarjouksia olivat tehneet.

Myyntipäätösten pitää yleensä aina nojautua sellaisiin yleisiin perusteisiin, joita sovelletaan esille tuleviin yksittäistapauksiin. Päätöksenteon ennustettavuus ja luottamuksen säilyttäminen kunnan virkatoiminnan puolueettomuuteen olisivat OA:n mielestä puoltaneet sitä, että ostotarjousten yleisistä hyväksymisperusteista olisi päätetty etukäteen jo ennen tarjouspyynnön tekemistä. Niistä olisi tällöin ollut asianmukaista ilmoittaa julkisesti myös tarjouspyynnössä.

Tontista tehty toiseksi suurin tarjous oli puolestaan ollut ehdollinen. Tämä tarjous oli sisältänyt mm. ehdon kaupungin osallistumisesta rakennuksen suunnittelukustannuksiin. Kaupungille tontin myynnistä saatavaa lopullista hintaa ei siten voitu sen perusteella arvioida. OA:n mukaan kaupunginhallitus oli voinut harkintansa mukaan hylätä myös tämän tarjouksen.

Toimitusjohtajan tarjous oli tarjotun kauppahinnan osalta tosin ollut ”ehdollinen”, mutta lopullinen kauppahinta oli sen perusteella kuitenkin ollut selkeästi määriteltävissä. Tämä tarjous oli siten ollut korkein tehdyistä hyväksyttävistä tarjouksista. Kaupunginhallitus oli OA:n mielestä voinut harkintavaltansa puitteissa hyväksyä sen ja hylätä muut tarjoukset. Asiassa ei ollut muutenkaan ilmennyt aihetta epäillä, että tonttien myyntipäätökset eivät olisi perustuneet kuntalaisten edun huomioon ottamiseen tai että asiassa olisi menetelty perustuslaissa säädetyn yleisen syrjintäkiellon vastaisesti.

OA kiinnitti kuitenkin kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle siihen, että kunnan tulee rakennustonttien myyntipäätöksiä tehdessään noudattaa hyvää hallintotapaa ja muitakin julkishallinnon yleisiä periaatteita sekä ennen kaikkea huolehtia siitä, että tarjouskilpailut järjestetään avoimin ja johdonmukaisin pelisäännöin ketään syrjimättä tai epäasiallisin perustein suosimatta.

OA Lehtimajan päätös 25.4.2001, dnro 1253/4/98

VIIVÄSTYS KUNTALAISALOITTEIDEN SAATTAMISESSA KUNNANVALTUUSTON KÄSITELTÄVÄKSI

Kantelijat arvostelivat kunnanhallituksen menettelyä kunnan asukkaiden aloitetta koskevassa asiassa. Aloite oli tullut kuntaan 15.9.1998 ja sitä oli käsitelty kunnanhallituksessa 27.10.1998 ja 22.12.1998. Valtuuston käsittelyyn aloite tuli 4.3.1999, jolloin aloite palautettiin kunnanhallituksen valmisteltavaksi.

AOA Jonkka totesi, että aloite oli tullut kunnanvaltuuston käsiteltäväksi kuntalain mukaisessa määräajassa. Tämän vuoksi menettely ei ollut lainvastainen. AOA totesi kuitenkin, että

aloitteen saattaminen kunnanvaltuuston käsiteltäväksi joutuisammin olisi ollut perusteltua.

AOA Jonkan päätös 6.6.2001, dnro 2087/4/99

KUNTALAISTEN OSALLISTUMISMAHDOLLISUUDET MAANKÄYTÖSTÄ PÄÄTTÄMISEEN

Kantelijat arvostelivat Lapuan kaupungin toimielinten menettelyä paikallisen osuusliikkeen kanssa tehtyä kiinteistönkaupan esisopimusta koskevassa asiassa. Kaupunki oli sitoutunut myymään alueen ja kaavoittamaan sen liikerakennusten tontiksi, jolle oli tarkoitus rakentaa vähittäiskaupan suurmyymälä. Kantelun mukaan kaupunki oli valmistellut esisopimuksen niin, ettei asiassa tullut tilaisuutta kansalaiskeskusteluun. Kantelijat epäilivät, että tällainen keskustelu oli laajan vastustuksen pelossa haluttu tarkoituksellisesti välttää ja että asian valmistellut elinkeinotoimikunta ja sen puheenjohtajana toiminut kaupunginjohtaja olivat perusteettomasti edistäneet asiassa vain osuusliikkeen etuja. Kantelijoiden mielestä kaupunki oli käsitellyt asian ilman selvityksiä sopimuksen vaikutuksista tai sen tekemisen tarkoituksenmukaisuudesta.

Kaupungin mielestä esisopimuksessa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskeva suunnitelma oli ollut julkinen jo paljon ennen esisopimuksen allekirjoittamista. Tätä kaavoitusvaihtoehtoa oli käsitelty sekä tiedotusvälineissä että yleisötilaisuuksissa. Kaupunki katsoi, että se oli varannut kaupungin asukkaille mahdollisuuden osallistua keskusteluun ja vaikuttaa kyseisen alueen tulevaan käyttöön. Toisaalta kaupunki myönsi, että esisopimuksesta käytyjen neuvottelujen aikana keskeneräisistä asioista ei kuitenkaan ollut yleisöä erikseen informoitu. Tältä osin kaupunki ilmoitti noudattaneensa toisen neuvotteluosapuolen toivomusta asian julkistamisajankohdasta.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Esisopimuksen valmistelu

Kuntalain mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää mm. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia sekä selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Hallintomenettelylain mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin.

Kunnan ja yksityisten välillä neuvoteltavien sopimusten valmisteluun voi sinänsä liittyä seikkoja, joista ei aina voida julkisesti tiedottaa. Kysymys voi olla esimerkiksi liikesalaisuuksista. Tässä tapauksessa esisopimuksen valmisteluun kaupungin elimissä ei näyttänyt sisältyneen sellaisia liikesalaisuuden piiriin kuuluvia asioita, joista ei olisi voitu antaa tietoja julkisuuteen. Ainakin sopimuksen lähtökohdista, tavoitteista ja keskeisistä sisältökysymyksistä olisi jo valmisteluvaiheessa voitu tiedottaa.

Kysymys oli ollut sellaisen suurmyymälähankkeen valmistelusta, jolla tyypillisesti voi

olla merkittäviä vaikutuksia mm. yhdyskuntarakenteeseen, kaupunkikuvaan, liikennejärjestelyihin sekä palvelujen saatavuuteen mahdollisesti laajallakin alueella. Sen vuoksi kaupungin olisi OA:n mielestä tullut jo esisopimusta valmisteltaessa kiinnittää enemmän huomiota kaupungin asukkaiden mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa tätä hanketta koskeviin ratkaisuihin.

OA katsoi, että esisopimusasian valmistelu oli ollut puutteellista kunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien sekä asian vireilläolosta ilmoittamisen kannalta. Valmistelu ei ollut vastannut sille kuntalaissa ja hallintomenettelylaissa asetettuja vaatimuksia. Vireilläolosta ilmoittaminen ei olisi vaarantanut päätöksen tarkoituksen toteutumista hallintomenettelylain 13 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tuollaisena vaarantumisena ei voitu pitää pelkästään sitä seikkaa, että asiassa julkisen keskustelun jälkeen mahdollisesti olisikin päädytty toiseen lopputulokseen.

Kaupunki totesi noudattaneensa toisen neuvotteluosapuolen toivomusta asian julkistamisajankohdasta. Tätä ei kuitenkaan voitu OA:n mielestä pitää riittävänä perusteena jättää ilmoittamatta asian vireilläolosta, kun valmisteilla oli ollut yleiseltä kannalta näinkin merkittävä hanke. Ei ollut edes väitetty, että toinen neuvotteluosapuoli olisi asettanut julkisuusrajoituksen neuvottelujen ennakkoehdoksi. Jos tällainen ehto olisi asetettu, kaupungin ei olisi tullut siihen suostua. Vireilläolosta ilmoittamista ei ollut myöskään voitu pitää ilmeisen tarpeettomana esimerkiksi sillä perusteella, että esisopimuksessa tarkoitetusta asiasta oli muutoin jo riittävän laajasti tiedotettu.

OA katsoi myös, että esisopimusta valmisteltaessa ei ollut riittävästi selvitetty sopimuksen ja siinä tarkoitetun suurmyymälähankkeen vaikutuksia, kun otettiin huomioon hankkeen merkitys mm. kaupungin keskustan maankäytön kannalta.

Kaupungin toimielinten ei kuitenkaan ollut näytetty toimineen kantelussa väitetyin tavoin epäasiallisesti tai puolueellisesti osuusliikkeen etua yksipuolisesti edistäen taikka muutoinkaan käyttäneen väärin harkintavaltaansa. OA tyytyi kiinnittämään kaupungin huomiota siihen, että avoimuus ja tiedottaminen lisäävät luottamusta päätöksenteon objektiivisuuteen ja ovat siten omiaan jo ennakolta ehkäisemään puolueellisuusepäilyjä.

Kaavoituksesta sopiminen

OA:n mielestä kaupungin menettely ei kuitenkaan ollut kokonaisuutena mielekkäästi arvioitavissa, ellei samalla tarkasteltaisi esisopimuksen merkitystä myös asemakaavoituksen kannalta. Esisopimusta voitiin sen sisällön puolesta pitää ns. maankäyttö- eli kaavoitussopimuksena. Sopimus koski vähittäiskaupan suuryksikön kaavoittamista sopimuksessa mainittuun paikkaan, ja siinä todettiin mm. kaavoituksen tavoitteeksi asetettu vähimmäisrakennusoikeus. Tarkoituksena oli ollut sopia keskeisistä kaavoitusratkaisuista jo ennen aluetta koskevan asemakaavan vireille tuloa. Lain mukaan tällaisen rakennushankkeen soveltuvuus kyseiselle paikalle ja hankkeen vaikutukset on kuitenkin selvitettävä aluetta koskevan asemakaavoituksen yhteydessä.

Sopimusasian valmistelua koskevien osallistumismahdollisuuksien asianmukainen järjestäminenkään ei OA:n mielestä olisi tällaisessa tapauksessa kokonaan poistanut sitä ongelmaa, joka liittyi hankkeen vaatimista kaavoitusratkaisuista sopimiseen ennen aluetta koskevaa kaavoitusta. Maankäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön alaan kuuluvista asioista sopiminen ennen kaavoitusta voi helposti antaa

sellaisen vaikutelman, että sopimuksella pyritään tosiasiallisesti sivuuttamaan kaavoituslainsäädännön mukainen osallistumisjärjestelmä ja suunnitellun maankäytön vaikutusten selvittäminen tai että näiden merkitystä väheksytään. Tällaisten kaavan sisältöä koskevien, sitoviksi tarkoitettujen maankäyttösopimusten tekemistä ennen kaavoitusta tai kaavoitusmenettelyn hyvin varhaisessa vaiheessa on pidetty hyvän hallinnon kannalta ongelmallisena. Maankäyttösopimusten on nähty heikentävän kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin on katsonut, että maankäyttösopimukset saattavat vaarantaa kuntien kaavoitusharkinnan riippumattomuutta. Maankäyttösopimusten ja kaavoitusmenettelyn keskinäinen suhde on osoittautunut yleisemminkin ongelmalliseksi. Oikeuskäytännössä on pohdittu erityisesti kaavojen toteuttamiskustannuksia koskevien sopimusten lainmukaisuutta.

Kysymys siitä, voitiinko kantelussa tarkoitettu suurmyymälä sijoittaa esisopimuksessa tarkoitettuun paikkaan, tultiin viime kädessä ratkaisemaan aluetta koskevan asemakaava-asian yhteydessä. Kaupunkilaisilla oli esisopimuksen tekemisestä huolimatta ollut mahdollisuus valittaa asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Kaavasta olikin valitettu alueelliseen ympäristökeskukseen, joka oli jättänyt kaavan vahvistamatta. Kaupunki oli puolestaan valittanut ympäristökeskuksen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska asemakaava-asiaa ei ollut vielä lainvoimaisesti ratkaistu ja kun ympäristöministeriön asettama toimikunta vielä selvitti maankäyttösopimuksiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä, OA ei tässä yhteydessä puuttunut enemmälti kysymykseen kantelussa mainitun esisopimuksen ja siinä tarkoitetun alueen kaavoituksen välisestä suhteesta.

Toimenpiteet

OA saattoi Lapuan kaupunginhallituksen ja elinkeinotoimikunnan sekä kaupunginjohtajan tietoon edellä mainitut käsityksensä. Lisäksi OA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle kunnallisen päätöksenteon avoimuuteen sekä velvollisuuteen edistää kaupungin asukkaiden tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia heitä koskevien asioiden eri valmisteluvaiheissa. OA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota myös siihen, että merkittäviä hankkeita koskevia asioita valmisteltaessa on selvitettävä riittävästi myös päätösten vaikutukset.

OA Lehtimajan päätös 25.10.2001, dnro 433/4/99

KUNNAN VIRANHALTIJAN PÄÄTÖKSEN OIKAISEMINEN

Ruoveden kunnan terveysvalvonnan johtaja oli päättänyt myöntää jatkoaikaa koeluonteiselle elintarvikekioskin pitämiselle. Kioskinpitäjä oli tehnyt tätä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Kunnan terveystarkastaja-ympäristönsuojelusihteeri oli kuitenkin palauttanut oikaisuvaatimuksen kioskinpitäjälle ilmoituksin, että hän piti oikaisuvaatimusta aiheettomana, koska sille säädetty määräaika oli jo kulunut umpeen ja oli ”riittävällä varmuudella” osoitettu, että kioskinpitäjä oli saanut päätöksestä tiedon. Kioskinpitäjä kanteli siitä, ettei oikaisuvaatimusta ollut saatettu sosiaali- ja terveyslautakunnan käsiteltäväksi.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kunnan viranhaltijan päätöstä koskeva oikaisuvaatimusmenettely on lainkäytöksi katsottavan varsinaisen muutoksenhaun eli hallintovalituksen esivaihe. Päätökseen tyytymättömän on tehtävä ensin oikaisuvaatimus asianomaiselle lautakunnalle. Vasta oikaisuvaatimukseen saa-

mastaan lautakunnan päätöksestä hän voi valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimukseen on annettava toimivaltaisen viranomaisen (eli tässä tapauksessa sosiaali- ja terveyslautakunnan) päätös, vaikka päätöksessä vain todettaisiinkin, että oikaisuvaatimus jätetään myöhästyneenä tutkimatta. Myös tutkimattajättämispäätökseen on liitettävä valitusosoitus.

OA katsoi, että terveystarkastaja-ympäristönsuojelusihteeri oli ylittänyt toimivaltansa, kun tämä oli palauttanut oikaisuvaatimuksen kantelijalle katsoen sen liian myöhään saapuneeksi. Kysymys siitä, oliko oikaisuvaatimus tehty ajoissa vai ei, olisi tullut saattaa sosiaali- ja terveyslautakunnan päätettäväksi. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon, että tapahtuneella virheellä ei näyttänyt olleen olennaista merkitystä kantelijan etujen kannalta, etenkin kun tällä oli ollut ja oli edelleenkin mahdollisuus niin halutessaan saattaa kioskitoimintansa jatkamista koskeva kysymys uudella ilmoituksella kunnan terveydensuojeluviranomaisen ratkaistavaksi.

OA Lehtimajan kirje 11.12.2001, dnro 967/4/01

ILMAISJAKELULEHTI KUNNAN TIEDOTUSVÄLINEENÄ

Kauniaisten kaupungin asukas katsoi, että kaupungin virallisten ilmoitusten julkaiseminen Kaunis Grani -ilmaisjakelulehdessä loukkasi kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Posti ei näet jakanut lehteä niihin kotitalouksiin, joiden postiluukuissa oli ”ei-mainoksia” -kielto. Saadakseen lehden kotiin kannettuna näiden talouksien täytyi maksaa erillinen 35 markan vuotuinen tilausmaksu.

Kannanottonaan OA Lehtimaja totesi seuraavan.

Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Vakiintuneen tulkinnan mukaan kunnan tiedottaminen voi siten olla joko pakollista tai vapaaehtoista. Kunnan ilmoitusten julkaiseminen lehdissä on kunnan vapaaehtoista tiedotustoimintaa. Kunta voi melko vapaasti päättää, millä tavalla vapaaehtoisen tiedottamisen piiriin kuuluvat ilmoitukset saatetaan kuntalaisten tietoon. Tiedottamisen tulee kuitenkin tapahtua tehokkaasti ja joustavasti.

Kauniaisten kaupunki oli lain mukaan voinut päättää, että Kaunis Grani -paikallislehteä käytetään kunnan vapaaehtoisen tiedotuksen kanavana. OA:n mielestä tiedotusvälineen valinta oli ennen kaikkea kunnan itsehallinnon piiriin kuuluva asia. Tässä tapauksessa oli kysymys lähinnä siitä, tulisiko kaupungin varmistua ilmaisjakelulehden jakamisesta jokaiseen kotitalouteen. Tähän ei OA:n mielestä ollut tarvetta. Sen lisäksi, että Kaunis Grani kannetaan koteihin, se oli saatavissa myös useasta jakelupisteestä sekä internetin kautta. Tämän ilmaisjakelulehden ohella kaupunki käytti muitakin tiedotusvälineitä.

Ilmaisjakelun tosiasiallisesta laajuudesta ei sitä paitsi päättänyt kunta, vaan ilmaisjakelun piiriin kuuluminen riippui viime kädessä kuntalaisista, joilla oli mahdollisuus kieltää mainosten jakamisen koteihinsa. Erillinen tilausmaksu oli korvaus sellaisesta ylimääräisestä palvelusta, jota kunta ei lain mukaan ollut velvollinen järjestämään maksutta.

Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojana ottaa kantaa siihen, missä laajuudessa ja millä tavoin kunta itsehallintonsa puitteissa järjestää vapaaehtoista tiedotustoimintaansa. Kaupungin viranomaiset eivät olleet OA:n käsityksen mukaan menetelleet lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 31.12.2001, dnro 854/4/00

TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

YLEISTÄ

Tässä jaksossa käsitellään työvoimahallintoa, työttömyysturvaa, työsuojelua ja siviilipalvelusta koskevia laillisuusvalvonnassa esille tulleita asioita. Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perustoimeentulon turvasta työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevissa asioissa on siis kysymys keskeisesti tämän perusoikeuden toteutumisesta.

Kertomusvuonna ratkaistiin 102 sellaista kantelua, joissa oli kysymys ensisijaisesti näistä asioista. Oikeusasiamiehen huomautukseen, käsitykseen tms. toimenpiteeseen johti 17 prosenttia ratkaisuista. Sosiaalivakuutukseen liittyviä muita kuin työttömyysturvaa koskevia kanteluita käsitellään s. 186.

Tämän asiaryhmän asiat ovat kuuluneet AOA *Paunion* käsiteltäviin. Asioiden valmistelusta on vastannut pääosin edelleen oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen*.

LAILLISUUSVALVONNASTA NÄISSÄ ASIARYHMISSÄ

Useimmat tämän asiaryhmän kanteluista koskivat aikaisempien vuosien tapaan oikeutta työttömyyden aikaisiin etuuksiin, kuten oikeutta työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Kantelut koskivat asioiden käsittelyä niin Kansaneläkelaitoksessa, työttömyyskassoissa, työttömyysturvalautakunnassa kuin vakuutusoikeudessa. Joissakin kanteluissa oli kysymys kantelijan oikeudesta erorahaan.

Kantelijat olivat etupäässä tyytymättömiä etuusasioissa annettuihin ratkaisuihin. Niiden sisältöön oikeusasiamiehellä ei ole kuitenkaan yleensä mahdollisuutta puuttua. Oikeusasiamies ei voi määrätä, miten viranomaisen on ratkaistava sen käsiteltäväksi saatettu asia eikä vaikuttaa vireillä olevan asian ratkaisuun. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaisesti puutu asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta. Monissa ratkaisuissa joudutaankin toteamaan nämä tosiasiat.

Kantelut koskivat kuitenkin myös menettelyyn liittyviä seikkoja. Kysymykset neuvontavelvollisuudesta ja sen puutteista, asiakaspalvelun väitetyistä epäkohdista ja asioiden pitkistä käsittelyajoista toistuivat kertomusvuonnakin. Eräissä ratkaisuissa arvosteltiin työttömyysturva-asioiden pitkiä käsittelyaikoja. Käsittelyaikojen joutuisuudella onkin erityistä merkitystä niissä tapauksissa, joissa on kyse ihmisten perustoimeentulon turvasta.

Kanteluita kohdistui myös työvoimatoimikuntien ja työvoimatoimistojen menettelyyn työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa. Kantelut koskivat myös velvollisuutta osallistua työvoimakoulutukseen ja koulutuksen asianmukaista järjestämistä sekä työvoimaviranomaisen velvollisuutta valvoa koulutusta. Työvoimatoimistojen toimet työttömien työnhakijoiden työllistämisessä sekä menettely työllistämistukea koskevissa asioissa olivat myös esillä.

Kanteluissa oli usein kysymys työttömyysturvan takaisinperinnästä. Työttömyyskassan jäsenyyskysymykset olivat myös esillä. Eräässä kantelussa oli kysymys Koulutus- ja erorahaston menettelystä päätösten perustelemisessa.

Ihmisten vapaa liikkuvuus näkyi kertomusvuonna tämänkin asiaryhmän asioissa. Apulaisoikeusasiamies ratkaisi esimerkiksi joitakin ei syntyperäisten suomalaisten tekemiä kanteluita mm. työvoimatoimiston menettelystä asiakkaan neuvonnassa sekä kantelun Espanjaan suuntau-

tuneen työnhakumatkan ajalta maksettavasta työttömyysturvasta.

Ratkaisut koskivat myös työsuojeluviranomaisten menettelyä mm. tarkastuspöytäkirjan laatimisessa. Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös työpaikkakiusaamista koskevissa asioissa. Siviilipalveluskeskuksena toimivan Lapinjärven koulutuskeskuksen menettely mm. potilasasiakirjojen käsittelyssä oli niin ikään esillä.

Ratkaisuja, jotka johtivat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin työvoimaa ja työttömyysturvaa koskevissa asioissa, selostetaan jäljempänä.

TARKASTUKSET

AOA suoritti kertomusvuonna tarkastuksen Vakuutusvalvontavirastossa ja Kunta-alan työttömyyskassassa. Työttömyyskassatarkastuksia on tarkoitus jatkaa vuonna 2002. Tarkastuksissa keskitytään mm. hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen valvontaan.

LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSISTA

Tämän asiaryhmän asioissa tapahtui kertomusvuonna myös eräitä lainsäädännöllisiä uudistuksia, joilla on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta merkitystä. Tällaisina voidaan pitää mm. kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (189/2001), joka tuli voimaan 1.9.2001. Lailla ja sen yhteydessä tehdyillä eräillä lakimuutoksilla pyritään parantamaan pitkäaikaistyöttömien ja työttömyyden johdosta pitkään toimeentulotukea saaneiden asemaa selkiyttämällä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan sekä tarkentamalla työvoimahallinnon ja kuntien tehtäviä.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä(477/2001) tuli voimaan 1.10.2001. Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista käsiteltäessä henkilötietoja työelämässä. Lakia täydentävien säännösten valmistelu työntekijöiden teknisen valvonnan, sähköpostin valvonnan ja huumetestien osalta on myös alkanut.

Työhallinnon tarkastukset 2001

Vakuutusvalvontavirasto	5.12.2001
Kunta-alan työttömyyskassa	12.12.2001

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

INVESTOINTITUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELY JA PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

TE-keskus oli päätöksessään maininnut hakemuksen kohteena olevan hankkeen sekä sovellettavan lain. Se oli todennut, että päätöksen tiedoksiantokappaleen perustelut ovat kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) ATK-pohjaisesta asiakasjärjestelmästä poimittavia vakiomuotoisia ilmaisuja, joita voidaan, käytettävissä olevan tilan puitteissa, täydentää varsinaisen rahoituspäätöksen perusteluista lyhyellä ja päätöksen kannalta olennaiseen keskittyvällä tiedolla. TE-keskuksen mukaan nyt puheena oleva perustelu on katsottu riittäväksi silloin kun päätös perustuu KTM:n sitovan käsikirjan tai vuosiohjeen mukaiseen suositukseen suhtautua pidättyvästi hankkeeseen. Asiakkaalla on TE-keskuksen mukaan luonollisesti oikeus tutustua asiapapereihin ja keskustella niistä yksityiskohtaisemmin yritystutkijan kanssa. TE-keskus katsoi, että kantelijan ja yritysosaston edustajien välillä oli käyty monivaiheinen ja ajallisesti riittävä hankekäsittely eikä kielteisen päätöksen perustelun sisäl-

tö ole voinut jäädä epäselväksi myöskään kantelijalle.

AOA totesi, että aikaisempaan oikeuskäytäntöön viittaaminen on sinänsä hyväksyttävä perustelemiskeino. Tällöin tulisi kuitenkin osoittaa jokin aikaisempi tapaus, josta asianosainen voisi selvittää itselleen ne tosiasia- ja oikeudelliset perustelut, mihin noudatettu oikeuskäytäntö perustuu. Mikäli tapausviittausta ei voida tehdä, tulisi nämä perustelut kirjoittaa näkyviin jokaiseen päätökseen. Tärkeintä on se, että asianosainen voi päätöksen perusteluista vaikeuksitta selvittää itselleen sen, miksi hänen hakemuksensa on hylätty.

AOA:n mukaan TE-keskuksen päätöksen perusteluista ei tullut riittävästi ilmi se, mihin omaksuttu oikeuskäytäntö perustui. Päätöksestä ei myöskään selvinnyt se, mikä hakijan edustamassa toimialassa on puoltanut hakemuksen hylkäämistä. Näillä seikoilla voisi AOA:n käsityksen mukaan olla merkitystä myös ministeriön mainitseman liiketoiminnan kehittämisnäkökulman kannalta.

AOA katsoi myös, että, huolimatta päätöstä edeltäneestä hankeneuvotteluista ja kantelijalla olevasta mahdollisuudesta keskustella päätöksestä yritystutkijan kanssa, asiakkaalle lähetettävä päätös tulisi perustella riittävästi hallintomenettelylaissa tarkoitetulla tavalla. Myöskään ATK-tekniset tai vastaavat seikat eivät saisi johtaa siihen, että asiakkaalle annettavan päätöksen perustelut jäävät vaillinaisiksi. Nyt puheena olevassa päätösesityksessä mainitut perustelut eivät ole myöskään olleet niin laajat, että niiden poisjättäminen asiakkaalle lähetettävästä päätöksestä olisi tästä syystä ollut perusteltua.

Perustelujen puutteellisuutta ei AOA:n käsityksen mukaan voi korjata sillä, että päätöksessä mainitaan taho, jolta hakija voi halutessaan saada lisätietoja. Myöskään se, että kielteisen päätöksen perustana olevat seikat ovat tulleet ilmi jossakin asian käsittelyvaiheessa, ei korjaa perusteluissa olevaa puutetta. Asian käsittelyn aikana on todennäköisesti ollut esillä myös hakemuksen hyväksymistä puoltavia seikkoja ja asiakkaalle pitäisi päätöksessä pystyä kertomaan se, mitkä seikat ovat lopulta johtaneet hakemuksen hylkäämiseen.

AOA Paunio saattoi näkemyksensä päätösten perustelemisesta TE-keskuksen tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi.

AOA Paunion päätös 9.4.2001, dnro 1469/4/99

VALITUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Kunta-alan työttömyyskassaa ja työttömyysturvalautakuntaa viivyttelystä ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa koskevan valituksensa käsittelyssä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Työttömyysturvalain 40 a §:n mukaan työttömyyskassan on, mikäli se ei hyväksy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitettyjä vaatimuksia, toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä asianomaiselle muutoksenhakuelimelle. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Tällä itseoikaisua koskevalla sääntelyllä on tarkoitus korostaa laitosten vastuuta asioiden käsittelemisessä. Säännöksen avulla on haluttu myös nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Kunta-alan työttömyyskassa oli ylittänyt laissa ehdottomaksi säädetyn 60 päivän määrä-

ajan lähes viidellä kuukaudella. Sen tarkoitus oli ensin ollut hankkia valituksen johdosta lisäselvitystä ja antaa lausuntonsa vasta sen jälkeen. Kassa ei kuitenkaan hankkinut lisäselvitystä eikä se työttömyysturvalautakunnalle antamassaan lausunnossa esittänyt perusteita menettelylleen.

AOA katsoi, että viivästystä ei voitu pitää vähäisenä. Viivästyksen johdosta työttömyysturvalautakunta pääsi käsittelemään kantelijan kesäkuussa työttömyyskassalle toimittamaa valitusta vasta seuraavan vuoden tammikuun lopussa. AOA:n mukaan tapahtunutta viivästystä lausunnon antamisessa ei voitu hyväksyä edes kassan mainitsemalla työtilanteella. Työttömyysturvalain 40 a §:n määräajat ovat kassoja velvoittavaa lainsäädäntöä ja niiden on järjestettävä toimintansa siten, että lakisääteiset velvoitteet voidaan täyttää. AOA korosti myös, että ansioon suhteutettu työttömyyspäiväraha sisältää myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan kuuluvan osuuden ja että sen vuoksi joutuisuus niitä koskevien valitusten käsittelyssä on erityisen tärkeää. Hän huomautti Kunta-alan työttömyyskassaa lainvastaisesta menettelystä.

Työttömyysturvalautakunnassa asiaa oli kassan lausunnon saamisen jälkeen käsitelty runsaat 10 kuukautta eli lautakunnan ilmoittamaa keskimääräistä käsittelyaikaa kauemmin. AOA katsoi, että asian vaatiman lisäselvityksen hankkiminen ja sairauslomat olivat viivästyttäneet valituksen käsittelyä siten, ettei kantelu siltä osin antanut aihetta toimenpiteisiin. Hän katsoi, ettei työttömyysturvalautakunta ollut menetellyt muutoinkaan lainvastaisesti. Valituksen yli 18 kuukauden kokonaiskäsittelyaika oli kuitenkin hänen käsityksensä mukaan kantelijan kannalta kohtuuton.

AOA totesikin, että lautakunta olisi voinut lisäselvitystä hankkiessaan toimia nopeammin. Lisäksi hän katsoi, että lautakunnan olisi täytynyt huomata työttömyyskassassa tapahtunut viivästys asian käsittelyssä ja tullut osaltaan pyrkiä käsittelemään valitus siten, ettei kokonaiskäsittelyaika muodostu kohtuuttoman pitkäksi. Lisäksi AOA totesi, että työttömyysturvalautakunnan tulisi osaltaan yleisesti valvoa itseoikaisumenettelyn määräaikojen noudattamista. Hän kiinnitti työttömyysturvalautakunnan huomiota näihin seikkoihin.

AOA Paunion päätös 21.6.2001, dnro 2808/4/99

OPPISOPIMUSTOIMISTON MENETTELY KOULUTUSKORVAUSTA JA TYÖLLISTÄMISTUKEA KOSKEVASSA ASIASSA

Kantelija arvosteli Espoon kaupungin oppisopimustoimiston menettelyä oppisopimukseen liittyvää koulutuskorvausta koskevassa asiassa. Kantelija arvosteli toimistoa myös virheellisten työllistämistukea koskevien neuvojen antamisesta.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavaa.

Kantelijan edustama yritys oli solminut oppisopimuksen kantelijan tyttären kouluttamiseksi. Sopimuksen allekirjoitustilaisuudessa koulutustarkastaja oli kertonut kantelijalle, ettei tämän yrityksen ollut mahdollista saada työllistämistukea, koska työllistettävä oli lähisukulainen. Työllisyysasetuksessa ei kuitenkaan ole asetettu lähisukulaisuutta ehdottomaksi esteeksi tuen saamiselle. Koulutustarkastajan virheellinen neuvo oli osaltaan voinut johtaa siihen, että kantelija teki hakemuksen työllistämistuesta vasta työsuhteen alkamisen jälkeen, minkä vuoksi tuki evättiin häneltä.

AOA totesi mm., että viranomaisen tulee neuvoa asiakastaan oikein, olipa kyse viranomaisen

omasta toimialasta tai jonkin toisen hallinnonalan asiasta. Asiakkaan on voitava luottaa viranomaisen omaa toimialaa koskevaan neuvoon. Silloin kun virkamies antaa asiakkaalleen neuvoja jostain oman alansa ulkopuolisesta asiasta, tulisi virkamiehen tuoda asiakkaalle selväksi se, että tämä on hänen käsityksensä asiasta sekä kehottaa asiakastaan varmistamaan asia toimivaltaisesta viranomaisesta.

Työllistämistukiasiat eivät kuulu suoranaisesti koulutustarkastajien hallinnonalaan. Työllisyysasetuksen 61 §:ssä on kuitenkin todettu, että oppisopimuskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun työsopimukseen perustuvan työllistämistuen myöntämistä esittää asianomainen koulutustarkastaja. Asetuksen mainittu säännös on ongelmallinen siltä osin kuin se edellyttää koulutustarkastajalta laajaa tietämystä hallinnonalansa ulkopuolisesta asiasta. Myös asetuksen sanamuoto on osittain harhaanjohtava.

AOA saattoi käsityksensä oppisopimustoimiston ja asianomaisen koulutustarkastajan tietoon.

Hän lähetti päätöksestään tiedon myös työministeriölle siltä osin kuin hän oli lausunut käsityksiään työllisyysasetuksen 61 §:n ongelmallisuudesta.

AOA Paunion päätös 21.6.2001, dnro 2033/4/99

Valtioneuvosto muutti työllisyysasetusta 27.12.2001 asetuksellaan N:o 1466/2001, joka tuli voimaan 1.1.2002. Työllistämistuen hakemista koskevaa 61 §:ää muutettiin siten, että koulutustarkastajien velvollisuudesta antaa esitys tuen myöntämisestä oppisopimustilanteissa luovuttiin. Näissä tilanteissa tukihakemukseen on liitettävä asianomaisen koulutustarkastajan lausunto. Muutos merkitsi jo aiemmin noudatetun käytännön kirjaamista asetukseen.

ASIANOSAISEN KUULEMINEN TYÖVOIMAPOLIITTISEN LAUSUNNON ANTAMISESSA

Kantelija arvosteli Turun työvoimatoimikunnan menettelyä perustella antamaansa työvoimapoliittista lausuntoa sellaisin perusteluin, joihin kantelijalle ei ollut varattu tilaisuutta antaa vastinetta. Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että Turun työvoimatoimikunta, siltä osin kuin sen antama lausunto kantelijan työttömyysturvan työvoimapoliittisista edellytyksistä perustui kantelijan työnhakulomakkeen täyttämättä jättämiseen liittyvään seikkaan, oli perustanut ratkaisunsa sellaiseen seikkaan, mistä työvoimaviranomaiset eivät olleet yksilöidysti pyytäneet selvitystä kantelijalta ennen asian ratkaisemista työvoimatoimikunnassa. Koska Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosasto ilmoitti kantelun johdosta antamassaan lausunnossa jo kehottaneensa Turun työvoimatoimistoa ja työvoimatoimikuntaa kiinnittämään erityistä huomiota selvityspyyntöjen yksilöimiseen, työvoimaviranomaisten menettely ei antanut enää AOA:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Hän lähetti kuitenkin jäljennöksen päätöksestään tiedoksi Turun työvoimatoimistolle ja työvoimatoimikunnalle.

AOA Paunion päätös 8.8.2001, dnro 1659/4/99

KOULUTUS- JA ERORAHASTON OHJEISTUS JA SÄÄNNÖT

Kantelija arvosteli Koulutus- ja erorahaston päätösten perusteluja yleisesti. Lisäksi kantelija katsoi, että rahaston säännöt ja rahaston esit-

teessään antamat ohjeet erorahan hakemista ovat epäselvät.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavaa.

AOA katsoi, että rahaston päätösten perustelut eivät täytä hyvin hyvän hallinnon perusteluille asettamia vaatimuksia. Hän myönsi, että rahaston käsittelemä suuri asiamäärä asettaa omat rajoituksensa perusteluille, mutta korosti kuitenkin, että päätösten perustelujen tulisi olla jatkuvan kehittämistyön kohteena.

Rahaston sääntöjen mukaan eroraha myönnetään hakemuksesta, joka on tullut rahastolle viimeistään kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin työ- tai virkasuhde on päättynyt. Rahaston antaman esitteen mukaan hakemus on kuitenkin jätettävä työvoimatoimistoon, joka tekee siihen omat merkintänsä ja toimittaa hakemuksen edelleen työnantajalle, joka tekee hakemukseen omat merkintänsä. Työnantajan tehtäväksi on jätetty hakemuksen toimittaminen rahastolle.

Kantelussa mainitussa yksittäistapauksessa erorahan hakija oli jättänyt hakemuksensa ennen hakemukselle asetetun määräajan päättymistä työvoimatoimistoon, mutta työnantajan merkintöjen saaminen oli kestänyt asiassa niin kauan, että hänen hakemuksensa oli toimitettu rahastoon määräajan päättymisen jälkeen. Häneltä evättiin eroraha.

AOA Paunio piti epäkohtana sitä, että hakemuksen toimittaminen rahastolle jää työnantajan tehtäväksi. Työnantajia kohtaan ei ole käytettävissä sanktioita, joilla heidät voitaisiin velvoittaa toimimaan määräajassa. Lisäksi hän piti erorahan hakijan kannalta kohtuuttomana sitä, että tältä evätään eroraha, vaikka hakemuksen myöhästyminen johtuu hakijasta riippumattomasta syystä. Kantelussa mainitussa tapauksessa AOA arvosteli tehdyn ratkaisun kohtuullisuutta ja piti perusteltuna, että rahasto yrittäisi löytää asiaan kohtuullisen ratkaisun.

AOA saattoi käsityksensä rahaston tietoon. Lisäksi hän esitti harkittavaksi, pitäisikö hakemusmenettelyä muuttaa ja pyysi rahastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli asian johdosta mahdollisesti ryhtynyt.

AOA Paunion päätös 26.9.2001, dnro 2399/4/99

Koulutus- ja erorahasto ilmoitti lausunnossaan 30.5.2002 muuttaneensa erorahan hakemismenettelyohjettaan. Uudessa ohjeessa korostetaan hakemukselle asetettua määräaikaa ja velvoitetaan hakijaa aina itse huolehtimaan sen noudattamisesta. Rahasto ilmoitti myös kehittävänsä erityisesti hylkäävien päätöstensä perusteluja. Lisäksi se ilmoitti myöntäneensä kantelussa esille tulleessa tapauksessa hakijalle erorahan huolimatta hakemuksen viivästymisestä, koska viivästyminen oli johtunut suurelta osin hakijasta riippumattomasta syystä. Rahasto ilmoitti tämän yksittäistapauksen johdosta myös, että se ottaa ratkaisukäytännössään huomioon sekä kohtuullisuus- että yhdenvertaisuusperiaatteen.

YHTEISHANKINTANA TOTEUTETTAVAN KOULUTUKSEN VALVONTA

Kantelija arvosteli Sallan työvoimatoimiston ja Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen menettelyä niiden hankkiessa työvoimapoliittista koulutusta yksityiseltä sahayritykseltä. Kantelijan mukaan koulutuksen antamisessa ilmeni heti ongelmia, mutta työvoimaviranomaiset puuttuivat niihin vasta muutaman kuukauden kuluttua.

AOA Paunio totesi kannanottonaan mm. seuraavan.

Koulutus oli suurelta osin yksityisen yrityk-

sen antamaa koulutusta, jota tuettiin työvoimapoliittisista syistä julkisin varoin. Koulutus ei ollut sellaista julkisen tehtävän hoitamista, että yhtiön toiminnan voitaisiin tältä osin katsoa kuuluvan oikeusasiamiehen toimivaltaan. AOA:n mukaan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuului tutkia, olivatko työvoimaviranomaiset menetelleet koulutuksen hankinnassa niitä velvoittavien säädösten ja määräysten mukaisesti ja oliko koulutuksen toteutuksen julkinen valvonta ollut asianmukaista.

AOA korosti, että yhteishankintana toteutettavassa koulutuksessa on suuri merkitys ennakkovalvonnalla, jossa pyritään jo koulutuksen hankintavaiheessa selvittämään tarkoin työnantajayrityksen taloudellinen ja muukin tilanne. Lisäksi opetuksen toteuttamisesta on laadittava opetussuunnitelma, joka osaltaan auttaa myös työvoimaviranomaisia seuraamaan koulutuksen toteutumista. Työvoimaviranomaisten tulisi AOA:n mukaan aktiivisesti valvoa koulutuksen toteutusta.

Koulutusta valvotaan nykyisin keräämällä koulutettavilta välipalaute ja palaute koulutuksen päättyessä sekä koulutettavien tekemien ilmoitusten perusteella. AOA katsoi kuitenkin, että koulutuksissa, joissa koulutusvastuu on yksityisellä työnantajalla, työvoimaviranomaisten tulisi seurata erityisen aktiivisesti koulutuksen toteutusta.

Kantelussa tarkoitetun koulutuksen valvonnassa oli AOA:n mukaan ollut puutteita. Työvoimaviranomaisten vastuunjakokysymykset koulutuksen valvonnassa eivät olleet myöskään olleet täysin selkeitä. Hän katsoi edelleen, että koulutuksen valvonnasta annetun ohjeistuksen tulisi olla yksityiskohtaisempaa ja konkreettisia menettelytapaohjeita sisältävää.

AOA Paunion päätös 26.10.2001, dnro 2607/4/99

TYÖLLISYYSASETUKSEN SÄÄNNÖKSEN TULKINTA

Kantelija arvosteli Lohjan työvoimatoimiston ratkaisua työllistämistukea koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan työvoimatoimiston virkailija oli puhelimitse luvannut työnantajalle, että tämän oli mahdollista saada työllistämistukea oppisopimuskoulutukseen hakeutuvan nuoren palkkaamiseen. Luottaen saamaansa ilmoitukseen työnantaja oli laatinut oppisopimuksen nuoren palkkaamiseksi. Tämän jälkeen työnantaja oli hankkinut työllistämistukihakemukseen tarvittavan selvityksen ja lähettänyt hakemuksen työvoimatoimistoon. Työvoimatoimisto oli kuitenkin hylännyt hakemuksen työllisyysasetuksen 30 §:n nojalla, koska työsuhde oli alkanut ennen työllistämistukipäätöksen tekemistä.

Kantelijan mukaan työvoimatoimiston päätös vaaransi työnantajan mahdollisuuksia jatkaa nuoren työsuhdetta. Kantelija korosti, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää nuorten työllistymistä ja hallitusmuodon 15 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaisen oikeus työhön. Julkisella vallalla on myös hallitusmuodon 16 a §:n mukaan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Työllisyyslain tarkoituksena oli kantelijan mukaan toteuttaa hallitusmuodon 15 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta. Hakumenettelyä koskevaa menettelyllistä asetuksen tasoista ehtoa ei voinut hänen mielestään soveltaa siten, että se johti lakiin ja perustuslakiin perustuvien oikeuksien menetykseen, vaan lain soveltajan tuli huolehtia siitä, että ratkaisun lopputulos on sopusoinnussa perustuslain kanssa.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Suomen perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä

ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asettaman toimintavelvollisuuden sisältö on jossakin määrin tulkinnanvarainen. Säännöksellä ei ole kuitenkaan sellaista suoraa sovellettavuutta, jonka perusteella yksityinen henkilö voisi katsoa itsellään olevan subjektiivinen oikeus työhön. Perusoikeutena "oikeus työhön" ilmeneekin julkiselle vallalle asetettuna yleisenä velvollisuutena edistää työllisyyttä sekä pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain 22 § puolestaan korostaa perusoikeuksien aineellista turvaamista.

Konkreettisessa yksittäisessä tapauksessa perustuslain 18 § 2 momentti voi AOA:n mukaan kuitenkin omata merkitystä perusoikeusmyönteisen tulkintavaikutuksen kautta. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tarkoitetaan sitä, että hallintoviranomaisen on valittava tarjolla olevista lain tai alemmanasteisen säännöksen tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää kulloinkin kysymyksessä olevan perusoikeuden toteutumista. Esimerkiksi työllisyyslain ja -asetuksen säännösten tulkinnassa viranomaisen on otettava huomioon perustuslaissa julkiselle vallalle asetetut tehtävät edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeutta työhön. Tulkintavaikutus on AOA:n mukaan nähtävä laajana.

Vaikka perustuslain 18 §:n 2 momentissahan ei ole kyse työnantajien oikeuksista, työnantajalle myönnettävässä työllistämistuessa on kuitenkin välillisesti kyse myös työttömän henkilön työllistämisestä ja sitä kautta työllisyyden edistämisestä. Säännökselle onkin annettava tulkintavaikutusta myös silloin, kun kyse on työnantajille myönnettävästä etuudesta. Tällöinkin lähtökohtana on kuitenkin oltava työttömän henkilön oikeus työhön perusoikeutena. Säännöksen tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää työttömän henkilön työllistymistä.

Työllisyyslain ja -asetuksen tarkoituksena on edistää työllisyyttä eli se toteuttaa perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua työllisyyden edistämistehtävää. Asetus edellyttää tuen hakemista kirjallisesti, mikä on myös hallintomenettelylain 7 §:n mukaan asian hallintomenettelyssä pääsääntönä. AOA katsoi, ettei kantelussa tarkoitettu työllistämistukiasia ollut tullut siitä esitetyn selvityksen perusteella vireille työnantajan ja työvoimaneuvojan välisen puhelinkeskustelun perusteella.

Työllisyysasetuksen 5 lukuun on kirjattu työnantajalle myönnettävää työllistämistukea koskevat säännökset. Työllistämistuen myöntäminen on sidottu työvoimatoimiston käytettävissä oleviin määrärahoihin. Tuen myöntämisessä toimiston on otettava huomioon työvoimapoliittinen tarkoituksenmukaisuus, mikä antaa sille suhteellisen paljon harkintavaltaa tuen kohdentamisessa. Tämä ei AOA:n käsityksen mukaan kuitenkaan merkitse sitä, että työvoimatoimiston harkinta tuen myöntämisessä olisi täysin vapaata. Mikäli työvoimatoimistolla on työllistämismäärärahoja käytettävissä työllistämistukeen ja työnantaja sekä työllistettävä täyttävät tuen saamiselle asetetut edellytykset, on tuki myönnettävä. Tällöin työvoimatoimiston harkinta on siis oikeudellisesti sidottua.

Kantelussa oli kyse asetuksen 30 §:n 1 momentin 1 kohdan edellytyksen tulkinnasta. Sanotun kohdan mukaan työllistämistukea ei voida myöntää, jos työsuhde, jota varten tuki on tarkoitettu, on alkanut ennen kuin tuen myöntämisestä on päätetty. AOA:n mukaan kyse ei ole pelkästään menettelyä koskevasta muodollisesta edellytyksestä, vaan kyseisen edellytyksen avulla halutaan varmistaa, että tuki myönnetään sellaisen työttömän henkilön työllistämiseen,

joka ei ilman tukea työllistyisi. Kantelussa viitatussa tapauksessa työsuhde oli alkanut ennen kuin työnantaja toimitti hakemuksensa työvoimatoimistoon. AOA katsoi, että Lohjan työvoimatoimiston päätös oli lainmukainen.

AOA katsoi edelleen, että perustuslain yleisluontoiselle julkisen vallan velvollisuudelle edistää työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön ei tule antaa sellaista tulkintavaikutusta, mikä merkitsisi työllistämistuen myöntämisedellytysten yleistä syrjäytymistä. Konkreettisessa tapauksessa myöntämisedellytystä koskevan säännöksen tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon perusoikeuksien toteutuminen.

Kantelussa esitetty selvitys osoitti, että työllistämistuki oli ollut kantelussa viitatun työsuhteen syntymisen eräs edellytys. Työnantajan tarkoituksena oli koko ajan ollut hakea työllistämistukea kyseisen nuoren työllistämiseen. Kyse ei siis ollut ollut tilanteesta, jossa vasta työsuhteen synnyttyä havahduttiin hakemaan työllistämistukea. Asiaa työvoimapoliittisesti tarkasteltaessa työllistettävällä ei ollut ollut muuta työllistymistapaa kuin kyseinen työllistämistukihakemuksen kohteena oleva työsuhde. Asiassa ei ollut myöskään väitetty, etteikö työvoimatoimistolla olisi ollut määrärahoja käytettävissään eikä myöskään sitä, etteivätkö tuen myöntämisen muut edellytykset olisi täyttyneet. Kun lisäksi tässä nimenomaisessa tapauksessa työllistämistuen hakemisesta oli myös keskusteltu puhelimitse tuen myöntämisestä päättävän henkilön kanssa, olisi AOA:n käsityksen mukaan tuen myöntäminen perustuslainkin korostaman työllistämisen edistämisnäkökohdan perusteella ollut mahdollista. AOA korosti kuitenkin samalla, että yhdenvertaisuus edellyttää luonnollisesti, että kaikkia samanlaisessa tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavalla. Työllistämisnäkökohdan huomioon ottamisessa on siis oltava johdonmukainen.

AOA kiinnitti työministeriön, työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä työvoimatoimiston huomiota niihin perusoikeusmyönteistä tulkintaa koskeviin näkökohtiin, joilla hänen näkemyksensä mukaan olisi voitu perustella myös toisenlaista ratkaisua kantelussa tarkoitetussa työllistämistukiasiassa.

AOA Paunion kirje 19.12.2001, dnro 2306/4/99

VEROTUS

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Muiden kuin veroviranomaisten perimiä veronluonteisia julkisia maksuja koskevia asioita on tilastoitu myös muihin asiaryhmiin.

Verotusasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jonkka* 31.7.2001 saakka, 1.10.2001 lähtien AOA *Rautio* sekä pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Marja Leskinen* 31.7.2001 saakka ja 15.10.2001 lähtien esittelijä *Ulla-Maija Lindström*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Tuskin mikään muu julkinen vallankäyttö koskettaa yhtä laajasti yksityistä kansalaista kuin verotus. Sen vuoksi verotukselta voidaan edellyttää erityistä selkeyttä ja ennakoitavuutta. Myös verotuksen joutuisuus on tärkeää, koska verovelvollisen on voitava selvittää suunnittelemiensa varallisuusjärjestelyjen ehkä useana vuonna toistuvat veroseuraamukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Verotukseen liittyy myös korostettu lakisidonnaisuuden vaatimus.

Verotusta varten on valtiovarainministeriön alainen verohallinto, johon kuuluvat Verohallitus ja verovirastot. Verohallintoa johtaa Verohallitus. Verohallituksen alaisia alueellisia verovirastoja on kahdeksan. Tämän lisäksi Verohallituksen alaisena toimii Helsingissä sijaitseva Konserniverokeskus, jonka toimialueena on koko maa. Konserniverokeskus toimittaa suurimpien konsernien ja kansainvälistä toimintaa harjoittavien yritysten verotuksen.

Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää myös Ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvohallintokeskus toimittaa autoverotuksen, kun ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus toimittaa moottoriajoneuvoverosta annetussa laissa säädettyjen verojen (dieselvero ja lisävero) verotuksen, määrää ja panee maksuun polttoainemaksun sekä toimittaa ajoneuvoverotuksen.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliaan saapuneet verotusta koskevat kantelut ovat koskeneet pääosin tuloverotusta. Välittömän verotuksen ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivat verotuksen oikaisulautakunnat. Jokaisella alueellisella verovirastolla, Ahvenanmaan verotoimistolla ja Konserniverokeskuksella on oikaisulautakunta verotuksen muutoksenhakua varten. Tällä hetkellä Suomessa toimii kymmenen oikaisulautakuntaa. Lautakuntamenettelyn tarkoituksena on oikaista verotuksessa tapahtuneet virheet ja antaa siten verovelvollisille oikeusturvaa nopeasti, asiantuntevasti ja mahdollisimman taloudellisesti.

Verotuksen oikaisulautakunnissa käsiteltävien asioiden määriin nähden niiden nykyinen organisointi ei kuitenkaan ole ollut kaikkien verovirastojen osalta riittävän tehokas. Etenkin pääkaupunkiseudulla asukkaiden ja yritysten määrän voimakas kasvu on lisännyt merkittävästi oikaisulautakunnassa käsiteltävien oikaisuvaatimusten määrää. Verohallintolain muuttamista koskevalla 1.5.2001 voimaan tulleella lailla (318/2001) pyritään parantamaan oikaisulautakuntien toiminnan tehokkuutta. Oikaisulautakunnan jaostossa voi muutoksen jälkeen toimia useampi kuin yksi puheenjohtaja, jolloin virasto voi työtilanteensa perusteella määrätä jaostoon puheenjohtajista ja jäsenistä koostuvia päätöksentekoryhmiä.

Hallinto-oikeuksiin ohjautuvien välitöntä ve-

rotusta koskevien veroasioiden määrä on kertomusvuonna kasvanut, mikä johtunee osittain verotuksen oikaisulautakuntien työtilanteen kohentumisesta.

VEROTUKSEEN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta täydentää veroasioiden jo ennestään kattavaa oikeussuojajärjestelmää. Hallintotuomioistuimilla on veroasioissa parempi mahdollisuus kuin useissa muissa asioissa huolehtia kansalaisten oikeusturvasta, koska verotuspäätösten muutoksenhakuajat ovat pitkät. Toisaalta verotuksen massamenettely sekä verolainsäädännön muuttuminen ja sen vaikeaselkoisuus saattavat lisätä virheiden mahdollisuutta ja siten erityistä tarvetta myös yleiseen laillisuusvalvontaan.

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kanteluja 101 kappaletta eli selvästi enemmän kuin edellisenä vuonna (83). Ratkaistuista asioista kuudessa annettiin ns. toimenpideratkaisu.

Verovelvolliset kantelevat useimmiten verotus-, verotarkastus-, oikaisu- ja tuomioistuinmenettelyistä, päätösten perustelemisesta sekä kokemistaan verotukseen liittyvistä yleisistä ongelmista. Vuoden 2001 kantelut kohdistuivat lähes kaikkiin verohallinnon viranomaisiin ja Ajoneuvohallintokeskukseen sekä niiden toimintaan.

Kantelut koskevat usein verotusratkaisuja ja maksuunpanopäätöksiä, joista on vielä mahdollisuus hakea muutosta, taikka muutoksenhakuviranomaisessa jo vireillä olevaa tai sen jo päättämää asiaa. Lisäksi kannellaan asioiden viipymisestä ja verovelvollisen kohtelusta veroviranomaisessa. Verotuksen vaikeaselkoisuus ja ensiasteen verotuspäätösten niukka perusteleminen näyttäisivät lisäävän verovelvollisten halua selvittää oman verotuksensa perusteita. Muun muassa kansainvälisten verosopimusten soveltaminen eläketuloihin on herättänyt epätietoisuutta. Etenkin paluumuuttajien verotus ja Pohjoismaiden välillä tehdyn verosopimuksen määräykset ovat olleet vaikeasti ymmärrettäviä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 10.5.2001 antaman sairausvakuutus- ja kansaneläkemaksun suorittamista koskevan ratkaisun soveltaminen on niin ikään aiheuttanut tulkintaongelmia. Yhä useammin kanteluissa viitataan myös siihen, ettei verolainsäädännössä toteudu verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun periaate.

Oikeusasiamies on verotusasioissa useimmiten puuttunut hyvän hallinnon yleisiin ongelmiin, kuten menettelyn joutuisuuteen ja huolellisuuteen, osapuolten asianmukaiseen kuulemiseen ja päätösten perustelemiseen sekä myös hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen. Oikeusasiamies on todennut käsityksenään, että asian selvittäminen jo ensivaiheessa ja selkeiden ohjeiden antaminen verovelvolliselle ennakkokantoa luovutusvoitosta määrättäessä olisi säästänyt verovelvollisen turhalta vaivalta eikä asiaa olisi jouduttu käsittelemään useampaan kertaan. Verovelvollista olisi myös tullut riittävän tarkasti ja selkeästi ohjata siitä, millaista näyttöä hänen olisi tullut esittää vaatimuksensa tueksi. Toisaalta palveluperiaatetta ei voitu toteuttaa verovelvollisen kohdalla, joka vaati saada verotietonsa sähköisesti, koska verohallinnon käyttämistä ulkoisista sähköpostijärjestelmistä puuttuu vielä niiden turvalliseksi tekevä salaus- ja tunnistustekniikka.

Verosäännösten runsaus ja osin vaikeaselkoisuus on johtanut siihen, että oikeusasiamiehelle tehtävissä kanteluissa yhä useammin arvostellaan myös yksittäisen verotuspäätöksen asiasisältöä tai pyydetään kannanottoa jonkin säännöksen tulkintaan. Kattavasta muutoksenhaku-

järjestelmästä johtuen oikeusasiamiehellä on vain harvoin tarvetta puuttua verotuksen aineellisiin kysymyksiin. Useissa tapauksissa hän viittaa siihen, että asiassa voidaan hakea vielä muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, tai kertoo, että oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan ota tutkittavakseen asiaa, jota koskeva muutoksenhaku on vireillä. Veroviranomaiset oikaisevat virheellisen menettelynsä usein myös itse heti kun oikeusasiamies on pyytänyt niiltä kantelun johdosta selvitystä.

Oikeusasiamies joutuu yhä enemmän myös selostamaan verolainsäädännön sisältöä silloinkin, kun veroviranomaisten toiminnassa sinänsä ei ole arvosteltavaa. Verolainsäädäntö on edelleen monin osin vaikeatajuista.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Euroopan yhteisön oikeuden vaikutus ilmenee tulevaisuudessa myös kanteluissa entistä enemmän. Kansalaiset seuraavat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuja ja vaativat niiden soveltamista omaan verotukseensa. Myös kilpailuoikeudelliset normit ja ympäristönäkökohdat saattavat tuoda uusia kanteluperusteita.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

HUOLELLISUUS VEROTUKSEN TOIMITTAMISESSA

Huolimatta siitä, että verovelvollinen oli korjannut oikeat tiedot veroehdotuslomakkeelle ja palauttanut lomakkeen määräajassa, verotoimistossa ei puhelinsoittojen jälkeenkään tarkastettu, että verotus oikaistaan verovelvollisen antaman korjatun lomakkeen mukaisesti. Huolimatta omista toimistaan verovelvollinen sai kaksi väärin korjattua verolippua. Lisäksi häntä ohjattiin virheellisesti, kun verotoimistosta ilmoitettiin, ettei aiheetonta veronpalautusta voi estää.

Verotoimiston selvityksessä todettiin, että virheelliset verotiedot johtuivat tallennusvirheestä ja inhimillisestä erehdyksestä. Lisäksi verovelvolliselle annettiin väärää tietoa, kun hänelle ilmoitettiin, ettei aiheetonta veronpalautusta voinut estää. Verohallitus pahoitteli lausunnossaan tapahtunutta.

AOA Jonkka totesi, että verotoimistossa oli menetelty virheellisesti ja huolimattomasti, kun verotusta ei oikaistu verovelvollisen tekemän korjauksen mukaisesti eikä puhelinsoittojen jälkeenkään tarkastettu, että korjaus oli oikein suoritettu. Samalla hän kiinnitti verotoimiston huomiota siihen, että sen tulee toimittaa verotukset huolellisesti ja tarkistaa verovelvollisen antamat ilmoitukset sekä verotoimistosta annettujen ohjeiden oikeellisuus, jottei verotuksen toimittamisesta aiheudu verovelvolliselle ylimääräisiä kustannuksia ja muuta haittaa.

AOA Jonkan kirje 26.1.2001, dnro 1355/4/00

VEROSTA VAPAUTTAMISTA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelijoiden mielestä heidän verosta vapauttamistaan koskevan hakemuksensa käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan. Valtiovarainministeriölle tehdyn, mutta Verohallitukselle siirretyn huojennushakemuksen siirtopäätöstä ei ollut asianmukaisesti perusteltu eikä heitä ollut kuultu.

AOA Jonkka korosti päätöksessään päätöksenteon joutuisuuden ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Valtiovarainministeriö viittasi sel-

vityksessään siihen, että ministeriössä oli jääty odottamaan eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa olleen samaan asiaan liittyvän kantelun ratkaisua. AOA totesi, että verotusta koskevan kantelun vireilläolo eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ei vaikuttanut viranomaisen velvollisuuteen ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä. Hallintomenettelylain mukaan hallintopäätös on pääsääntöisesti perusteltava. Laissa mainittuja tilanteita, joissa päätös voidaan jättää perustelematta ei voida tulkita laajentavasti.

AOA Jonkan kirje 28.2.2001, dnro 2451/4/99

VEROHALLITUSTA MUISTUTETTU KIRJEISIIN VASTAAMISEN TÄRKEYDESTÄ

Yhtiöveron hyvityksestä annettua lakia oli muutettu vuodesta 1999 alkaen. Tarkoituksena oli huojentaa fyysisen henkilön verorasitusta peitellyn osingonjaon tapauksessa ja poistaa kahdenkertainen verotus. Kantelijan mukaan verohallinto ei toiminut lain edellyttämällä tavalla ja virhe on verohallinnon maksuunpano-ohjeissa. Verohallitus ei ollut vastannut tiedusteluihin eikä kirjalliseen pyyntöön.

Verohallitus totesi, että se oli peiteltyyn osinkoon perustuvan yhtiöveron hyvityksen hyväksi lukemista luonnollisen henkilön verotuksessa tulkinnut lakia virheellisesti. Verohallinto oikaisee kaikkien verovuoden 1999 virheelliseen tulkintaan perustuvien asiakkaiden verotuksen oma-aloitteisesti ja Verohallituksen ATK-järjestelmän verovuotta 2000 koskevaa maksuunpanolaskentaa muutetaan siten, että se toimii lain säännösten oikean tulkinnan mukaisesti. Kantelijan kirjeeseen oli vastattu.

AOA Jonkka katsoi, että verohallinnon olisi pitänyt vastata asiaa koskevaan tiedusteluun viivytyksettä, jolloin todettu virheellinen laintulkinta olisi tullut esille aikaisemmin. Hän totesi tapahtuneen korjauksen ja kiinnitti Verohallituksen huomiota vastaisen varalle kirjeisiin vastaamisesta ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Jonkan kirje 6.4.2001, dnro 416/4/01

VEROTUSTODISTUSTEN VIRHEETTÖMYYDEN VARMISTAMINEN

Verovelvollinen oli myynyt asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet vuoden 1998 kesäkuussa. Verovuosien 1998 ja 1999 verotustodistuksien varallisuustietoihin oli merkitty nämä asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet, vaikka verovelvollinen oli ilmoittanut vuoden 1998 veroilmoituksessaan osakkeiden myynnistä ja käynyt myös henkilökohtaisesti verotoimistossa selvittämässä asiaa. Tämän lisäksi asunto-osakeyhtiön isännöitsijä oli ilmoittanut huoneiston kaupasta vuodelta 1998 jättämällään verolomakkeella. Virhe korjattiin vasta, kun verotoimisto oli saanut 5.1.2001 ilmoituksen varainsiirtoverosta maksukuitteineen.

Verotoimiston selvityksen mukaan se ei voi tehdä omistajan vaihdosmuutosta osakehuoneistorekisteriin ennen kuin se saa ilmoituksen varainsiirtoverosta. Verovelvollisen tilanteessa verotoimisto huolimatta siitä, että se oli saanut tiedon asuinhuoneiston osakkeiden kaupasta, ei ollut vaatinut huoneiston ostajaa töyttömään ”Ilmoitus varainsiirtoverosta” -lomaketta.

AOA Jonkka totesi, että vaikka varallisuustiedot eivät useinkaan vaikuta verotuksen lopputulokseen, verotustodistuksen tiedoilla on merkitystä myös verotuksen ulkopuolella, kun todistuksen perusteella kansalaiset osoittavat eri viranomaisille taloudellisen tilanteensa ja esimerkiksi oikeutensa erilaisiin tukiin ja etuuksiin. Tämän vuoksi verohallinnon tulee huolehtia siitä,

että sen tietokannoissa myös nämä tiedot ovat oikein ja ajan tasalla.

Verotoimisto oli AOA:n käsityksen mukaan menetellyt huolimattomasti, kun se ei heti verovelvollisen antamien tietojen perusteella tai asunto-osakeyhtiön isännöitsijältä saamansa tiedon perusteella ryhtynyt toimenpiteisiin verovelvollisen verotustodistuksessa olleiden virheellisten varallisuusverotietojen korjaamiseksi.

AOA Jonkan kirje 6.4.2001, dnro 2609/4/00

OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYAIKA VEROTOIMISTOSSA

Kantelija arvosteli asiansa pitkää käsittelyaikaa Vaasan verotoimistossa.

Veroviraston ja verotoimiston antaman selvityksen mukaan asian käsittely oli viipynyt verotoimistossa osittain veroviraston huonon työtilanteen vuoksi, mutta osittain myös siksi, että verovirastossa ei ollut tarkastettu, liittyikö verovelvollisen vireillä ollut verovuotta 1997 koskeva valitusasia ja vuoden 1998 verotusta koskeva oikaisuvaatimus toisiinsa. Ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä ja valmistelua verotoimistossa oli odotettu valitusasian ratkaisua hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeudessa vireillä ollut verovuotta 1997 koskenut valitusasia ja verovuotta 1998 koskenut oikaisuvaatimus eivät kuitenkaan liittyneet toisiinsa. AOA Jonkka totesi, että verotoimistossa oli verovuotta 1998 koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä menetelty huolimattomasti, kun asiassa ei ollut tarkastettu, liittyikö tämä vaatimus vireillä olleeseen valitusasiaan. Osittain tämän vuoksi oikaisuvaatimuksen käsittely ja valmistelu oli aiheetta viivästynyt.

AOA Jonkan kirje 31.5.2001, dnro 2642/4/00

TULLI

Tähän asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Kantelut koskevat pääsääntöisesti toisaalta tullausta, tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jonkka* 31.7.2001 saakka ja AOA *Rautio* 1.10.2001 lukien sekä pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Riitta Länsisyrjä*.

Kertomusvuonna tuli vireille 21 tullia koskenutta kantelua. Ratkaisuja annettiin 20 asiassa, joista kaksi oli toimenpideratkaisuja. Viimeisen viiden vuoden aikana on tullia koskevien kanteluiden määrä vaihdellut hieman yli kymmenestä pariinkymmeneen.

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt vuonna 2000 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle autoverotusta koskevan ennakkoratkaisupyynnön. Pyyntö koskee mm. autoveron laskentatapaa ja sen vaikutusta erityisesti käytettyjen ajoneuvojen tuontiin. Ennakkoratkaisua on pyydetty myös autoverosta kannettavasta arvonlisäverosta. EY-tuomioistuimen julkisasiamies on tehnyt oman ratkaisuehdotuksensa, joka edellyttäisi lainmuutosta käytettynä tuotavien autojen verotuksessa. Tuomioistuin antanee ratkaisunsa vuoden 2002 kuluessa.

Kysymys muuttoauton verotuksesta on tullut esille kanteluissa. Vaikka virheellisyyttä ei todettu, voitiin havaita, että kantelijoiden oli vaikea mieltää veron määräytymisen perusteita jo siitä syystä, että päätösten perustelut olivat niukkasanaisia (ks. perustelujen osalta jäljempänä AOA Jonkan päätös ja tullihallituksen vastaus AOA:n esitykseen s. 277).

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

ENNAKKORATKAISUPÄÄTÖKSEN VIIVÄSTYMINEN JA PUUTTEELLINEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli tullihallituksen menettelyä muun ohella siitä, että tullihallitus oli lain mukaan kiireelliseksi luokitellussa asiassa antanut ratkaisun vasta 13 kuukauden jälkeen. Lisäksi tullihallitus ei ollut antanut ennakkoratkaisua hakijan esittämistä kahdesta ennakkoratkaisukysymyksestä.

AOA Jonkka totesi ratkaisussaan mm., että viranomaisen passiivisuudesta tai käsittelyn laiminlyönnistä ei voi valittaa. Autoverolain 69 §:n mukaan myöskään päätökseen, jolla on päätetty olla antamatta ennakkoratkaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla. Verovelvollisen oikeusturva edellyttää, että tällaisissa tapauksissa päätös annetaan sellaisella joutuisuudella, että verovelvollisella on mahdollisuus arvioida riittävän ajoissa päätöksen vaikutukset. Ennakkoratkaisua koskevat hakemukset on autoverolain nimenomaisen 67 §:n perusteella käsiteltävä kiireellisesti. Hakemuksen käsittely, joka on kestänyt 13 kuukautta, ei ole ollut asianmukainen. Myöskään hallintomenettelylaista ilmenevät hyvän hallinnon periaatteet eivät olleet asian käsittelyssä toteutuneet tullihallituksen päätöksen puutteellisten perustelujen vuoksi.

AOA Jonkan päätös 14.2.2001, dnro 1565/4/99

AUTOVEROPÄÄTÖKSEN PERUSTELUT

Kantelija arvosteli Joensuun tullikamarin autoveropäätöstä perustelujen puuttumisesta.

Tullikamari antoi päätöksen, jolla kantelijan muuttoautona maahantuomasta henkilöautosta

määrättiin suoritettavaksi autoveroa ja arvonlisäveroa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Verovelvollisen kannalta on olennaista tietää, mitä oikeusohjeita hänen tapauksessaan on sovellettu, minkä merkkistä ajoneuvoa on pidetty vastaavana uutena ajoneuvona ja millä perusteella. Vaatimus korostuu nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa, jossa maahantuoja on kuluttajan asemassa oleva yksityishenkilö, jonka osalta menettely on usein ainutkertaista.

Joensuun tullikamarin autoveropäätöksestä perustelut olivat puuttuneet kokonaan keskeisten sovellettujen oikeusohjeiden ja vertailuajoneuvon valintaperusteiden osalta. Lisäksi vertailuajoneuvon merkki ja verotusarvon määräytyminen on päätökseen kirjattu epäselvästi. Näin ollen perustelut olivat hallintomenettelylain 24 §:n vastaiset.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä muuttoautona maahantuodun auton autoveropäätöksen perustelujen puuttumisen lainvastaisuudesta Tullihallituksen ja Itäisen tullipiirin tietoon ja kiinnitti Tullihallituksen huomiota päätösten perustelujen ohjeistamisen tärkeyteen ja päätösmenettelyn kehittämiseen tältä osin niin, että autoveropäätökset perustellaan tosiseikoin ja oikeusohjein selkeästi ja ymmärrettävästi tarvittaessa päätökseen liitettävällä lisälehdellä.

AOA pyysi Tullihallitusta ilmoittamaan 31.12.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

AOA Jonkan päätös 8.3.2001, dnro 73/4/99

Tullihallitus ilmoitti, että tullissa otettiin tammikuussa 2002 käyttöön autoveropäätöslomakkeen yhteydessä liitelomake, josta ilmenevät ne oikeusohjeet, jotka voisivat tulla sovellettavaksi kussakin yksittäisessä tapauksessa. Mikäli jokin oikeusohje on tapaukseen soveltumaton, se yliviivataan. Perustelujen sisältö tulee uudelleen arvioitavaksi EY:n tuomioistuimen annettua ennakkoratkaisunsa käytetyn auton maahantuonnin verotusta koskevassa asiassa.

ULKOMAALAISASIAT

YLEISTÄ

Ns. ulkomaalaishallinto jakautuu usealle eri hallinnonalalle (sisä- ja ulkoasiainhallinto, työhallinto, sosiaali- ja terveyshallinto). Oikeusasiamiehen kansliassa ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto, poliisi tai ulkomaanedustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muuta kuin Suomen kansalaista. Rajanveto ulkomaalaisasian ja muun asian välillä voi olla häilyvä, esimerkiksi silloin, kun on kysymys maahanmuuttajien kotouttamisesta. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan ulkomaalaisasiat ovat kuuluneet OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

ULKOMAALAISTEN MÄÄRÄ

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna pieni. Suomessa asui kertomusvuoden lopussa noin 98 600 ulkomaalaista, mikä oli vain vajaa 2 % koko väestöstä. Pakolaisia sekä suojelun tarpeen perusteella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa runsaat 20 000.

Myös turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin EU-valtioihin verrattuna vähäinen. Kertomusvuonna turvapaikkaa haki Suomesta 1 651 henkilöä, mikä oli vain noin puolet vuoden 2000 hakijamäärästä (3 170). Turvapaikka myönnettiin vuonna 2001 vain neljälle hakijalle. Oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella sai 347 hakijaa ja oleskeluluvan muun kuin suojelun tarpeen perusteella 427 hakijaa. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin 1 vuosi 3 kuukautta. Suomi vastaanottaa pakolaisia myös eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuoden pakolaiskiintiö oli 750.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

Kertomusvuoden syyskuun alusta tuli voimaan laki vähemmistövaltuutetusta (660/2001). Vähemmistövaltuutettu korvasi aiemman ulkomaalaisvaltuutetun. Vähemmistövaltuutetun toimenkuva kattaa ulkomaalaisten lisäksi myös etniset vähemmistöt.

Kertomusvuonna annettiin eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 192/2001 vp.). Uuden 1.3.2002 voimaan tulleen lain (116/2002) mukaan valtion ja kuntien ylläpitämien vastaanottokeskusten yhteyteen perustetaan erilliset säilöönottoyksiköt ulkomaalaisille. Ulkomaalaislain muutos (130/2002), joka koski tilapäisen suojelun antamista ns. joukkopakoa koskevissa tapauksissa, tuli voimaan 1.3.2002.

Suomi alkoi 25.3.2001 soveltaa Schengenin sopimusta, mikä merkitsi mm. rajatarkastusten loppumista sopimusvaltioiden välisiltä ns. sisärajoilta. Ns. ulkorajavaltiot vastaavat rajatarkastuksista Schengen-alueen ulkorajoilla kaikkien sopimusvaltioiden puolesta. Suomi vastaa yli 1 300 kilometrin pituisesta Venäjän ulkorajasta. Mainittavia ongelmia ei tämän ulkorajan valvonnassa kertomusvuonna esiintynyt.

Ulkomaalaislakiin 1.5.1999 tehdyn muutok-

sen (537/1999) mukaisesti turvapaikkakuulustelut siirretään asteittain paikallispoliisilta Ulkomaalaisvirastolle. Kertomusvuoden maaliskuussa Ulkomaalaisvirasto aloitti nämä kuulustelut täysi-ikäisistä hakijoista, jotka olivat jättäneet hakemuksensa Etelä-Suomen läänin alueella. Vuoden 2002 alusta lukien ryhdyttiin suorittamaan myös yksin tulleiden alaikäisten lasten turvapaikkakuulusteluja.

Kertomusvuoden lokakuussa valmistui ulkomaalaislain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän mietintö. Uudistuksen tavoitteena on lisätä ulkomaalaisten oikeusturvaa ja pyrkiä menettelyjen nopeuttamiseen ja tehostamiseen sekä väärinkäytösten ehkäisemiseen. Oikeusasiamies katsoi työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että mietintö antoi hyvän pohjan uuden ulkomaalaislain jatkovalmistelulle (ks. s. 283).

Kertomusvuonna jatkettiin edelleen myös kansalaisuuslain kokonaisuudistuksen valmistelua. Uusi laki tulisi suhtautumaan aiempaa sallivammin mm. kaksoiskansalaisuuteen. Suunnitteilla on, että myös Ulkomaalaisviraston laatima ns. karenssiohje sisällytetään uuteen kansalaisuuslakiin ja että siitä ilmenee kansalaisuuden hakijalle tuomittujen rangaistusten johdosta määrättävä odotusaika. Oikeusasiamies onkin kiinnittänyt huomiota nykyisen karenssiohjeen ongelmallisuuteen (ks. s. 284).

Ulkomaalaisviraston toiminta on viime vuonna usein antanut oikeusasiamiehelle aihetta arvosteluun. Kertomusvuoden huhtikuussa julkaistiin Ulkomaalaisviraston toimintaa koskeva ulkopuolisen konsulttiyrityksen arviointi ”Uudistuva Ulkomaalaisvirasto”. Viraston toimintaa on vuodesta 1998 lähtien pyritty kehittämään mm. organisaatiota uudistamalla. Vaikka kehittämistyö olikin vuonna 2001 kesken, oli jo havaittavissa tuottavuuden ja tehokkuuden kasvua. Lisäksi viraston työilmapiiri oli parantunut. Asiakaspalvelun kehittäminen oli kuitenkin puhelinpalvelujen uudistamista lukuun ottamatta jäänyt osaksi muiden kehittämishankkeiden jalkoihin.

Euroopan unionin yhteisen turvapaikkapolitiikan luominen oli esillä kertomusvuoden joulukuussa järjestetyssä Nizzan EU-huippukokouksessa. Kokouksessa kävi ilmi, ettei edistyminen tässä asiassa ollut niin nopeaa kuin aiemmassa Tampereen huippukokouksessa vuonna 1999 oli kaavailtu.

Kertomusvuonna tuli eduskunnan käsittelyyn turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimuksia koskeva direktiiviehdotus. Sisäasiainministeriössä puolestaan valmisteltiin Suomen kannanottoja useisiin EU:n maahanmuuttopolitiikkaa koskeviin hankkeisiin, mm. perheiden yhdistämistä, pitkään maassa oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia sekä pakolaisaseman myöntämistä ja peruuttamista koskeviin direktiiviehdotuksiin.

ULKOMAALAISASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 40 ulkomaalaisasiaa. Ulkomaalaiskantelut ovat aiempien vuosien tapaan kohdistuneet enimmäkseen Ulkomaalaisvirastoon sekä poliisiin, rajavartiolaitokseen ja ulkomaanedustustoihin.

Useimmiten kantelun kohteena on ollut lupahakemusten pitkä käsittelyaika. Esimerkiksi kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat taas pidentyneet huolestuttavasti. Keväällä 2001 ne lähentelivät jo kolmea vuotta. Osaksi tämä johtui Ulkomaalaisviraston henkilöstön siirrosta kansalaisuusyksiköstä muihin yksiköihin. Oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja on ollut omiaan pidentämään myös 1.5.1999 voimaan

tullut ulkomaalaislain muutos, jonka seurauksena perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa on vaatinut entistä monivaiheisemman käsittelyn. Kanteluissa on usein arvosteltu Ulkomaalaisviraston asiakaspalvelun tasoa sekä ulkomaalaishallinnon virkamiesten asenteelliseksi väitettyä suhtautumista asiakkaisiin. Poliisia koskevat ulkomaalaiskantelut ovat liittyneet usein käännytyspäätösten toteuttamistapaan. Myös ulkomaanedustustojen tekemistä oleskelulupa- ja viisumipäätöksistä on kanneltu.

Tyypillinen ulkomaalaiskantelu, joka ei yleensä voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti harkinnanvaraisista ratkaisuista. Oikeusasiamies on kuitenkin kaivannut näihinkin päätöksiin avoimempia perusteluja. Virkamiesten käytöstä ja asenneongelmia koskevia kanteluväitteitä on puolestaan vaikeata näyttää jälkikäteen toteen. Se, että tällaisia kanteluita on jatkuvasti tullut, viittaa kuitenkin ongelmien todellisuuteen.

TULEVAISUUDEN HAASTEITA

Viime aikoina ulkomaalaislakeja on tiukennettu useissa EU:n jäsenvaltioissa. Kansalaisjärjestöjen puheenvuoroissa on tuotu esiin huoli siitä, että EU:n ulkomaalaispolitiikkaa harmonisoitaessa kiinnitetään ehkä liiaksi huomiota rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton ehkäisemiseen kolmansien maiden suojaa tarvitsevien kansalaisten kustannuksella. Myös oikeusasiamies on eri yhteyksissä maininnut asiasta. Vakautta ja turvallisuutta ei voida edistää ulkomaalaisia torjumalla ja syrjimällä vaan pikemminkin helpottamalla heidän osallistumistaan kansalaisyhteiskunnan toimintaan. EU:n yhteistä ulkomaalais- ja turvapaikkapolitiikkaa luotaessa on tärkeää, että ihmisoikeusnäkökohdat huomioidaan ja että myös kansalaisjärjestöjä kuunnellaan. EU:n monissa jäsenmaissa ilmenevä suvaitsemattomuus on purkautunut jopa muukalaisvihana. Tähän ovat saattaneet myötävaikuttaa myös New Yorkin traagiset tapahtumat 11.9.2001.

Eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikasta keskusteltaessa on muistettava, että EU:n jäsenvaltiot ovat oikeudellisesti sitoutuneet pakolaisten ja muidenkin hädänalaisten auttamiseen. Tästä velvollisuudesta ei voida livetä vetoamalla pelkästään siihen, että laitonta maahanmuuttoa pitää torjua. Nämä tavoitteet eivät saa sulkea toisiaan pois.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa juuri oikeusasiamiehet ovat joutuneet puuttumaan ulkomaalaisten kohteluun ja mm. rajavalvontaviranomaisten menettelytapoihin turvapaikkaa haettaessa. Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasema on lailla jo nyt suhteellisen hyvin turvattu. On vain huolehdittava siitä, että myös lakia soveltavat virkamiehet toimivat paitsi lain mukaan myös sen hengessä.

LAUSUNNOT

SÄILÖSSÄPITOA SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN MUISTIO

Sisäasianministeriön pyysi apulaisoikeusasiamieheltä lausuntoa säilössäpitoa selvittäneen työryhmän muistiosta (Sisäasiainministeriön julkaisu 3/2001).

AOA Jonkka totesi lausuntonaan mm. seuraavan.

AOA piti myönteisenä sitä, että ulkomaalaisten säilöönottoasiassa päästään viimeinkin tilanteeseen, johon ulkomaalaislain 47 §:n 2 momentin säännös velvoittaa eli että ulkomaalaislain perusteella säilöön otetut voidaan todella sijoittaa erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun paikkaan ja jossa säilöön otettujen ei tarvitse olla yhdessä rikoksista epäiltyjen tai rikoksista tuomittujen kanssa. Tähän asiaan AOA on myös kiinnittänyt huomiota valtioneuvostolle 14.12.2000 osoittamallaan kirjeellä.

Työryhmä esitti muistiossaan, että säilöönottotilat sijoitettaisiin Helsinkiin ja että käytännön toteutuksesta sekä rahoituksesta vastaisi työministeriö. Lisäksi se esitti, että säilöönottotiloihin sijoitettaisiin lähtökohtaisesti kaikki ulkomaalaislain nojalla säilöön otetut. AOA:lla ei ollut näiltä osin huomautettavaa.

Työryhmä esitti myös sitä, että säilöönottotila vastaisi olosuhteiltaan mahdollisimman pitkälle vastaanottokeskuksen olosuhteita, joten ulkomaalaiset voisivat liikkua vapaasti säilöönottotilassa. Työryhmän enemmistö katsoi, että tästä periaatteellisesta pääsäännöstä tulisi voida poiketa eräissä tilanteissa. Työryhmä esittikin, että säilöön otettu ulkomaalainen voitaisiin sijoittaa tai siirtää tutkintavankeudesta annetun lain 1 §:ssä tarkoitettuun oikeusministeriön tutkintavankien säilyttämistä varten hyväksymään laitokseen. Tarvetta poikkeusjärjestelylle työryhmä perusteli turvallisuussyillä, jotka liittyvät siihen, että ulkomaalainen aiheuttaa vaaraa omalle tai muiden hengelle tai terveydelle taikka vakavaa vaaraa laitoksen omaisuudelle. Eristämistarpeen syynä voisi lisäksi olla ulkomaalaisen suojaamistarve hänen henkeä, terveyttä tai turvallisuutta välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta. Peruste poikkeusjärjestelyyn voisi olla myös säilöön otetun ulkomaalaisen yhteydenpidon rajoittaminen maahantulon selvittämisen tai henkilöllisyyden selvittämisen turvaamiseksi sekä lopuksi tilanpuute. Tällaisen sijoittamisen jatkumista ei työryhmän mukaan saisi jatkaa kauempaa kuin on välttämätöntä. Työryhmä esitti ulkomaalaislakiin lisättäväksi tätä koskevan uuden säännöksen.

AOA totesi, että tutkintavankilaan sijoittamismahdollisuus ei ole parannus nykytilaan. Työryhmän esittämä normaali säilöönottotila saattaa muistiossa tarkoitetuissa tilanteissa olla liian turvaton ja avoin. AOA piti kuitenkin kysymyksenalaisena, tarvitaanko kaikkien tilanteiden hoitamiseksi ehdotetunlaista järjestelyä. Ehdotusta on varsin niukasti perusteltu ja eritelty näiltä osin. Esimerkiksi sitä olisi ollut aiheellista analysoida tarkemmin, voitaisiinko jotkut säännöksen tarkoittamista uhista (esimerkiksi vakava hengen ja terveyden akuutti uhka) hoitaa normaaliin tapaan jo olemassa olevan lainsäädännön – esimerkiksi poliisilain – avulla ja olisiko jotkut tilanteet hoidettavissa esimerkiksi säilöönottotiloihin järjestettävällä suljetummalla osastolla (tai vastaavalla). Erityisen arveluttavalta tuntuisi perustella sijoittamista poliisivankilaan sillä, että se on tarpeen ulkomaalaisen suojaamiseksi henkeä, terveyttä tai turvallisuutta välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta (2 kohta) tai sillä, että säilöönottotila on täynnä tai että ulkomaalainen otetaan säilöön lyhyeksi ajaksi kaukana ulkomaalaisten säilöönottotiloista (4-kohta). Säännösluonnos jättää myös auki sen, milloin voidaan katsoa uhkan olevan niin konkreettisen, että poikkeukselliseen sijoittamiseen olisi perusteita.

Työryhmä ehdotti, että säilöönotosta päättäminen ja sijoittaminen pysyisivät pääosiltaan nykyisen kaltaisena. Lisäystä ovat säilöön otetun henkilön sijoittamista koskeva päätös sekä rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan oikeus päättää lyhytaikaisesta alle 48 tuntia kestävästä

sijoittamisesta. Samoin se lähinnä käytännön syistä aiheutuva, että sijoittamista ”poliisivankilaan” voisi esittää säilöönottotilan johtaja. Sinänsä AOA ei katsonut tämän oikeussuojajärjestelyn antavan aihetta huomautukseen muutoin kuin sijoittamistarpeen osalta. AOA piti liian pitkänä aikana sitä, että säilössä pitotarpeen uudelleen arviointi tulisi tehdä 2 viikon välein. Mikäli ”turvallisuussyistä” tapahtuvan eristämisen lopettamisesta voi päättää kuten nykyään säilöönotosta myös asianomainen poliisivirkamies, uudelleen arviointia koskevaa järjestelyä voitaneen AOA:n mukaan pitää riittävänä. AOA piti oikeasuuntaisena työryhmän näkemystä siitä, että säilöön otettujen kohtelusta säädetään erikseen laissa.

AOA Jonkan kirje sisäasiainministeriölle 16.3.2001, dnro 548/4/01

ULKOMAALAISLAIN UUDISTAMINEN

Sisäasiainministeriö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa ministeriön asettaman ulkomaalaislakityöryhmän mietinnöstä. Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Voimassa olevan ulkomaalaislain lukuisat osittaisuudistukset ovat tehneet laista jossain määrin sekavan ja jopa sisällöltään ristiriitaisen. Uusi perustuslaki edellyttää laintasoista sääntelyä monista seikoista, joista toistaiseksi on säädetty vain ulkomaalaisasetuksessa. OA:n käsityksen mukaan ulkomaalaisten ja turvapaikkahakijoiden oikeusasema on kuitenkin jo tätä nykyä lailla hyvin turvattu. Kantelujen valossa ongelmana on useimminkin ollut se, etteivät viranomaiset ja virkamiehet ole soveltaneet ulkomaalaislain sinänsä asianmukaisia säännöksiä riittävän joustavasti ja perusoikeusmyönteisesti. Kantelut ovat monesti kohdistuneet myös ulkomaalaishallinnon virkamiesten käytökseen ja asiakaspalveluun, joihin ei ehkä pelkästään lainsäädäntötoimin voida vaikuttaa.

Laillisuusvalvonnassa ovat olleet keskeisesti esillä lupa-asioiden kohtuuttoman pitkät käsittelyajat. Ulkomaalaisviraston tehtäviä on koko ajan lisätty ottamatta riittävästi huomioon, että uudet työtehtävät vaativat myös lisäresursseja. Työryhmä ehdotti kaikkien oleskelulupahakemusten käsittelyn siirtämistä ulkomaanedustustoista Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi. Sinänsä tämä voi olla tarkoituksenmukainen ratkaisu, mutta luonnollisesti se tulisi rasittamaan jo ennestään ylityöllistettyä Ulkomaalaisvirastoa.

OA korosti, että nopeutetun turvapaikkamenettelyn käyttöönoton vaikutukset muiden lupa-asioiden käsittelyaikoihin olisi syytä huolellisesti selvittää. On esitetty epäilyjä, että esimerkiksi kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat jo pidentyneet vuoden 2000 lainmuutoksen johdosta. Lainsäädännön muutokset eivät voi tuoda todellista parannusta nykytilanteeseen, jollei samalla riittävästi huolehdita Ulkomaalaisviraston lisäresurssien tarpeesta.

OA:n mielestä olisi syytä kiinnittää vakavaa huomiota myös siihen, että ulkomaalaislaissa tarvitaan ns. kohtuullistamissäännöksiä. Näin voitaisiin varmistaa oikeudenmukaiset lopputulokset myös yksittäistapauksissa. Tämä merkitsisi mm. sitä, että kansallisten rajojen yli ulottuvaa perhe-elämää voitaisiin nykyistä paremmin suojata pelkästään kansallisen lain nojalla ilman että joudutaan oikeusohjeita etsittäessä turvautumaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistusta valmistellessaan työryhmä on eduskunnan edellyttämällä tavalla korostanut oikeusturvan merkitystä, mutta pyrkinyt toisaalta menettelyjen nopeuttamiseen ja tehostamiseen sekä väärinkäytösten ehkäisemiseen. Hallinnon tehokkuuden,

käsittelyn perusteellisuuden ja ratkaisujen oikeudenmukaisuuden yhteensovittaminen on sinänsä vaikea tehtävä. OA:n mielestä työryhmän mietintö antoi kuitenkin hyvän lähtökohdan uuden ulkomaalaislain jatkovalmistelulle.

OA Lehtimajan kirje sisäasiainministeriölle 31.12.2001, dnro 2864/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

OLESKELULUVAN SIIRTÄMISEN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Suomen New Delhin suurlähetystön menettelyä Suomessa asuvan Intian kansalaisen oleskelulupaa koskevassa asiassa. Tämä oli Intian matkallaan kadottanut passinsa, johon oli merkitty hänen pysyvä oleskelulupansa Suomessa. Hän oli jättänyt suurlähetystöön hakemuksen, jossa hän pyysi kadonneeseen passiinsa merkityn oleskeluluvan siirtämistä hänen uuteen passiinsa. Oleskelulupa siirrettiin kuitenkin uuteen passiin vasta noin 6 kuukautta sen jälkeen, kun Ulkomaalaisvirasto oli suurlähetystön pyynnöstä antanut asiaa koskevan lausunnon.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Suurlähetystön Ulkomaalaisvirastolle osoittama lausuntopyyntö oli sinänsä ollut aiheellinen eräiden epäselvyyksien tarkistamiseksi. Suurlähetystö ei ollut kuitenkaan esittänyt hyväksyttävää syytä siihen, että oleskeluluvan siirtäminen uuteen passiin oli viivästynyt vielä senkin jälkeen, kun Ulkomaalaisvirasto oli toimittanut suurlähetystölle ilmoituksen siitä, että asianomaiselle myönnetty pysyvä oleskelulupa oli edelleen voimassa. Pelkästään se seikka, että suurlähetystössä oli mahdollisesti epäilty oleskeluluvan tulleen alun perin myönnetyksi riittämättömin perustein tai että asianomaisen henkilön asioihin oli suurlähetystön mielestä liittynyt jotakin muuta epäselvyyttä, ei ollut oikeuttanut suurlähetystöä viivyttämään oleskeluluvan siirtämistä uuteen passiin. Ei ollut edes väitetty, että hakijan oleskeluluvan voimassaolo olisi jäänyt riitaiseksi enää Ulkomaalaisviraston ilmoituksen jälkeen. Mahdolliset muut epäselvyydet olisi tullut selvittää erikseen.

Ulkoasiainministeriö myönsi, että asian käsittely oli viivästynyt kohtuuttomasti. Ministeriö ilmoitti korostaneensa edustustojen henkilökunnalle järjestetyissä maahantuloasioita koskevissa koulutustilaisuuksissa hyvän hallinnon edellyttämää asioiden joutuisaa käsittelyä. Tarkoituksena oli, että oleskeluluvan siirtämispäätökset tullaan vastedes tekemään viivytyksettä. Tämän johdosta OA tyytyi vain kiinnittämään suurlähetystön huomiota vastaisen varalle siihen, että perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisen luona ilman aiheetonta viivytystä. Tämä oikeusturva kuuluu kansalaisuudesta riippumatta jokaiselle, joka joutuu Suomen viranomaisten kanssa tekemisiin.

OA Lehtimajan kirje 20.2.2001, dnro 1277/4/00

KANSALAISUUSHAKEMUKSEN KÄSITTELY ULKOMAALAISVIRASTOSSA

Pakolaisena Suomeen saapunut kantelija, ammatiltaan linja-autonkuljettaja, arvosteli kansalaisuushakemuksensa käsittelyn viivästymistä Ulkomaalaisvirastossa. Hän kertoi olleensa hakemuksen käsittelyn viivästymisen johdosta työttömänä yli vuoden. Kantelijan entinen työnantaja oli kiirehtinyt asian käsittelyä ja lu-

vannut ottaa kantelijan töihin heti, kun tämä saisi Suomen passin. Ulkomaalaisvirasto oli noin kahden vuoden käsittelyajan jälkeen hylännyt kantelijan kansalaisuushakemuksen. Ulkomaalaisviraston mukaan kantelija ei ollut elänyt kansalaisuuslaissa tarkoitetuin tavoin ”kunniallisesti”, koska hän oli syyllistynyt liikenteen vaarantamisiin ja liikennerikkomukseen.

Lääninoikeus oli kuitenkin katsonut, ettei hakemuksen hylkäämiselle ollut kansalaisuuslain mukaisia edellytyksiä, ja sen vuoksi kumonnut Ulkomaalaisviraston päätöksen sekä palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Ulkomaalaisvirasto oli valittanut tästä ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka oli kuitenkin jättänyt valituksen tutkimatta, koska Ulkomaalaisvirastolla ei ollut muutoksenhakuoikeutta asiassa. Kun asian käsittely Ulkomaalaisvirastossa näytti tämänkin jälkeen viivästyneen, OA Lehtimaja kiirehti asiaa. Tällöin Ulkomaalaisviraston johtajan sijainen myönsikin kantelijalle ja hänen neljälle lapselleen Suomen kansalaisuuden.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

On sinänsä selvää, että Suomen kansalaisuuden hakijoiden yhdenvertainen kohtelu vaatii jotakin objektiivista mittapuuta kansalaisuuslaissa edellytetyn ”kunniallisuuden” arviointiin. Kunniallisuus on kuitenkin arvosidonnainen käsite, jonka oikeudenmukainen tulkinta edellyttää lain soveltajalta aina viime kädessä tapauskohtaista kokonaisharkintaa.

Kansalaisuushakemuksen hylkäävä päätös oli ollut sisäasiainministerin vahvistaman ns. karenssiohjeen mukainen. OA ei pitänyt Ulkomaalaisviraston virkamiesten menettelyä tältä osin rikosoikeudellisesti moitittavana, vaikka lääninoikeus myöhemmin olikin kumonnut Ulkomaalaisviraston mainitun päätöksen lainvastaisena.

OA piti kuitenkin laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena sitä, että Ulkomaalaisvirasto ilman laissa tai asetuksessa olevaa selkeää valtuutusta sai omalla ohjeellaan määritellä sitovasti ne perusteet, joilla kansalaisuutta hakevien ”kunniallisuutta” arvioitiin. Karenssiohjeen puute oli siinä, ettei se mahdollistanut kaavamaisesta karenssitaulukosta poikkeamista hakijalle lievempään suuntaan ja esimerkiksi hakijalle määrättyjen rangaistusten aiheena olleiden rikosten *laadun* huomioon ottamista. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksenkin mukaan näiden rikosten luonne tuli ottaa tapauskohtaisesti huomioon kansalaisuuslaissa tarkoitettua kunniallisuutta arvioitaessa.

Sisäasiainministeriön mielestä kansalaisuuden hakijan tekemien rikosten ”arvottaminen” ei kuulunut Ulkomaalaisviraston tehtäviin. Tämän johdosta OA muistutti, että perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa, että jokaisen viranomaisen, joka käyttää julkista valtaa, on pyrittävä tulkitsemaan lakeja perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, toisin sanoen valittava sellaisia tulkintavaihtoehtoja, jotka maksimaalisesti toteuttavat perus- ja ihmisoikeussääntelyn tavoitteita. Tässä tapauksessa olisi ollut aihetta kiinnittää erityisesti huomiota kansalaisuuden hakijan ammattiin linja-autonkuljettajana. Oli yleisen elämänkokemuksen mukaista, että työkseen autoa kuljettavalla henkilöllä oli riski joskus syyllistyä myös liikennerikkomuksiin, eivätkä näistä määrätyt rangaistukset välttämättä vielä osoittaneet sitä, ettei henkilön elämäntapaa voida kokonaisuutena pitää laissa tarkoitetulla tavalla ”kunniallisena”.

Kantelijan tapauksessa kansalaisuuden ja Suomen passin saamisella oli osoitettu olleen tärkeä merkitys kantelijan leipätyön kannalta. OA muistutti siitä, että perustuslain mukaan julki-

sen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle myös oikeus työhön. Tämäkin näkökohta viittasi siihen, että kansalaisuuden saaminen ei voinut riippua pelkästään ministeriön vahvistamasta ja mekaanisesti sovelletusta karenssiohjeesta, vaan kansalaisuuden myöntämisessä oli aina käytettävä tapauskohtaista kokonaisharkintaa.

Ulkomaalaisviraston kansalaisuusyksikössä oli vielä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeenkin ilmennyt valmiutta jatkaa lääninoikeuden lainvastaiseksi toteamalla ratkaisulinjalla. Kansalaisuusasian esittelijänä Ulkomaalaisvirastossa toiminut kansalaisuusyksikön johtaja oli näet ollut sitä mieltä, ettei kansalaisuutta olisi pitänyt lääninoikeuden päätöksestä huolimatta myöntää. Tämän johdosta OA korosti, että oikeusvaltiossa hallintoviranomaisen on noudatettava tuomioistuinten lainvoimaisia päätöksiä. Hallintoviranomaisen omalla käsityksellä asiasta ei ole enää merkitystä sen jälkeen, kun toimivaltainen tuomioistuin on ottanut asiaan lainvoimaisesti kantaa.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada viranomaisen luona hoidettavan asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Tässä tapauksessa kansalaisuushakemuksen kokonaiskäsittelyaika oli valitusten johdosta venynyt jo yli kolmeksi vuodeksi. Tätä aikaa OA piti kohtuuttoman pitkänä. Hän oli jo aikaisemmin joutunut puuttumaan kansalaisuushakemusten kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin Ulkomaalaisvirastossa.

OA kiinnitti jälleen sisäasiainministeriön ja Ulkomaalaisviraston huomiota kansalaisuushakemusten kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin sekä saattoi ministeriön tietoon käsityksensä kansalaisuushakemusten ratkaisemisessa sovelletun karenssiohjeen ongelmallisuudesta perustuslaissa säädetyn laillisuusperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien yleisen turvaamisvelvoitteen kannalta. Hän pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan 31.12.2001 mennessä siitä, mitä kehitystä kansalaisuushakemusten käsittelyajoissa ja karenssiohjeen soveltamisessa oli mahdollisesti tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 8.5.2001, dnro 1417/4/98

Sisäasiainministeriön 21.12.2001 toimittaman ilmoituksen mukaan kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli kertomusvuonna ollut noin kolme vuotta. Hakemusten käsittelyyn oli pyritty saamaan lisärahoitusta. Ulkomaalaisvirasto oli alustavasti ilmoittanut voivansa lisätä ratkaisujen määrää yli 50 prosentilla, minkä jälkeen päästäisiin vuoden 2002 lopussa jo alle vuoden käsittelyaikaan. Vuoden 2001 elokuussa oli otettu käyttöön uusien hakemusten esitarkastus, jossa hakemuksista erotellaan heti ns. selvät tapaukset, joissa kansalaisuus on myönnettävä, eikä niitä enää siirretä odottamaan saapumisjärjestyksen mukaista käsittelyvuoroaan. Nämä "selvät"asiat pystytään ratkaisemaan tuorein asiakirjoin ilman asian käsittelyn viivästymisestä aiheutuvia täydennyspyyntöjä.

Ulkomaalaisvirasto oli 9.7.2001 lukien uudistanut kansalaisuushakemuksia varten laaditun karenssitaulukon ja sen soveltamisohjeet. Karenssitaulukon soveltamisessa oli nyttemmin siirrytty kokonaisharkintaan. Uuden määräyksen mukaan on kussakin yksittäistapauksessa harkittava erikseen, onko syytä poiketa ns. laskennallisesta odotusajasta joko lievempään tai ankarampaan suuntaan.

TURVAPAIKKATUTKINTA TURVAPAIKANHAKIJAN KOTIMAASSA

Pakolaisneuvonta ry:n lakimies kanteli Suomen viranomaisten menettelystä Etiopian kansalaista koskevassa turvapaikkatutkinnassa. Tutkinta oli ulotettu Etiopiaan haastattelemalla siellä turvapaikanhakijan vaimoa. Kantelussa kiinnitettiin erityisesti huomiota turvapaikkaasioita koskevaan salassapitovelvollisuuteen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Turvapaikkatutkinnasta yleensä

Turvapaikkatutkinnan tarkoituksena on selvittää perusteet turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen ratkaisemiselle. Tämä voi edellyttää turvapaikanhakijan antamien tietojen tarkistamista hankkimalla tietoja myös hänen kotimaastaan, esimerkiksi siellä olevan Suomen edustuston avulla. Turvapaikkatutkinnan ulottamisesta turvapaikanhakijan kotimaahan ei ole kuitenkaan ulkomaalaislaissa erikseen säädetty. Myöskään ulkoasiainhallintolaissa, jossa säädetään mm. ulkomaanedustustojen muille viranomaisille antamasta virka-avusta, ei ole turvapaikkatutkintaa erikseen mainittu.

Ulkomaanedustuston ulkoasiainhallintolain nojalla antamasta virka-avusta tai poliisin ulkomaalaisasetuksen perusteella ulkomaanedustustossa suorittamasta tutkinnasta ei saa aiheutua vaaraa turvapaikanhakijoiden kotimaahan jääneille perheenjäsenille. Näiden turvallisuuden kannalta on keskeistä, että Suomen viranomaiset eivät ole turvapaikkatutkinnan johdosta yhteydessä turvapaikanhakijan kotimaan viranomaisiin tai muutoin suorita turvapaikkahakemukseen liittyviä selvityksiä hakijan kotimaassa siten, että paikalliset viranomaiset tulevat tästä tietoisiksi.

Poliisin ohjeet turvapaikkatutkinnan suorittamisesta ovat yllä mainituilta osin puutteelliset. Sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeessa ei oteta kantaa siihen, millä ehdoilla ja missä muodoissa turvapaikkatutkinta voidaan ulottaa turvapaikanhakijan kotimaahan. Ohjeissa ei ole riittävästi otettu huomioon turvapaikanhakijan perheenjäsenelle tämän kotimaassa aiheutuvia turvallisuusriskejä. Viranomaisten mukaan turvapaikkatutkinta on tältä osin vain ”muovautunut poliisin käytännössä”.

Ulkoasiainministeriön lausunnon mukaan ulkomaanedustustot eivät pyydä turvapaikanhakijan suostumusta siihen, että edustusto ottaa yhteyttä tämän perheenjäseniin. OA piti tätä käytäntöä kyseenalaisena. Turvapaikanhakijan voidaan olettaa itse kykenevän parhaiten arvioimaan, kuinka suuria riskejä tällaiseen yhteydenottoon voi sisältyä. Toisaalta turvapaikanhakijan suostumuskaan ei poista viranomaisten velvollisuutta pidättäytyä yhteydenotosta turvapaikanhakijan perheenjäseniin, jos on ilmeistä, että yhteydenotosta aiheutuisi näille vaaraa. Perheenjäsenet saattavat eräissä maissa joutua vaikeuksiin ja olla erityisen tarkkailun kohteena jo pelkästään siksi, että ulkomaalaiset ovat heidän kanssaan tekemisissä. Jos Suomen viranomaisten yhteydenotosta perheenjäseniin, joko puhelimitse tai henkilökohtaisesti, voi aiheutua heille turvallisuusongelmia, tulisi yhteydenotosta OA:n mielestä pidättäytyä.

Turvapaikanhakijoiden perheenjäsenten haastatteleminen turvapaikanhakijan kotimaassa voi edellä kerrotuista syistä vaarantaa heidän turvallisuutensa. Kysymys on silloin näiden ihmisten perus- ja ihmisoikeuksista. OA piti sen vuoksi perustuslain 80 §:n kannalta ongelmallisena sitä, että turvapaikkatutkinnan ulottamisesta turvapaikanhakijan kotimaahan ei ollut säädetty laintasoisesti. Turvapaikanhakijan per-

heenjäseniä ja muita läheisiä haastateltaessa saattaa ilmetä epäselvyyttä myös siitä, mikä heidän prosessuaalinen asemansa ja totuusvelvollisuutensa on Suomen viranomaiseen nähden sekä miten he itse asemansa ja oikeutensa ymmärtävät. Herää esimerkiksi kysymys, syyllistyvätkö he vääriä tietoja antaessaan rikoslaissa tarkoitettuun perättömään lausumaan viranomaismenettelyssä. Tätä taustaa vasten ei ollut OA:n mielestä asianmukaista, että turvapaikanhakijan kotimaahan ulotetun turvapaikkatutkinnan oli annettu edellä kerrotuin tavoin ainoastaan muovautua poliisin käytännössä.

Kantelussa tarkoitettu tapaus

OA katsoi, että turvapaikkatutkinnan ulottamista etiopialaisen turvapaikanhakijan kotimaahan ei sinänsä voitu pitää lainvastaisena. Asiassa ei ollut ilmennyt, että suurlähetystö tai poliisi olisivat turvapaikkatutkinnan aikana toimineet siten, että hakijan vaimon turvallisuus olisi tosiasiallisesti vaarantunut. OA kiinnitti huomiota kuitenkin siihen, että vaimoa haastateltaessa tätä oli pöytäkirjan mukaan kehotettu *”kertomaan kaikki asiaan liittyvä ja pysymään totuudessa”*. Tällaiset kehotukset herättivät kysymyksen siitä, minkälaiseksi haastateltava oli itse mieltänyt oman prosessuaalisen asemansa Suomen viranomaisen suorittamassa haastattelussa.

Turvapaikka-asioita koskeva salassapitovelvollisuus

Turvapaikanhakijan kotimaassa suoritettuihin yhteydenottoihin liittyi myös kysymys turvapaikkahakemukseen sisältyvien tietojen salassapidosta. Sisäasiainministeriön mukaan viranomaisen salassapitovelvollisuus ei koskenut turvapaikanhakijan perheenjäseniä, kun heitä voitiin pitää vain turvapaikanhakijan kertomuksen varmentajina.

OA piti tätä kannanottoa kuitenkin ongelmallisena. Julkisuuslain mukaan turvapaikanhakijaa koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tieto vain siinä tapauksessa, että se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Ei liene kaikissa tapauksissa ilman muuta selvää, että turvapaikanhakija haluaa omasta turvapaikkahakemuksestaan kerrottavan perheenjäsenilleen, vaikka hän sinänsä myöntyisikin siihen, että Suomen viranomainen saa ottaa perheenjäseniin yhteyttä joidenkin häntä koskevien tietojen tarkistamiseksi.

Turvapaikanhakijan kotimaassa asuvat perheenjäsenet eivät ole Suomessa vireillä olevan turvapaikka-asian asianosaisia. On mahdollista, että heidän etunsa ja tavoitteensa poikkeavat turvapaikanhakijan edusta. OA ei voinut tästä syystä yhtyä sisäasiainministeriön käsitykseen siitä, että viranomaisen salassapitovelvollisuus ei koskisi lainkaan turvapaikanhakijoiden perheenjäseniä.

Kantelussa tarkoitetussa tapauksessa oli kuitenkin jäänyt luotettavasti näyttämättä, että hakija ei olisi antanut suostumustaan siihen, että hänen vaimoonsa otettiin yhteyttä ja että vaimolle kerrottiin hänen hakeneen turvapaikkaa Suomesta. OA:n mielestä turvapaikkatutkintaa suorittava poliisi oli silti menetellyt virheellisesti siinä, ettei hakijan antamaksi ilmoitettua suostumusta ollut asianmukaisesti dokumentoitu turvapaikkahakemusta koskeviin asiakirjoihin. OA kiinnitti sisäasiainministeriön huomiota siihen, että tällaisista merkinnöistä vastedes huolehditaan asianmukaisesti.

Yhteenveto

Turvapaikanhakijan kotimaassa suoritettavaa turvapaikkatutkintaa koskeva sääntely oli OA:n mielestä puutteellinen. Sisäasiainministeriön turvapaikkatutkintaa koskevia ohjeita tulisi tarkentaa siten, että niissä otettaisiin huomioon ne eri tilanteet ja keinot, joilla turvapaikkahakemuksen perusteita voidaan salassapitovelvollisuus ja turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen selvittää myös turvapaikanhakijan kotimaassa. OA esitti sisäasiainministeriön harkittavaksi, tulisiko turvapaikanhakijan kotimaassa tapahtuvasta turvapaikkatutkinnasta säätää lailla, ottaen huomioon ne turvallisuusriskit ja prosessuaaliset epäselvyydet, joita Suomen viranomaisten yhteydenotot voivat aiheuttaa turvapaikanhakijan perheenjäsenille ja muille läheisille näiden kotimaassa.

Edelleen hän kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota vastaisen varalle niihin yleisiin näkökohtiin, jotka liittyivät ulkomaanedustustojen toimintaan turvapaikkatutkinnassa. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös YK:n pakolaisasian päävaltuutetun (UNHCR:n) Tukholman toimistolle. Hän pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2001 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin turvapaikkatutkinnan sääntelyä koskeva esitys oli mahdollisesti antanut aiheen ja mitä muuta kehitystä asiassa oli tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 15.6.2001, dnro 1410/4/00

Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto ilmoitti ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen olevan valmisteilla. Tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös oikeusasiamiehen tässä päätöksessään esittämiin näkökohtiin. Uudessa ulkomaalaislaissa on tarkoitus tarkentaa turvapaikkatutkintaa koskevaa sääntelyä. Pyrkimyksenä on saada asiaa koskeva hallituksen esitys valmiiksi vuoden 2002 syksyllä. Ministeriössä on vireillä myös turvapaikkaohjeen uusiminen. Ohjeessa tullaan kiinnittämään erityistä huomiota turvapaikanhakijan kotimaassa olevien perheenjäsenten turvallisuuteen. Ministeriö katsoo, että yhteyden ottaminen turvapaikanhakijan perheenjäseniin tai omaisiin ja turvapaikkaasian selvittäminen heitä kuulemalla edellyttää turvapaikanhakijan kirjallista suostumusta.

TURVAPAIKKAKÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli hänen ulkomaalaisen aviomiehensä turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästymistä. Päätös annettiin ja oleskelulupa myönnettiin vasta kantelun tekemisen jälkeen. Hakemuksen käsittely oli kestänyt lähes kaksi ja puoli vuotta. Ulkomaalaisvirasto totesi toimineensa ”niiden resurssien puitteissa, jotka sille on suotu”.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Vähäiset resurssit eivät vapauta julkista valtaa perustuslain määräysten noudattamisesta. Asioiden joutuisa käsittely on pyrittävä kaikissa olosuhteissa turvaamaan työn asianmukaisella organisoinnilla ja resurssien oikealla kohdentamisella. OA saattoi tämän käsityksensä Ulkomaalaisviraston tietoon.

OA Lehtimajan kirje 29.10.2001, dnro 1120/4/01

ULKOMAALAISEN SÄILÖÖN OTTAMINEN

Yleinen oikeusavustaja kertoi sopineensa Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelin kanssa siitä, että jos hänen ulkomaalainen päämiehensä vapaaehtoisesti saapuisi poliisilaitokselle käännytyspäätöksen tiedoksiantoa varten, tämä saisi tietyin edellytyksin muutaman päivän aikaa asioittensa järjestelyyn ennen päätöksen täytäntöönpanoa. Tästä sopimuksesta huolimatta ulkomaalainen oli otettu heti säilöön ja seuraavana aamuna käännytetty kotimaahansa eikä asiasta ollut poliisilaitoksen taholta edes ilmoitettu oikeusavustajalle.

Ylikonstaapeli myönsi sopineensa suoraan oikeusavustajan kanssa siitä, että tämän päämies voisi saada muutamia päiviä aikaa asioidensa järjestelyyn, jos hän kertoisi poliisille osoitteensa ja yhteystietonsa. Toistuvista pyynnöistä huolimatta tämä ei ollut kuitenkaan ilmoittanut poliisille muita tietoja kuin matkapuhelinnumeronsa. Poliisi ei ollut pitänyt tätä riittävänä yhteystietona. Näin ollen käännytys oli pantu välittömästi täytäntöön.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Ulkomaalaisen säilöönotolle täytyy aina olla lainmukaiset perusteet eikä kysymys ole pelkästään osapuolten kesken ”sovittavasta” asiasta. Hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin, että asianosaiselle tosiasiallisesti annetuista lupauksista pyritään pitämään kiinni.

Kun oikeusavustajan kanssa sovittua järjestelyä ei voitu toteuttaa, olisi OA:n mielestä ollut hyvän hallinnon mukaista, että ylikonstaapeli olisi itse oma-aloitteisesti ilmoittanut oikeusavustajalle asian saamasta uudesta käänteestä. Kysymys oli viime kädessä siitä, että ulkomaalaisella on tällaisessa asiassa ulkomaalaislain mukainen oikeus avustajaan. Tämä oikeus ei ole tehokas, jollei ulkomaalaislakia soveltava poliisi tarvittaessa myös oma-aloitteisesti pidä yhteyttä ulkomaalaisen avustajaan. Tässä tilanteessa oli edellä käyty neuvottelu ylikonstaapelin ja oikeusavustajan välillä antanut ylikonstaapelille erityisen aiheen ilmoittaa yllätyksenä tulleesta säilöönottopäätöksestä suoraan oikeusavustajalle. OA saattoi tämän käsityksensä ylikonstaapelin tietoon.

OA Lehtimajan päätös 28.12.2001, dnro 680/4/99

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu lähinnä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan liittyviä asioita. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen välisen asiajaon mukaan liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Kansalaiset joutuvat päivittäin tekemisiin liikenteen ja viestinnän kanssa. Varsinkin sähköisen viestinnän merkitys yhteiskunnassa on koko ajan voimakkaasti kasvanut. Myös julkinen hallinto on enenevässä määrin siirtynyt tarjoamaan palveluitaan sähköisten viestintäverkkojen kautta. Tämän johdosta on tärkeää, että kaikilla kansalaisilla on yhdenvertainen mahdollisuus käyttää tietoyhteiskunnan sähköisiä palveluita. On vaarana, että osa väestöstä jää kokonaan näiden palvelujen ulkopuolelle. Yhteiskunnan verkottuminen on näkynyt myös laillisuusvalvonnassa siten, että yhä enenevä määrä kanteluja tulee nimenomaan sähköpostin välityksellä.

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskehitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa heijastunut toimivallan rajausongelmina. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toimii seitsemän virastoa ja laitosta, kaksi liikelaitosta sekä kahdeksan valtionyhtiötä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut erityisen hankalaa posti- ja teletoiminnan piirissä. Julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmisoikeuksien edistämisvelvoite kuitenkin puoltaa perustuslain 109 §:ssä tarkoitetun ”julkisen tehtävän” verraten laajaa tulkintaa. Liikenteen ja viestinnän alueella laillisuusvalvonta ilmenee usein valvonnan valvontana eli käytännössä liikenne- ja viestintäministeriöön tai Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoon kohdistuvana valvontana.

Uusi postipalvelulaki (313/2001) vahvistettiin 6.4.2001 ja se tuli voimaan 1.1.2002. Uuteen lakiin sisällytettiin kaikki keskeiset postipalveluja koskevat, aiemmin asetuksessa olleet säännökset. Kertomusvuonna vahvistettiin myös uusi radiolaki (1016/2001), joka tuli voimaan 1.1.2002. Kertomusvuoden syksyllä aloitettiin maassamme digitaaliset televisiolähetykset.

Viestinnän ja tietoyhteiskuntapalvelujen yleinen hallintoviranomainen Telehallintokeskus muuttui 1.9.2001 Viestintävirastoksi. Vanhan nimen ei enää katsottu vastaavan viraston tehtäväkuvaa ja jatkuvasti laajenevaa toimialaa. Postipalvelulain muutoksella (1017/2001) postinkulun varmistustehtävät siirrettiin 1.1.2002 lukien Suomen Posti Oy:ltä Viestintävirastolle.

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltiin kertomusvuonna myös viestintämarkkinalainsäädännön kokonaisuudistusta. Uudistuksella on tarkoitus edistää viestintäpalvelujen monipuolista ja alueellisesti tasa-arvoista tarjontaa, viestintämuotojen keskinäistä kilpailua sekä sananvapautta. Kokonaisuudistuksen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvä hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 241/2001 vp.) annettiin eduskunnalle 21.12.2001.

LIIKENNETTÄ JA VIESTINTÄÄ KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 44 kpl. Kantelut koskivat mm. Ilmailu-

laitoksen toimintaa, televisiomaksujen perimistä, television näkyvyysongelmia, televisiolupatarkastajien toimintaa, saariston liikenneoloja ja liikennelupia.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Liikenteen ja viestinnän palvelujen merkitys osana perusoikeusturvaa on koko ajan kasvamassa. Erityisesti sähköinen viestintä on voimakkaasti lisääntymässä. Kysymys ei ole pelkästään klassisten vapausoikeuksien kuten liikkumis- ja sananvapauden turvaamisesta vaan myös yleisen hyvinvoinnin ehdoista. Laillisuusvalvonnassa jouduttaneen tulevaisuudessa kiinnittämään näihin asioihin aiempaa suurempaa huomiota.

LAUSUNTO

SANANVAPAUDEN KÄYTTÄMINEN JOUKKOVIESTINNÄSSÄ

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Sananvapaussäännösten uudistamistarve on ilmeinen. Aika on mennyt vuonna 1919 säädetyn painovapauslain ja sen edustaman ajattelutavan ohi. Myös viestintätekniikan kehitys vaatii uutta sääntelyä. Esitysluonnos ilmentää uutta perus- ja ihmisoikeusajattelua ja on siten omiaan edistämään sananvapauden toteutumista yhteiskunnassa.

Vahva lähdesuoja on riippumattoman lehdistön ja samalla sananvapauden yksi keskeinen edellytys. OA piti erityisen myönteisenä sitä, että esityksessä ehdotettiin tietolähteen suojan olennaista parantamista. Luonnoksen mukaan lehdistön lähdesuoja voitaisiin kuitenkin vastedes murtaa jo esitutkinnassa myös sellaisten salassapitorikosten osalta, joista voidaan tuomita yli kahden vuoden vankeusrangaistus. OA ei löytänyt vakuuttavia perusteluja tämän ehdotuksen tueksi.

Luonnoksessa ehdotetaan myös, että julkaistun viestin sisältöön perustuvissa virallisen syytteen alaisissa rikoksissa syytevalta annettaisiin vastedes valtakunnansyyttäjälle. Tähänkin OA suhtautui epäilevästi. Hänen mielestään ei ollut riittävän painavia perusteita poiketa normaalista syyttämistoimivallasta. OA kiinnitti oikeusministeriön huomiota myös ehdotuksen epäselvyyteen siltä osin, kun oli kysymys julkaistun viestin sisältöön ”perustuvasta” rikoksesta.

Ehdotuksen mukaan valtakunnansyyttäjällä olisi syytemonopoli ilmaisuvapausrikoksen osalta, mutta saman teon käsittämistä virkavelvollisuuden rikkomisesta syyttämisen pitäisi OA:n mielestä kuitenkin jäädä viime kädessä ylimpien laillisuusvalvojien harkintaan.

Ehdotettu syyteoikeuspykälä (25 §) oli muotoiltu ikään kuin se koskisi vain syytteen *nostamisesta* päättämistä. Syytevalta koskee kuitenkin paitsi syytteen nostamisesta päättämistä myös syyttämättä jättämistä. Käytännössä on ollut epäselvyyttä siitä, sisältyykö oikeusministeriön nykyiseen painovapausrikoksia koskevaan syytemonopoliin myös syyttämättä jättäminen. Syytemonopolin ulottuvuus ei saisi uudessa laissa jäädä tältäkään osin epäselväksi.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 1.11.2001, dnro 1710/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

YLEISRADIO OY:N OHJELMATOIMINNAN VALVONTA

Kantelija arvosteli Yleisradio Oy:n ohjelmatoimintaa romaniväestöä koskevien ohjelmien osalta. Hänen mielestään eräissä televisio-ohjelmissa suhtauduttiin romaneihin loukkaavalla ja rasistisella tavalla.

OA Lehtimaja totesi vastauksessaan seuraavan.

Yleisradio Oy on siitä annetun lain mukaan julkisen palvelun yleisradiotoimintaa harjoittava, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva osakeyhtiö. Yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Lain mukaan ohjelmatoiminnassa tulee mm. tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muille kieliryhmille.

Yleisradio-ohjelmiston tuottamista voidaan pitää oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvana "julkisena tehtävänä" siltä osin kuin kysymys on yleisradiolaissa ohjelmiston sisällölle ja lähettämiselle asetettujen, julkisen palvelun erityisvaatimusten täyttymisestä. Yleisradio-ohjelmien laadunvalvonta ei kuitenkaan muilta osin kuulu oikeusasiamiehelle. Yleisradio Oy:n yleisen ohjelmapolitiikan samoin kuin hyvän journalistisen tavan noudattamisen valvominen ei sellaisenaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Jos televisio-ohjelmissa on loukattu hyvää journalistista tapaa, asiasta voidaan kannella Julkisen sanan neuvostolle.

Kantelijan tässä asiassa Yleisradio Oy:n ohjelmatoimintaan kohdistama arvostelu ei liittynyt vähemmistöryhmille tarkoitettuihin ohjelmistopalveluihin vaan siihen, että televisio-ohjelmien väitettiin sisältönsä puolesta loukkaavan erästä vähemmistöryhmää. Tällä perusteella OA katsoi, ettei kantelussa väitetty epäkohta kuulunut hänen valvontavaltaansa. Jos oli syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain 11 luvun 8 §:ssä rangaistavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmän syrjintään, asiasta oli mahdollisuus tehdä rikosilmoitus poliisille.

OA Lehtimajan kirje 9.2.2001, dnro 2596/4/00

TARKASTUSMAKSUJEN PERINTÄMENETTELY

Ratahallintokeskus oli erehdyksessä lähettänyt tarkastusmaksun perintään päivää ennen kuin laillinen viikon maksuaika oli päättynyt. Virhe johtui siitä, että matkalippujen tarkastaja oli erehdyksessä merkinnyt tarkastusmaksumääräykseen eräpäivän kuukautta todellista eräpäivää aikaisemmaksi. Virhe oli sitten toistunut kirjauksessa tietokantaan. Selvityksen mukaan virheen mahdollisti tuolloin käytössä ollut tarkastusmaksuohjelmaversio, koska se mahdollisti sellaisten maksujen siirtämisen perintään, joiden eräpäivä oli sama kuin maksamattomien maksujen kyselypäivä.

Vaikka virhe tuli Ratahallintokeskuksen tietoon viitepankkisiirtojen tarkastuksen yhteydessä seuraavana päivänä ja siitä ilmoitettiin perintätoimistolle, ei yhtiön samana päivänä päivätyn perintäkirjeen postittamista ehditty enää estää.

Perintätoimiston perintäkirjeen sanamuodosta ei myöskään ilmennyt, miten saajan tulisi toimia, jos kirje osoittautuisi aiheettomaksi.

Perinnän aiheettomuus oli selvitetty kantelijalle puhelinkeskustelun aikana kuten myös se, että muita seuraamuksia, esimerkiksi merkintää luottorekisteriin, ei asiasta seuraa. Sen sijaan kantelijan toive saada kirjallinen vahvistus perinnän aiheettomuudesta ei toteutunut.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Perintää koskevia säännöksiä on perustuslain 22 §:n mukaisesti tulkittava perusoikeusmyönteisesti, mikä merkitsee hyvän hallinnon perustuslain 21 §:ssä vahvistettujen takeiden huomioon ottamista arvioitaessa hyvän perintätavan hallintoviranomaiselle asettamia vaatimuksia.

Perinnän toteuttaminen noudattaen hyvän hallintotavan periaatteita edellyttää, että viranomaisen virheellisen menettelyn oikaisemisesta ilmoitetaan asianosaiselle kirjallisesti välittömästi, kun virhe on havaittu.

AOA saattoi käsityksensä Ratahallintokeskuksen menettelyn virheellisyydestä aiheettoman perintäkirjeen lähettämisessä sen tietoon. Samalla hän kiinnitti sen huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen maksumääräyksien kirjoittamisessa ja kirjaamisessa.

Hän saattoi myös käsityksensä virheen oikaisun ilmoittamisesta Ratahallintokeskuksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 3.4.2001, dnro 1311/4/99

MAAPOHJAKORVAUKSEN TAKAISINPERINTÄ

Uudenmaan tiepiiri oli suorittanut kantelijalle korvauksen maa-alueesta, joka oli lunastettu kantelijan tilasta yleistietoimituksessa, mutta jonka Etelä-Suomen maaoikeus oli palauttanut kantelijalle takaisin. Tiepiiri oli perinyt kantelijalta takaisin hänelle liikaa maksetun korvauksen ja sille lasketun 6 prosentin koron 10 prosentin viivästyskorkoineen laskun eräpäivästä lukien. Kantelija arvosteli tiepiiriä siitä, ettei hän ollut saanut selvitystä viivästyskoron perusteesta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tiepiirillä oli ollut oikeus ryhtyä toimenpiteisiin perusteettomasti maksetun korvauksen takaisin perimiseksi. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ollut toimivaltaa ratkaista osapuolia sitovasti sitä, oliko takaisinperintä tapahtunut lainmukaisesti. Tämän kysymyksen sitovaksi ratkaisemiseksi kantelijalla oli vielä mahdollisuus tehdä asiassa perustevalitus hallinto-oikeudelle, mikäli hän piti sitä tarpeellisena.

Yleisistä teistä annetun lain 80 §:n 4 momentin mukaan korvauksen saaja oli velvollinen palauttamaan liikaa saamansa määrän ennakkokorvauksen maksamispäivästä luettavine kuuden prosentin vuotuisine korkoineen. Lainkohtaan ei sisältynyt säännöstä viivästyskorosta. Myöskään korkolakia ei voitu soveltaa julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen. Näin ollen OA totesi käsityksenään, että Tielaitos ei ollut voinut esittämillään perusteilla vaatia palautettavalle määrälle maksettavaksi yli kuuden prosentin suuruista korkoa.

OA esitti Uudenmaan tiepiirin harkittavaksi, tulisiko kantelijalta peritty viivästyskorko tai osa siitä palauttaa kantelijalle. Hän kiinnitti tiepiirin huomiota myös siihen, että korvauksen perusteeton maksaminen kantelijalle olisi alun perin saatettu välttää tiepiirin toimin. Tiepiirin edustaja oli ollut läsnä maaoikeuden istunnossa, mutta tieto lunastuksen kumoamisesta ei kuitenkaan ollut kulkenut tiepiirissä korvausten maksajalle asti. Korvaus oli maksettu vielä noin puolitoista kuukautta sen jälkeen, kun maaoikeus oli jo kumonnut koko lunastuksen.

OA pyysi Uudenmaan tiepiirin ilmoittamaan 30.6.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia mahdollisesti antoi aiheen.

OA Lehtimajan päätös 19.2.2001, dnro 1312/4/98

Uudenmaan tiepiiri ilmoitti 3.5.2001 palauttaneensa kantelijalle tältä edellä kerrotun tavoin perusteettomasti perityn 10 %:n suuruisen viivästyskoron määrältään 186,18 markkaa.

HALLINTOMENETTELYN SÄÄNTELYSTÄ AJONEUVOJEN KATSASTUSTOIMESSA

Ajoneuvohallintokeskuksen ja Suomen Autokatsastus Oy:n puhelinpalvelujen hinnoittelua koskeneen kantelun tutkimisen yhteydessä esiin tulleet kysymykset olivat AOA Jonkan mielestä osoittaneet, että hallintotoiminnan – kuten tässä tapauksessa katsastustoiminnan – yksityistämisessä hallintomenettelyn sääntely ei kaikilta osin vastaa sitä, mitä hyvältä hallinnolta voidaan edellyttää perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa.

Ajoneuvokatsastusluvista annetussa laissa näistä hyvän hallinnon takeista oli huomioitu muutoksenhakumahdollisuus sekä esteellisyyssäännösten noudattaminen. Laissa ei kuitenkaan ole säädetty, että yleisiä hallintomenettelyä koskevia säännöksiä, erityisesti hallintomenettelylakia, sovellettaisiin. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta olisi kuitenkin AOA Jonkan mielestä tärkeää, että keskeiset hallintomenettelyä koskevat säännökset laajennettaisiin koskemaan kaikkia julkista tehtävää hoitavia niiden käsitellessä hallintoasioita. Hallintomenettelylain soveltamisella olisi nyt kysymyksessä olevassa asiassa merkitystä neuvonnan järjestämiseen siten, että hallintomenettelylain 4 §:n mukainen neuvontavelvollisuus olisi nimenomaisesti säädetty koskemaan myös yksityisiä katsastusyrityksiä.

AOA Jonkka saattoi liikenne- ja viestintäministeriön ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon käsityksensä siitä, että keskeisten hallintomenettelyä koskevien säännösten soveltaminen katsastustoiminnassa olisi aiheellista selvittää.

AOA Jonkan päätös 26.4.2001, dnro 717/4/99

SAARISTON LIIKENNEPALVELUT

Kantelijat arvostelivat Kotkan kaupungin ja Pyhtään kunnan saaristo-osien liikennepalveluja pitäen niitä riittämättöminä ja rahoitusratkaisuiltaan epäselvinä. He katsoivat, että valtion on saariston kehityksen edistämisestä annetun lain mukaisesti vastattava itäisen Suomenlahden saaristo-osien liikenteestä samalla määrällisellä, laadullisella ja rahoituksellisella tasolla kuin muuallakin rannikkoalueella.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Yhteiskunnan on järjestettävä saaristossa pysyvästi asuvan väestön liikenne- ja kuljetuspalvelut niin, ettei perustuslaissa turvattua liikkumisvapautta ja alueellista yhdenvertaisuutta loukata ja ettei kenenkään oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaaranneta.

Asiassa hankitusta selvityksestä ilmeni, että saariston liikennepalvelujen järjestämisessä oli esiintynyt huomattaviakin alueellisia eroja. Nämä olivat johtuneet pääasiallisesti historiallisista syistä. Nyttemmin niitä oli pyritty korjaamaan. Kantelun tekemisen jälkeen myös Kotka-Pyhtään saariston tilanne näytti olennaisesti parantuneen. Saaristoliikenteen järjestämisvastuu oli siirtynyt Merenkulkulaitokselle ja liikenne rahoitettiin valtion varoista. Liikennepalvelut olivat ilmaisia saariston vakinaisille asukkaille.

OA:n mielestä asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä, etteivät Kotka-Pyhtään saariston liikenneolot tällä hetkellä täyttäisi perustuslaissa ihmisten liikkumisvapaudelle, toimeentulolle ja yhdenvertaiselle kohtelulle asetettuja minimi-

vaatimuksia. Liikennejärjestelyjen tarkoituksenmukaisuuteen OA ei voinut ottaa laillisuusvalvojana kantaa. Saariston kehityksen edistämisestä annettu laki ei taannut saariston väestölle subjektiivista oikeutta mihinkään tiettyyn palvelutasoon, vaan liikenne- ja kuljetuspalveluiden määrä ja laatu jäivät riippumaan viime kädessä yhteiskunta- ja aluepoliittisesta päätöksenteosta.

OA tyytyi kiinnittämään liikenne- ja viestintäministeriön huomiota vastaisen varalle siihen, että saariston liikenneoloja edelleenkin kehitetään taloudellisten voimavarojen sallimissa rajoissa saariston vakinaisen väestön perusoikeuksien sekä alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

OA Lehtimajan kirje 28.12.2001, dnro 1962/4/99

YMPÄRISTÖASIAT

YLEISTÄ

Ympäristöasioiksi on tilastoitu lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, jätehuolto- ja vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva. Asiajaon mukaan ympäristöasiat ovat kuuluneet OA *Lehtimajan* ratkaistaviin asioihin ja niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

Ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ei tapahtunut kertomusvuonna olennaisia muutoksia. Sitä suurempia muutoksia tapahtui vuonna 2000, jolloin tulivat voimaan uusi maankäyttö- ja rakennuslaki sekä ympäristönsuojelulaki.

YMPÄRISTÖASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Ympäristöasiat olivat kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden viidenneksi suurin asiaryhmä. Ratkaistuja kanteluita oli 112 kpl eli noin 4 % kaikista ratkaisuista. Ympäristökanteluiden suhteellinen osuus kaikista ratkaistuista kanteluista lisääntyi hieman edellisiin vuosiin verrattuna.

Kantelut koskivat – kuten aikaisemminkin – yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä yksittäisiä muita ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppisiä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätösten muuttaminen ei kuitenkaan kuulu hänen toimivaltaansa. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty loppuun.

Perinteisistä ympäristöasioista jätehuolto-, rakennuslupa- ja rakennusvalvonta-asiat sekä ympäristölupa-asiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita. Myös Natura-ohjelman toteuttamisesta ja täydentämisestä kanneltiin. Lisäksi kanneltiin ympäristöviranomaisten menettelystä mm. suunnitteilla olevien moottoritiehankkeiden yhteydessä.

Jätehuoltoasioissa arvosteltiin edellisten vuosien tapaan eniten jätemaksuja ja varsinkin kesämökkiläisten velvollisuutta liittyä jätelain mukaiseen järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös kuntien yhteisten jätteenkäsittelykeskusten perustamisesta ja saastuneen maa-alueen puhdistamisesta.

Rakentamisasioissa olivat rakennus- ja toimenpideluvat sekä erilaiset rakennusvirheet yleisimpiä kantelun aiheita. Usein yritetään saada rakennusvalvontaviranomaiset vastuuseen mahdollisista rakennusvirheistä sen jälkeen, kun kaikki muut mahdolliset vastuutahot on ensin käyty läpi. Moni kantelija katsoo rakennustarkastajan olevan vastuussa jokaisen työvaiheen valvonnasta ja myös rakentamisen lopputuloksesta. Tällöin kuitenkin unohdetaan helposti rakennusvalvonnan perimmäinen luonne ja tarkoitus.

Yhä enemmän kannellaan ympäristöasioissa myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista sekä maankäytön suunnittelussa että elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa yleensä. Vuoden 2000 alusta voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki korostaakin osallistumisen ja vuorovaikutuksen merkitystä. Tämä on osaltaan heijastunut myös kanteluiden kysymyksenasetteluissa. Kantelut ovat

usein liittyneet laadittavan asema- tai yleiskaavan sisältöön. Ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet oikeusasiamies ei ole kuitenkaan laillisuusvalvojana voinut yleensä puuttua näihin asioihin, koska ne ovat lähes aina olleet jo vireillä asianomaisessa viranomaisessa.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtaikaa usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta (esimerkiksi kaavoitus, rakennusvalvonta, terveydensuojelu, meluntorjunta jne). Näin ollen myös ympäristökantelut koskevat usein samanaikaisesti monia eri viranomaiskäsittelyjä. Ympäristöasioissa myös tarkasteluperspektiivi ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Nämä piirteet tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita.

Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on käsittänyt huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Ympäristöasioiden monimutkaisuus ja monivaiheisuus ovat todennäköisesti lisänneet pienten virheiden tapahtumisen todennäköisyyttä silloinkin kun varsinaisia laittomuuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole havaittu.

Yksittäisistä ratkaisuista voidaan esimerkkinä todeta, että oikeusasiamies on kertomusvuonna arvostellut Helsingin kaupungin viranomaisia Myllypuron saastuneen maan kunnostamisen valmistelua koskevassa asiassa (ks. s. 300). Myös VR:n makasiinien suojeluesitys samoin kuin Helsingin Musiikkitalon arkkitehtikilpailu ovat olleet kanteluasioina esillä. Edelleen oikeusasiamies on arvostellut mm. kuntalaisten puutteellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä tiedottamista suurmyymälähanketta koskevassa asiassa, kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisten menettelyä niille kuuluvissa valvonta-asioissa, laiminlyöntiä ottaa liikkumisesteisten tarpeet huomioon rakennuksen muutostyössä, kunnan jätemaksutaksaa, oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästymistä kunnassa sekä laiminlyöntejä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Jokaisen vastuu ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on nostettu uudessa perustuslaissa ns. perusoikeustasolle. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Suhtautuminen ympäristöarvoihin on muuttumassa, mikä ilmenee myös oikeuskäytännössä. Onkin odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonnassa. Valvonta painottunee entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä maankäytön suunnittelun ja valmistelun avoimuuteen.

Ympäristöasiat ovat olleet näkyvästi esillä myös Euroopan oikeusasiamiesten kansainvälisessä yhteistyössä. Kreikan oikeusasiamies järjesti yhdessä Euroopan yhteisön komission kanssa EU:n jäsenvaltioiden oikeusasiamiehille 18.-19.5.2001 Ateenassa kokouksen, jonka aiheena oli kansallisten oikeusasiamiesten rooli ympäristönsuojelussa. Suomen oikeusasiamiestä edusti tässä kokouksessa professori Ari Ekroos. Pietarissa 16.5.2002 järjestetyn Itämeren valtioiden oikeusasiamiesten kokouksen teemana olivat puolestaan Itämeren suojelukysymykset.

LAUSUNTO

YMPÄRISTÖASIOITA KOSKEVAN KANSAINVÄLISEN YLEISSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN

Ulkoasiainministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta tiedonsaantia sekä osallistumis-, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisen vaatimaksi lainsäädännöksi.

Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Yleissopimus on periaatteellisesti merkittävä asiakirja erityisesti siitä syystä, että sen lähtökohtana ovat ympäristöoikeuksien ja ihmisoikeuksien läheiset kytkennät. Yleissopimuksen keskeiset ulottuvuudet – tiedonsaanti, osallistuminen ja viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva – ovat käytännössä tuttuja teemoja myös eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ja etenkin siihen liittyvässä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannassa.

Lainsäädännöllisesti yleissopimus ei sinänsä tuo Suomen oloissa paljonkaan uutta, koska siinä turvatut oikeudet sisältyvät pitkälti jo omaan perusoikeusjärjestelmäämme sekä julkisuus- ja ympäristölainsäädäntöömme, jota viime vuosina on uudistettu. OA:n mielestä yleissopimuksen valtionsisäinen voimaansaattaminen tulisi kuitenkin myös Suomessa osaltaan parantamaan ympäristöön liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

OA Lehtimajan kirje ulkoasiainministeriölle 22.2.2001, dnro 421/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

YMPÄRISTÖLUPAVIRASTON KUULUTUS

Kantelija oli tehnyt muistutuksen Kuusamon energia- ja vesiosuuskunnan jätevesilupahakemuksesta. Sittemmin hän oli saanut Pohjois-Suomen ympäristölupavirastolta postitse jäljennöksen kuulutuksesta, jossa kerrottiin, että ympäristölupavirasto oli antanut päätöksensä tässä asiassa. Kuulutuksen mukaan päätös oli nähtävänä Oulussa sijaitsevassa ympäristölupavirastossa sekä Kuusamon kaupunginkansliassa. Kuulutuksessa ei kuitenkaan kerrottu sitä, oliko lupa myönnetty vai ei. Kantelija piti tätä epäkohtana, ottaen huomioon, että hänen omalta asuinpaikkakunnaltaan oli Ouluun matkaa 500 kilometriä ja Kuusamoon 700 kilometriä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka laki ei nimenomaan velvoittanutkaan ympäristölupavirastoa ilmoittamaan päätöksen lopputulosta kuulutuksessa, olisi kuitenkin ollut hyvän hallintotavan ja ennen kaikkea hallinnon palveluperiaatteen mukaista, että kuulutuksessa olisi kerrottu lyhyesti myös päätöksen lopputulos. Tämä ei olisi aiheuttanut viranomaiselle merkittävästi lisävaivaa tai -kustannuksia, mutta asianosaisen kannalta kysymys oli ollut tärkeästä tiedosta, jonka hankkiminen muulla tavoin saattoi olla esimerkiksi pitkien etäisyyksien ja hankalien viestiyhteyksien takia työlästä.

Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston johtaja ilmoittikin oikeusasiamiehelle, että kuulutuksiin tultiin ympäristölupavirastossa vastedes sisällyttämään myös lyhyt tiivistelmä päätöksestä ja sen lopputuloksesta. Kantelussa esiin tuotuun epäkohtaan oli näin ollen saatu korjaus.

Sen vuoksi OA tyytyi saattamaan edellä mainitun käsityksensä myös ympäristöministeriön ja muiden ympäristölupavirastojen tietoon.

OA Lehtimajan kirje 6.2.2001, dnro 55/4/01

MYLLYPURON SAASTUNEEN ALUEEN KUNNOSTAMINEN

Asunto-osakeyhtiö, joka hallitsi pitkäaikaisen maanvuokrasopimuksen nojalla Helsingin kaupungin Myllypuron kaupunginosassa sijaitsevaa tonttia, sekä lukuisat sen silloisista tai aikaisemmista osakkaista kantelivat Helsingin kaupungin menettelystä saastuneen maan kunnostushanketta koskevassa asiassa.

Alueella oli vuosina 1954 – 1962 toiminut yleinen kaatopaikka, jolle oli tuotu myös teollisuusjätettä, ja 1970-luvulla sinne oli rakennettu asuinkerrostaloja. Vuoden 1998 lopulla oli käynyt ilmi, että yhtiön ja viereisten vuokratalokiinteistöjen maaperä oli saastunutta. Kaupunki asetti tuolloin kaksi työryhmää selvittämään tarvittavia toimenpiteitä. Kaupunki järjesti myös muutaman kuukauden välein tiedotustilaisuuksia alueen asukkaille. Kaupungin rakennusvirasto piti talven ja kevään 1999 kuluessa yhtiön hallituksen kanssa säännöllisiä kokouksia, joissa kaupungin edustajat kertoivat maaperätutkimuksista, kunnostussuunnitelmista sekä asian käsittelyvaiheista kaupungin hallintoelimissä. Näissä kokouksissa oli huhtikuuhun 1999 saakka pidetty lähtökohtana, että alueen maaperä kunnostetaan siten, että alue jatkossa kelpaisi asumistarkoituksiin. Toukokuun puolivälin jälkeen pidetyssä kokouksessa kaupunki toi esiin myös sellaisen kunnostusvaihtoehdon, joka olisi edellyttänyt yhtiön omistamien talojen purkamista. Asiaa selvittävät työryhmät päätyivät suosittelemaan tätä kunnostusvaihtoehtoa ja esittivät, että kaupungin tulisi tehdä alueen omistusasunnoista ostotarjous sellaiseen hintaan, joka vastasi asuntojen arvoa ilman saastumisongelmaa. Esityksen mukaan asuntojen ostot ja vuokra-asukkaiden muutot tapahtuisivat vuoden 1999 loppuun mennessä. Asia julkistettiin alueen asukkaille kesäkuun alussa pidetyssä tiedotustilaisuudessa, jossa kerrottiin suunnitellusta kunnostushankkeesta ja sen edellyttämistä toimenpiteistä, kuten asuntojen ostamisesta kaupungille sekä talojen purkamisesta.

Kaupunginhallitus päätti esittää suunnitellut toimenpiteet ja asiassa noudatettavat toimintaperiaatteet kaupunginvaltuuston hyväksyttäväksi. Yhtiön osakkaille toimitettiin kirjallinen tiedote kaupunginhallituksen ehdottamista toimenpiteistä ja asuntojen hinta-arviointiin liittyvistä käytännön toimista. Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupunginhallituksen esityksen ja myönsi hanketta varten määrärahan. Hanketta ryhdyttiin toteuttamaan. Osa yhtiön osakkaista ei kuitenkaan hyväksynyt kaupungin ostotarjousta eikä kaupunki saanut kaikkia asuntoja ostetuksi suunnitelman mukaisesti vuoden 1999 loppuun mennessä. Pitkälti toistakymmentä asuntoa yhtiön noin sadasta asunnosta oli vielä ostamatta. Kaupunki pidensi tavoiteaikataulua. Suuri osa asuntonsa jo myyneistäkin lähetti kaupungille muistutuksen, jossa arvosteltiin kaupungin menettelyä.

Oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa katsottiin, että kaupunki oli tarkoituksellisesti halunnut aiheuttaa osakkaissa epätietoisuutta siitä, oliko yhtiön omistamien rakennusten purkamisesta tehty laillista päätöstä vai ei. Kaupunki oli aiemmin ilmoittanut pyytävänsä yhtiön tonttia koskeville toimilleen yhtiön suostumuksen. Näin kaupunki oli kantelun mukaan menetellytkin toukokuuhun 1999 saakka, mutta ei enää sen jälkeen. Kantelijoiden mielestä kaupunki oli yksittäisillä asuntokaupoilla tavoitellut tilannetta,

jossa kaupungin ja yhtiön maanvuokrasopimus päättyisi ennenaikaisesti ja kaupunki välttäisi sopimukseen perustuvan vastuunsa. Kantelun mukaan tällaisen asuntokaupan osapuolet eivät olleet tasapuolisessa asemassa, vaan kaupunki oli käyttänyt hyväkseen osakkaiden kaupungista riippuvaista asemaa. Virkamiehet olivat kantelijoiden mielestä pyrkineet painostamaan osakkaita kaupantekoon kaupungin esittämällä hinnalla. Kantelun mukaan asiassa aiheutui vahinkoa viime kädessä yhtiön osakkaille. Kaupungin tarjoamalla hinnalla he eivät olisi saaneet vastaavaa uutta asuntoa. Kantelijoiden mielestä heidän olisi asuntokaupan yhteydessä tullut saada korvaus kaikesta välittömästä ja välillisestä vahingosta. Virkamiesten osalta kantelussa arvosteltiin erityisesti asian käsittelyyn keskeisesti osallistunutta kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötoimen apulaiskaupunginjohtajaa, joka oli johtanut rakennusten purkuvaihtoehtoa esittänyttä kaupungin työryhmää.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Valtuuston päätöksen valmistelu

Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämä kuulemisperiaate kuuluu tärkeänä osana perustuslain 21 §:n nojalla turvattuun hyvään hallintoon. Hallintomenettelylain säännös tarkoittaa kuitenkin vain sellaista hallintomenettelyä, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Toisaalta ei ole myöskään estettä sen noudattamiselle soveltuvin osin muissakin kuin asianosaisasioissa. Näin tulisi menetellä varsinkin jos kuulemistarvetta voidaan perustella erityisillä perusoikeusnäkökohdilla.

Kaupunginvaltuuston päätöstä, jolla hyväksyttiin asiassa noudatettavat toimintaperiaatteet ja suunnitellut toimenpiteet, ei OA:n mukaan voitu tässä yhteydessä luonnehtia pelkästään ns. periaatepäätökseksi tai valmistelevaksi päätökseksi. Päätöksellä ei tosin vielä ratkaistu yhtiön rakennusten purkamista taikka yhtiön osakkeiden omistusoikeuden siirtymistä oikeudellisesti sitovalla tavalla, mutta tällä päätöksellä oli kuitenkin tärkeä *tosiasiallinen* merkitys näiden tavoitteiden toteuttamisen kannalta. Valtuuston päätöksellä näet osoitettiin määräraha päätöksen perusteena olleen kunnostusvaihtoehdon rahoittamiseen. Kaupungin myöhemmässä toiminnassa oli ollut kysymys nimenomaan tässä valtuuston päätöksessä yksilöityjen toimenpiteiden toteuttamisesta.

Kesäkuun alussa järjestetyssä tiedotustilaisuudessa oli asukkaille kerrottu, että ”kunnostusratkaisuksi oli valittu asuntojen purkamiseen ja jätteen eristämiseen perustuva vaihtoehto ja että kaupunginhallitus oli jo hyväksynyt kunnostussuunnitelman”. Kaupungin tiedottamisesta sai OA:n mielestä sellaisen vaikutelman, että kaupungin edustajat olivat kertoneet asuntokauppoihin liittyvistä käytännön toimenpiteistä ikään kuin kaupunginhallituksen päätöksessä tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttaminen olisi päätetty aloittaa ja osittain jo aloitettukin. Kaupunki näytti esimerkiksi jo sopineen kiinteistönvälitysliikkeen kanssa yhtiön asuntojen arvioinnista ostotarjouksen tekemistä varten. Yhtiölle ja sen osakkaille ei kuitenkaan ollut tätä ennen varattu erikseen tilaisuutta tulla nimenomaisesti kuulluksi esimerkiksi valittavaa kunnostusvaihtoehtoa ja siihen liittyviä muita toimenpiteitä koskevan esityksen johdosta.

Vaikka valtuuston päätös ei olisikaan koskenut sellaista asianosaisasiaa, johon olisi yksiselitteisesti tullut soveltaa hallintomenettelylain

15 §:n kuulemissäännöstä, OA katsoi, että hyvän hallinnon periaatteet olisivat joka tapauksessa puoltaneet yhtiön ja sen osakkaiden kuulemista valtuuston päätöksen valmistelun yhteydessä. Riittävien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi tämä kuuleminen olisi ollut perusteltua suorittaa jo ennen kuin kaupunginhallitus päätti esityksestään valtuustolle. Erityisesti omaisuuden suojaan, asumiseen sekä elinympäristöä koskevaan vaikuttamiseen liittyvät perusoikeusnäkökohdat olisivat puoltaneet yhtiön ja sen osakkaiden mielipiteiden riittävää selvittämistä heitä kuulemalla ennen kaupunginhallituksen ja valtuuston päätöksentekoa. Myllypuron tapauksessa oli kysymys paitsi yhtiön osakkaiden mahdollisuudesta nauttia laillisesti omaisuudestaan myös heidän perusoikeuksina turvatuista oikeuksistaan asuntoon ja terveelliseen elinympäristöön. OA:n käsityksen mukaan kuulemisperiaatetta olisi Myllypuron kaltaisissa asioissa sovellettava mahdollisimman laajasti.

Asiat olivat toukokuun 1999 lopusta alkaen edenneet kaupungin organisaatiossa nopeasti. Jos yhtiölle ja sen osakkaille olisi valtuuston päätöksen valmistelun yhteydessä nimenomaisesti varattu tilaisuus tulla kuulluksi tai heidän mielipiteitään olisi muutoin erityisesti selvitetty, yhtiöllä ja sen osakkailla olisi ollut parempi mahdollisuus arvioida valmisteilla olleen valtuuston päätöksen merkitystä omalta kannaltaan. Kuulemismenettelyn tarvetta olisi korostanut myös se, että kaupungin edustaja oli jo saastumisongelman selvittelyn alkuvaiheessa ilmoittanut, että kaupunki tuli pyytämään kaikille kunnostustoimille yhtiön hallituksen suostumuksen.

Valtuuston päätöksessä valittu menettelytapa merkitsi sitä, että kaupunki jatkossa asioisi suoraan osakkaiden kanssa asuntokauppojen aikaansaamiseksi. Asunto-osakeyhtiöstä ja sen tonttia koskevasta maanvuokrasopimuksesta johtuvia oikeudellisia erityiskysymyksiä ei ilmeisesti ollut erikseen pohdittu kaupungin elimissä.

OA:n mielestä täytyi olla kaupungin ennakoitavissa, että todennäköisesti ainakin osa yhtiön osakkaista tulisi olemaan tyytymättömiä asuntokauppojen tekemiselle määriteltyyn tavoiteaikatauluun ja hinnanmääräytymisperusteisiin. Jos asiaa olisi näiden seikkojen osalta valmisteltu avoimemmin ja perusteellisemmin ennen sen viemistä valtuuston päätettäväksi, myöhemmin ilmenneet ongelmat ja erimielisyydet olisivat voineet olla helpommin ratkaistavissa.

Kaupungin viranomaiset olivat kuitenkin valtuuston päätöstä valmistellessaan toimineet niille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Kaupungin menettelyä ei siten voitu pitää lainvastaisena. OA viittasi kuitenkin edellä mainittuihin perusoikeusnäkökohtiin ja totesi käsityksenään, että jo valtuuston päätöstä valmisteltaessa olisi ollut perusteltua selvittää valtuustolle esitettyyn kunnostusvaihtoehtoon liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia sekä niiden toteuttamiseen tarvittavaa aikaa myös asunto-osakeyhtiön ja sen osakkaiden oikeuksien kannalta. Yhtiölle ja sen osakkaille olisi tullut varata tilaisuus vaikuttaa tähän selvitystyöhön. Nyt ainakin osalle yhtiön osakkaista näytti aiheutuneen omaisuutensa ja asumisjärjestelyjensä osalta sellaista epätietoisuutta, joka olisi voinut olla vältettävissä.

Kaupungilla oli luonnollisesti tavoitteena ratkaista maaperän saastumisongelma mahdollisimman joutuisasti. Tätä tavoitetta voitiin sinänsä pitää hyväksyttävänä *lähtökohtana* asiassa, ottaen huomioon, että julkisen vallan on jo perustuslain mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Suunniteltujen toimenpiteiden yksityiskohtaisempi selvittäminen sekä yhtiön ja osakkaiden kuuleminen olisivat silti vaatineet valtuuston päätöksenteon siirtämistä hieman myöhempään ajan-

kohtaan. Tämä ei olisi välttämättä merkinnyt ratkaisun kohtuutonta viivästymistä tai ympäristöstä johtuvien terveysriskien lisääntymistä.

Asuntojen vapautumisaikaa koskevasta tavoiteaikataulusta tiedottaminen

Kaupunki oli eri yhteyksissä ilmoittanut asukkaille alueelta muuttamiselle asetetusta tavoiteaikataulusta ja sittemmin tämän tavoiteajan pidentämisestä. Vuoden 1999 lopussa yhtiön osakkaille oli ilmoitettu asuntoasiainosaston osastopäällikön kirjeellä, että Myllypuron kaatopaikka-alueeseen kohdistuvia toimenpiteitä seuraava työryhmä oli päättänyt *"jatkaa"* yhtiön *"asukkaiden asumisaikaa 31.8.2000 saakka"*. Ainakin tämän tiedonannon sanamuotoa voitiin OA:n mielestä pitää huonosti harkittuna, koska se saattoi aiheuttaa väärinkäsityksiä. Luonnollisestikaan kaupungilla ei ollut toimivaltaa määrätä osakkaita muuttamaan alueelta vastoin tahtoaan ja siten luopumaan heille laillisesti kuuluvien asuntojen hallinnasta. Ei ollut edes väitetty, että Myllypuron tapauksessa olisi ollut kysymys asuntojen pakkolunastuksesta tai väestön evakuoinnista esimerkiksi terveysvaaran takia.

OA:n käytettävissä ollut selvitys ei toisaalta tukenut väitettä, että kaupunki olisi tarkoituksellisesti pyrkinyt käyttämään tavoiteaikataulua koskevia ilmoituksiaan epäasiallisena vaikuttamiskeinona osakkaiden taivuttamiseksi asuntokauppoihin kaupungin haluamilla ehdoilla. OA kiinnitti kuitenkin kaupungin huomiota jokaiselle perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan sekä hyvän hallinnon periaatteisiin. Tiedottaessaan aikataulutavoitteistaan alueen asukkaille kaupungin olisi alusta alkaen tullut ottaa huomioon erityisesti se, että alueella oli sekä kaupungin omistaman kiinteistöyhtiön vuokrataloja että yksityisen asunto-osakeyhtiön omistamia taloja. Kun kaupunki itse oli samanaikaisesti asunto-osakeyhtiön osakkaille ostotarjouksia tekevänä osapuolena, sen olisi ollut suositeltavaa pidättyä vahvistamasta ylipäätään mitään osakkaita koskevia "aikatauluja". Omistusasuntojen vapautumisen edellytyksenähän oli luonnollisesti se, että osakkaat myivät asuntonsa kaupungille vapaaehtoisesti.

OA saattoi edellä mainitut käsityksensä Helsingin kaupunginhallituksen sekä asianomaisten johtavien virkamiesten tietoon. Samalla hän pyysi kaupunginhallitusta ilmoittamaan hänelle 31.8.2001 mennessä, mitä kehitystä Myllypuron ympäristöongelmaan liittyvissä asioissa oli tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 16.2.2001, dnro 308/4/00

Helsingin kaupunginhallituksen 20.8.2001 antaman selvityksen mukaan kaupunki oli edelleenkin tarjonnut asunto-osakeyhtiön osakkeista ns. käypää hintaa. Kaupunki oli myös tarjonnut ostettavaksi omistamiaan omistusasuntoja. Eräät asunto-osakeyhtiön osakkaat olivat haastaneet yhtiön Helsingin käräjäoikeuteen yhtiökokouksen ja hallituksen päätöksiä sekä kaupungin edustajien mahdollista esteellisyyttä koskevassa asiassa. Kaupunki oli pitänyt tiivistä yhteyttä alueella vielä asuvien 12 osakkaan ja heidän asiamiehensä kanssa. Asuntokauppoja edellä mainittujen osakkaiden kanssa ei kuitenkaan ollut saatu aikaan, koska kauppahinnasta ei ollut syntynyt yksimielisyyttä. Kaupunki ilmoitti pyrkivänsä edelleenkin löytämään tähän kauppahintaa koskevaan ongelmaan ratkaisun mahdollisimman pian. Toukokuun 2002 lopulla tilanne oli muutoin sama, mutta myymättä oli vielä 11 asuntoa.

TIENKÄYTTÖOIKEUDEN MYÖNTÄMINEN

Omakotikiinteistön omistajat arvostelivat Espoon kaupungin menettelyä naapurikiinteistölle myönnettyä tienkäyttöoikeutta koskevassa asiassa. Heidän mielestään kaupungin olisi tullut ennen asiasta päättämistä kuulla naapureita. Kantelijat kiinnittivät huomiota myös siihen, että kaupungin asiakirjoista ei ollut myöhemmin löytynyt tienkäyttöoikeutta koskevaa hakemusta.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kaupungin tonttipäällikkö oli myöntänyt kantelijoiden naapurille ”maanomistajan luvan” käyttää kaupungin omistamaa tilaa väliaikaisena kulkuyhteytenä omalle kiinteistölleen. Kysymys oli siten kaupungin kiinteistön *omistajana* antamasta suostumuksesta eikä tietyn lainsäännöksen nojalla myönnetystä hallintoluvasta. Kulkuyhteys palveli tavanomaista asumiskäyttöä. OA katsoi, ettei asiassa ollut menetelty lainvastaisesti, vaikkei naapureita ollutkaan kuultu.

Tonttipäällikön päätökseen liittyvissä asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut kulkuoikeutta koskevaa hakemusta. Asia oli käsitelty suullisen hakemuksen perusteella, koska hakija oli itse tullut paikalle ja antanut tarvittavat tiedot suullisesti. Hallintomenettelylain 7 §:n pääsäännön mukaan hallintoasia saatetaan vireille kirjallisesti, mutta asian saa viranomaisen suostumuksella panna vireille myös suullisesti. Asia oli siten voitu käsitellä suullisen hakemuksen perusteella.

Suulliseen hakemukseen kuuluvia tietoja ei ollut kuitenkaan merkitty asiakirjaan. Näin olisi pitänyt tehdä hallintomenettelylain 20 §:n perusteella. OA katsoi, että kulkuoikeutta koskeva suullinen hakemus olisi tullut merkitä asiakirjaan. OA saattoi tämän käsityksensä kaupungin tonttipäällikön tietoon.

OA Lehtimajan kirje 27.2.2001, dnro 1884/4/00

NATURA-PÄÄTÖKSEN LUNASTAMINEN VALITUSTA VARTEN

Suomen Natura 2000 -ehdotusta koskevaan valtioneuvoston päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan päätökseen tyytymätön sai hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella. Valituskirjelmään oli liitettävä valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanote, johon sisältyi jäljennös valtioneuvoston päätöksestä. Pöytäkirjanotteen lunastusmaksuksi ilmoitettiin noin 300 markkaa. Maanomistaja kanteli siitä, että hän joutui lunastamaan valtioneuvoston pöytäkirjanotteen päätösjäljennöksineen asiassa, jossa puututtiin hänen yksityiseen omistusoikeuteensa ja jonka vireilletuloon hänellä itsellään ei ollut mitään osuutta.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Valtioneuvoston päätökseen liitetty valitusosoitus oli lainmukainen siltä osin kuin siinä edellytettiin, että valituksenalainen päätös oli liitettävä valitukseen. Hallintolainkäyttölain 25 §:n mukaan valituskirjelmään on valitusta varten liitettävä alkuperäisenä tai jäljennöksenä päätös, johon haetaan muutosta. Natura-päätöksen osalta tämä merkitsi sitä, että valitukseen tuli liittää ote valtioneuvoston istunnon pöytäkirjasta, johon sisältyi jäljennös valtioneuvoston päätöksestä.

Toisaalta OA piti kuitenkin ongelmallisena sitä, että valitusosoitus ja ympäristöministeriön maanomistajille lähettämään kirjeeseen liitetty ohje olivat voineet antaa muutoksenhakuun perehtymättömälle asianosaiselle harhaanjohtavan kuvan asioiden todellisesta laidasta käytännössä. Ympäristöministeriön kirjeen liitteeseen sisältyneen ohjeen mukaan valtioneuvoston kansliasta tilattava pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen oli ”ainoa valituskelpoinen asiakirja

päätöksestä". Tämän ohjeen perusteella kansalainen oli voinut saada sen käsityksen, että pöytäkirjanotteen lunastaminen päätösjäljennöksineen ja sen liittäminen valituskirjelmään olisi ollut ehdoton edellytys valituksen tutkimiselle. Tämä ei kuitenkaan pitänyt paikkansa.

Hallintolainkäyttölain 28 §:stä ilmenee, että valituksenalaisen päätöksen puuttuminen ei ole ehdoton este valituksen tutkimiselle. Jos valituksenalainen päätös puuttuu valitusasiakirjoista, valittajalle on varattava tilaisuus täydentää valitustaan valituksenalaisella päätöksellä, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta.

Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta asiaa tiedustelleille olikin alustavasti ilmoitettu, ettei valtioneuvoston päätöstä ollut Natura-asiassa tarpeen liittää valitukseen edes valokopiona. Vain alle puoleen sinne toimitetuista noin 850 valituskirjelmästä oli liitetty valitusosoituksessa edellytetty valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen. Yhdessäkään tapauksessa valitusta ei kuitenkaan ollut pyydetty täydentämään valituksenalaisella päätöksellä, jos sellaista ei ollut liitetty valituskirjelmään. Valituksenalaisen päätöksen liittäminen valituskirjelmiin oli siten ollut käytännössä tarpeetonta.

Valtioneuvoston kansliasta oli tilattu Natura-asiassa pöytäkirjanotteita päätösjäljennöksineen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtäviä valituksia varten 463 kappaletta. OA:n mielestä oli selvää, ettei tällaisen paperimäärän (yhteensä yli 40 000 sivua) lunastaminen ja fyysinen toimittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ollut oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeellista. Postituskuluineen otteiden lunastus oli karkeasti arvioiden maksanut tilaajille yhteensä noin 120 000 markkaa. Lunastusmaksun perimistä ei voitu tässä yhteydessä perustella myöskään valtion fiskaalisella intressillä.

Hyvässä hallinnossa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä minimoimaan kaikkia sellaisia esteitä, jotka tarpeettomasti vaikeuttavat ihmisten tosiasiallista mahdollisuutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Etukäteen esitetty ehdoton vaatimus pöytäkirjanotteen lunastamisesta oli voinut ainakin joillekin vähävaraisille henkilöille muodostaa taloudellisen kynnyksen valituksen tekemiselle ja siten vaikeuttaa kaikille perusoikeutena turvattua pääsyä tuomioistuimeen. Ympäristöministeriön antamien ohjeiden ja todellisen käytännön välinen ero oli lisäksi ollut omiaan saattamaan tiedontasoltaan erilaiset asianosaiset eriarvoiseen asemaan heidän harkitessaan valituksen tekemistä.

Ympäristöministeriön Natura-ehdotuksesta oli tehty lähes 14 000 muistutusta ja yli 6 000 jatkohuomautusta, jotka oli voitu ottaa huomioon vain osittain. Sen vuoksi oli täytynyt jo etukäteen olla ministeriön arvattavissa, että valtioneuvoston päätöksestä tultaisiin tekemään satoja valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näiden valitusten käsittelyä varten ympäristöministeriö oli viran puolesta toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueita koskevat kartat ja muistutusyhteenvedot. Tästä syystä valitusosoituksessa olikin ilmoitettu, ettei kyseisiä asiakirjoja tämän vuoksi ollut tarpeen enää liittää valituskirjelmään. OA:n mielestä ympäristöministeriö olisi voinut etukäteen toimittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös yhden kappaleen valtioneuvoston istunnon pöytäkirjanotetta siihen liittyvine päätösjäljennöksineen. Tällöin ympäristöministeriö olisi voinut ilmoittaa maanomistajille osoittamassaan ohjeessa, että valituksen tutkiminen ei välttämättä edellyttänyt myöskään pöytäkirjanotteen liittämistä valituskirjelmään ja että korkein hallinto-

oikeus tulisi viime kädessä harkitsemaan, oliko valitusta joiltakin osin täydennettävä.

OA katsoi perusoikeusmyönteisen hallintotavan joka tapauksessa puoltavan sitä, että hallintoviranomainen pyrkisi antamaan hallintopäätökseen tyytymättömille asianosaisille mahdollisimman realistisen kuvan siitä, mitä asiakirjoja valituksen tutkittavaksi saaminen tosiasiallisesti tulee vaatimaan. Tämän periaatteen valossa voitiin kyseenalaistaa ympäristöministeriön ohjeen sanamuoto, jonka mukaan maksullinen pöytäkirjanote päätösjäljennöksineen oli ”ainoa valituskelpoinen asiakirja päätöksestä”.

OA katsoi, ettei ympäristöministeriö ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti. Tästä huolimatta voitiin menettelyn lopputulosta arvostella hyvän hallinnon kannalta. Samoin heräsi epäily, oliko menettely ollut myöskään perusoikeusnäkökulmasta puolustettavissa. Samansisältöisten pöytäkirjanotteiden massatuotanto oli sinänsä ollut tarpeetonta. Pöytäkirjanotteen lunastusmaksu ei tosin ollut sellaisenaan suuri, mutta silti se oli voinut osaltaan nostaa kynnystä vähävaraisen asianosaisen pääsylle tuomioistuimeen. OA:n mielestä valtion olisi pitänyt etsiä Natura-asiassa oikeutta hakevien kansalaisten kannalta mahdollisimman huokeita ja joustavia menettelytapoja. OA saattoi tämän käsityksensä ympäristöministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden tietoon.

OA Lehtimajan päätös 6.3.2001, dnro 1970/4/98.

OIKAISUVAATIMUSASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelijat arvostelivat Rovaniemen kaupunginhallitusta siitä, etteivät he olleet saaneet vastausta kaupunginhallitukselle osoittamaansa oikaisuvaatimukseen, joka oli liittynyt asemakaavan mukaisella venevalkama-alueella tehtyjä maastotöitä koskevaan toimenpidepyyntöön. Kaupunginhallitus ratkaisi oikaisuvaatimusasian vasta tämän kantelun tultua vireille. Kaupunginhallituksen antaman selvityksen mukaan oikaisuvaatimusasian valmistelu oli jäänyt kaupungin teknisessä virastossa ”pysähdyksiin” muiden vastaavanlaisten tapausten kartoittamisen ja käsittelyyn valmistelemisen takia.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä on kysymys muutoksenhausta, joka on kunnallisvalituksen esivaihe. Luonteeltaan se on asian uudelleen käsittelyä tai jatkokäsittelyä. Kuntalain 89 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus ”on käsiteltävä viipymättä”. Siihen on annettava ratkaisu joutuisasti, olipa se myönteinen tai kielteinen. Oikaisuvaatimusta koskevassa asiassa ei yleensä voida jäädä odottamaan johonkin muuhun hallintoasiaan liittyvien valmistelu- ja selvitystoimenpiteiden etenemistä kunnan hallinnossa. Tässä tapauksessa ei siten ollut hyväksyttävää lykätä oikaisuvaatimusasian käsittelyä sillä perusteella, että erään toisen asian johdosta oli päätetty selvittää ”muutkin vastaavantyyppiset alueet”. Oikaisuvaatimus oli jo tuolloin ollut vireillä yli puolitoista vuotta.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta. Hallinnon johtamiseen kuuluu mm. lautakuntien ja viranhaltijoiden tehtävien hoidon ohjaaminen ja valvominen. Kun oikaisuvaatimuksen käsittely oli tässä tapauksessa kestänyt kaikkiaan runsaat 4 vuotta ja 7 kuukautta, oli selvää, että oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty kuntalain edellyttämällä tavalla viipymättä. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että kantelijat olivat useasti tiedustelleet asiaa ja vielä kirjallisesti kiirehtineet asian käsittelyä. OA katsoi kaupungin-

hallituksen laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia oikaisuvaatimuksen riittävän joutuisasta käsittelystä. OA antoi Rovaniemen kaupunginhallitukselle huomautuksen tästä laiminlyönnistä ja kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn asianmukaiseen seurantaan kaupungin hallinnossa.

OA Lehtimajan päätös 14.5.2001, dnro 887/4/00

RANTAOSAYLEISKAAVOJEN VAHVISTAMINEN

Kantelija arvosteli ympäristöministeriötä ja Etelä-Savon ympäristökeskusta siitä, että Savonlinnan Pihlajalahden, Kiviapajan ja Moinsalmen rantaosayleiskaavojen vahvistamista koskevien asioiden käsittely oli hänen mielestään viivästynyt kohtuuttomasti. Näitä asioita oli käsitelty ensin ympäristökeskuksessa noin 10 kuukautta ja sen jälkeen ympäristöministeriössä noin 3 vuotta 10 kuukautta eli asioiden käsittely oli kestänyt yhteensä noin 4 vuotta 8 kuukautta.

Ympäristöministeriön antaman selvityksen mukaan kysymys oli laajoista ja luonnonarvoiltaan merkittävistä rantaosayleiskaavoista, joihin liittyi erityisesti Saimaan norpan suojelua ja Natura 2000 -verkostoa koskevia selvitystarpeita. Kaavoissa oli keskeisesti kysymys loma- ja ympärivuotisen asutuksen, elinkeinojen, yleisen virkistyksen ja luonnonsuojelun tarpeiden yhteensovittamisesta. Kaavoissa oli esitetty olemassa olevien rakennuspaikkojen lisäksi yli 1 300 uutta rakennuspaikkaa. Kahteen mainituista kaavoista oli liittynyt myös valituksia.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Tapahtuma-aikana voimassa ollut rakennuslaki edellytti asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäviksi katsottavien asemakaavojen käsittelemistä kiireellisinä. Kantelussa tarkoitettujen vahvistamisasioiden käsittelyyn kulunut aika oli kokonaisuudessaan ollut varsin pitkä. Kun otettiin kuitenkin huomioon rantaosayleiskaava-asioiden sisällöstä ja laajuudesta sekä eri käsittelyvaiheista saatu selvitys sekä ympäristöministeriössä samanaikaisesti hoidettavana olleet muut tehtävät, vahvistamisasioiden käsittelyssä ei ollut näytetty tapahtuneen aiheetonta viivytystä.

OA:n mielestä näin pitkiä käsittelyaikoja ei voitu kuitenkaan pitää asianomaisen kunnan, maanomistajien eikä alueidenkäytön suunnitteluun liittyvien yleisten etujenkaan kannalta suotavana. Sen vuoksi OA kiinnitti vastaisen varalle ympäristöministeriön huomiota asianmukaiseen joutuisuuteen kaavoitusasioita käsiteltäessä.

OA Lehtimajan kirje 8.5.2001, dnro 2748/4/99

ASEMAKAAVAMÄÄRÄYKSEN NOUDATTAMISEN VALVONTA

Yhtiö kanteli siitä, että Tornion kaupungin johtava rakennustarkastaja ja terveysvalvonnan johtaja olivat myöntäneet yrittäjälle luvan elintarvikkeiden myyntiin yhtiön omistaman tontin viereisellä tontilla sijaitsevassa liikerakennuksessa, vaikka asemakaavamääräyksen mukaan kyseiseen kortteliin ei saanut rakentaa elintarvikemyymälää.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Elintarvikehuoneiston perustamista ja käyttöönottoa koskevan ilmoituksen johdosta tehtävän terveydensuojeluviranomaisen päätöksen tulee perustua terveydensuojelullisiin seikkoihin. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen asiana ei ole osallistua rakennuslainsäädännön täytän-

töönpanoon tai valvoa asemakaavamääräysten noudattamista. Tämä valvonta kuuluu rakennusvalvontaviranomaisille. Terveydensuojeluviranomaiset eivät siten olleet omalta osaltaan menetelleet lainvastaisesti salliessaan elintarvikkeiden myynnin liikerakennuksessa, vaikka asemakaavamääräys olikin kieltänyt elintarvikemyymälän rakentamisen alueelle.

Johtava rakennustarkastaja oli puolestaan myöntänyt toimenpideluvan liikerakennuksessa sijainneen varaston käyttötarkoituksen muuttamiseksi myymäläksi, jossa yhteydessä rakennuksen yhteyteen oli rakennettu pullon- ja tölkinpalautuspiste. OA:n totesi asemakaavan sallineen varaston käyttötarkoituksen muuttamisen myymäläksi, joskaan ei elintarvikemyymäläksi. Johtavan rakennustarkastajan olisikin tullut vielä ennen toimenpideluvan myöntämistä selvittää myymälän laatu ja tarvittaessa lisätä toimenpidelupaan asemakaavamääräyksestä johtuvat rajoitukset.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä johtava rakennustarkastaja piti kuitenkin kyseenalaisena sitä, oliko rakennusvalvontaviranomaisten ylipäänsä valvottava liikehuoneistossa tapahtuvaa liiketoimintaa, etenkin, jos asianomainen kaavamääräyskin oli todettu laittomaksi. Hän viittasi tältä osin eräisiin korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoihin, joiden mukaan elintarvikemyymälän rakentamisen kieltävä asemakaavamääräys oli ollut rakennuslain vastainen.

Näistä korkeimman hallinto-oikeuden kannanotoista ei kuitenkaan OA:n mukaan voitu tehdä sitä johtopäätöstä, että tällaisia asemakaavamääräyksiä olisi aina pidettävä rakennuslainsäädännön vastaisena. Määräys saattoi olla myös lain mukainen, jos se oli tarpeen esimerkiksi kaava-alueen liikenteen järjestämiseksi tai jos sitä tarvittiin muusta maankäyttöön liittyvästä syystä kaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Kyseisessä asemakaavassa olleen elintarvikemyymälän rakentamisen kieltävän kaavamääräyksen lainmukaisuutta ei ollut saatettu hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Asemakaava siihen sisältyvine kaavamääräyksineen oli lainvoimainen. OA katsoi, ettei rakennusvalvontaviranomaisten olisi näissä olosuhteissa tullut jättää asemakaavamääräystä huomiotta.

Korkein hallinto-oikeus oli sittemmin katsonut, ettei asemakaavan hyväksymis- ja vahvistamispäätös ollut sellainen hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa tarkoitettu säädös, johon sisältynyt säännös olisi tullut jättää soveltamatta, jos se oli lainvastainen. Rakennuslupa- ja rakennusvalvontaviranomaisten tuli siten noudattaa lainvoimaista asemakaavaa, vaikka ne olisivatkin katsoneet asemakaavamääräyksen lainvastaiseksi.

Tämän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen elintarvikemyymälän rakentamisen kieltävän asemakaavamääräyksen soveltamatta jättäminen olisi OA:n mukaan joka tapauksessa edellyttänyt rakennuslain mukaista poikkeuslupaa tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaista poikkeamispäätöstä. Poikkeusluvan tarve ilmeni myös korkeimman hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä kantelussa tarkoitetun liikerakennuksen laajennuksen poikkeuslupaa koskevassa valitusasiassa. Viimeistään tämän päätöksen jälkeen oli Tornion kaupungin rakennuslupa- ja rakennusvalvontaviranomaisten täytynyt tietää, että kyseistä elintarvikemyymälän rakentamista kieltävää asemakaavamääräystä oli noudatettava.

OA:n mukaan elintarvikemyymälän rakentamisen kieltävä asemakaavamääräys koski koko korttelialuetta ja sen käyttöä eikä vain uudisrakentamista.Tornion kaupungin rakennusvalvontaviranomaiset eivät kuitenkaan ol-

leet puuttuneet liikerakennuksessa tapahtuneeseen elintarvikkeiden myyntiin, vaikka siihen ei ollut hankittu asianmukaista poikkeuslupaa tai poikkeamispäätöstä. Kaupungin rakennusvalvontaviranomaiset eivät siten olleet asianmukaisesti valvoneet asemakaavamääräysten noudattamista.

OA saattoi Tornion kaupungin johtavan rakennustarkastajan sekä ympäristö- ja pelastuslautakunnan tietoon käsityksensä perustuslain 107 §:n mukaisen normikontrollin soveltumattomuudesta asemakaavoihin sekä kiinnitti vastaisen varalle huomiota asemakaavamääräysten noudattamisen asianmukaiseen valvontaan.

OA Lehtimajan päätös 21.5.2001, dnro 1798/4/98

KATSELMUKSEN JÄRJESTÄMINEN RAKENNUSLUPA-ASIASSA

Kantelija arvosteli Saarijärven kaupungin rakennustarkastajaa siitä, että tämä oli myöntänyt kantelijan naapurille luvan rakentaa autokatoksen 1,4 metrin päähän kantelijan rakennuspaikan rajasta. Kantelija piti autokatoksen sijaintia häiritsevänä. Hän ei ollut ennen rakennusluvan myöntämistä saanut tietoa rakennushankkeesta.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Alueen rakennuskaavassa oli kantelijan ja naapurin rakennuspaikkojen asuinrakennuksia varten osoitetut rakennusalat sijoitettu rakennuspaikkojen pohjoisosaan, kun taas rakennuspaikkojen eteläosa oli merkitty pysäköimisalueeksi, jolle kaavan mukaan saatiin rakentaa autokatos. Kantelijan asuin- ja liikerakennus ei kuitenkaan sijainnut kaavan mukaisella rakennusalalla vaan em. pysäköintipaikoiksi osoitetulla alueella naapurin rajan läheisyydessä.

Autokatokselle ei ollut osoitettu kaavassa erityistä rakennusalaa. Tällöin rakennuksen etäisyyden rakennuspaikan rajasta tuli olla vähintään puolet sen rajan puoleisesta korkeudesta ja vähintään neljä metriä. Rakennuslupaviranomainen saattoi kuitenkin erityisestä syystä sallia rakennuksen rakennettavaksi lähemmäksi rajaa tai rajaan kiinni, jollei siitä ollut naapurille huomattavaa haittaa tai jos tämä oli antanut rakentamiseen suostumuksensa.

OA katsoi, että rakennustarkastaja oli rakennusluvan yhteydessä ratkaissut autokatoksen sijaintiin liittyvät seikat hänelle lain mukaan kuuluneen harkintavallan nojalla. Tuolloin voimassa olleen rakennusasetuksen mukaan olisi kuitenkin ennen rakennuslupa-asian ratkaisemista tullut toimittaa ns. alkukatselmus rakennuksen ympäristöön soveltuvuuden selvittämiseksi, rakentamisen vaikutusten arvioimiseksi ja naapurien kuulemiseksi, jollei katselmusta ollut pidettävä tarpeettomana. Katselmuksen ajasta oli annettava tieto myös naapurikiinteistöjen haltijoille. Katselmuksen järjestämistä koskevaa säännöstä sovellettiin eri kuntien hallintokäytännössä jossain määrin eri tavoin. Säännökseen perustuva katselmuksen tarve on usein ollut oikeudellisesti tulkinnanvaraista. Katselmuksen toimittamista oli mainitun säännöksen nojalla pidettävä pääsääntönä, mutta siihen ryhtyminen riippui kuitenkin yksittäistapauksessa aina rakennuslupaviranomaisen harkinnasta.

Tässä tapauksessa ei ollut järjestetty katselmusta. Vaikkei rakennustarkastaja katsonutkaan autokatoksen sijainnista aiheutuvan huomattavaa haittaa kantelijalle, olisi kantelijan asuin- ja liikerakennuksen sijainti kuitenkin puoltanut katselmuksen järjestämistä, jotta kantelijalla olisi ollut tilaisuus tulla kuulluksi ennen rakennuslupa-asian ratkaisemista. OA saattoi tämän käsityksensä Saarijärven kaupun-

gin rakennustarkastajan tietoon ja kiinnitti vastaisen varalle hänen huomiotaan kuulemisperiaatteen huomioon ottamiseen rakennuslupa-asioissa.

OA Lehtimajan päätös 6.6.2001, dnro 690/4/01

YLEISHYÖDYLLISEN ASUNTOTUOTANNON VALVONTA

Kansanedustaja arvosteli ympäristöministeriön ja valtion asuntorahaston harjoittamaa yleishyödyllisen asuntotuotannon ja siihen liittyvän varainkäytön valvontaa. Erityisesti hän viittasi julkisuudessa kerrottuihin tietoihin Tarveasunnot Oy:n maksamista osingoista ja niiden kanavoitumisesta poliittisen toiminnan tukemiseen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

On oikeudellisesti tulkinnanvaraista, miltä osin yleishyödyllistä asuntotuotantoa voidaan pitää perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä, jonka hoitaminen kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tässä tapauksessa oli kysymys siitä, olivatko Tarveasunnot Oy:n omistuspohjaa ja osingonjakoa koskevat järjestelyt täyttäneet laissa yleishyödylliselle asuntotuotannolle asetetut vaatimukset ja oliko julkisia varoja mahdollisesti väärinkäytetty muuhun kuin asunto-olojen kehittämiseen. Nämä kysymykset eivät OA:n mielestä liittyneet siihen julkisen palvelun luonteiseen tehtävään, joka yleishyödyllisellä asuntotuotannolla on. OA katsoikin, ettei hänen valvontavaltaansa kuulunut välittömästi tutkia sitä, olivatko Tarveasunnot Oy:n puolesta toimineet henkilöt menetelleet kantelussa epäillyin tavoin lainvastaisesti. Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuului kuitenkin tutkia se, olivatko yhtiön toimintaa yleishyödyllisenä asuntoyhteisönä valvovat viranomaiset tässä asiassa noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa.

Valtion asuntorahasto katsoi, että Tarveasunnot Oy:ltä oli saatu kaikki asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja ettei yhtiön toiminnassa ollut havaittu huomautettavaa. Osakkaille jaetun osingon suuruus oli selvitetty samoin kuin se, että osingonjakoon käytettävissä olleet varat oli voitu kerryttää muusta kuin yleishyödyllisestä toiminnasta.

Yleishyödyllistä asuntotuotantoa koskevia säännöksiä täsmennettiin ja tiukennettiin lainmuutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.1.2000. Valtion asuntorahaston mukaan Tarveasunnot Oy oli ilmoittanut asuntorahastolle, että yhtiö valmisteli järjestelyä vapaarahoitteisten asuntojen rakennuttamisen eriyttämiseksi sekä aravaja korkotukiasuntojen omistuksen selkiyttämiseksi siten, että yhtiön omistusrakenne vastaisi uusien säännösten asettamia vaatimuksia. Yhtiö olikin suorittanut uuden lain edellyttämiä järjestelyjä ja valtion asuntorahaston johtokunta oli vuoden 2001 keväällä pitämässään kokouksessa todennut, että TA-Yhtymä Oy, jolle Tarveasunnot Oy:n ns. yleishyödyllinen omaisuus oli lähes kokonaisuudessaan siirtynyt, oli toteuttanut vaaditut omistajajärjestelyt johtokunnan edellyttämällä tavalla.

OA katsoi, että asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä valtion asuntorahaston laiminlyöneen velvollisuuttaan valvoa yleishyödyllistä asuntotuotantoa Tarveasunnot Oy:n tapauksessa eikä myöskään ympäristöministeriön laiminlyöneen alaisensa asuntorahaston toiminnan valvontaa. Yhtiö oli puolestaan huolehtinut siitä, että sen omistajajärjestelyt täyttivät myös uuden, aikaisempaa tiukemman lainsäädännön vaatimukset.

OA Lehtimajan kirje 6.7.2001, dnro 1021/4/99

KUNNAN JÄTEMAKSUN PERIMINEN

Liperin kunnassa oli voimassa sopimusperusteinen, kiinteistökohtaiseen noutoon perustuva jätteenkuljetus, jossa myös useamman kiinteistön yhteiset ns. kimppa-astiat olivat sallittuja. Lisäksi kunnassa oli kunnan järjestämä, aluekeräyspisteisiin perustuva jätteenkuljetus, joka oli tarkoitettu ensi sijassa loma-asukkaille. Mikäli jätteen haltija ei ollut tehnyt jätteenkuljetuksesta sopimusta jätteenkuljetusyrityksen kanssa, hänen katsottiin kuuluvan kunnan järjestämän jätteenkuljetuksen piiriin. Kunta oli perinyt jätemaksua itse järjestämästään aluekeräyspisteisiin perustuvasta jätteenkuljetuksesta. Myös Liperissä vakinaisesti asuvat loma-asunnon omistajat olivat voineet oman loma-asuntonsa osalta liittyä kunnan järjestämään aluekeräykseen. Kunnanvaltuuston hyväksymän jätemaksutaksan mukaan kuitenkin vain ulkopaikkakuntalaiset loma-asunnon omistajat olivat velvollisia suorittamaan loma-asuntonsa osalta jätemaksun. Kunnassa vakinaisesti asuvan henkilön oletettiin käyttävän vakinaisen asuntonsa ja loma-asuntonsa osalta yhteistä jäteastiaa, ts. tuovan loma-asuntonsa jätteet vakinaisen asuntonsa jäteastiaan. Vakinaisen asunnon osalta solmitun jätteenkuljetussopimuksen katsottiin tuolloin kattavan ilman erillistä mainintaa myös loma-asunnon jätteenkuljetuksen.

Ulkopaikkakuntalaiset loma-asukkaat kantelivat kunnanvaltuuston hyväksymästä jätemaksutaksasta. Kantelijat katsoivat, että heidät oli perusteettomasti asetettu eriarvoiseen asemaan suhteessa niihin loma-asunnon omistajiin, jotka asuivat samassa kunnassa vakinaisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Jätelain tarkoituksena on saattaa haja-asutusalueet ja sitä kautta myös loma-asunnot järjestetyn jätteenkuljetuksen piiriin. Jätelain 11 §:ssä säädetty liittymisvelvollisuus järjestettyyn jätteenkuljetukseen koskee nimenomaan *"alueella"* järjestettyä jätteenkuljetusta. Lain tarkoituksena ei ole se, että loma-asunnon jätteitä säännönmukaisesti kuljetettaisiin vakinaisen asunnon jätteenkeräyspisteeseen, vaikka vakinainen asunto olisikin samassa kunnassa. Vakinaisen asunnon ja loma-asunnon tulisi sijaita lähekkäin, jotta yhteisen jäteastian käyttö olisi hyväksyttävissä.

Sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen liittyminen edellyttää aina nimenomaista sopimusta jätteen haltijan ja jätteenkuljetusyrityksen välillä. Liperin kunta on pinta-alaltaan laaja (yli 1 150 neliökilometriä). Tähän nähden ei tuntunut uskottavalta, että kunnan vakinaisten asukkaiden jätteenkuljetussopimukset olisivat ilman muuta kattaneet myös heidän samassa kunnassa sijaitsevat loma-asuntonsa. Näytti pikemminkin siltä, että kunta oli jätemaksutaksallaan pyrkinyt vain kokonaan vapauttamaan vakinaisten asukkaittensa loma-asunnot kunnan jätemaksusta.

Jätelain 28 ja 29 §:n säännökset huomioon ottaen loma-asunnon jätemaksun periminen ei kuitenkaan voi riippua siitä, onko jätteen haltija kotoisin samasta kunnasta vai eri kunnasta. Kunnanvaltuuston hyväksymä jätemaksutaksa oli siten OA:n mielestä jätelain ja erityisesti sen 27 §:stä ilmenevän aiheuttamisperiaatteen vastainen. Oman kunnan asukkaita perusteettomasti suosiessaan se oli loukannut myös perustuslain 6 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä.

Liperin kunnanvaltuusto oli kantelun käsittelyn aikana muuttanut kunnan jätemaksutaksaa siten, että kaikkien niiden loma-asuntojen osalta, joita ei ollut liitetty sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen, oli omistajansa asuinpaikkakun-

nasta riippumatta maksettava kunnan jätemaksu, joka oli myös kaikille jätteen haltijoille heidän kotikunnastaan riippumatta saman suuruinen. Koska tilanne oli näin korjaantunut, OA tyytyi vain saattamaan kunnanvaltuustolle ja kunnanhallitukselle tiedoksi käsityksensä kunnanvaltuuston aiemmin hyväksymän jätemaksutaksan lainvastaisuudesta. Hän kiinnitti myös kunnan huomiota sen velvollisuuteen jätelain 38 §:n mukaan valvoa jätelain noudattamista siltä osin kuin kysymys oli Liperissä vakinaisesti asuvien jätteen haltijoiden velvollisuudesta liittyä myös loma-asuntonsa osalta alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen.

OA Lehtimajan päätös 17.10.2001, dnro 2296/4/00

YMPÄRISTÖKESKUKSEN LAUSUNNOT RANTAKAAVA-ASIASSA

Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen entinen johtaja kanteli ympäristökeskuksen tuolloisen yli-insinöörin menettelystä väittäen tämän pyrkineen laittomin keinoin vaikuttamaan rantakaavoista tehdyistä valituksista annettuihin lausuntoihin ja oikeusasiamiehelle jakokunnan kantelun johdosta annettuun selvitykseen. Kantelija epäili yli-insinöörin etukäteen sitoutuneen maanomistajalle ja kaavoittajalle myönteisiin ratkaisuihin ja siten laiminlyöneen noudattaa virkamiehelle kuuluvaa puolueettomuutta.

Jakokunnan omistamien saarten rantakaavat oli alistettu Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Ympäristökeskuksen työjärjestyksen mukaan rantakaavojen vahvistaminen oli kuulunut tulosryhmälle, jonka vastaavana yli-insinööri oli toiminut. Rantakaavojen vahvistamisasiat oli esitelty ympäristökeskuksen johtajan sijaiselle. Rantakaavat oli jätetty tuolloin kokonaisuudessaan vahvistamatta mm. sen vuoksi, että niitä laadittaessa ei ollut pidetty ohjeena vahvistettua seutukaavaa. Yli-insinöörin mielestä häntä olisi kuitenkin tullut informoida ennen asian ratkaisua, koska hänen käsityksensä oli ollut, että kaavat olisi pitänyt vahvistaa.

Jakokunta oli valittanut ympäristökeskuksen päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka oli pyytänyt valitusten johdosta lausunnot ympäristökeskukselta. Lausuntopyyntö oli esitelty johtajan sijaiselle. Yli-insinööri oli pyytänyt, että hän saisi olla läsnä asian esittelyssä ja että lausuntoihin olisi liitetty hänen allekirjoittamaton muistionsa, jossa hän oli arvostellut ympäristökeskuksen päätösten valmistelua. Muistiota ei ollut kuitenkaan liitetty ympäristökeskuksen lausuntoihin.

Jakokunta oli kannellut oikeusasiamiehelle ympäristökeskuksen menettelystä rantakaava-asiassa. Oikeusasiamiehen lähettämä selvityspyyntö oli esitelty johtajan sijaiselle. Yli-insinööri oli pyytänyt, että hän saisi olla läsnä tässäkin esittelyssä ja että selvitykseen liitettäisiin hänen edellä mainittu muistionsa. Näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Antamassaan selvityksessä yli-insinööri myönsi pyrkineensä vaikuttamaan ympäristökeskuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamiin lausuntoihin ja oikeusasiamiehelle annettavaan selvitykseen. Syyksi hän ilmoitti sen, että hän katsoi kantelijan ja asioiden esittelijän esteellisiksi näissä asioissa. Kantelijan esteellisyys johtui tämän vaimon maanomistuksista rantakaava-alueen läheisyydessä. Esittelijän esteellisyyden yli-insinööri taas katsoi johtuvan tämän toiminnasta rantakaavojen vahvistuspäätösten valmistelussa ja esittelyssä.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kun asiat oli kuitenkin esitelty johtajan sijai-

selle, johtajan mahdollisella esteellisyydellä ei ollut enää merkitystä. Myöskään esittelijä ei ollut hallintomenettelylain 10 §:n mukaan esteellinen esittelemään asioita pelkästään sen takia, että hän oli ollut rantakaavojen vahvistamisesta eri mieltä kuin yli-insinööri ja että hän oli aikaisemmin esitellyt rantakaavojen vahvistamatta jättämistä koskevat päätökset informoimatta siitä yli-insinööriä etukäteen. Siinä tapauksessa, että jakokunnan kantelun olisi katsottava kohdistuneen myös esittelijän omaan menettelyyn, tämän olisi ollut asianmukaista antaa asiassa vain oma selvityksensä ja pidättyä ympäristökeskuksen selvityksen antamista koskevan asian valmistelusta ja esittelystä, kuten yli-insinööri oli esittänyt. OA katsoi jakokunnan kantelun kuitenkin kohdistuneen lähinnä ympäristökeskukseen ja sen silloiseen johtajaan.

Yli-insinöörin laatiman muistion osalta OA totesi, että virkamiehellä oli toki oikeus arvostella myös oman virastonsa menettelyä. Hän ei kuitenkaan pitänyt asiamukaisena sitä, että yli-insinööri oli vaatinut arvostelua sisältäneen oman muistionsa liittämistä viraston virallisiin lausuntoihin ja selvityksiin. Myöskään yli-insinöörin vaatimus saada olla läsnä asioiden esittelyssä ei ollut perustunut säännöksiin tai määräyksiin.

OA katsoi jääneen näyttämättä, että yli-insinööri olisi kantelussa väitetyllä tavalla etukäteen sitoutunut jakokunnalle ja kaavoittajalle myönteiseen ratkaisuun rantakaavojen vahvistusasioissa tai että tämä olisi pyrkinyt painostamaan esittelijää asioiden valmistelussa. Sen sijaan yli-insinööri oli epäasiallisesti pyrkinyt vaikuttamaan ympäristökeskuksen lausuntojen antamiseen jakokunnan valitusten johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä selvityksen antamiseen jakokunnan kantelun johdosta oikeusasiamiehelle. Koska yli-insinööri oli kuitenkin jo jäänyt eläkkeelle, OA tyytyi vain saattamaan edellä mainitun käsityksensä yli-insinöörin tietoon.

OA Lehtimajan päätös 26.10.2001, dnro 108/4/99

METSÄNKÄYTTÖILMOITUSTA KOSKEVA LAUSUNTOPYYNTÖ

Kantelija oli pyytänyt Etelä-Savon ympäristökeskuksen hyväksyntää Natura 2000 -verkostoon esitettyä aluetta koskevalle metsänkäyttöilmoitukselle. Ympäristökeskus oli pyytänyt asiassa aluksi menettelyohjeita ympäristöministeriöltä. Kun kantelija oli sittemmin kertonut ympäristökeskukselle saaneensa ympäristöministeriön luonnonsuojelujohtajalta puhelimitse ilmoituksen, että esitetyt hakkuut voi tehdä, ympäristökeskuksessa oli katsottu kantelijan jo saaneen asiassa pyytämänsä vastauksen. Kantelija oli kuitenkin ilmoittanut haluavansa edelleen lausunnon myös ympäristökeskukselta. Ympäristökeskus oli antanut oman lausuntonsa noin puolentoista kuukauden kuluttua. Kantelijan mielestä lausunnon saaminen ympäristökeskukselta oli viivästynyt kohtuuttomasti.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Siltä osin kuin asian käsittelyaika oli mahdollisesti pidentynyt sen vuoksi, että ympäristökeskus oli pyytänyt menettelyohjeita ympäristöministeriöstä, menettelyä ei voitu pitää moitittavana. Oli myös sinänsä ymmärrettävää, että ympäristökeskuksessa oli käytyjen puhelinkeskustelujen perusteella ensin katsottu lausunto jo annetuksi. Ympäristöviranomaisten suhtautuminen kantelijan hakkuusuunnitelmiin oli tosiasiallisesti tullut kantelijan tietoon. Toisaalta kantelija oli kuitenkin odottanut ympäristökeskuksen antavan kirjallisen vastauksen hänen lausunto-

pyyntöönsä. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että viranomaiselle osoitettuun kirjalliseen tiedusteluun myös vastataan kirjallisesti. Joissakin tapauksissa voi olla joustavaa menetellä niinkin, että tiedusteluun vastataan suullisesti, mutta silloinkin tulisi tiedustelijalle yleensä vielä lähettää kirje, jossa todetaan tiedusteluun jo vastatun suullisesti.

Ympäristökeskuksen olisi siten tullut puhelinkeskustelun jälkeen oma-aloitteisesti antaa lausuntopyyntöön kirjallinen vastaus, jossa olisi ainakin viitattu asiasta käytyihin keskusteluihin. Kokonaisarvion perusteella OA kuitenkin katsoi, ettei ympäristökeskus ollut aiheettomasti viivyttänyt lausuntopyynnön käsittelyä.

OA Lehtimajan kirje 30.10.2001, dnro 2779/4/00

KAAVA-ASIAA KOSKEVIIN KIRJEISIIN VASTAAMINEN

Kantelijan rakennus oli Kaarinan kaupunkia koskevassa yleis- ja rakennuskaavassa merkitty rakennustaiteellisesti ja historiallisesti arvokkaaksi kohteeksi. Kantelijan mielestä suojelumerkintä perustui kuitenkin virheellisiin tietoihin. Hän arvosteli sitä, etteivät kaupungin viranomaiset olleet edes vastanneet hänen asiaa koskeviin kirjeisiinsä.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kantelija oli aikoinaan jättänyt rakennuskaavaehdotuksesta muistutuksen, jota oli käsitelty kaavan valmistelun yhteydessä. Kaavoitus- ja rakennuslautakunnan valmistelumenettelyssä esittämä kannanotto muistutukseen ei ollut sellainen päätös tai lausunto, joka olisi pitänyt antaa kantelijalle erikseen tiedoksi. Kaavan hyväksymistä koskeva kaupunginvaltuuston päätös tuli puolestaan antaa tiedoksi ns. yleistiedoksiannolla eikä sitä ollut siten tarvinnut antaa erikseen tiedoksi jokaiselle yksittäiselle maanomistajalle. Tuolloin voimassa olleen rakennuslain mukaan rakennuskaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tuli lähettää tieto vain niille kunnan jäsenille ja muille muistutuksen tehneille, jotka kaavan nähtävillä ollessa olivat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa. Kantelijan muistutuksessa ei ollut tällaista pyyntöä. Muistutuskirjeen käsittelyn osalta ei ollut siten ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Kantelijan kaupunginhallitukselle kaavan hyväksymisen jälkeen lähettämään tiedustelukirjeeseen kaupunki oli vastannut kirjeellä, johon oli liitetty jäljennöksiä kaavan käsittelyasiakirjoista ja ilmoitettu, keneltä asiasta sai lisätietoja. Sen sijaan kantelijan samasta asiasta myöhemmin lähettämään uuteen kirjeeseen kaupunginhallitus ei ollut enää vastannut. Kantelijan kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle osoittama kolmas kirje oli käsitelty ilmoitusasiana kaupunginhallituksessa. Tätä koskevaa kaupunginhallituksen pöytäkirjaa ei ollut lähetetty kantelijalle tiedoksi. Kantelija oli kuitenkin kirjeessään ilmoittanut odottavansa siihen vastausta. OA katsoi, että kaupunki ei ollut asianmukaisesti vastannut kantelijan yhteydenottoihin.

OA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota siihen, että hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät viranomaisen vastaavan sille osoitettuihin sisällöltään asiallisiin kirjeisiin.

OA Lehtimajan kirje 31.10.2001, dnro 1358/4/00

LISÄMAAN VIRHEELLINEN LOHKOMINEN

Kantelija oli myynyt omistamastaan tilasta rantaan ulottuvat määräalat, joista naapuritilat oli lohkomalla muodostettu. Näissä lohkomistoi-

mituksissa oli naapuritiloille annettu myös jakokunnan jakamatonta vesijättöä, jota myyjä ei ollut omistanut. Maanmittauslaitos oli ensin pyrkinyt korjaamaan tämän virheen hakemalla lohkomistoimitusten purkua, mutta korkein oikeus oli hylännyt purkuhakemuksen, koska hakemuksen tueksi ei ollut esitetty ”erittäin painavia syitä”. Kantelijan omistamalla tilalla oli myöhemmin suoritettu uusi lohkomistoimitus lisämaan liittämiseksi naapuritiloihin.

Kantelijan mielestä uudessa lohkomistoimituksessa oli itse asiassa ollut kysymys aikaisempien lohkomistoimitusten purkamisesta. Kantelija epäili Keski-Suomen maanmittaustoimiston toimitusinsinööriä tässä asiassa esteelliseksi sen vuoksi, että tämä oli toiminut toimitusinsinöörinä myös naapuritilojen aikaisemmissa lohkomisissa.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Lisämaan lohkomisessa ei ollut kysymys aikaisempien lohkomistoimitusten ”purkamisesta” eikä toimituksen tarkoituksena ollut muutenkaan puuttua naapuritilojen saamiin vesijättöihin, jotka sittemmin oli lunastettu jakokunnalta. Se seikka, että korkein oikeus oli hylännyt aikaisempia lohkomisia koskevan purkuhakemuksen, ei ollut sinänsä esteenä uudelle lohkomiselle, mikäli kauppakirjoissa luovutettuja tiluksia todella olisi jäänyt lohkomatta. Aikaisemmat lohkomiset oli kuitenkin suoritettu kauppakirjojen sekä myyjän ja ostajien yhteisen osoituksen mukaan. Määräalat oli mitoiltaan ja sijainniltaan määritelty kauppakirjoissa. Ostajat ja myyjä olivat olleet läsnä lohkomisissa ja hyväksyneet toimitukset. Kukaan ei ollut tuolloin väittänytkään, että jotain kauppoihin kuulunutta olisi jäänyt lohkomatta.

Toimitusmiehet olivat uudessa lohkomistoimituksessa pyrkineet siihen, että kantelijan tilasta luovutetut alueet olisi saatettu vastaamaan kauppakirjoissa ilmoitettuja pinta-aloja. Myyjä ei näet ollut omistanut myytyä vesijättöä eikä myyjän luovuttama määräala ollut todellisuudessa ollut kauppakirjassa ilmoitetun suuruinen.

Kiinteistönkauppojen virheiden oikaiseminen ei kuitenkaan kuulu maanmittausviranomaisten tehtäviin. Virhe myydyssä kiinteistössä merkitsee yleensä sopimusrikkomusta, josta tietyin edellytyksin aiheutuu sopimusrikkomuksen normaalit seuraamukset – kaupan purku, jos virhe on olennainen, tai hinnanalennus, jolloin ostaja voi vaatia liikaa maksetun kauppahinnan palauttamista. Jos osapuolet eivät sovi asiasta, kysymys sopimusrikkomuksen seuraamuksista voidaan saattaa yleisen alioikeuden ratkaistavaksi. Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa sopimusrikkomusten seuraamuksiin tai tätä koskevan kanteen menestymismahdollisuuksiin.

Tässä tapauksessa ei siten ollut edellytyksiä uuden lohkomistoimituksen suorittamiseen. Lisämaan lohkominen olikin maaoikeuden päätöksellä sittemmin kumottu. Asiassa ei kuitenkaan ollut näyttöä siitä, että toimitusmiehet olisivat olleet puolueellisia tai pyrkineet aiheettomasti suosimaan naapuritilojen omistajia päättäessään toimituksen suorittamisesta. Toimitusmiehet olivat tehneet päätöksensä tilanteessa, jollaisesta ei tiettävästi ollut korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja.

Esteellisyysväitteen osalta OA totesi, ettei toimitusinsinööri ollut esteellinen lisämaan lohkomisessa pelkästään sillä perusteella, että hän oli ollut toimitusinsinöörinä myös aikaisemmissa lohkomistoimituksissa.

Koska maaoikeus oli kumonnut toimitusmiesten päätöksen ja kun Maanmittauslaitos oli jo pääosin korvannut kantelijalle virheellisestä lohkomistoimituksesta aiheutuneen vahingon, OA tyytyi vain vastaisen varalle kiinnittämään

Maanmittauslaitoksen huomiota lohkomisen edellytysten asianmukaiseen selvittämiseen.

OA Lehtimajan päätös 6.11.2001, dnro 813/4/99

VAMMAISTEN OIKEUKSIEN HUOMIOON OTTAMINEN RAKENNUSLUPA-ASIASSA

Paikallinen invalidien yhdistys kanteli Paraisten ympäristölautakunnan myöntämästä rakennusluvasta, joka koski tulipalossa vaurioituneen asuin- ja liikerakennuksen korjaus- ja muutostöitä. Muutostyön yhteydessä rakennuksen toisen kerroksen entiset asuintilat muutettiin ravintolaksi. Vammaisilla henkilöillä ei ollut mahdollisuutta päästä ravintolatiloihin, koska kerrosten välillä ei ollut hissiä taikka muutakaan tasonvaihtolaitetta eikä luiskaa, jota pyörätuolia käyttävä henkilö olisi voinut käyttää. Pyörätuolia käyttävällä henkilöllä ei ollut pääsyä toisen kerroksen ravintolatiloihin muutoin kuin kantamalla.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Vuonna 1995 perusoikeusuudistus on entisestään korostanut vammaisten henkilöiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun yhteiskunnan kaikilla aloilla. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetään nimenomaisesti, ettei ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. iän, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Pyrkimyksenä on ollut maksimoida tosiasiallista tasa-arvoa, mikä vaatii julkiselta vallalta myös aktiivisia toimenpiteitä. Liikkumisesteisten henkilöiden tarpeisiin on sen vuoksi kiinnitettävä entistä vakavampaa huomiota myös vanhaan rakennuskantaan kohdistuvia muutos- ja korjaustoimenpiteitä suunniteltaessa.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen rakennusasetuksen mukaan sellaisten liike- ja palvelutilojen, joihin tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tuli soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia oli rajoittunut. Yleisölle avoin ravintola oli OA:n mielestä kiistatta tällainen liiketila. Tuolloin voimassa ollut rakennuslaki jätti kuitenkin rakennuslupaviranomaiselle joustovaraa, mitä tuli niihin rakennusteknisiin ratkaisuihin, joilla tämä vaatimus täytettiin. Rakentamismääräyskokoelman määräyksiä oli sovellettava sen mukaan kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen aiottu käyttötapa vaativat.

Rakennuslupakäsittelyn aikana rakennussuunnitelmia oli muutettu siten, että rakennuksen ensimmäiseen kerrokseen tuli pieni ikkunaton tarjoilutila, jossa oli viisi tarjoilupaikkaa ja inva-WC. Tähän tilaan tuli erillinen sisäänkäynti ja se soveltui myös liikkumisesteisille ja toimintarajoitteisille. Päinvastaisista pyrkimyksistä huolimatta oli kuitenkin mahdollista, että tämän muutoksen koettiin jopa lisänneen toimintarajoitteisten henkilöiden eriarvoista kohtelua mitä tuli ravintolapalveluiden saavutettavuuteen. Koska rakennusluvassa hyväksytty järjestely merkitsi jakoa ”kahden kerroksen väkeen”, ei se OA:n mielestä riittänyt täyttämään rakennusasetuksen vaatimuksia tasa-arvoisen kohtelun varmistamisesta.

Mainittua järjestelyä oli perusteltu sillä seikalla, että kysymyksessä oli tulipalossa vaurioitunut rakennus ja että hissin tai muun tasovaihtojärjestelmän asentaminen rakennukseen olisi aiheuttanut niin huomattavat lisäkustannukset, että rakennus olisi ollut vaarassa jäädä korjaamatta ja kokonaan vaille käyttöä. Tämä näkökohta ei kuitenkaan OA:n mielestä oikeuttanut poikkeamaan rakennusasetuksen selvästä vaatimuksesta ilman asianmukaista poikkeuslupaa. Tällaista poikkeuslupaa ei tässä tapauksessa ollut myönnetty.

OA katsoi, että ympäristölautakunta oli menetellyt lainvastaisesti myöntäessään kantelussa tarkoitetun rakennusluvan. Hän kiinnitti ympäristölautakunnan huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen ottaa rakennuslupakäsittelyssä huomioon myös liikkumisesteetöntä rakentamista koskevat säännökset.

OA Lehtimajan päätös 13.11.2001, dnro 571/4/99

RAKENNUSTARKASTAJAN LAATIMA MUISTIO VESIVAHINKOASIASSA

Kantelija arvosteli Kangasalan kunnan rakennusvalvontaviranomaista siitä, ettei kantelija ollut pyynnöstään huolimatta saanut jäljennöstä rakennustarkastajan muistiosta, jonka tämä oli laatinut kantelijan omakotitalossa ilmennyttä vesivahinkoa koskevassa asiassa ja luovuttanut kiinteistön edellisen omistajan asianajajalle. Asiaan oli liittynyt kiinteistönkauppaa koskeva riitaisuus.

Kantelija piti rakennustarkastajaa myös ”esteellisenä”, koska tämä oli jo rakentamisvaiheessa suorittanut rakennusta koskevia valvontatoimia ja vesivahinkotarkastuksen jälkeen antanut kiinteistön edellisen omistajan asianajajalle kantelijan mielestä virheellistä tietoa. Kantelija oli tämän johdosta ehdottanut rakennustarkastajan esimiehelle rakennustarkastajan erottamista tehtävistään.

Antamansa selvityksen mukaan rakennustarkastaja oli käynyt vesivahinkopaikalla vahingon selvittämis- ja neuvontatarkoituksessa. Tästä tarkastuskäynnistä hän oli tehnyt omaa henkilökohtaista käyttöään varten muistion tietokoneen tekstitiedostoon. Kiinteistön myyjän asianajajan pyydettyä rakennustarkastajalta myöhemmin lausuntoa tarkastuksesta tämä oli luovuttanut asianajajalle tulosteen muistiostaan päiväten sen kuitenkin luovutuspäivälle. Kantelijalle hän ei ollut muistiota toimittanut, koska hän katsoi antaneensa tälle vastaavat tiedot suullisesti jo tarkastuskäynnin yhteydessä.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Rakennustarkastajan aikaisemmat valvontatoimenpiteet tai asianosaisen yleinen tyytymättömyys hänen toimintaansa eivät olleet tehneet rakennustarkastajaa esteelliseksi tarkastamaan vesivahinkoa tai luovuttamaan sitä koskevaa muistiota. OA:n mielestä jokaisen virkamiehen oli siedettävä virkatoimiinsa kohdistuvaa arvostelua, vaikka arvostelu joskus saisi tunteenomaisiakin muotoja. Myöskään rakennuksen ostajan ja myyjän välinen erimielisyys kauppaan liittyvistä vastuukysymyksistä ei voinut sinänsä aiheuttaa rakennustarkastajan esteellisyyttä.

Rakennustarkastajan omaa käyttöään varten laatimaa muistiota voitiin pitää hänen henkilökohtaisina muistiinpanoinaan eikä siis julkisena asiakirjana aina siihen saakka, kunnes hän päiväsi muistion ja luovutti sen ulkopuoliselle. Muistion luovuttamisesta lähtien sitä oli kuitenkin pidettävä julkisena asiakirjana, josta myös kantelijalla olisi ollut oikeus niin halutessaan saada tieto.

OA:n käsityksen mukaan hyvän hallinnon ja asianosaisten tasapuolisen kohtelun periaatteet olisivat edellyttäneet, että muistion vastapuolen asianajajalle luovutettuaan rakennustarkastaja olisi viipymättä oma-aloitteisesti lähettänyt jäljennöksen siitä tiedoksi myös kantelijalle. Hänen olisi joka tapauksessa tullut säilyttää muistiota siten ja sellaisessa muodossa, että jäljennös siitä olisi ollut tarvittaessa luovutettavissa myös kantelijalle, jos tämä olisi sitä myöhemmin pyytänyt.

Virkamiesten tulisi valita menettelytapansa siten, ettei heidän sinänsä asianmukaisistakaan

toimistaan synny ulkopuolisille vaikutelmaa tasapuolisen kohtelun sivuuttamisesta. Kysymys ei ole pelkästään esteellisyystilanteiden välttämisestä vaan yleisemminkin hallintoa kohtaan tunnetun luottamuksen säilyttämisestä. OA saattoi tämän käsityksensä rakennustarkastajan tietoon.

OA Lehtimajan päätös 14.11.2001, dnro 2502/4/99

MAAPERÄN SAASTUMISTA KOSKEVA KANTELU

Kantelija arvosteli Ähtärin kaupungin menettelyä vanhusten palvelutalon rakentamista koskevassa asiassa. Rakennusalueella oli aiemmin toiminut sahalaitos. Sahalla oli aikanaan käytetty puutavaran sinistymisenestoainetta, jota oli joutunut myös alueen maaperään. Kantelija epäili, ettei maaperän saastumista ollut selvitetty asianmukaisesti ja että saastumisvaaraa oli rakentamisvaiheessa vähätelty. Kaupunginhallituksen annettua lausuntonsa kantelun johdosta kantelija epäili, että kaupunginhallituksen puheenjohtaja oli ollut esteellinen osallistumaan lausuntoasian käsittelyyn kaupunginhallituksessa.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Saastunutta maaperää koskevat toimenpiteet

Alueen maaperää oli tutkittu jo useita vuosia ennen alueen käyttötarkoituksen muuttamiseen liittyvän rakennuskaavan muutoksen vahvistamista. OA katsoi, että kaupunki ei ollut palvelutalohankkeen yhteydessä laiminlyönyt selvittämisvelvollisuuttaan maaperän laadun osalta. Aluetta kunnostettaessa tehty massanvaihto, jonka yhteydessä saastunut maa oli kuljetettu kaatopaikalle, oli kuitenkin edellyttänyt lain mukaista ympäristölupaa. Kaupunki ei ollut hakenut tällaista lupaa. Länsi-Suomen ympäristökeskus oli sittemmin kehottanut kaupunkia hakemaan ympäristöluvan maankaatopaikalle viedyn saastuneen maa- aineserän väliaikaista varastoimista varten.

OA kiinnitti vastaisen varalle kaupungin huomiota siihen, että ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla luvanvaraisiin ympäristön kunnostustoimenpiteisiin oli hankittava asianmukainen lupa ennen niiden toteuttamista.

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan esteellisyys

Hallintomenettelylain 10 §:n mukaan virkamies on esteellinen esimerkiksi silloin, kun hän on asianosainen tai kun luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta kuin laissa erikseen mainitusta erityisestä syystä vaarantuu. Esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä. Kantelun kohteena olevaa virka- tai luottamusmiestä pidetään itse kanteluasiassa asianosaisena ja siten esteellisenä osallistumaan kunnan toimielimiltä kantelun johdosta pyydettyjen lausuntojen antamiseen. Hän ei siten voi olla läsnä eikä osallistua kanteluasian käsittelyyn kunnan toimielimissä.

Kantelija oli kantelukirjelmässään maininnut nimeltä kaupunginhallituksen puheenjohtajan, kun hän oli kertonut, ketkä kantelussa tarkoitetussa asiassa olivat ”virkamiehinä tuolloin olleet todennäköisesti mukana”. Kantelija oli lisäksi väittänyt kaupunginhallituksen puheenjohtajan kirjoittaneen paikallislehdessä saha-alueen maaperän saastumisesta vähättelevästi. Kantelu oli siten kohdistunut kaupunginhallituksen puheenjohtajaan myös henkilökohtaisesti. Tästä huoli-

matta kaupunginhallituksen puheenjohtaja oli johtanut sitä kaupunginhallituksen kokousta, jossa oli päätetty oikeusasiamiehelle annettavasta lausunnosta kyseisessä kanteluasiassa.

Tässä asiassa näytti tosin tulkinnanvaraiselta, missä määrin kantelussa kaupungin menettelyyn suunnattu arvostelu tosiasiallisesti kohdistui juuri kaupunginhallituksen puheenjohtajaan. Kantelukirjoituksessa ei tätä seikkaa tarkemmin yksilöity. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on kuitenkin vaatia, että virka- tai luottamusmies pidättyy osallistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa hänen esteellisyyttään pidetään tulkinnanvaraisena. Kysymys on yleisen luottamuksen säilyttämisestä hallintoviranomaisten puolueettomuuteen.

OA katsoi, että kaupunginhallituksen puheenjohtajan olisi mieluummin tullut todeta itsensä asiassa esteelliseksi ja pidättyä osallistumasta kantelun johdosta annettavan lausunnon käsittelemiseen kaupunginhallituksessa. OA kiinnitti kaupunginhallituksen puheenjohtajan huomiota esteellisyyssäännösten asianmukaiseen soveltamiseen.

OA Lehtimajan päätös 18.12.2001, dnro 377/4/00

MAA- JA METSÄTALOUS

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maa- ja metsätalousasioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat sekä eläinlääkintähuoltoa ja maanmittausta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat ovat kuuluneet OA *Lehtimajalle* lukuun ottamatta poronhoitoa koskevia asioita, jotka ovat kuuluneet AOA *Jonkalle* ja 1.10.2001 alkaen AOA *Rautiolle*. Maa- ja metsätaloutta koskevien asioiden pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

Uutta Elintarvikevirastoa ja Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitosta sekä maataloudellista tutkimusta koskevat organisaatiomuutokset tulivat voimaan 1.3.2001. Maaliskuun alusta 2001 tuli voimaan myös vesihuoltolaki.

Kertomusvuonna uudistettiin maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia koskeva lainsäädäntö. Tarkoituksena on saattaa maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia koskeva lainsäädäntö vastaamaan perustuslain vaatimuksia siten, että tukijärjestelmän perusperiaatteista säädetään lailla. Tammikuun 2002 alusta voimaan tulleessa laissa maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista säädetään mm. tukimuodoista ja niistä päättämisestä, tukien määräytymisperusteista sekä niiden alentamisesta ja epäämisestä.

Kertomusvuonna säädettiin myös laki eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta. Lautakunnan tehtävänä on antaa lausuntoja siitä, onko eläimen hoitoon liittyvän toimen yhteydessä tapahtunut hoitovirhe. Laki tuli voimaan 1.3.2002.

MAA- JA METSÄTALOUTTA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 65 kpl. Oikeusasiamiehen moitteeseen tai ohjausluontoiseen käsitykseen niistä johti 12 kantelua eli 18,5 %. Useimmin kantelun kohteena olivat maanmittaustoimitukset. Osa näistä kanteluista oli luonteeltaan muutoksenhakutyyppisiä, eivätkä ne siten voineet johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen puoleen käännytään usein vielä sen jälkeen, kun kaikkiin säännönmukaisiin muutoksenhakukeinoihin on jo turvauduttu.

Muutoin kantelut kohdistuivat tasaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat mm. maa- ja metsätalousministeriötä, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoja, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia. Kanteluissa oli kysymys mm. maataloustuki-, kalastus- ja eläinsuojeluasioista.

Kertomusvuonna ratkaistiin myös useita Metsähallitusta koskevia kanteluita. Näissä tapauksissa otettiin kantaa myös oikeusasiamiehen valvontavaltaan, jonka määritteleminen ei ole aina helppoa Metsähallituksen toimiessa yhtaikaa sekä viranomaisena että liikelaitoksena. Kertomusvuoden kannanotoissa oli yleensä kysymys yhdenvertaisuusperiaatteen ja elinkeinovapauden toteutumisesta sekä hyvästä hallinnosta. Viranomaisten huomiota kiinnitettiin mm. velvollisuuteen huolehtia asian selvittämisestä sekä jokaisen oikeuteen saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Kantaa otettiin mm. menettelytapoihin virkanimityksissä ja tielautakunnan toimituksissa.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

KALASTUSLUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELY

Ammattikalastaja haki Metsähallitukselta kalastusasetuksen 34 §:n 2 momentin mukaisia lupia valtion kalastusoikeuksiin. Hän kiirehti hakemusten käsittelyä vedoten kalastuskauden lyhyyteen. Metsähallitus ratkaisi hakemukset vasta noin 3,5 kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä ja vajaat neljä viikkoa ennen lupakauden alkamista. Kantelija katsoi, ettei valitusoikeudella ole merkitystä, jos Metsähallitus tekee päätöksensä vasta juuri ennen lupakauden alkua, koska valituksia ei silloin ehditä käsitellä lupakauden aikana. Lisäksi kantelija arvosteli sitä, ettei Metsähallitus antanut hänen hakemukseensa kirjallista päätöstä. Kielteinen päätös oli ilmoitettu vain puhelimitse.

Metsähallitus perusteli hakemusten ratkaisuajankohtaa sillä, että kaikki samaan alueeseen kohdistuvat lupahakemukset oli ratkaistava samalla kertaa, ottaen huomioon, että kalastusasetuksen 34 §:n 3 momentin mukaan etusija oli annettava kalastusta ammattimaisesti tai kotitarpeekseen harjoittaville henkilöille siinä tapauksessa, ettei lupia voitu myöntää kaikille niitä haluaville. Ennen kalastuskautta lupia saattoi hakea kuka tahansa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kalastusasetuksen 34 §:n mukainen lupa-asia oli Metsähallituksesta annetun asetuksen 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettu viranomaistehtävä. Metsähallitus oli menetellyt hallintomenettelylain säännösten vastaisesti, kun se ei ollut antanut kantelijan hakemukseen kirjallista päätöstä valitusosoituksineen. OA:n mielestä kantelijan oikeusturva ei kuitenkaan ollut tästä olennaisesti kärsinyt.

Hakemusten käsittelyssä ei ollut ilmennyt sellaista viivästystä tai laiminlyöntiä, johon oikeusasiamiehen olisi ollut mahdollista puuttua. OA totesi kuitenkin, että perustuslain 21 §:n mukaan kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Luvan hakijan näkökulmasta ei välttämättä riitä, että hän saa hakemukseensa ratkaisun juuri ennen lupakauden alkamista. Hakijan kannalta on tärkeää, että hän saa määräaikaista lupaa koskevan asiansa mahdollisimman ajoissa valitusviranomaisen ratkaistavaksi. Käytännössä ei silti voitane välttyä tilanteilta, joissa valitusviranomainen ei ehdi käsitellä määräaikaista lupapäätöstä koskevaa valitusta ennen lupa-ajan päättymistä. Näissäkin tapauksissa valitusviranomaisten lupakysymyksiä koskevat päätökset kuitenkin ohjaavat lupaviranomaisen ratkaisutoimintaa jatkossa. Valitusmenettely ei siten ole vailla merkitystä.

OA katsoi, että Metsähallituksen tulisi selvittää, miten lupahakemusten käsittelyä voitaisiin kehittää niin, että lupahakemukset olisi vastedes mahdollista ratkaista nykyistä aikaisemmin jo ennen lupakauden alkamista. Hän saattoi Metsähallituksen tietoon käsityksensä lupahakemusten käsittelyn kehittämistarpeesta ja pyysi Metsähallitusta ilmoittamaan 31.8.2001 mennessä, mitä kehitystä asiassa oli mahdollisesti tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 16.2.2001, dnro 1714/4/00

Metsähallituksen ilmoituksen mukaan kalastuslupahakemusten käsittelyä muutetaan siten, että saapuneet hakemukset otetaan käsittelyyn heti kun ne on jätetty ja ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Kalastusasetuksen 34 §:n säännös otetaan huomioon, jos samanaikaisesti on vireillä useampia samaa kalastusaluetta ja samaa lupajaksoa koskevia hakemuksia.

VALITUSKIELTO SUOMALAIS-RUOTSALAISEN RAJAJOKIKOMISSION PÄÄTÖKSISTÄ

Kantelijat arvostelivat valituskieltoa, joka sisältyy Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen 8 luvun 15 artiklaan. Sen mukaan suomalais-ruotsalaisen Rajajokikomission eräisiin lupahakemusasioissa antamiin päätöksiin ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Kantelijat pitivät valituskieltoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Monet Suomen lainsäädäntöön sisältyneet, hallintoviranomaisten päätöksiä koskeneet valituskiellot osoittautuivat ongelmallisiksi jo siinä vaiheessa, kun Suomi vuonna 1990 liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on entisestään vahvistanut periaatetta, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

OA piti rajajokikomission lupapäätöksiä koskevaa valituskieltoa tänä päivänä kyseenalaisena, ottaen huomioon, että Rajajokikomissio tekee ratkaisuja ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavissa asioissa. Valituskieltoa oli aikanaan perusteltu mm. sillä, että eräitä tärkeitä toimenpiteitä koskevat hakemusasiat oli alistettava sopimusvaltioiden hallitusten harkittaviksi ja että joissakin tapauksissa komission päätös oli molempien maiden hallitusten vahvistettava. OA:n käsityksen mukaan tällaista oikeussuojaa ei kuitenkaan voida Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan pitää nykyaikaisessa oikeusvaltiossa enää riittävänä eikä se voi korvata jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattua pääsyä tuomioistuimeen. OA saattoi käsityksensä maa- ja metsätalousministeriön ja sen kautta maa- ja metsätalousministeriön 16.4.1999 asettaman Tornionjokityöryhmän tietoon.

OA Lehtimajan päätös 27.2.2001, dnro 2614/4/98

Tornionjokityöryhmä ehdotti 9.1.2002 jättämässään loppuraportissa neuvottelujen käynnistämistä uuden rajavesistösopimuksen tekemiseksi Ruotsin kanssa. Työryhmän mielestä uudessa sopimuksessa olisi mm. varmistettava perustuslain takaaman valitusoikeuden toteutuminen niin, että rajavesistöjä koskeviin lupapäätöksiin voidaan vastedes hakea muutosta kaikilta osin.

PÄÄTÖKSEN ANTAMINEN MAATALOUSTUKIASIASSA

Kantelija arvosteli Nivalan kaupungin maaseutuviranomaista siitä, ettei hän ollut saanut asianmukaista päätöstä maataloustukihakemukseensa. Kantelijan saamasta asiakirjasta ei ollut ilmennyt esimerkiksi sitä, kuinka monesta eläimestä sonnipalkkio oli maksettu.

Maaseutuviranomaisen mukaan päätöksiä ei ollut hakemusten suuren määrän vuoksi saatu tulostetuksi tuolloin käytössä olleella atk-ohjelmalla. Tästä syystä viljelijät olivat saaneet heille myönnetyistä sonnipalkkioista vain pankin tiliotteen, josta ilmeni maksettu tuki ja sen markkamäärä, sekä hakijakohtaisen yhteenvedon maksuun lähetetyistä tuista.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hyvään hallintoon kuuluu, että taloudellisia etuuksia koskeviin hakemuksiin annetaan asianmukainen kirjallinen päätös, josta selviää yksiselitteisesti, mitä hakemuksen johdosta on päätetty. Viljelijälle annettu yhteenveto maksuun lähetetyistä tukisuorituksista tai pankin tiliote ei ollut vielä riittävä selvitys siitä, miten sonnipalkkiohakemus oli ratkaistu. Viljelijöille olisi tullut

antaa hakemuksiin asianmukaiset päätökset valitusosoituksineen mahdollisista atk-ongelmista huolimatta.

OA:n mielestä kantelijan oikeusturva ei ollut kuitenkaan kärsinyt tästä menettelystä oleellisesti, koska tuet oli myönnetty hakemuksen mukaisesti. Myöhemmin tukihakemuksiin oli ilmoitettu myös Nivalassa annetun asianmukaiset päätökset. Huomioon ottaen menettelyyn johtaneet syyt sekä sen, että kysymys oli Suomen ensimmäiseen EU-jäsenyysvuoteen liittyneistä ongelmista, OA tyytyi ainoastaan yleisellä tasolla saattamaan käsityksensä hyvän hallinnon vaatimuksista Nivalan kaupungin maatalous-sihteerin tietoon.

OA Lehtimajan kirje 5.3.2001, dnro 538/4/98

KALASTUSMESTARIN VIRKANIMITYS

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosaston kalatalousyksikön kalastusmestarin virkaa hakeneet kaksi iktyonomia arvostelivat virantäyttömenettelyä. Viranhakuilmoituksessa hakijalta oli edellytetty mm. iktyonomin tai kalatalousteknikon tutkintoa. Kantelijat epäilivät, että virkaan valittu henkilö oli nimitetty ensin puoleksi vuodeksi määräaikaiseen virkasuhteeseen vain sen vuoksi, että tämä ei ollut vielä hakuajan umpeen kuluessa täyttänyt viran kaikkia pätevyysvaatimuksia. Hän oli valmistunut iktyonomiksi vasta noin kuukausi nimityspäätöksen jälkeen. Puolen vuoden kuluttua virka oli julistettu uudelleen haettavaksi ja siihen oli nimitetty asianomainen henkilö vakinaisesti. Kantelijoiden mielestä virkaan valitun hakemus oli kuitenkin diaarimerkintöjen mukaan saapunut myöhässä. Kantelijoille ei myöskään ollut annettu heidän pyytämiään jäljennöksiä muiden hakijoiden hakemusasiakirjoista.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kantelun johdosta antamansa selvityksen mukaan maaseutuosasto oli käyttänyt määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä eräänlaisena ”koeaikana”. OA kuitenkin korosti, että valtion virkamieslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu koeajasta määrääminen oli eri asia kuin nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen saman lain 9 §:n 1 momentin nojalla. Koeajan jälkeen virkasuhde jatkuu ilman uutta nimityspäätöstä, jollei virkasuhdetta ole sitä ennen purettu. Maaseutuosaston nimityspäätöksessä ei ollut määrätty koeajasta, vaan kysymys oli ollut nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Määräaikaiselle nimittämiselle ei kuitenkaan ollut edes väitetty olleen virkamieslain 9 §:n 1 momentissa säädettyjä, työn luonteeseen, sijaisuuteen, tehtävien väliaikaiseen järjestämiseen tai harjoitteluun liittyviä erityisiä perusteita. Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen vain ”koeajan” järjestämiseksi ei OA:n mielestä vastannut virkamieslainsäädännön tarkoitusta eikä hallinnossa noudatettavaa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Hän katsoi, että määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen sijasta kalastusmestarin virka olisi tullut täyttää vakinaisesti jo sen oltua ensimmäisen kerran haettavana.

Kalastusmestarin virkaa varten ei ollut säädetty koulutusta koskevia erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Hakuilmoituksessa mainitut tutkinnot olivat tässä tapauksessa kuuluneet nimittävän viranomaisen itsensä määrittelemiin vaatimuksiin, joita se oli pitänyt viranhoidon kannalta tarpeellisina. Tämän vuoksi ei voitu katsoa, ettei virkaan valittu olisi sinänsä täyttänyt viran kelpoisuusvaatimuksia, vaikka iktyonomin tutkinto olikin ollut tuolloin vielä keskeneräinen.

Nimitysasiassa laatimassaan muistiossa maaseutuosaston kalatalousjohtaja oli nimennyt kolme pätevimmiksi katsomaansa hakijaa. Virkaan

sittemmin nimitettyä hän piti siihen ”parhaimmin soveltuvana”. Muistiossa ei kuitenkaan ollut vertailtu yksityiskohtaisesti hakijoiden ansioita viranhakuilmoituksessa mainittujen vaatimusten kannalta eikä päätöksenteon perusteena olleissa asiakirjoissa ollut selkeää yhteenvetoa hakijoiden koulutuksesta, työkokemuksesta ja muista ansioista. Maaseutuosasto oli antamassaan selvityksessä korostanut painottaneensa nimitettävän henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia.

OA viittasi perustuslaissa turvattuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Nimitysmuistiolla on tällaisessa tapauksessa tärkeä merkitys arvioitaessa sitä, onko hakijoita kohdeltu tasapuolisesti. Kysymys on myös virkanimitysten puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan yleisesti tunnettavan luottamuksen säilyttämisestä. Jos nimitettäväksi esitetään hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat esimerkiksi koulutuksen tai työkokemuksen puolesta merkittävästi ansioituneempia, tällaista esitystä tulisi nimitysmuistiossa erityisesti perustella. Tässä tapauksessa olisi tullut vertailla hakijoiden ansioita perusteellisemmin. OA katsoi, että nimitysmuistio oli ollut puutteellinen ja saattoi aiheuttaa epäilyjä viranhakijoiden tasapuolisesta kohtelusta.

Kalatalousyksikön kirjaamistehtäviä hoitava henkilö oli ollut poissa hakuajan viimeisenä päivänä eikä hänen tehtäviensä hoitamista ollut asianmukaisesti järjestetty. Tämän vuoksi oli jäänyt epäselväksi, oliko virkaan nimitetyn henkilön hakemus jätetty ajoissa. OA katsoi, että asiassa oli vaarannettu viranhakijoiden oikeusturvaa. Kirjaamistehtäviä hoitavan hallintoyksikön on pidettävä huolta siitä, että yksikössä on virka-aikana aina saapuvilla viranhaltija, jolla on mahdollisuus ottaa vastaan asiakirjoja ja kirjata ne jättöpäivänä saapuneiksi.

Kalatalousyksikkö ei ollut luovuttanut kantelijoille jäljennöksiä muiden hakijoiden hakemusasiakirjoista, koska se ei ollut pitänyt hakemusasiakirjoja sellaisina julkisina asiakirjoina, jotka olisi voitu luovuttaa ulkopuolisille ilman asianosaisen suostumusta. OA totesi kuitenkin, että viranomaiselle jätetyt viranhakuasiakirjat olivat lähtökohtaisesti julkisia. Viranomaisen oli pyynnöstä annettava jäljennös julkisesta asiakirjasta. Vaikka hakemusasiakirjoihin mahdollisesti olisikin sisältynyt sellaisia tietoja, joita ei olisi pidetty julkisina, muilla hakijoilla olisi asianosaisina ollut pääsääntöisesti oikeus saada niistäkin tieto. Kalatalousyksikkö oli siten menetellyt lainvastaisesti kieltäytyessään antamasta kantelijoille jäljennöksiä hakemusasiakirjoista. Lisäksi hyvä hallintotapa olisi edellyttänyt, että asiakirjojen pyytäjälle olisi nimenomaisesti ilmoitettu tämän oikeudesta saattaa kysymys mainittujen tietojen luovuttamisesta viranomaisen ratkaistavaksi kirjallisella, valituskelpoisella päätöksellä.

OA saattoi nämä käsityksensä Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosaston tietoon.

OA Lehtimajan päätös 23.3.2001, dnro 1348/4/98

VIEHEKALASTUSKIELTOA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosaston kalatalousyksikkö oli antanut kalastuslain 11 §:ssä tarkoitetun viehekalastuskiellon kantelijan omistamalle vesialueelle. Kantelija arvosteli sitä, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli tutkinut kieltopäätöstä koskevan valituksen, vaikka hänen käsityksensä mukaan valitusaika oli jo kulunut umpeen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Viehekalastuskiellolla rajoitettiin kalastuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleiskalastusoikeutta. Koska kaikkia niitä henkilöitä, joille tiedoksianto oli toimitettava, ei tunnettu, kalastuskieltoa koskeva päätös olisi tullut antaa tiedoksi myös tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain 11 §:n mukaista yleistiedoksiantoa käyttäen. Näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Päätöstä ei ollut annettu tiedoksi myöskään erityistiedoksiantona valittajalle. Näin ollen valitusaika ei ollut vielä kulunut umpeen ja valitus oli voitu tutkia.

OA katsoi kuitenkin, että päätös oli annettu tiedoksi puutteellisesti ja kiinnitti sen vuoksi työvoima- ja elinkeinokeskuksen huomiota viehekalastuskieltoa koskevien päätösten oikeaan tiedoksiantotapaan. Kalatalousyksikön ilmoituksen mukaan päätökset annetaankin nykyisin tiedoksi myös yleistiedoksiantona kunnan ilmoitustaululla.

OA Lehtimajan kirje 27.3.2001, dnro 1235/4/98

POROTALOUSLAIN MUKAINEN PÄÄTÖS JA SEN VALITUSKELPOISUUS

Maa- ja metsätalousministeriö oli hylännyt kantelijan hakemuksen, joka koski maatalouden kehittämisrahaston varoista myönnettävää määrärahaa porotalouden kehittämistoimintaa koskevaan tutkimukseen. Kantelija arvosteli ministeriötä siitä, ettei se ollut vastannut hänen kirjeeseensä, jolla hän oli pyytänyt ministeriöltä perusteluja ja muutoksenhakuohjausta kielteiseen päätökseen.

Ministeriö vastasi kantelijan tiedustelukirjeeseen vasta tämän kantelun tekemisen jälkeen. Ministeriö totesi, että sen käytäntönä oli ollut lähettää vain ilmoituskirjeet niille hakijoille, joiden hakemukset eivät olleet tulleet hyväksytyiksi. Kirjallista päätöstä ei ollut annettu. Ilmoituskirjemenettelyyn oli päädytty, jotta hakijoille ei olisi syntynyt sellaista käsitystä, ettei hakemusta voisi myöhemmin uusia. Edelleen ministeriö totesi, ettei näistä päätöksistä saanut valittaa porotalousasetuksen 51 §:ään sisältyneen valituskiellon vuoksi.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Päätös ja sen perusteleminen

Porotalouslain ja -asetuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä oli laaja harkintavalta, kun se päätti varojen myöntämisestä porotalouden kehittämistoimintaa koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Olisi kuulunut hyvään hallintotapaan, että tällaisiin hakemuksiin olisi annettu kirjalliset päätökset. Niiden perusteluilta ei voitu edellyttää kovin suurta yksityiskohtaisuutta, mutta perusteluista olisi pitänyt käydä ilmi ainakin ministeriön ratkaisun yleiset perusteet. Samoin päätöksistä olisi tullut ilmetä se, oliko luontaiselinkeinojen neuvottelukunta puoltanut hakijan hakemusta.

Päätöksen valituskelpoisuus

Valituskielto, johon ministeriö viittasi, ei OA:n mielestä perustunut lakiin. Tapahtumaaikaan voimassa olleen porotalouslain 35a §:n 3 momentin (573/1997) mukaan maa- ja metsätalousministeriön porotalouslain nojalla antamaan päätökseen sai näet hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Porotalouslakiin (161/1990) lisättiin muutoksenhakua koskeva 35a § jo vuonna 1995 porotalouslain muuttamisesta annetulla lailla (170/1995). Tätä koskevassa hallituksen esityksessä (311/1994 vp.) ehdotettiin muutoksenhausta säänneltäväksi lain tasolla. Hallituksen esityksen perustelujen sekä

maa- ja metsätalousvaliokunnan siitä antaman mietinnön (39/1994) mukaan asetuksen tasolla tuolloin vielä esiintyneet, muutoksenhakua koskevat kiellot oli tarkoitus kumota. Tasavallan presidentti vahvisti 10.2.1995 lain porotalouslain muuttamisesta (170/1995). Ministeriössä ei tuossa yhteydessä kuitenkaan ollut valmisteltu asetuksen muutosta, jolla valituskiellon sisältänyt porotalousasetuksen 51 § olisi kumottu.

Ministeriön oikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan tämä laiminlyönti oli johtunut Suomen EU-jäsenyyden alkuun liittyneistä työkiireistä sekä virkamiesten tehtävänvaihdoksista. Asetuksen pykälä kumottiin vasta sen jälkeen, kun OA oli pyytänyt ministeriöltä tämän kantelun johdosta selvitystä. Tämä tapahtui asetuksella porotalousasetuksen 18 §:n muuttamisesta (739/1999), joka tuli voimaan 23.6.1999.

Porotalousasetuksen 51 §:ään sisältynyt valituskielto oli ollut ristiriidassa porotalouslain 35a §:ään sisältyneen muutoksenhakusäännöksen kanssa. Ministeriö oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli soveltanut porotalousasetuksen 51 §:n mukaista valituskieltoa vielä senkin jälkeen, kun oikeus muutoksenhakuun oli nimenomaan turvattu porotalouslain 35a §:ssä. OA antoi ministeriölle tämän johdosta huomautuksen.

OA saattoi ministeriön tietoon myös edellä mainitun käsityksensä päätösten antamisesta ja niiden perustelemisesta sekä korosti hyvän hallintotavan edellyttävän, että viranomaiselle osoitettuun asialliseen kirjalliseen tiedusteluun myös vastataan. Pääsääntöisesti tulee vastauksen olla kirjallinen, joskin yksinkertaisiin tiedusteluihin voidaan vastata myös muulla tavoin, esimerkiksi puhelimitse.

OA Lehtimajan päätös 25.5.2001, dnro 1849/4/98

VILJELIJÖIDEN NEUVONTA MAASEUTUELINKEINOHALLINNOSSA

Kaksitoista maanviljelijää osoitti oikeusasiamiehelle yhteisen kantelukirjoituksen, joka koski viljelijöiden oikeusturvaa EU:n maataloustukien hakumenettelyssä. Kantelijat katsoivat, ettei yksittäinen viljelijä saanut kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselta riittävää neuvontaa maataloustukien hakemisessa. Kantelijoiden mielestä tilanne ei ollut hallintomenettelylain mukainen. He pitivät epäkohtana myös sitä, ettei kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen ole velvollinen korjaamaan niitä inhimillisiä virheitä, joita viljelijöille sattuu lomakkeita täytettäessä tukijärjestelmän monimutkaisuuden vuoksi. Näin viljelijä saattaa menettää sellaisen tuen, johon hän olisi oikeutettu. He arvostelivat myös sitä, että maa- ja metsätalousministeriön antamat haku- ja täyttöohjeet eivät kaikilta osin olleet ajan tasalla tukia haettaessa. Mikäli viljelijä ei ollut tietoinen tukiehtojen muutoksista, hänelle saattoi aiheutua tukien menetyksiä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Maatalouden tukijärjestelmä muuttui täysin, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Tukijärjestelmä on monimutkainen, mikä lisää neuvonnan tarvetta. Koska tukien osuus viljelijöiden tulonmuodostuksessa on suuri, heidän tosiasiallisen toimeentulonsa kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he saavat heille kuuluvat tuet. Tämä korostaa asianmukaisen tukineuvonnan merkitystä myös perusoikeuskysymyksenä. Perustuslaissa on elinkeinovapaus turvattu perusoikeutena. Tästä syystä OA piti välttämättömänä, että viljelijöiden neuvonta tukiasioissa järjestetään tehokkaasti.

Hallintomenettelylaki ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin viranomaisen on annettava hallinnon

asiakkaille neuvoja ja ohjausta. Lain esitöissä todetaan, että viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee menettelyyn liittyvää neuvontaa. Tämä tarkoittaa neuvojen antamista lähinnä asian vireillepanoon liittyvistä seikoista sekä asianosaiselta käsittelyn aikana vaadittavista toimista. Hallintomenettelylain neuvontavelvollisuus ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuitenkaan koske vireille pantavaan asiaan liittyviä aineellisia kysymyksiä.

Virkamiehen yleisenä velvollisuutena on kuitenkin palvella asiakkaita. OA:n mielestä hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellytti, että virkamies mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa myös hallinnonalaansa kuuluvista aineellisista säännöksistä. Palveluperiaatteen lähempi sisältö riippuu kuitenkin kustakin hallinnonalasta ja virkamiehen tehtävistä. Luonnollisestikaan palveluperiaate ei voi merkitä sitä, että virkamies luopuisi puolueettomasta virkamiesroolistaan ja ryhtyisi asiakkaan etuja ajavaksi avustajaksi.

Maa- ja metsätalousministeriö pyrkii turvaamaan viljelijöiden oikeudet tukien saamiseksi siten, että heille lähetetään vuosittain ministeriön laatima hakuopas ja tukilomakkeiden täyttöohjeet. Niissä selostetaan tukien myöntämisen perusteet, tukihakemusten täyttäminen sekä virheellisesti haetun tuen johdosta määrättävät seuraamukset. Hakuoppaassa kerrotaan myös niistä viranomaisista, joilta tuen hakija voi pyytää neuvoja tukihakemuksen täyttämisessä.

Viljelijöitä neuvottaessa on maaseutuelinkeinohallinnossa otettava erityisesti huomioon se, että EY-oikeuden mukaan ns. vaarallisten työketjujen muodostaminen on kiellettyä. Tämä tarkoittaa sitä, ettei virkamies voi käsitellä itse täyttämäänsä tukihakemusta. Euroopan yhteisön komission asetus ei estä viljelijän neuvontaa tukihakemukseen liittyvissä kysymyksissä, mutta sen mukaan sama henkilö ei voi toimia yhtaikaa sekä tukineuvojana että tukihakemuksen käsittelijänä. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen, joka käsittelee viljelijän tukihakemusta, ei siten voi avustaa viljelijää yksityiskohtaisesti tukihakemuksen täyttämisessä. Tosin OA katsoi, ettei tuen tai muun etuuden hakemiseen liittyvä tekninen neuvonta voi vielä sellaisenaan vaarantaa asianomaisen virkamiehen puolueettomuutta. Eri asia on, jos virkamies antaa tuen hakijalle asianajollisia tai menettelytaktisia neuvoja.

Koska kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten harjoittamaa viljelijäkohtaista neuvontaa on edellä mainituista syistä ollut pakko joka tapauksessa rajoittaa, viljelijöiden koulutus onkin järjestetty uudelleen Suomen EU-jäsenyyden aikana. Se toteutetaan alueellisesti työvoima- ja elinkeinokeskusten, maaseutukeskusten, tuottajaliittojen ja kuntien yhteistyönä. Tuottajajärjestö on lisäksi kouluttanut viljelijöitä ns. EU-avustajiksi, jotka neuvovat viljelijöitä tukihakemusten täyttämisessä. Lisäksi useissa kunnissa maaseutuelinkeinoviranomaiset kouluttavat viljelijöitä yleisissä koulutustilaisuuksissa, joissa annetaan neuvoja myös hakulomakkeiden täyttämistä varten.

Kysymyksessä oleva järjestelmä, jossa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella on vain rajallinen mahdollisuus neuvoa tuen hakijaa, ei OA:n mielestä sinänsä vaarantanut jokaiselle perustuslain mukaan turvattua elinkeinovapautta ja toimeentulon turvaa. Neuvonta voidaan käytännössä järjestää monin eri tavoin, esimerkiksi palkkaamalla erityisiä neuvontavirkamiehiä. Viime kädessä on yhteiskuntapoliittinen kysymys, kuinka hyvä palvelutaso kunnissa halutaan maatalousneuvonnan osalta taata, esimerkiksi miten suureksi neuvojien määrällinen tarve on arvioitava. Tähän ei oikeusasiamies voi laillisuusvalvojana puuttua.

Saamansa selvityksen valossa OA:lla ei ollut aihetta yleisesti epäillä, että viljelijöiden nykyinen neuvonta- ja koulutusjärjestelmä olisi lainvastaisella tavalla puutteellinen. Kantelukirjoituksessa ei ollut myöskään esitetty sellaisia yksittäistapauksia, joissa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen olisi väitetty laiminlyöneen neuvontavelvollisuuttaan.

OA saattoi edellä mainitut käsityksensä maa- ja metsätalousministeriön tietoon ja kiinnitti samalla ministeriön huomiota vastaisen varalle siihen, että viljelijöiden oikeusturvasta ja elinkeinovapaudesta muutenkin huolehditaan asianmukaisesti EU:n tukijärjestelmiä kansallisesti toimeenpantaessa. Hän piti viljelijöiden oikeusturvan kannalta erityisen tärkeänä sitä, että niistä muutoksista, joita tukiehtoihin saattaa tulla hakuoppaan painamisen jälkeen, tiedotetaan viljelijöille selkeästi ja kattavasti.

OA Lehtimajan kirje 30.5.2001, dnro 1691/4/98

TIELAUTAKUNNAN VELVOLLISUUS HUOLEHTIA ASIAN SELVITTÄMISESTÄ

Kantelijat arvostelivat Pellon kunnan tielautakunnan tehtäviä hoitanutta teknistä lautakuntaa siitä, että lautakunta oli myöntänyt yhtiölle käyttöoikeuden yksityistiehen, vaikka yhtiö ei ollut sitä edes hakenut ja vaikka kantelijat olivat vaatineet tien käytön kieltämistä yhtiöltä. Lisäksi lautakunta oli laiminlyönyt selvittää sen, oliko yhtiöllä jo ennestään ollut tieoikeus kyseiseen yksityistiehen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asianmukaisen ratkaisun varmistamiseksi viranomaisen tulee selvittää mahdollisimman täydellisesti ne tosiseikat, joiden varassa se ratkaisee käsiteltävänään olevan asian. Tämän lisäksi viranomaisen tulee olla selvillä tapaukseen sovellettavista oikeusohjeista.

Tekninen lautakunta ei ollut ennen kantelijoiden vaatimuksen ratkaisemista selvittänyt yksityiskohtaisesti niitä tieoikeuksia, jotka kyseiselle yksityistielle oli perustettu aikaisemmin suoritetussa yksityistietoimituksessa. Sen selvittäminen, oliko yhtiö jo ennestään tien osakas, oli kuitenkin tässä tapauksessa ollut ennakkoedellytys asian asianmukaiselle ratkaisemiselle. OA katsoi, ettei tekninen lautakunta ollut täyttänyt tätä selvittämisvelvollisuuttaan.

Asian puutteellisesta selvittämisestä oli seurannut, että Pohjois-Suomen maaoikeus oli kumonnut ja poistanut teknisen lautakunnan päätöksen. Koska yhtiö oli jo ennestään ollut tien osakas, maaoikeus oli katsonut, ettei lautakunnalla ollut toimivaltaa tutkia kantelijoiden vaatimusta tien käytön kieltämisestä eikä se ollut voinut myöntää yhtiölle lupaa käyttää tietä. OA kiinnitti teknisen lautakunnan ja kunnaninsinöörin huomiota vastaisen varalle tielautakunnan toimituksissa käsiteltävien asioiden asianmukaiseen selvittämiseen ja lainmukaiseen käsittelyyn muutoinkin.

OA Lehtimajan päätös 13.6.2001, dnro 1895/4/98

TOIMITUSASIAKIRJOJEN ANTAMINEN

Kantelija kertoi, ettei Pirkanmaan-Satakunnan maanmittaustoimiston maanmittausinsinööri ollut toimittanut hänen pyytämäänsä toimituskarttaa kiinteistönmuodostamislain 191 §:ssä säädetyssä määräajassa. Maanmittausinsinööri ei ollut pitänyt toimituskarttaluonnosta tässä lainkohdassa tarkoitettuna toimitusasiakirjana.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kiinteistönmuodostamisasetuksen 45 §:n mukaan toimituskartta on kiinteistötoimituksen toimitusasiakirja. Kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta annetun hallituksen esityksen perusteluissa (HE 227/1994 vp s. 67) todetaan, että mahdollista muutoksenhakua varten asianosaisen on tarpeen saada käyttöönsä pöytäkirja ja muut toimitusasiakirjat hyvissä ajoin ennen valitusajan päättymistä. Tämän vuoksi pöytäkirjan sekä muiden toimitusasiakirjojen olisi oltava asianosaisen saatavilla 14 päivän kuluessa toimituksen lopettamispäivästä lukien, jos asianosainen sitä kokouksessa pyytää.

OA katsoi maanmittausinsinöörin menetelleen virheellisesti, kun tämä ei ollut toimittanut kantelijalle tämän pyytämää jäljennöstä karttaluonnoksesta laissa säädetyssä määräajassa. OA kiinnitti maanmittausinsinöörin huomiota vastaisen varalle kiinteistönmuodostamislain 191 §:ssä säädetyn määräajan noudattamiseen toimitusasiakirjojen annettaessa.

OA Lehtimajan päätös 16.10.2001, dnro 2430/4/99

KIELIASIAT

LAILLISUUSVALVONTA KIELIASIOISSA

Kieliasioiksi luokitellaan tässä kertomuksessa sellaiset asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaan kieliasiat kuuluivat AOA *Paunion* käsiteltäviin asioihin. Kielilainsäädäntöä ja kielellisiä oikeuksia koskevia asioita ratkaisivat kuitenkin myös sekä OA *Lehtimaja* että AOA *Jonkka*. Pääesittelijänä näissä asioissa on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Henrik Åström*.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Näissä on usein kysymys omakielisen palvelun ja informaation väitetyistä puutteista, useimmiten ruotsinkielisten palvelujen puutteesta. Mutta myös tarkastuksilla kiinnitetään säännönmukaisesti huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä. Erityisesti potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien huomioiminen psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon laitosten ja viranomaisten sekä vankeinhoidon laitosten tarkastusten yhteydessä on osa laillisuusvalvontaa näissä asioissa.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen kansliassa ratkaisuista 19 kielikanteluiksi luokitelluista asiasta johti 4 ns. toimenpideratkaisuun, näissä tapauksissa käsityksen esittämiseen. Nämä ratkaisut koskivat ruotsinkielistä informaatiota Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluista, ulkomaalaisviraston puhelinvaihteen ruotsinkielistä palvelua, poliisihallinnon Ahvenanmaalla sovellettavaa ohjeistusta (ks.s. 128) ja ruotsinkielisten koululaisten iltapäivähoidon järjestämistä Turun kaupungissa. Ratkaisuja on selostettu lähemmin jäljempänä.

Muut ratkaistut kantelut koskivat mm. Helsingin yliopiston opiskelijavalintoja, kaksikielisen kunnan kylien nimiä, englannin kielen käyttöä Ilmailulaitoksen toiminnassa, Perustuslakijulkaisun jakelua ruotsinkieliselle kansalaiselle sekä suomenkielisten katukylttien puuttumista kaksikielisessä kunnassa.

Myös yksi saamenkielen käyttöä ja venäjänkielen opetuksen saatavuutta peruskoulussa koskeva kantelu tuli vireille kertomusvuoden aikana. Näiden kanteluiden käsittely on kesken. Romaninkieltä koskevia kanteluita ei ollut vireillä.

Valtioneuvoston vuonna 1999 asettama kielilakikomitea on jättänyt mietintönsä kertomusvuoden aikana. AOA Paunio antoi siitä lausuntonsa. Myös tätä lausuntoa on tarkasteltu jäljempänä.

LAUSUNTO

KIELILAKIKOMITEAN MIETINTÖ

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa kielilakikomitean mietinnöstä (2001:3). Lausunnossa pyydettiin arvioimaan erityisesti ehdotusten vaikutuksia lausunnonantajan omalla hallinnonalalla.

AOA Paunio totesi lausuntonaan mietinnöstä mm. seuraavan.

Kielilakikomitean tehtävänä oli mm. arvioida nykyistä kielilainsäädäntöä perustuslain perusoikeuksien valossa ja ehdottaa käytännön toimenpiteitä kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi myös käytännössä. Komitean keskeiset tavoitteet ovat sopusoinnussa perustuslain säännösten ja erityisesti sen julkista valtaa velvoittavan säännöksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoi-

keuksien toteutuminen. Lakia, joka myötävaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä, on pidettävä erityisen tärkeänä.

Ehdotuksen mukaan henkilö voisi vapaasti valita jommankumman kansalliskielistä asioidessaan kaksikielisessä viranomaisessa. Yksikielisessä viranomaisessa jokaisella olisi oikeus käyttää ”omaa kieltä”. Esityksestä tai sen perusteluista ei ilmene, miten käsite ”oma kieli” määritellään. Näin ollen ei ole selvää, onko kyse väestötietoihin perustuvasta asianomaisen äidinkielestä ja voiko henkilöllä esim. olla kaksi ”omaa kieltä”. Oikeus vapaasti valita viranomaisessa käytettävä kieli saattaa antaa mahdollisuuden viranomaisen tai vastapuolen häirintään. Tätä asiaa ei ole kosketeltu mietinnössä.

Ehdotuksen mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella asianomaista hänen ”omalla kielellään” ilman tulkkia tai tulkitsemisapua. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ehkä kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, kuinka hyvää kielitaitoa voidaan tarvita esimerkiksi vaativassa hallintoasiassa tai oikeudenkäynnin johtamisessa toisella kansalliskielellä.

Ehdotuksen perusteluiden mukaan tuomioistuimiin voitaisiin tarvittaessa palkata kielellisiä avustajia, jotka avustaisivat tuomioistuinta niin, että asia kyettäisiin käsittelemään lain mukaan määräytyvällä kielellä. Kielellisellä avustajalla ei tarkoiteta tulkkia, vaan henkilöä, joka varmistaisi, ettei oikeusvarmuus vaarannu siitä syystä, että asian käsittelykieli ei ole tuomarin äidinkieli. Jotta tuomioistuin voisi turvautua kielelliseen avustajaan, tulisi avustajan asema, tehtävät ja vastuu AOA:n käsityksen mukaan määritellä laissa.

Ehdotettu uusi laki sisältää lukuisia ehdotuksia siitä, miten viranomaisten tulee palvella ihmisiä heidän omalla kielellään. Ehdotukseen sisältyy varsin yksityiskohtaisiakin säännöksiä. Viranomaisilla olisi mahdollisuus poiketa ehdotetuista pääsäännöistä silloin, kun henkilön oikeussuoja taikka asian laatu sitä vaatii. Tämä merkitsee sitä, että lain säännökset edellyttävät niiden tapauskohtaista tulkintaa.

Lakiehdotukseen sisältyy ilmaisuja, kuten esim. ”joka välittömästi kohdistuu hänen perusoikeuksiinsa”, ”tarpeeton ottaen huomioon toiminnan laatu”, ”riittävässä laajuudessa”, ”oleellinen yksilölle”, ”oikeus ja etu” jne. Ilmaisut antavat viranomaiselle harkintavaltaa, mutta edellyttävät, että lakia tulkitaan yksittäistapauksessa. Mikäli ehdotettua yksiselitteisempää ilmaisua ei ole löydettävissä, tulisi säännösten perusteluissa käsitellä mahdollisimman tyhjentävästi ehdotetun ilmaisun merkitystä. Lain sisältö tulee luonnollisesti täsmentymään oikeuskäytännössä ja valvonnassa. AOA:n mukaan on kuitenkin tärkeää jo lain valmisteluvaiheessa kiinnittää huomiota ilmaisuihin ja sanontoihin, jotka herättävät kysymyksiä ja tulkinnan tarvetta.

Ehdotus esitutkintalain 37 §:ksi tulisi ehkä muotoilla siten, että jokaista, jota kuullaan esitutkinnassa joko epäiltynä, asianosaisena tai todistajana, tulisi informoida hänen oikeudestaan käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia. Johdonmukaisesti tämän kanssa tulisi lain 39 §:ssä säätää, että esitutkinnassa laaditaan pöytäkirja kielellä, jota kuultava on ilmoittanut käyttävänsä kuulustelussa.

Kielilakikomitean mietintö on tärkeä askel pyrkimyksissä säilyttää ja kehittää maan kaksikielisyyttä. Komitean ehdotukset muodostavat hyvän lähtökohdan asian jatkovalmisteluille. Jotta ehdotukset toteutuisivat myös käytännössä, tarvitaan AOA:n käsityksen mukaan kuitenkin myös asennemuutoksia, taloudellisia ja henkilöstövoimavaroja, tehokasta koulutustoimintaa jne. kaikilla viranomaistasoilla. On tärkeää ottaa huomioon asian jatkovalmistelussa ne vaatimukset,

joita ehdotuksen toteuttaminen merkitsee viranomaisille. Myös aikaa tarvitaan muutosten toteuttamiseksi. Tämä seikka voi olla merkityksellinen harkittaessa lain voimaantuloajankohtaa.

AOA Paunion kirje oikeusministeriölle 5.12.2001, dnro 2452/5/01

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

OIKEUDENKÄYNTIKIELI HÄÄTÖASIASSA

Äidinkielenään ruotsia puhuva kantelija arvosteli Helsingin käräjäoikeuden menettelyä häätöasiassa, jossa hän oli ollut vastaajana. Kantelija ei ollut saanut haastehakemusta tai tiedoksiantotodistusta ruotsin kielellä, vaikka hän oli haasteessa annetussa vastausajassa kirjallisesti pyytänyt käräjäoikeudelta, että kaikki asiakirjat annetaan hänelle ruotsinkielisinä ja että koko oikeudenkäynti käydään ruotsin kielellä. Sen sijaan käräjäoikeus oli antanut suomeksi laaditun yksipuolisen tuomion häntä vastaan sillä perusteella, ettei hän vastaajana ollut vastannut kanteeseen hänelle annetussa määräajassa.

Kantelija oli tämän jälkeen saanut häätöilmoituksen, jonka johdosta hän oli mennyt käräjäoikeuteen selvittääkseen yksipuolisen tuomion sisältöä ja sitä, oliko hänen vastauskirjeensä tullut ajoissa perille käräjäoikeuteen. Kantelijan mukaan käräjätuomari oli tällöin käyttäytynyt epäasiallisesti ja lausunut muun muassa: ”Te katsotte, että Teidän oikeuksianne on loukattu. Juju on siinä, että minun ei tarvitse selittää mitään. Te saatte kannella tai hakea takaisinsaantia tai tehdä mitä tahansa – tuomio ei muutu miksikään!”

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Asiassa oli kysymys ensinnäkin siitä, olisiko häätöasian vastaajan kirjallisessa vastauksessaan esittämät seikat pitänyt tulkita ns. oikeudenkäyntiväitteeksi. Käräjäoikeus katsoi, ettei vastaajan kirje ollut sisältänyt tällaista väitettä vaan ainoastaan oikeudenkäyntikieltä koskevan ilmoituksen. OA:n mielestä vastauskirjeen tarkoitus oli kuitenkin ollut selvä: vastaus olisi pitänyt tulkita oikeudenkäyntiväitteeksi, vaikka kirjeessä ei ollutkaan käytetty aivan oikeudenkäymiskaaren mukaisia sanontoja tai esitetty nimenomaista vaatimusta haasteen uudesta tiedoksiantamisesta. Käräjäoikeus ei ollut voinut edellyttää ruotsinkielisen vastaajan ymmärtäneen, mistä suomenkielisessä haasteessa oli kysymys. Viranomainen ei voi sivuuttaa sille kielilainsäädännössä asetettuja vaatimuksia olettamalla kielelliseen vähemmistöön kuuluvan henkilön ”tosiasiallisesti” ymmärtävän valtaväestön kieltä. Tiedoksiannossa tapahtunut virhe ei ollut tältä osin korjaantunut silläkään perusteella, että tiedoksiannon suorittanut haastemies oli ollut ruotsinkielinen.

OA:n mielestä vastaajan kirje oli ollut haasteessa pyydetty vastaus haastehakemukseen. Yksipuolisessa tuomiossa esitetty perustelu ”vastaaja ei vastannut määräajassa” oli siten ollut virheellinen. Mikäli käräjäoikeus oli pitänyt vastaajan kirjettä tulkinnanvaraisena, sen olisi tullut ennen yksipuolisen tuomion antamista ottaa yhteyttä vastaajaan tiedustellakseen häneltä kirjeen tarkoitusta ja sitä, halusiko hän haasteen uuden tiedoksiannon ruotsiksi.

Tuomioistuimen täytyy viran puolesta varmistua siitä, että ehdottomat prosessinedellytykset täyttyvät ennen kuin asiassa annetaan yksipuolinen tuomio. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kysymys on – kuten häätöasiassa – keskeisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta. Käräjäoikeuden menettely oli OA:n mielestä ollut virheellistä myös siinä, ettei vas-

taaja ollut saanut edes yksipuolista tuomiota ruotsinkielisenä, vaikka hän oli nimenomaan pyytänyt saada asiassaan kaikki asiakirjat omalla kielellään. Käräjäoikeuden menettely oli ollut sekä kielilain että oikeudenkäymiskaaren vastaista.

Käräjätuomarin käyttäytymisen osalta OA lausui seuraavan.

Tuomari on virkamiehenä velvollinen käyttäytymään asiallisesti ja huomaavaisesti sekä asianosaisia että tuomioistuimen muita asiakkaita kohtaan. Tuomarin tulee muistaa edustavansa paitsi itseään myös koko tuomioistuinlaitosta. Hän ei saa menettää malttiaan edes sellaisissa tilanteissa, joissa hän katsoo itse olevansa oikeassa ja asiakkaan väärässä. Tuomarin asiana ei ole arvioida asianosaisen muutoksenhaun menestymisen mahdollisuuksia ainakaan ylimielisellä ja pilkallisella tavalla. Käräjätuomarin lausuma oli tässä tapauksessa ollut asiaton sekä sisältönsä että esittämistapansa puolesta. OA muistutti käräjätuomaria siitä, että tuomarin pitää aina käyttäytyä asiallisesti ja niin, ettei tuomarin puolueettomuudesta herää epäilyjä. OA antoi sekä käräjätuomarille että käräjäoikeuden puolesta yksipuolisen tuomion antaneelle käräjäviskaalille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

OA Lehtimajan päätös 28.3.2001, dnro 1622/4/99

ULKOMAALAISVIRASTON RUOTSINKIELINEN PALVELU

Kantelija kertoi, että Ulkomaalaisviraston puhelinvaihteessa ei vastattu hänen eikä hänen asiamiehensä tiedusteluihin ruotsin kielellä. Kun kantelija oli viitannut perustuslain ja kielilain säännöksiin oikeudesta käyttää viranomaisessa kansalliskieliä, puhelut oli hänen kertomansa mukaan keskeytetty. Kantelija sai toistuvien yhteydenottoyritysten jälkeen esittää asiansa ruotsia puhuvalle virkamiehelle. Kantelijan käsityksen mukaan Ulkomaalaisvirasto ei ollut suostunut palvelemaan häntä ruotsin kielellä.

AOA Paunion mukaan Ulkomaalaisviraston tulee palvella ruotsin kieltä käyttävää asiakasta tämän äidinkielellä. Velvollisuus kansalliskielellä tapahtuvaan palveluun perustuu perustuslakiin ja kielilakiin. On tärkeää, että Ulkomaalaisvirastossa ja varsinkin ne yksiköt, jotka vastaavat viraston yleisöpalvelusta, kuten puhelinvaihde ja puhelinneuvonta kykenee palvelemaan yleisöä molemmilla kansalliskielillä. Palveluiden ulkoistaminen ei vaikuta viranomaisen velvollisuuteen palvella yleisöä kansalliskielillä.

AOA kiinnitti Ulkomaalaisviraston huomiota viranomaisen velvollisuuteen palvella asiakkaitaan ruotsin kielellä sekä siihen, että perustuslain ja kielilain säännökset kansalliskielien asemasta eivät tähtää ainoastaan muodolliseen tasa-arvoon, vaan ennen muuta suomen- ja ruotsinkielisen väestön tasa-arvoiseen kohteluun käytännössä.

AOA Paunion päätös 1.6.2001, dnro 103/4/00

YHDENVERTAISUUS ERI KIELIRYHMIIN KUULUVIEN PIENTEN KOULULAISTEN ILTAPÄIVÄHOIDOSSA

Turun kaupunki ei kantelijoiden mukaan ollut järjestänyt pienten koululaisten iltapäivähoitoa ruotsinkielisenä. Tätä palvelua oli sen sijaan ollut saatavana muiden tahojen järjestämänä. Niiden perimät maksut poikkesivat kuitenkin siitä maksusta, jota Turun kaupunki peri vastaavasta suomenkielisestä palvelusta. Enimmillään ruotsinkielinen palvelu oli tullut maksamaan perheille kuukaudessa 580 markkaa enemmän kuin kaupungin järjestämä vastaava suomenkielinen palvelu.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Kunta voi niin halutessaan järjestää koululaisten iltapäivätoimintaa kuntalain 2 §:n 1 momentin nojalla itsehallintonsa perusteella itselleen ottamana ns. vapaaehtoisena, yleiseen toimialaansa kuuluvana tehtävänä. Turun kaupungin itse järjestämässä iltapäivätoiminnassa oli kyse tällaisesta kunnan vapaaehtoisena tehtävänä toteutetusta iltapäivähoidosta.

Perustuslaissa säädetään eri kieliryhmiin kuuluvien tasapuolisesta kohtelusta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa pykälän 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Myös lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä saman pykälän 3 momentin mukaan. Suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun osalta erityisen merkittävä on perustuslain 17 §:n 2 momentti. Sen asettaman velvoitteen mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain asettamat velvoitteet koskevat sekä lailla säädettyjä tehtäviä että itsehallinnon nojalla kunnan vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä. Siitä, miten kaksikielisessä kunnassa palvelut annetaan samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille, tulee kunnan hallintosäännössä antaa tarpeelliset määräykset kuntalain (365/1995) 50 § 2 momentin mukaan.

AOA katsoi, että Turun kaupungin järjestämä pienten koululaisten iltapäivätoiminta on lapsille ja heidän vanhemmilleen ja huoltajilleen suunnattu yhteiskunnallinen palvelu, jota koskee perustuslain 17 §:n 2 momentin mukainen velvoite suomen- ja ruotsinkielisten väestöryhmien tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Tätä tulkintaa tuki perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoite, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

AOA totesi käsityksenään, että Turun kaupungin omana palveluna iltapäivätoimintaa ei ollut tarjottu eri kieliryhmille laadultaan samanlaisten perusteiden mukaan, koska toiminta oli saadun selvityksen mukaan tapahtunut pääasiassa tai täysin suomen kielellä. Hän katsoi, että perustuslain 6 §:n ja 17 §:n 2 momentin mukaiset velvoitteet eivät täyttyneet myöskään tosiasiallisesti muiden palvelua tuottavien tahojen toimesta, sillä samanlaatuinen palvelu saattoi ruotsinkielisenä olla hinnaltaan huomattavasti kalliimpaa. Kaupunki ei ollut esittänyt, minkälaiseen tarvearvioon sen tuottama iltapäivätoiminta perustui. Kaupunginhallitus ei ollut myöskään esittänyt, että tarvetta ruotsinkieliselle iltapäivähoidolle ei olisi ollut. AOA:n käsityksen mukaan kaupunki ei siten ollut huolehtinut suomen- ja ruotsinkielisen väestön tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Turun kaupungin nuorisotoimi oli sittemmin solminut iltapäivätoimintaa koskevan ostopalvelusopimuksen, jonka mukaan se hankkii vuosittain ruotsinkielisiä iltapäiväkerhopalveluja vähintään 80 paikkaa. Turun kaupungin nuorisotoimen antamien tietojen mukaan ruotsinkielisestä iltapäivähoidosta peritty maksu on myös ollut samansuuruinen kuin se, joka on peritty kaupungin nuorisotoimen tarjoamasta iltapäivähoidosta. Epäkohta, joka on koskenut suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallista eriarvoista kohtelua oli AOA:n käsityksen mukaan korjaantunut. Hän saattoi kuitenkin käsityksensä eri kieliryhmiin kuuluvien yhdenvertaisesta kohtelusta pienten koululaisten iltapäivähoidossa Turun kaupungin tietoon.

AOA Paunion päätös 19.11.2001, dnro 933/4/99

MUUT ASIAT

LAUSUNNOT

ROTUSYRJINTÄKOMITEALLE ANNETTAVA MÄÄRÄAIKAISRAPORTTI

Ulkoasiainministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa tarkoitetulle rotusyrjintäkomitealle annettavan Suomen 16. määräaikaisraportin valmistelua varten.

Lausunnossaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Syrjinnän vastustaminen ja siihen läheisesti liittyvien vähemmistöoikeuksien noudattamisen seuranta kuuluu keskeisesti oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. On kuitenkin muistettava, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu vain viranomaistoimintaan ja julkisten tehtävien hoitamiseen. Koko yhteiskuntaa ajatellen syrjinnän vastustaminen on luonnollisesti laajempialainen kysymys.

Rotusyrjintäkomitea on Suomen 15. määräaikaraportin johdosta antamissaan suosituksissa kiinnittänyt huomiota saamelaisten, romanien ja maahanmuuttajien asemaan. Näitä ryhmiä koskevien, erityisesti syrjintään ja vähemmistöoikeuksiin painottuvien kanteluiden osuus kaikista oikeusasiamiehelle saapuneista kanteluista ei ole viime vuosina ollut määrällisesti kovin huomattava, karkeasti arvioiden muutaman prosentin luokkaa. Arviointia vaikeuttaa se, että oikeusasiamiehen kansliassa ei ole erikseen tilastoitu ns. vähemmistöoikeuskanteluita.

Kysymys rotusyrjinnästä on aktualisoitunut mm. virkamiesten kielenkäytön yhteydessä. Oikeusasiamiehen taholta on puututtu esimerkiksi poliisin neekeri-nimittelyyn. Poliisi on keskeisessä asemassa rasismin ja sen sukulaisilmiöiden torjunnassa. Tässä valossa ei ole merkityksetöntä, millainen kuva poliisin suhtautumisesta rasismiin tai ylipäätään etnisiin kysymyksiin välittyy esimerkiksi poliisin antamien tiedotteiden ja niiden sanavalintojen kautta.

Oikeusasiamies on puuttunut myös poliisimiehen kirjoittamiin lehtipakinoihin, joissa annettiin sellainen kuva, että tietyt etniset vähemmistöt olivat erityisen alttiita tekemään rikoksia. Pakinoitsija oli itse julkisuudessa selittänyt, että hänen pakinansa oli tarkoitettukin tiettyjä kansanryhmiä leimaaviksi, koska hän uskoi nimenomaan ”leimaavien” kirjoitusten ennalta ehkäisevään voimaan. Ongelma oli oikeusasiamiehen näkökulmasta erityisesti siinä, että poliisimiehen pakinointi oli miellettävissä poliisin viralliseksi tiedottamiseksi. Rasistisiksi ja muukalaisvihaa edistäviksi koettujen pakinoiden kirjoittelu loppui vasta sen jälkeen, kun oikeusasiamies syyskuussa 1998 lähetti poliisiasioista vastaavalle sisäasiainministerille selityspyynnön asiassa. Tällöin poliisijohto sanoutui julkisesti irti näistä pakinoista ja käynnisti esitutkinnan sen selvittämiseksi, oliko kyseinen poliisimies syyllistynyt kirjoittelullaan rikokseen. Tämän asian yhteydessä oikeusasiamies totesi pitävänsä erityisen tärkeänä edistää poliisin ja vähemmistöjen keskinäistä vuoropuhelua ja yhteistyötä.

Oikeusasiamiehen toimesta puututtiin myös kunnanvaltuutetun vappuna julkisesti esittämään, rasistisia näkemyksiä sisältävään puheeseen ja katsottiin, että poliisin olisi tullut puuttua asiaan ripeämmin ja tarmokkaammin.

Oikeusasiamiehen suorittamilla vankila- ja poliisitarkastuksilla ovat rasismi ja syrjintä olleet keskeisinä keskusteluteemoina. Myös varuskuntatarkastuksilla on kiinnitetty erityistä huomiota vähemmistöihin kuuluvien varusmiesten kohteluun. Samoin on selvitetty ilman huoltajaa

tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumista ja erityisesti perheiden yhdistämiseen liittyviä ongelmia. Ulkomaalaisten potilaiden kohteluun on puututtu psykiatrisiin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla.

Oikeusasiamiehen taholta on puututtu myös romanien vuokra-asuntohakemusten käsittelyyn, maahanmuuttajien oleskelulupiin, ulkomaalaisille ja vähemmistöryhmien edustajille tehtyihin tulli- ja maahantulotarkastuksiin sekä saamelaisten oikeuksia kotiseutualueensa maahan, veteen ja luonnonvaroihin. Oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut ovat koskeneet myös uskonnollisten vähemmistöjen kohtelua, mm. Jehovan todistajien vapauttamista asepalveluksesta, sekä Yleisradion romaneihin kohdistuvaa ohjelmapolitiikkaa.

OA Lehtimajan kirje ulkoasiainministeriölle 28.5.2001, dnro 969/5/01

USKONNONVAPAUSKOMITEAN MIETINTÖ

Opetusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa uskonnonvapauskomitean mietinnöstä (komiteanmietintö-kommittébetänkande 2001:1). Mietintöön sisältyivät komitean ehdotukset mm. uudeksi uskonnonvapauslaiksi ja hautaustoimilaiksi.

AOA Paunio esitti lausuntonaan mietinnöstä mm. seuraavan.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan lapsen uskontokunta määräytyy vanhempien tai sen vanhemman mukaan, jonka luona lapsi asuu. Jos huoltajat eivät pääse sopimukseen lapsen uskontokunnasta, lasta ei liitetä mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan. AOA totesi tältä osin, että lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 9 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuin voi antaa määräyksiä tehtävien jaosta huoltajien kesken. Tämän perusteella tuomioistuimissa onkin annettu määräyksiä, joissa toinen huoltajista oikeutetaan yksinään käyttämään päätösvaltaa jostakin lasta koskevasta asiasta (ns. työnjakoyhteishuolto tai rajoitettu yhteishuolto). Ainakin alioikeuskäytännön mukaan tämä rajoitettu päätösvalta on voinut koskea myös lapsen uskontokuntaa. Tuomioistuimen toimivalta ei lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan ole rajoitettu vain erillään asuviin huoltajiin, vaan se koskee myös yhdessä asuvia huoltajia. AOA:n käsityksen mukaan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti ei ole sopusoinnussa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 9 §:n 3 momentin mukaisen oikeuskäytännön kanssa.

Nykyistä oikeuskäytäntöä on kuitenkin AOA:n tietämän mukaan pidetty toimivana, koska sen avulla lapsen huolto on voitu pitää mahdollisimman laajasti yhteisenä ja erillismääräysten avulla on voitu välttää huoltajien välisiä vakavia ristiriitoja. Huomion arvoista lienee sekin, että nykyisessä käytännössä uskontokunnasta määrääminen on voitu uskoa myös lapsesta erillään asuvalle huoltajalle, jos tätä on pidetty lapsen edun mukaisena ratkaisuna. Lakiehdotuksen mukaan tällainen käytäntö ei olisi mahdollinen. Voimaan tullessaan uusi uskonnonvapauslaki syrjäyttäisi kuitenkin uudempana erityislakina sitä yleisemmän ja vanhemman lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa säädetään: ”Huoltajat voivat päättää, että lapsi liitetään huoltajista poiketen uskonnolliseen yhdyskuntaan tai häntä ei liitetä mihinkään yhdyskuntaan, jos päätöksellä turvataan lapsen mahdollisuus saada hänen aikaisemmin saamaansa uskonnollista tai muuta katsomuksellista kasvatusta vastaavaa kasvatusta”.

Tämä säännös on AOA:n mukaan vaikeasel-

koinen ja sisällöltään tulkinnanvarainen eikä sen vaikutuksia käytännössä ole käsitelty lakiehdotuksen perusteluissa riittävästi.

Mitä tulee lakiehdotuksen 5 §:ssä käsiteltyyn alaikäisen päätösvaltaan, AOA totesi, että säännöksen 2 momentin mukainen menettely, joka tarkoittaisi, että kaksitoista vuotta täyttänyt voidaan liittää uskonnolliseen yhdyskuntaan tai ilmoittaa eronneeksi yhdyskunnasta vain omalla suostumuksellaan, on hänen käsityksen mukaan sopusoinnussa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan kanssa. Niinikään se on sopusoinnussa esim. lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 2 §:n, nimilain (694/1985) 33 §:n sekä lapseksi ottamisesta annetun lain (153/1985) 8 §:n kanssa. Myös mm. lastensuojelulain huostaanottomenettelyä koskevissa säännöksissä on 12 vuotta täyttäneelle lapselle annettu oikeus vaikuttaa menettelyyn, joka koskee lapsen keskeisiä oikeuksia.

AOA piti sen sijaan ongelmallisena lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ehdotettua 15 vuotta täyttäneen alaikäisen päätösvallan rajoittamista siten, että alaikäinen voisi 15 vuotta täytettyään liittyä uskonnolliseen yhdyskuntaan ja erota siitä ainoastaan huoltajan suostumuksella. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan lähtökohtana on lapsen oikeus uskonnonvapauteen sekä vanhempien oikeus ohjata lasta tämän oikeuden käyttämisessä lapsen kehitystason edellyttämällä tavalla. Tämä puoltaisi AOA:n mukaan lähtökohtaisesti ratkaisua, jonka mukaan 15 vuotta täyttäneellä voisi olla itsenäinen, huoltajista riippumaton oikeus päättää uskonnolliseen yhdyskuntaan liittymisestä. Tämä olisi sopusoinnussa myös muutoin lapsen iän mukana kasvavan itsemääräämisoikeuden kanssa. Samalla olisi kuitenkin turvattava menettely, jolla huoltaja voisi tarvittaessa lapsen edun niin vaatiessa purkaa lapsen liittymisen uskonnolliseen yhdyskuntaan. Tämän mukaisesti muokattuna säännös saattaisi olla paremmin sopusoinnussa edellä tarkoitettujen tavoitteiden kanssa.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan henkilö katsotaan eronneeksi uskonnollisesta yhdyskunnasta siitä päivästä lukien, kun yhdyskunta tai maistraatti on saanut siitä ilmoituksen, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä päivänä kirjallisen eroamisilmoituksen postituspäivästä. AOA:n käsityksen mukaan ehdotettu menettely turvaisi uskonnonvapautta paremmin kuin nykyisen uskonnonvapauslain edellyttämä henkilökohtainen eroamisilmoitus ja kuukauden harkinta-aika, joita kohtaan myös eräissä oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa on ilmaistu tyytymättömyyttä.

AOA piti perusteltuna perusopetuslain 13 §:n säännösehdotusta, jonka mukaan oppilaan ei tarvitsisi osallistua oppilaiden enemmistön uskonnonopetukseen, jos hän ei kuulunut mainittua uskontoa harjoittavaan uskonnolliseen yhdyskuntaan sekä halutessaan huoltajien ilmoitettua asiasta koulutuksen järjestäjille osallistua edellä tarkoitettuun uskonnonopetukseen. Uskonnonopetuksesta vapauttamista koskevia säännöksiä ei siis enää olisi. Ehdotus toteuttaa perustuslaissa turvattua uskonnonvapauden periaatetta paremmin kuin voimassa oleva lainsäädäntö.

Erään hautaustoimessa perittäviä maksuja koskevan kantelun käsittelyn yhteydessä AOA oli havainnut, että seurakunnat hinnoittelevat hautaustoimensa harkintansa mukaan, eikä yhtenäisiä ohjehinnastoa ole olemassa. Tämä johti mm. siihen, että hautauspalvelujen hinnat vaihtelevat seurakunnittain erittäin paljon ja että kirkkoon kuulumattomilta peritään huomattavasti suurempia maksuja kuin kirkkoon kuuluvilta.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan hautaustoimessa perittävien maksujen perusteiden tulee olla samat kaikille, joilla on oikeus tulla haudatuksi seurakunnan tai seurakuntayhtymän hautausmaahan. Ehdotettu säännös on AOA:n käsityksen mukaan sopusoinnussa perustuslain yhdenvertaisuutta sekä uskonnon ja omatunnon vapautta koskevien säännösten kanssa, mistä syystä hän kannatti säännösehdotusta.

AOA Paunion kirje opetusministeriölle 21.6.2001, dnro 1164/5/01

EHDOTUS HALLINTOLAIKSI

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Hallintomenettelyä koskevien säännösten uudistaminen on tervetullut ja välttämätönkin hanke. On kuitenkin syytä muistaa, ettei hyvän hallinnon normiohjausta saada koskaan lopullisesti valmiiksi eikä sellaista pidä edes yrittää. Hyvään hallintoon kohdistuvat odotukset muuttuvat samalla kun yhteiskunta ja hallintokulttuuri muutenkin kehittyvät. Kysymys on luonteeltaan avoimesta käsitteestä.

Hallintolaki pitäisikin kirjoittaa siinä hengessä, että se sallii jatkuvan kehityksen ja että se ottaa yleislakina huomioon myös hallinnon monimuotoisuuden. Tässä mielessä on syytä odottaa lailta riittävää joustavuutta. Esimerkiksi asioiden ”viivytyksetöntä käsittelyä” koskeva ehdotus (23 §) on ongelmallinen siinä mielessä, että siinä hyvin yleisellä tasolla lyötäisiin lukkoon kaikkia viranomaisia ja kaikkia asioita koskeva kuukauden määräaika, vaikka hallinnon kenttä on kirjava ja asioiden käsittelytarpeet ja toimintaedellytykset vaihtelevat. Hyvätkin aikomukset voivat johtaa ojasta allikkoon, jolleivät säännökset ole riittävän joustavia.

Hyvän hallinnon takeiden sisältö uudistuu mm. ylimmässä laillisuusvalvonnassa esitettyjen tapauskohtaisten käsitysten ja kannanottojen kautta. Hallintolakiehdotuksen perusteluissa onkin useissa kohdin viitattu oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontakäytäntöön. Hämmentävää oli kuitenkin havaita, että oikeusasiamiehen käytäntöä koskevat tapausviittaukset ovat vanhahkoja, lähes kaikki perusoikeusuudistusta edeltäneeltä ajalta.

Nykyisen *hallintomenettelylain* nimi saattaisi sittenkin olla nimenä osuvampi kuin uudelle laille ehdotettu nimi *hallintolaki*. Perustelujen mukaan kysymys olisi näet edelleenkin menettelyoikeudellisia periaatteita sääntelevästä yleislaista, jossa aineellisoikeudelliset kysymykset on tietoisesti sivuutettu. Nimi ”hallintolaki” saattaa kuitenkin herättää erilaisia odotuksia, varsinkin kun on olemassa myös erityisalojen (aineellisoikeudellisia) hallintolakeja, esim. laki poliisin hallinnosta. Jos ”hyvän hallinnon” käsitettä halutaan profiloida nykyaikaisena perus- ja ihmisoikeusperiaatteena, voitaisiin säädös nimetä myös *laiksi hyvän hallinnon takeista*, jolloin lain kutsumanimeksi tietenkin sopisi ”hallintolaki”.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan hallintolain tarkoituksena olisi ”toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon sekä oikeusturvan takeita”. OA:n mielestä olisi tässä yhteydessä kuitenkin syytä puhua ainoastaan hallinnon (eikä esimerkiksi lainkäytön) oikeusturvasta, minkä takia hän ehdotti 1 §:n muotoilua seuraavaksi: *”—lain tarkoituksena on turvata hyvän hallinnon takeet sekä edistää oikeusturvan toteutumista hallintoasioissa”*.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään viranomaisen toiminnan ”lainmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta”. Perustelujen mukaan tarkoitukse-

na on tässä korostaa ”muodollisen lainmukaisuuden ohella asiallisiin perusteisiin nojaavaa hyväksyttävyyttä”. OA pelkäsi kuitenkin mentävän hakoteille, jos hallinnon lainmukaisuus ja asianmukaisuus halutaan käsitteellisesti erottaa toisistaan. OA totesi laillisuusvalvojana koettaneensa aina johdonmukaisesti painottaa laillisuutta (eli lainmukaisuutta) laajana käsitteenä, jolloin laillisuuteen kuuluu paitsi itse lakitekstin noudattaminen myös keskeisten oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen. Tämä laaja laillisuusnäkemys ilmenee jo perustuslain 22 §:stä, samoin ylimmille laillisuusvalvojille perusoikeusuudistuksen yhteydessä annetusta laajennetusta perus- ja ihmisoikeuspainotteisesta mandaatista. Laillisuuden valvonta ei ole tänä päivänä vain lain kirjaimeen liittyvien ”muodollisuuksien” valvomista. Hallinnon laillisuuteen *kuuluu* myös hallinnon ”asianmukaisuus”. Tämä ajatus ei ole uusi – se on aikanaan ilmaistu jo tuomarin ohjeissa: mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan.

OA piti myös tarpeettomana toistaa sanasta sanaan jo perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä vaatimusta siitä, että lakia on tarkoin noudatettava. Ehdotuksen mukaan ”lain noudattamiselle” annettaisiin sitä paitsi hallintolain 6 §:ssä suppeampi (= muodollisempi) sisältö kuin perustuslain 2 §:ssä. OA uskoi jo perustuslainsäätäjän tarkoittaneen, että lain noudattamiseen kuuluu myös keskeisten oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen. Eihän perustuslaissa puhuta lain noudattamisvaatimuksen ohella mistään ”asianmukaisuudesta”. OA ehdotti 6 §:n otsikoksi *”hallinnon johtavat oikeusperiaatteet”*.

Hallintolaki ja laillisuusvalvonta

Ylimmän laillisuusvalvonnan osalta lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksen perustelut ovat epäselviä ja epäjohdonmukaisia. Ensinnäkään ei ole syytä omaksua erilaisia soveltamisalaratkaisuja yhtäältä oikeuskanslerin ja toisaalta oikeusasiamiehen kohdalla. Oikeusasiamiehen osalta laillisuusvalvonnassa noudatetaan soveltuvin osin hallintomenettelylain 1 – 13 §:iä. Eduskunnan nimenomaisena kannanottona on ollut se, että vain näitä pykäliä sovelletaan ja niitäkin vain ”soveltuvin osin”.

Ylimmän laillisuusvalvonnan menettelytavat ovat perinteisesti olleet joustavia ja alati uutta kokeilevia. Tätä on kansainvälisestikin pidetty *ombudsman*-instituution suurena vahvuutena. Kantelut ovat myös oikeudelliselta olemukseltaan varsin monimuotoisia, osaksi ylimääräisen muutoksenhaun, osaksi rikosilmoituksen ja osaksi selvityspyynnön luonteisia. Niitä on mahdotonta valaa kaikkia samaan muottiin. Kanteluasioissa ei myöskään päätetä kenenkään oikeuksista ja velvollisuuksista perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Toisaalta on myös kantelijoiden ja kantelun kohteiden oikeusturva otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisuista tiedotettaessa.

OA ehdotti uuden hallintolain soveltamisalasäännöksessä (2 §) nimenomaan mainittavaksi, ettei hallintolakia sellaisenaan sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan *laillisuusvalvontaan*. Tältä osin jäisivät sovellettavaksi kumpaakin laillisuusvalvojaa koskevat erityissäännökset. Sitä vastoin oikeuskanslerin viraston ja oikeusasiamiehen kanslian *hallintoasioihin* uutta hallintolakia voitaisiin soveltaa samoin kuin muihinkin viranomaisiin.

OA katsoi, että ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa laillisuusvalvonnassa noudatettavista menettelysäännöksistä voisi vastedes olla syytä säätää samansisältöisesti erityisessä *laillisuusvalvontalaissa*. Tällainen ylimpien laillisuusvalvojien yhteinen oma menettelytapalaki voi-

taisiin ”rakentaa” vaikkapa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskevan lain pohjalle. Uudessa laillisuusvalvontalaissa voitaisiin säätää tarkemmin myös siitä, miltä osin hallintolain säännökset tulisivat mahdollisesti koskemaan ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaa laillisuusvalvontaa.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 31.12.2001, dnro 2278/5/01

Muut tarkastuskohteet 2001

Pohjois-Karjalan hätäkeskus 9.5.2001

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

Kunnanvaltuutettu kanteli siitä, että Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus (TE-keskus) ei ollut antanut hänelle hänen siltä pyytämäänsä jäljennöstä kunnanhallituksen TE-keskukselle osoittamasta kirjeestä.

TE-keskus myönsi vastaanottaneensa kantelijan asiakirjapyynnön, mutta kertoi jättäneensä vastaamatta siihen, koska se oli lähetetty faksilla. TE-keskus oli jäänyt odottamaan ”virallista” pyyntöä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

TE-keskuksen olisi pitänyt käsitellä kantelijan asiakirjapyyntö viivytyksettä. Ei ole estettä siihen, että tällainen pyyntö esitetään viranomaiselle faksilla tai vaikka suullisesti. Jos TE-keskus oli pitänyt pyyntöä jostain syystä puutteellisena, sen olisi hallintomenettelylain 9 §:n mukaisesti pitänyt ottaa kantelijaan yhteyttä ja varata hänelle tilaisuus täydentää pyyntöä. TE-keskus oli kuitenkin heti oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun jälkeen toimittanut kantelijalle pyydetyn jäljennöksen. OA tyytyi ainoastaan kiinnittämään TE-keskuksen huomiota vastaisen varalle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiin sekä hallintomenettelylaista ilmeneviin hyvän hallinnon periaatteisiin.

OA Lehtimajan kirje 2.2.2001, dnro 2784/4/00

KESKUSKAUPPAKAMARIN TAVARANTARKASTAJALAUTAKUNNAN VALVONTA

Kantelijat arvostelivat Keskuskauppakamarin tavarantarkastajalautakunnan päätöstä heidän valitukseensa kauppakamarin hyväksymän tavarantarkastajan toiminnasta.

OA Lehtimaja otti tässä asiassa kantaa kysymykseen oikeusasiamiehen valvontavallan rajoista.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kauppakamariasetuksen 2 §:n mukaan kauppakamarien yhteiselin on Keskuskauppakamari, jonka tehtävänä on mm. elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen. Asetuksen 4 §:n mukaan kauppakamarit hyväksyvät tehtävänsä toteuttamiseksi elinkeinoelämän tarpeita varten mm. tavarantarkastajia. Keskuskauppakamarin tavarantarkastajalautakunta valvoo tavarantarkastajien toimintaa ja käsittelee heitä koskevat valitukset.

Kauppakamariasetuksessa kauppakamareille asetettua tehtävää – elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämistä – oli OA:n mielestä pidettävä perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä siltä osin kuin sillä toteutetaan

julkiselle vallalle perustuslain 18 §:ssä asetettua perusoikeusvelvoitetta. Näin ollen myös Keskuskauppakamarin tavarantarkastajalautakunta hoitaa julkista tehtävää, kun se Keskuskauppakamarin tehtävän toteuttamiseksi valvoo tavarantarkastajien toimintaa. Tavarantarkastajalautakunnan toiminta kuuluu siten eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tässä kanteluasiassa OA ei kuitenkaan katsonut lautakunnan menetelleen lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 17.4.2001, dnro 939/4/01

HOLHOUSTOIMEN SUORITTEISTA PERITTÄVIEN MAKSUJEN LAINMUKAISUUS

Kolme kantelijaa arvosteli sisäasiainministeriön päätöstä rekisterihallinnon suoritteiden maksuista annetun päätöksen muuttamisesta (1055/99). Päätös, joka tuli voimaan 1.12.1999 koski holhoustoimesta annetun lain (442/99) mukaisia maistraattien holhoustoimen suoritteiden maksuja. Yksi kantelijoista piti maksuja lainsäätäjän tahdon vastaisena sellaisena kuin se ilmeni lakivaliokunnan holhoustoimilakia koskevasta mietinnöstä (20/1998 vp).

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kuten eduskunnan lakivaliokunta on todennut, tulee maksujen kohtuullisuuteen erityisesti alaikäisten edunvalvonnan osalta toisen vanhemman jäädessä yksin huoltajaksi kiinnittää huomiota. Ennen vuotta 2001 voimassa ollut ministeriön päätös oli maksujen määräytymisen osalta ylimalkainen. Siinä ei myöskään ollut lainkaan huomioitu yleispiirteisen tilityksen alhaisempaa maksua, vaikka sinänsä lienee ilmeistä, että työtä tällaisen tilityksen tarkastamisessa oli normaalia tilitystä vähemmän. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon uudistuksen siirtymävaiheen vaikeudet todellisen omakustannusarvon määrittämisessä. Päätöksen mukaisen maksun kohtuullistamisperusteena oli joka tapauksessa säädetty omaisuuden vähäisyyteen perustuva vapautusmahdollisuus ja tilikauden pidentämismahdollisuus.

Ministeriön menettelyä ei voida pitää moitittavana, kun vielä otetaan huomioon, että ministeriö on jo kesäkuussa 2000 käynnistänyt selvitystyön maksun määräytymisperusteiden arvioimiseksi sekä huomioinut vuoden 2001 alussa voimaan tullessa ministeriön asetuksessa maksujen porrastuksen tihentämisen, joka on johtanut maksujen alentumiseen, yleispiirteisen tilityksen maksun puolituksen sekä monilapsisuuden ja tilikauden lyhyyden maksua alentavina tekijöinä. Lisäksi maksusta vapauttamisen tulorajoja oli korotettu. Päätös oli myös siten selkeämpi, että siinä täsmennettiin käsitettä bruttovarat, jonka perusteella maksu määräytyi.

AOA katsoi, ettei sisäasiainministeriö ole ylittänyt asiassa harkintavaltaansa tai menetellyt muutoin lainvastaisesti.

Holhoustoimilain 55 §:n 3 momentin mukaisen yleispiirteisen tilin käytöstä AOA totesi, että jo säännös itsessään edellyttää, että maistraatti tapauskohtaisesti harkitsee omaisuuden laadusta ja määrästä riippumatta onko yleispiirteistä tiliä pidettävä riittävänä turvaamaan vajaavaltaisten oikeussuojan tarpeen. Esitetty selvitys lain voimaan tulon vaikutusten arviointitarpeesta edunvalvonnan kokonaiskuvan saamiseksi ja edunvalvottavien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi puoltavat sitä, että yleispiirteiseen tilitykseen annetaan lupia vasta, kun on saatu luotettava käsitys pesän varallisuuden laadusta ja määrästä.

AOA Jonkan päätös 25.4.2001, dnrot 891, 924 ja 934/4/00

OMAISUUDENHOITOYHTIÖN TARKASTUSVALIOKUNNAN VALVONTA

Kantelija arvosteli kansanedustajan menettelyä omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oyj:n tarkastusvaliokunnan puheenjohtajana sekä Arsenal Oyj:n tietohallinnon tarkastuksesta tehtyä tarkastuskertomusta ja sen julkisuuteen antamista.

OA Lehtimaja totesi oikeusasiamiehen toimivallasta seuraavan.

Lainsäädännössä ei ole määritelty, mitkä tehtävät ovat sellaisia perustuslain 109 §:n tarkoittamia julkisia tehtäviä, joiden hoitamista oikeusasiamiehen on valvottava. Julkisella tehtävällä tarkoitetaan yleensä tehtäviä, jotka ovat perinteisesti kuuluneet julkisen hallinnon piiriin tai joiden hoitaminen perustuu lakiin tai alemmanasteiseen säädökseen.

Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oyj:n tarkastusvaliokunnan tehtävä kytkeytyi vahvasti eduskunnan toimintaan. Tarkastusvaliokunta antoi vuosittaisen kertomuksen toiminnastaan eduskunnan talousvaliokunnalle ja sen jäsenistä valtaosa oli kansanedustajia. Valiokunta oli kuitenkin valtion omistaman yksityisoikeudellisen yhtiön omaa toimintaansa varten asettama toimielin, jolla ei ollut lainsäädäntöön perustuvaa yhteyttä eduskunnan toimintaan. Valiokunnan asettaminen ei siten perustunut lainsäädäntöön tai muuhunkaan poliittisen elimen antamaan normiin. Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oyj:n ei ole katsottu yhtiönä hoitavan julkista tehtävää ja tällä perusteella kuuluvan oikeusasiamiehen valvottaviin. Myöskään sen tarkastusvaliokunnan tehtävä ei voinut OA:n mielestä olla perustuslain 109 §:ssä tarkoitettu julkinen tehtävä.

Kansanedustaja ei ole perustuslain 109 §:ssä tarkoitettu virkamies eikä kansanedustajan edustajantoimen hoitamista ole muutenkaan tarkoitettu sellaiseksi julkiseksi tehtäväksi, joka kuuluisi oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Kantelussa tarkoitetut kansanedustajan toimet eivät olisi tästä syystä kuuluneet oikeusasiamiehen valvontavaltaan, vaikka Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oyj:n tarkastusvaliokunnan jäsenyyden olisi sinänsä katsottukin kuuluvan kansanedustajan edustajantoimen hoitamiseen.

Tarkastusvaliokunnan jäsenet eivät näin ollen kuuluneet oikeusasiamiehen valvottaviin.

OA Lehtimajan päätös 22.5.2001, dnro 2432/4/99

KUNNIAKONSULIN TOIMIVALTA

Kantelija arvosteli Jordanian kuningaskunnassa toimivaa Suomen Ammanin kunniakonsulia siitä, että tämä oli vahvistanut maksua vastaan kantelijan jordanialaisen aviomiehen siviilisäätytodistuksessa olleen Jordanian ulkoasiainministeriön leiman ja virkailijan nimikirjoituksen konsulaatin leimalla ja omalla nimikirjoituksellaan, vaikka hänellä ei ollut valtuuksia tällaiseen toimenpiteeseen. Tästä oli aiheutunut kantelijalle ylimääräistä vaivaa ja taloudellista menetystä.

OA Lehtimaja totesi, että kunniakonsulit saivat viran puolesta suorittaa vain sellaisia tehtäviä, joihin ulkoasiainministeriö oli heidät konsulipalvelulain 33 §:n 3 momentin nojalla valtuuttanut. Ulkoasiainministeriö ei ollut valtuuttanut Ammanin kunniakonsulia suorittamaan ulkomaan viranomaisten nimikirjoitusten tai leimojen varmennuksia. Ammanin kunniakonsuli oli täten ylittänyt toimivaltansa. OA kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota vastaisen varalle kunniakonsuleiden toiminnan asianmukaiseen ohjeistamiseen sekä heidän toimintansa valvontaan.

OA Lehtimajan kirje 25.5.2001, dnro 2347/4/00

ARKALUONTEISTEN HENKILÖTIETOJEN KIRJAAMINEN SEURAKUNNAN HENKILÖREKISTERIIN

Kantelija kertoi, että hän oli anonut tammikuussa 1999 Järvenpään seurakunnan välittämää EU-ruoka-apua, jolloin seurakunnan diakonityöntekijä oli asettanut ruoka-avun saamisen ehdoksi, että hän suostuisi häntä koskevien arkaluonteisten tietojen kirjaamiseen seurakunnan henkilörekisteriin.

Selvityksen mukaan seurakunnan ruoka-avustuksen jaossa käytetyn suostumuskaavakkeen mukaan avustuksensaajaa koskevista arkaluonteisista tiedoista voitiin kirjata vain seuraavat tiedot: rotu tai etninen alkuperä, yhteiskunnallinen, poliittinen tai uskonnollinen vakaumus, terveydentila, sairaus, vammaisuus, hoitotoimenpiteet tai niihin verrattavat toimet, sosiaalipalvelut, toimeentulotuki, sosiaaliavustukset tai niihin liittyvät sosiaalihuollon palvelut. Kyseiset tiedot kirjattiin vain siltä osin kuin niitä pidettiin tarpeellisina.

AOA Paunio katsoi, että tiedot henkilön rodusta tai etnisestä alkuperästä sekä yhteiskunnallisesta tai poliittisesta vakaumuksesta eivät ole tarpeellisia tietoja kyseisessä yhteydessä, eikä tällaisia tietoja myöskään saisi kerätä. Hän totesi myös, että myöskään tietoja uskonnollisesta vakaumuksesta ei tulisi pääsääntöisesti kirjata, vaikkakin tiedolla saattaa joissakin tapauksissa olla välillisesti merkitystä myös henkilön ruoka-avun kannalta.

Selvityksessä ei AOA:n käsityksen mukaan ollut esitetty perusteita myöskään sille, miksi avustuksensaajan vammaisuutta koskeva tieto kirjattaisiin. Mikäli tämä tieto ei liity vammaisen henkilön terveydentilaan tai hänen taloudelliseen asemaansa tai muutoin avun tarpeeseensa, ei vammaisuuden kirjaamiselle ole perusteita ruoka-avun jakamisen yhteydessä.

Arkaluonteisten henkilötietojen kirjaamisessa tulisi lähtökohdan AOA:n käsityksen mukaan joka tapauksessa olla se, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukoin kriteerein. Tällainen henkilötietolain soveltaminen merkitsisi hänen mielestään lain perusoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt seikkoja, jotka olisivat tukeneet väitettä siitä, että seurakunnan diakoniatyöntekijä olisi asettanut ruoka-avustuksen saamisen edellytykseksi suostumuksen arkaluonteisten henkilötietojen rekisteröintiin. AOA totesi vielä, että saadun selvityksen mukaan seurakunnan diakoniatyön asiakashallintaohjelmassa käytetyt suostumus- ja valtuuslomakkeet eivät täyttäneet henkilötietolain asiakirjoille asetettavia vaatimuksia. Hän saattoi käsityksensä Järvenpään seurakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 25.5.2001, dnro 2078/4/99

KIRKON JÄSENYYS PÄTEVYYSVAATIMUKSENA

Espoon seurakuntayhtymä oli työpaikkailmoituksellaan hakenut mikrotukihenkilöä, jonka työtehtäviin ilmoituksen mukaan kuului seurakuntayhtymän tietokonelaitekannan ylläpitotehtävät sekä käyttäjien atk-ongelmien ratkaisu. Pätevyysvaatimukseksi oli muun ohella ilmoitettu, että henkilön tuli olla evankelis-luterilaisen kirkon jäsen. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, rikkoiko työpaikkailmoitus Suomen perustuslain 6 ja 11 §:n säännöksiä, joissa turvataan kansalaisten yhdenvertaisuus ja uskonnonvapaus.

Espoon seurakuntayhtymän yhteisen kirkko neuvosto katsoi lausunnossaan, että oli rinnastettava niihin kirkkolaissa mainittuihin virkamies- ja työntekijäryhmiin, joiden osalta seura-

kuntayhtymä voi työnantajana edellyttää työntekijältä kuulumista kirkkoon. Kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän virassa sekä jumalanpalvelukseen, kirkollisiin toimituksiin, diakoniaan tai opetukseen liittyvässä pysyväisluonteisessa työssä voi olla vain evankelisluterilaisen kirkon jäsen. Kirkkohallituksen asiasta antaman lausunnon mukaan harkinta kirkon jäsenyyttä koskevasta vaatimuksesta oli tehtävä tapauskohtaisesti ja lainkohdan velvoitetta kirkon jäsenyydestä oli tulkittava perustuslain 6 §:n 2 momentin valossa suppeasti.

AOA Paunio totesi omana käsityksenään ensinnäkin sen, että atk:n käyttö voi nykyaikana kytkeytyä laajalti kirkon julistus-, opetus- ja diakoniatoimintaan ja että myös atk:n käytöstä vastaavat kirkon työntekijät saattavat työskennellä tehtävästä riippuen laajalti näiden kirkon toimintojen parissa. Atk-henkilöstön vastuu liittynee kuitenkin ensisijaisesti asioiden tekniseen eikä sisällölliseen puoleen.

Hän yhtyi kirkkohallituksen esittämään näkemykseen, jonka mukaan työsuhteista työntekijää koskevaa kirkon jäsenyysvaatimusta tuli tarkastella tapauskohtaisesti sen perusteella, missä määrin hänen työtehtäväänsä liittyvät kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentissa mainittuihin toimintoihin.

Espoon seurakuntayhtymän selvityksestä ei AOA:n mielestä käynyt ilmi, oliko nyt työnhakumenettelyssä tarkasteltu sitä, missä määrin mikrotukihenkilön työ tulisi liittymään kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin toimintoihin sillä tavoin, että kyseisen työntekijän kirkon jäsenyyttä koskevaa vaatimusta voitaisiin pitää perusteltuna. Päinvastoin, lehti-ilmoitus viittasi AOA:n käsityksen mukaan siihen, että kyse oli yksinomaan atk-laitteiston teknisistä ylläpitotehtävistä.

AOA totesi, että perustuslain 22 §:n nojalla lakeja tulee tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Siitä huolimatta, että kirkkolaki oli säädetty ennen perusoikeusuudistusta, kirkkolain soveltamisessa oli noudatettava ns. perus- ja ihmisoikeusoikeusmyönteistä tulkintatapaa. Tämä tarkoitti sitä, että lain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista oli valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka ehkäisee ristiriidan perustuslain kanssa.

Vaatimus kirkon jäsenyydestä ei AOA:n käsityksen mukaan näyttänyt parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavan kirkkolain säännöksen kohdan perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintatapaa, kun otettiin huomioon, että kyse näytti työpaikkailmoituksen mukaan olevan atk-teknisestä työstä ilman erityistä liittymää kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentissa mainittuihin toimintoihin.

AOA katsoi, ettei Espoon seurakuntayhtymä ollut kuitenkaan menetellyt asiassa lainvastaisesti. Hän kiinnitti seurakuntayhtymän huomiota kuitenkin vastaisen varalle edellä sanottuihin näkökohtiin työhakumenettelyssä sekä kirkkolain 6 luvun 1 §:n 2 momentin tulkinnassa.

AOA Paunion päätös 25.5.2001, dnro 1994/4/99

APULAISOIKEUSKANSLERIN VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN TUTKIMINEN

Kantelijat olivat tyytymättömiä ratkaisuun, jonka valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri oli antanut maanmittaustoimituksia koskevassa kanteluasiassa ja pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan asian.

OA Lehtimaja totesi apulaisoikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuuden tutkimisen osalta kannanottonaan seuraavan.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat perustuslain mukaan riippumattomia laillisuusvalvojia, joilla on lähes rinnakkainen toimivalta. Kumpikin tahollaan valvoo, että viranomaiset, virkamiehet ja kaikki muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät kuitenkaan puutu toistensa toimintaan, vaan heidän omien virkatointensa lainmukaisuuden tutkimisesta on säädetty perustuslain 117 §:ssä. Valvonta kuuluu tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Sinänsä ei ole estettä siihen, että oikeusasiamies ottaa tutkittavakseen asian, johon oikeuskansleri on jo aikaisemmin ottanut kantaa. Näin on joskus erityisestä syystä tapahtunutkin. Tarkoituksena ei tällöin ole kuitenkaan ollut valvoa oikeuskanslerin tutkintatointen asianmukaisuutta. Pääsääntönä on ollut se, että laillisuusvalvojat välttävät päällekkäisen työn tekemistä. Jos kansalainen osoittaa samansisältöisen kantelun kummallekin laillisuusvalvojalle, laillisuusvalvojat sopivat keskenään, kumpi asian tutkii. Jos toinen on jo tutkinut asian, josta toiselle kannellaan, ei uutta kantelua oteta ilman erityistä syytä uudelleen tutkittavaksi. Missään tapauksessa ei voida mennä siihen, että oikeusasiamies toimisi oikeuskanslerin ratkaisujen osalta muutoksenhakuviranomaisena taikka päinvastoin. Kansalaisten oikeusturvan kannalta on olennaista se, että jokainen voi saattaa asiansa jomman kumman laillisuusvalvojan tutkittavaksi. Kansalaisilla on itsellään valta valita, kumman laillisuusvalvojan puoleen he missäkin asiassa kääntyvät. Laillisuusvalvonnan voimavarat eivät riitä asioiden kahdenkertaiseen tutkimiseen.

Tässä kantelussa oli kysymys asiasta, jonka apulaisoikeuskansleri oli aikanaan tutkinut ja ratkaissut. Kantelijat eivät olleet tyytyväisiä hänen ratkaisuunsa, vaan katsoivat oikeuskanslerinviraston selvitystyön olleen ”puutteellista”. Kantelijat antoivat ymmärtää apulaisoikeuskanslerin laiminlyöneen virkavelvollisuutensa, mistä syystä he olivat pyrkineet siihen, että apulaisoikeuskanslerin menettely saatettaisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Kantelijat eivät olleet edes väittäneet, että asiassa olisi apulaisoikeuskanslerin kannanottojen jälkeen tullut ilmi joitakin uusia seikkoja, jotka vaatisivat nimenomaan oikeusasiamiehen kannanottoa asiaan.

OA tulkitsi kantelun tähtäävän siihen, että apulaisoikeuskanslerin ratkaisu kantelijoiden asiassa osoitettaisiin vääräksi. Kysymyksessä oli näin ollen tosiasiallisesti muutoksenhaku apulaisoikeuskanslerin päätökseen ja samalla myös – ainakin välillisesti – apulaisoikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen. OA piti tällaisen kantelun tutkimista jo valtiosääntöoikeudellisista syistä ongelmallisena. Tästä syystä hän ei katsonut voivansa ottaa asiaa tutkittavakseen.

OA Lehtimajan kirje 18.6.2001, dnro 1701/4/98

ASIAN VIREILLÄOLOSTA ILMOITTAMINEN

Kantelija oli osoittanut Rahoitustarkastukselle pankin menettelyä koskevan tutkintapyynnön. Hän kanteli siitä, että Rahoitustarkastus oli antanut hänelle tiedon asian vireilletulosta vasta noin 8 kuukauden kuluttua hänen sitä erikseen pyydettyään.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Laki ei yleisesti vaadi viranomaista oma-aloitteisesti ilmoittamaan asiakkaalle tämän kirjei-

den saapumisesta ja asioiden vireilletulosta. Hyvään hallintoon kuitenkin yleensä kuuluu, että tällainen vireilletuloilmoitus lähetetään, varsinkin jos asian käsittelyn voidaan olettaa erityisistä syistä pitkittyvän tai asiakkaan on muuten hyödyllistä tietää, miten, millä aikataululla ja kenen toimesta hänen asiaansa tullaan viranomaisessa käsittelemään, sekä kenelle hän voi tarvittaessa toimittaa lisätietoja tai osoittaa asian käsittelyä koskevia tiedusteluja. OA saattoi tämän käsityksensä Rahoitustarkastuksen tietoon.

OA Lehtimajan kirje 3.7.2001, dnro 1049/4/00

EDUSKUNTAVAALIEN ENNAKKOÄÄNESTYS POHJOIS-SUOMESSA

Kuusi etelä-suomalaista opiskelijaa oli ollut Helsingin yliopiston biologisella tutkimusasemalla Enontekiön kunnan Kilpisjärvellä vuoden 1999 eduskuntavaalien aikana. Enontekiön kunnan ainoa ennakkoäänestyspaikka sijaitsi tuolloin noin 170 kilometrin päässä Kilpisjärveltä. Vähäisten julkisten liikenneyhteyksien vuoksi ennakkoäänestäminen Kilpisjärveltä käsin olisi matkoineen vaatinut enemmän kuin yhden vuorokauden. Lisäksi matkan hinnaksi olisi julkisillakin kulkuneuvoilla tullut noin 250 markkaa. Opiskelijat katsoivat menettäneensä pitkien välimatkojen ja huonojen liikenneyhteyksien vuoksi mahdollisuutensa äänestää eduskuntavaaleissa ja pyysivät oikeusasiamiestä selvittämään, oliko ennakkoäänestys Enontekiön kunnassa tapahtunut lain mukaisesti. He esittivät myös huolensa sen johdosta, ettei Enontekiön ja muiden pohjoisten harvaan asuttujen kuntien asukkailla ole muiden suomalaisten kanssa tasavertaisia yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Ennakkoäänestys oli järjestetty Enontekiön kunnassa sinänsä lainmukaisesti. Asiaa voitiin kuitenkin tarkastella myös alueellisen tasa-arvon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tällöin oli kysyttävä, oliko ennakkoäänestyspaikkoja määrättäessä otettu riittävästi huomioon syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden asukkaiden ennakkoäänestysmahdollisuudet.

Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia. Käytännössä ei kuitenkaan voida välttää sitä, että kansalaisten mahdollisuudet nauttia yhteiskunnan palveluista vaihtelevat suuresti asuinpaikasta johtuen. Julkisen vallan tehtävänä on aktiivisilla toimilla minimoida tällaista eriarvoisuutta. Tästä on kysymys myös silloin, kun puhutaan perustuslain 14 §:ssä turvatun äänestysoikeuden mahdollisimman tasavertaisesta turvaamisesta. Olosuhteet on luotava sellaisiksi, että kansalaiset ovat asuinpaikastaan riippumatta mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa. Pelkästään kustannustekijöillä ei voida perustella sitä, että ennakkoäänestyspaikkojen lisääminen ei ole mahdollista. Ennakkoäänestyspaikkoja tulisi olla harvaan asutuillakin seuduilla niin tiheästi, että äänestysoikeuden toteutuminen ei tosiasiallisesti kariudu pitkien etäisyyksien tai hankalien kulkuyhteyksien takia.

Jotta äänestysoikeus myös käytännössä voisi toteutua, ennakkoäänestysmahdollisuus olisi järjestettävä siten, että ennakkoäänestyspaikalle pääsee julkisten liikennevälineiden avulla kohtuullisessa ajassa. Ei ole enää kohtuullista, jos äänestysmatka kestää toista vuorokautta.

OA kiinnitti oikeusministeriön huomiota äänestysoikeuden tehokkaaseen turvaamiseen ja julkisen vallan velvollisuuteen toimia asian edistämiseksi. Hän painotti yhdenvertaisuusperi-

aatteen merkitystä pyrittäessä minimoimaan kansalaisten asuinpaikasta johtuvaa eriarvoisuutta. Tämän kantelun jälkeen oikeusministeriö ilmoittikin ryhtyvänsä toimiin ennakkoäänestysmahdollisuuksien lisäämiseksi harvaan asutuilla seuduilla. Ennakkoäänestyspaikkoja koskeva päätöksenteko ehdotettiin siirrettäväksi valtioneuvostolta kunnille.

OA Lehtimajan päätös 23.8.2001, dnro 600/4/99

Vaalilain muuttamisesta annetulla, 1.5.2002 voimaan tulleella lailla päätöksenteko kotimaan yleisistä ennakkoäänestyspaikoista siirrettiin valtioneuvostolta kunnille. Lain mukaan kunnat päättävät siitä, kuinka monta yleistä ennakkoäänestyspaikkaa kussakin kunnassa on ja missä ne sijaitsevat.

TIEN SULKEMINEN RALLIKILPAILUN YHTEYDESSÄ

Kantelijan asuinpaikkaan johtava yksityistie liittyi paikallistiehen, joka kuului rallikilpailun ajoreittiin ja sen takia suljettaviin tieosuuksiin. Paikallistien sulkemisen johdosta katkaistiin samalla tosiasiallisesti myös hänen asuinpaikkaansa johtava ainoa kulkuyhteys. Paikallistie suljettiin rallin erikoiskokeen vuoksi kilpailupäivänä klo 13.00 – 19.30. Kantelija arvosteli sulkemisluvan antanutta Länsi-Suomen lääninhallitusta ja epäili, että yksityistien hoitokuntaa olisi pitänyt kuulla ennen sulkemisluvan antamista.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Asuinpaikkaan johtavaa liikenneväylää käyttävän liikenteen katkaiseminen tai kulkuoikeuden rajoittaminen merkitsee puuttumista perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen. Moottoriajoneuvojen nopeuskilpailujen vuoksi tapahtuvasta tien sulkemisesta ei saisi aiheutua normaalia elämää mainittavasti haittaavia liikkumisrajoituksia niille henkilöille, jotka asuvat tieosuuden varrella tai joiden ainoa kulkuyhteys asuinpaikkaan sulkemisluvan johdosta tosiasiallisesti katkaistaan, elleivät he ole vapaaehtoisesti suostuneet näihin rajoituksiin. Näihin seikkoihin oli OA:n mielestä kiinnitettävä huomiota myös sovellettaessa tienpitäjien kuulemista koskevaa säännöstä sulkemislupa-asian yhteydessä. Kuulemismenettelyssä saatavilla tiedoilla ja mielipiteillä voi olla merkitystä esimerkiksi lupamääräysten tarpeen ja sisällön kannalta.

Tämän vuoksi tieliikenneasetuksen 51 §:n 1 momentin säännöstä tienpitäjän kuulemisesta tulisi tulkita riittävän laajasti. Myös sellaisten kilpailureittiin kuulumattomien teiden tienpitäjiä, joilta johtava ainoa kulkuyhteys sulkemisluvan johdosta tosiasiallisesti katkaistaan, tulisi kuulla ennen lupa-asian ratkaisemista. Luonnollisesti lupaviranomaisella pitäisi tällöin olla tieto niistä kilpailureittiin kuulumattomista tieosuuksista, joiden tienpitäjiä on mainitulla perusteella tarpeen kuulla. Tässä tapauksessa lääninhallitus ei ollut tiennyt kantelussa tarkoitetun yksityistien sijaintia kilpailureittiin nähden. Lupamenettelyä tulisikin OA:n mielestä kehittää siten, että lupaviranomainen vastedes saa tai hankkii tältä osin riittävän selvityksen.

Sulkemislupaa harkittaessa on oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon muun muassa liikenneturvallisuusnäkökohdat ja luvan perusteella tilapäisesti suljettavan tieosuuden varrella asuvien sekä tien vakituisten käyttäjien oikeudet. Myös siihen tulee kiinnittää huomiota, miten nuo oikeudet ovat turvattavissa asettamalla lupaan ehtoja. Jos luvan oikeudelliset edellytykset muuten täyttyvät, lupahakemus voidaan hyväksyä ja lupa myöntää, vaikka joku tai jotkut

kuultavat olisivatkin ilmoittaneet vastustavansa luvan myöntämistä.

Tässä tapauksessa kilpailun järjestäjän oli lupamääräyksen mukaan varattava suljettujen tieosuuksien varrella asuville ja asioiville vapaa kulkuoikeus kohtuullisen lyhyessä ajassa ja viimeistään puolen tunnin kuluessa kulkutarpeen esittämisestä. Määräyksellä oli sinänsä tarkoitettu turvata myös muiden kuin itse kilpailureitin varrella asuvien kulkumahdollisuudet. Kilpailun järjestäjä oli toiminut lupaehdon mukaisesti myös kantelussa tarkoitetun yksityistien osalta.

OA katsoi, ettei lääninhallitus ollut menetellyt sulkemislupa-asiassa lainvastaisesti, mutta saattoi kuitenkin lääninhallituksen tietoon käsityksensä tienpitäjän kuulemista koskevan säännöksen tulkinnasta. Hän esitti samalla sisäasiainministeriölle, että ministeriö selvittäisi sulkemislupa-asioissa noudatettavaa kuulemismenettelyä ja harkitsisi sen kehittämistä siten, että kaikilla asianosaisiksi katsottavilla olisi mahdollisuus tulla kuulluiksi ja lausua mielipiteensä ennen luvan myöntämistä. Tienpitäjien kuulemisen lisäksi oli tarpeen selvittää ainakin suljettavan tieosuuden varrella asuvien sekä tieosuutta ainoana kulkuyhteytenä asunnolleen tarvitsevien henkilöiden mahdollisuudet tulla kuulluiksi.

OA pyysi sisäasiainministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin edellä mainitut näkökohdat olivat mahdollisesti antaneet aiheen ja mitä kehitystä asiassa muutoin oli tapahtunut.

OA Lehtimajan kirje 24.8.2001, dnro 2457/4/99

Asia ja sen vaatimat toimenpiteet ovat edelleen sisäasiainministeriössä selvitettävänä. Ministeriö on luvannut antaa selvityksen 30.9.2002 mennessä.

SUOMEN ULKOMAANEDUSTUSTOJEN TIETOPALVELU

Sanomalehdessä julkaistussa mielipidekirjoituksessa arvosteltiin Suomen Budapestin suurlähetystön menettelyä suomalaisyritysten yhteystietojen saamista koskevassa asiassa. Kirjoituksen mukaan lista yhteystiedoista oli maksanut pyytäjille 1 000 markkaa. Kirjoittaja epäili, että ”julkisilla tiedoilla tehdään kauppaa”.

OA Lehtimaja otti omana aloitteena tutkittavaksi, miten ja minkälaisin ehdoin lehtikirjoituksessa mainittuja ja vastaavia tietoja yleensä annetaan niitä pyytäville yksityishenkilöille Suomen ulkomaanedustustoista ja vaihteleeko käytäntö eri edustustoissa. OA pyysi ulkoasiainministeriötä lausumaan käsityksensä myös siitä, onko tietojen saatavuus sopusoinnussa viranomaisten julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaissa) mainittujen, viranomaisten aktiivista tiedontarjontaa ja hyvää tiedonhallintatapaa koskevien velvoitteiden kanssa.

Ulkoasiainministeriön mukaan lehtikirjoituksessa mainitussa tapauksessa oli ollut kysymys Finpron eikä suurlähetystön itsensä myymistä tiedoista. Suomen kannalta kiinnostavilla markkinoilla yritystemme viennin ja kansainvälistymisen edistäminen on uskottu Finprolle, entiselle Ulkomaankauppaliitolle. Vaikka Finpron vientikeskukset useimmiten toimivatkin suurlähetystöjen tiloissa, ne ovat itsenäisiä ja toimivat omilla säännöillään. Vientikeskus perii maksun palveluistaan ja kattaa näin osan kustannuksistaan. Sitä vastoin ulkomaanedustustot antavat yksityisille pyydettäessä yleensä maksutta tietoja mm. yrityksistä, virastoista ja muista yhteisöistä. Ministeriö katsoi kuitenkin, että tällaisiin ”ulkopuolisilta tahoilta” saatuihin tietoihin ei voida soveltaa julkisuuslain säännöksiä hyvästä tiedonhallintavasta.

OA lausui kannanottonaan seuraavan.

Julkisuuslakiin ei sisälly ulkoasiainministeriön väittämää soveltamisalan rajoitusta. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös se, että hallinnon asiakkaille tehdään selväksi, mikä tieto on maksullista ja millä perusteella. Budapestin suurlähetystössä tapahtunut väärinkäsitys oli saattanut aiheutua juuri siitä, ettei asiakasta ollut riittävän selkeästi informoitu pyydetyn tiedon maksullisuuden perusteista. Tämä olisi erityisen tärkeätä silloin, kun tietoa jaetaan samanaikaisesti sekä ulkoasiainhallinnon että Finpron taholta.

Suomen ulkomaanedustustojen ja vientikeskusten suhteesta ulkopuolisille välittyvä kuva ei vaikuta muutoinkaan selvältä. Myös ulkoasiainhallintolain esitöissä on ulkoasiainhallinnon ja Finpron suhdetta pidetty monimutkaisena. Finpro toimii Suomen ulkomaanedustustoista hallinnollisesti erillisenä yksityisoikeudellisena yhdistyksenä, mutta samalla kuitenkin Finpron henkilökunta voi olla osa Suomen ulkomaanedustuston henkilökuntaa. Ulkomaanedustusto ja sen henkilökunta ovat kansainvälisoikeudellisesti eri asia kuin valtion hallinto-organisaation kannalta. Ulkopuoliset henkilöt eivät toimi palvelussuhteessa ulkoasiainhallintoon eivätkä siten ole ulkoasiainministeriön ohjauksessa ja valvonnassa eikä edustuston päällikkö ole heidän esimiehensä. Ulkoasiainhallintolain esitöissä on painotettu sitä, että tällaiset järjestelyt tulisi toteuttaa ”hallinnollisesti selkeällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla”.

OA kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota hyvän tiedonhallintatavan tärkeyteen ulkomaanedustustojen tietopalveluja kehitettäessä. Edelleen hän totesi, että Finpron ja Suomen ulkomaanedustustojen välistä suhdetta ja työnjakoa pitäisi selkeyttää. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, että julkisten palvelujen laatu ei saa huonontua, vaikka niitä siirretäänkin yksityisten hoidettavaksi.

OA Lehtimajan päätös 22.10.2001, dnro 511/2/01

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 21.12.2000 toimikunnan arvioimaan viennin ja kansainvälistymisen edistämistä. Toimikunta sai työnsä valmiiksi 30.9.2001. Kansainvälistymisen ja viennin edistämisen kansallisen strategian laatimiseksi asetettiin 11.2.2002 uusi Vientifooruminiminen toimikunta.

REKISTERIVIRANOMAISEN VALVONTA- JA TUTKIMISVELVOLLISUUS

Kantelija katsoi Patentti- ja rekisterihallituksen menetelleen virheellisesti, kun se oli rekisteröinyt erään asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen sisältyvään lunastuslausekkeeseen tehdyn muutoksen. Eri oikeusasteet olivat rekisteröimisen jälkeen käydyssä, osakkeiden lunastamista koskeneessa oikeudenkäynnissä todenneet muutetun lunastuslausekkeen asunto-osakeyhtiölain pakottavien säännösten vastaiseksi ja siten tehottomaksi, koska siinä ei ollut määräystä lunastushinnan suorittamisen määräajasta yhtiön käyttäessä lunastusoikeuttaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiassa on kysymys kaupparekisteriä pitävälle Patentti- ja rekisterihallitukselle tehtäviin rekisteri-ilmoituksiin kohdistuvasta valvonta- ja tutkimisvelvollisuudesta. Tämä velvollisuus liittyy läheisesti kaupparekisterin julkiseen luotettavuuteen, josta säädetään kaupparekisterilain 26 §:ssä. Kolmansilla henkilöillä on oikeus luottaa rekisteristä ilmenevien tietojen oikeellisuuteen. Tämä koskee sekä sitä, vastaavatko rekisteriin merkityt tiedot tosiasioita, että sitä, ovatko

tehdyt merkinnät myös aineellisoikeudellisesti oikeita eli voimassa olevien säännösten mukaisia.

Tässä asiassa oli riidatonta, että kaupparekisteriin tehty merkintä oli sinänsä vastannut tosiasioita eli asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksen yhtiöjärjestyksen muuttamisesta tekemää päätöstä. Tuomioistuimet olivat kuitenkin katsoneet, että tämä merkintä oli ollut lainvastaisella tavalla puutteellinen ja sen vuoksi tehoton.

Kaupparekisterilaissa olevat säännökset kaupparekisteriviranomaisten valvonta- ja tutkimisvelvollisuudesta ovat yleisluontoisia. Lain esitöiden perusteella valvonta- ja tutkimisvelvollisuuteen kuuluu myös rekisteri-ilmoituksen lainmukaisuuden tutkiminen. Merkittävin säännös tältä osin on kaupparekisterilain 21 §, joka koskee ”puutteellisia” ilmoituksia tai sellaisia ilmoituksia, joiden osalta rekisteriviranomainen ”havaitsee muun esteen rekisteröimiselle”. Rekisteröiminen on evättävä, jos esimerkiksi yhtiöjärjestystä ei ole laadittu lain säännösten mukaisesti. Kaupparekisteriasetuksen 25 §:ssä on nimenomaan todettu, että rekisteriviranomanomaisella on oikeus vaatia ilmoituksen antajalta selvitystä myös ilmoituksen lainmukaisuudesta.

Patentti- ja rekisterihallituksen antamassa selvityksessä katsottiin, ettei rekisteri-ilmoituksen lainmukaisuutta koskevaa valvontavelvollisuutta ollut tässä tapauksessa laiminlyöty, vaikka rekisteröity lunastuslauseke olikin sittemmin oikeudenkäynnissä todettu osakeyhtiölain pakottavien säännösten vastaiseksi ja siten tehottomaksi. OA oli samaa mieltä siitä, että rekisteriviranomaiselle kuuluva velvollisuus valvoa ja tutkia rekisteri-ilmoitusten lainmukaisuutta rajoittui käytännössä selkeästi lainvastaisten merkintöjen torjumiseen. On kyseenalaista, onko rekisteriviranomaisella yhtiöjärjestyksen laillisuuden kannalta tulkinnanvaraisissa tilanteissa edes mahdollisuutta jättää ilmoitusta rekisteröimättä vastoin hakijan tahtoa. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa on tuomioistuinten asiana ratkaista, mitä kulloinkin on pidettävä voimassa olevan lain mukaisena. Rekisterimerkinnän julkinen luotettavuus ei tarkoita sitä, etteikö merkinnän lainmukaisuutta voitaisi tuomioistuimessa riitauttaa.

Lunastuslauseke oli tässä tapauksessa ollut maksun suorittamisen ajankohdan osalta tulkinnanvarainen. Ilmoituksensa mukaan Patentti- ja rekisterihallitus oli havainnut tämän tulkinnanvaraisuuden. Ei ollut kuitenkaan perusteita katsoa, että Patentti- ja rekisterihallitus olisi yhtiöjärjestyksen muutoksen kaupparekisteriin merkitessään ylittänyt sille asiassa kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Pelkästään se seikka, että tuomioistuimet olivat myöhemmin arvioineet lunastuslausekkeen lainmukaisuutta toisella tavalla kuin rekisteriviranomainen, ei automaattisesti tehnyt Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä lainvastaiseksi. Myös Patentti- ja rekisterihallituksen omaksuma tulkinta oli ollut mahdollinen.

Hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin myös viranomaisten neuvonta- ja palveluvelvollisuus. Tämä olisi edellyttänyt, että Patentti- ja rekisterihallitus olisi ennen yhtiöjärjestyksen muutoksen rekisteröintiä kiinnittänyt hakijan huomiota lunastuslausekkeen tulkinnanvaraisuuteen ja siitä mahdollisesti aiheutuviin ongelmiin sekä varannut hakijalle tarvittaessa tilaisuuden yhtiöjärjestyksen muuttamiseen ennen sen rekisteröintiä. OA saattoi tämän käsityksensä hyvän hallinnon mukaisesta neuvonta- ja palveluvelvollisuudesta Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon vastaisen varalle.

OA Lehtimajan päätös 24.10.2001, dnro 2364/4/00

ENERGIAMARKKINAVIRASTON KÄSITTELYAJAT

Kantelija arvosteli Energiamarkkinavirastoa siitä, että hänen kesämökkitonttinsa sähkön liittymismaksun kohtuullisuutta koskeneen valitusasian käsittely oli viivästynyt. Kantelija oli jo maaliskuussa 1997 saattanut asian ensin kuluttajavalituslautakunnan käsiteltäväksi, joka oli tammikuussa 1999 siirtänyt asian Energiamarkkinavirastolle (tuolloin Sähkömarkkinakeskukselle). Energiamarkkinavirasto antoi asiassa päätöksen vasta tämän kantelun tultua vireille eli syyskuussa 2001.

Energiamarkkinavirasto viittasi siihen, että virasto oli perustettu vasta vuonna 1995. Tämän vuoksi useat sen ratkaisuista olivat olleet ennakkopäätöksen luonteisia, mistä syystä käsittelyajat olivat usein venyneet. Energiamarkkinavirasto totesi joutuneensa keskittämään huomionsa kysymyksiin, jotka olivat olleet keskeisiä vapaiden sähkömarkkinoiden toimivuuden kannalta ja koskeneet kotitalouksien kohtuuhintaista sähkön saantia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan asian yli kahden ja puolen vuoden käsittelyaika Energiamarkkinavirastossa tuntui kohtuuttoman pitkältä. Asian käsittelyssä ei ollut pysytty virastoa koskevan tulossopimuksen asettamissa tavoitteissa. OA hyväksyi periaatteessa Energiamarkkinaviraston näkemyksen, että kaikki asiat eivät olleet samanarvoisia ja että asioita oli voitava asettaa myös kiireellisyysjärjestykseen. Kantelijan kesämökkitontin sähkön hinnoittelua koskenut asia ei ehkä ollut samalla tavalla kiireellinen kuin vastaava hinnoittelu sellaisella kiinteistöllä, jolla asutaan vakinaisesti. Kantelija oli kuitenkin monta kertaa tiedustellut asiansa edistymistä. Hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen mukaan olisi käsittelyajasta ainakin tullut antaa asiakkaalle tarpeellisia väliaikatietoja sekä ilmoittaa myös ne syyt, joiden vuoksi Energiamarkkinavirasto joutui asettamaan asioita kiireellisyysjärjestykseen.

OA katsoi, ettei Energiamarkkinavirasto ollut syyllistynyt asian käsittelyssä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun aiheettomaan viivytykseen. Hän korosti kuitenkin, että kaikissa asioissa tuli pyrkiä antamaan vastaus kohtuullisessa ajassa, ja kiinnitti vastaisen varalle Energiamarkkinaviraston huomiota asioiden joutuisan käsittelyn tärkeyteen.

Energiamarkkinavirasto toimii kauppa- ja teollisuusministeriön valvonnassa. Ministeriön tehtävänä on luoda Energiamarkkinavirastolle sellaiset toimintaedellytykset, että virasto voi suorittaa sille kuuluvat tehtävät asianmukaisella tavalla. OA kiinnitti myös ministeriön huomiota siihen, että sen tuli seurata tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Energiamarkkinavirastoa hän kehotti ilmoittamaan, mitä kehitystä käsittelyajoissa oli tapahtunut ja mihin toimenpiteisiin asioiden käsittelyn jouduttamiseksi oli mahdollisesti ryhdytty.

OA Lehtimajan päätös 30.10.2001, dnro 1926/4/00

Energiamarkkinavirasto ilmoitti 29.1.2002, että se oli kahtena viime vuotena onnistunut käsittelemään enemmän asioita kuin niitä oli vastaavana aikana tullut vireille. Virasto oli pyrkinyt jouduttamaan tutkittavanaan olleiden asioiden käsittelyä mm. töiden uudelleen järjestelyyn liittyvillä työnjohdollisilla toimenpiteillä sekä henkilöstön ohjauksella ja työmenetelmiä kehittämällä. Tavoitteena oli kehittää toimintaa ja tehostaa asioiden käsittelyä viraston käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

EDUSKUNNAN KIRJASTON KESÄTYÖAIKA

Eduskunnan kirjaston osastosihteerin palatessa heinäkuussa 2000 vuosilomaltaan töihin hän oli havainnut, että kirjaston virkamiesten heinäkuussa noudatettavaa työaikaa oli pidennetty 45 minuutilla. Tällöin hän sai tietää, että eduskunnan kansliatoimikunta oli kevään 2000 palkkaneuvottelujen yhteydessä päättänyt lyhennetyn kesätyöajan poistamisesta osana palkkojen tarkistusta. Korvaukseksi pieni osa eduskunnan henkilökunnasta oli saanut ns. kuoppakorotuksia. Eduskunnan kirjaston hallitus oli päättänyt työajan pidennyksestä varsinaista kokousta pitämättä. Kirjaston osalta asiassa oli kuultu vain kahta kirjaston henkilökunnan edustajaa sekä eduskunnan hallintojohtajaa, jotka kaikki olivat itse saaneet kuoppakorotuksen. Kantelija epäili, ettei eduskunnan kirjaston johto ollut menetellyt laillisesti.

Kantelun johdosta hankitusta selvityksestä ilmeni, että eduskunnan kansliatoimikunta oli juuri ennen juhannusta 2000 hyväksynyt palkkaneuvottelijoiden ja henkilökuntayhdistysten saavuttaman neuvottelutuloksen palkankorotuksiin varatun järjestelyvaran käyttämisestä 1.7.2000 alkaen. Esitykseen oli sisältynyt palkan tarkistuksia sekä eräitä työaikajärjestelyjä. Myöhään samana iltapäivänä eduskunnan kirjastoon oli saapunut asiasta virallinen lausuntopyyntö. Ylikirjastonhoitajan sijainen oli ollut lausuntopyynnön johdosta yhteydessä kirjaston hallituksen puheenjohtajaan sekä niihin jäseniin, jotka olivat tuolloin tavoitettavissa. Oli sovittu, että kirjastossa luovuttaisiin heinäkuun lyhyemmästä työajasta jo kesällä 2000. Jollei näin olisi menetelty, palkantarkistuksia koskeva sopimus olisi rauennut kirjaston osalta. Yhteistoimintaohjeiden mukainen henkilökunnan kokous oli päätetty järjestää vasta kesälomakauden jälkeen. Kokous oli pidetty 1.9.2000 ja siinä oli palkkaneuvottelijoiden ja henkilöstöjärjestöjen neuvottelutulos hyväksytty yksimielisesti.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Oikeusasiamiehen toimivalta

Eduskunnan kirjaston virkamiehet kuuluvat perustuslain 109 §:n nojalla eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Kirjaston hallituksen jäsenten osalta on otettava huomioon, että kansanedustajat on edustajantoimessaan nimenomaisesti jätetty rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle eikä edustajantoimen hoitaminen ole myöskään perustuslain 109 §:ssä tarkoitettu julkinen tehtävä. Näin ollen kansanedustajat eivät voi edustajantointa hoitaessaan kuulua oikeusasiamiehen valvontavaltaan. OA:n käsityksen mukaan myös eduskunnan kirjaston hallituksen jäsenyys oli kansanedustajalle edustajantoimen hoitamista. Vaikka kirjaston hallitukseen lain mukaan kuuluukin myös muita jäseniä kuin kansanedustajia, olennaista oli OA:n mielestä se, että kirjaston hallituksen kansanedustajakiintiöön voi kuulua vain kansanedustajia. Yksittäinen kansanedustaja ei voi siten eduskunnan kirjaston hallituksen jäsenen tehtävää hoitaessaan kuulua oikeusasiamiehen valvontavaltaan, päinvastoin kuin eduskunnan ulkopuoliset henkilöt vastaavaa tehtävää hoitaessaan.

Kirjaston johdon menettely

Ylikirjastonhoitajan sijainen oli menetellyt asiassa ylikirjastonhoitajalta ja kirjaston hallituksen puheenjohtajalta, varapuheenjohtajalta sekä muilta tuolloin tavoitetuilta hallituksen jäseniltä saamansa yksimielisen kannanoton mukaisesti. Vaikkakaan kesätyöajasta luopumista ei ehkä voitu pitää tyypillisesti ns. juoksevana asiana, se oli tässä poikkeuksellisessa tilanteessa

ollut joka tapauksessa kiireinen asia, joten perusteet asian välittömälle ratkaisemiselle olivat olemassa. Kirjaston johdon menettelyä ei tältä osin voitu pitää lain tai annettujen määräysten vastaisena.

Sen sijaan henkilöstön kuulemisen osalta ylikirjastonhoitajan sijaisen menettelyä voitiin arvostella. Säännöllisen työajan aloittamisen ja lopettamisen samoin kuin lepo- ja ruokailutaukojen ajankohdat kuuluvat yhteistoimintamenettelyn piiriin. Lyhyemmästä kesätyöajasta luopuminen oli koskenut kirjaston henkilöstöä yleisesti. Se oli siten ollut sellainen yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluva asia, joka yhteistoimintaohjeiden mukaan piti käsitellä yhteistoimintakokouksessa. Ylikirjastonhoitajan sijaisen olisi OA:n mielestä ollut syytä kutsua kirjaston henkilökunnan kokous koolle jo kesäkuussa ennen kuin kirjaston hallituksen edustajat päättivät luopua kesätyöajasta heinäkuun 2000 osalta. Tällöin ainakin niillä työntekijöillä, jotka eivät vielä olleet lähteneet kesälomalle, olisi ollut tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Nyt oli ennen päätöksentekoa kuultu ainoastaan kahta henkilöstön edustajaa, jotka kumpikin olivat itse saaneet samassa yhteydessä palkankorotuksen. Jos henkilökunnan kokous olisi pidetty heti, ei olisi syntynyt myöskään jääviysepäilyjä asiassa kuultuja henkilöstön edustajia kohtaan. OA saattoi eduskunnan ylikirjastonhoitajan sijaisen tietoon käsityksensä yhteistoimintaohjeiden oikeasta soveltamisesta.

OA Lehtimajan päätös 22.11.2001, dnro 1579/4/00

VIRKAMIEHEN LAUSUNTO TIEDOTUSVÄLINEILLE

Kuluttajaviraston lakimies oli antanut lehtihaastattelun, jonka aiheena oli ns. verkkokauppa eli internetin välityksellä tapahtuva kaupankäynti. Haastattelussa todettiin, että verkkokaupassa toimivien yritysten kuluttajille suuntaama informaatio oli usein puutteellista, erityisesti toimitusehtojen osalta. Esimerkkinä lakimies viittasi tietyn nimeltä mainitsemansa yrityksen verkkosivuilla olevaan aineistoon, jota hän piti erityisen puutteellisena: *”Nettisivut ovat järkyttävää katsottavaa. Vasta avatusta (verkkokaupasta) sai kissojen ja koirien kanssa etsiä toimitusehtoja. Löytyihän sieltä lopulta kolme riviä”*. Yritys kanteli oikeusasiamiehelle katsoen, että haastattelulausunto oli harhaanjohtava ja oli aiheuttanut yritykselle vahinkoa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Sananvapaus on perustuslaissa turvattu perusoikeus, joka kuuluu myös virkamiehille. Virkamiehen sananvapauden käyttöä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon valtion virkamieslain säännös, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Hänen on myös noudatettava yhdenvertaisuuden, suhteellisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita.

Lakimiehen antama lausunto ei ollut tässä tapauksessa perätön, mutta se oli sävyltään ivallinen ja kärjistetty. Virkamieheltä ei voida kieltää värikästäkään kielenkäyttöä, mutta tällöin on otettava huomioon ja ennakoitava myös väärinkäsitysten mahdollisuus. Lakimies oli jälkeenpäin todennut, että tässä tapauksessa yrityksen nimeä ei ollut tarkoitettu julkaistavaksi vaan se oli mainittu ainoastaan taustatietona toimittajan käyttöön. OA:n mielestä lakimiehen olisi kuitenkin ollut syytä selvästi kertoa tämä toimittajalle jo haastattelutilanteessa sekä tarvittaessa pyytää haastatteluteksti tarkastettavaksi.

Tämä yleinen huolellisuusvelvollisuus perustuu valtion virkamieslakiin. Mitä itse haastattelun sisältöön tulee, virkamies ei voi siirtää omaa virkavastuutaan tiedotusvälineen edustajalle (ks. OA:n kertomus v. 1996, s. 121).

Periaatteessa kuluttajaviranomaisten on voitava julkisesti arvostella myös yksittäisiä yrityksiä, jos nämä eivät noudata lakia. Arvostelun on kuitenkin oltava asiallista ja viranomaisen on tällöin otettava huomioon kielteisen julkisuuden vaikutus elinkeinonharjoittajan toimintaan. Arvostelun tulee olla oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun ja sen merkitykseen kuluttajille sekä yrityksen markkina-asemaan. Viittaaminen yksittäiseen nimeltä mainittuun yritykseen ”varoittavana esimerkkinä” saattaa olla arveluttavaa myös yhdenvertaisuuden kannalta, jollei tällaiselle menettelylle ole hyväksyttävää perustetta.

OA:n mielestä yrityksen nimeltä mainitseminen tässä haastattelussa oli ollut aiheetonta siitäkin huolimatta, että yrityksen kuluttajille suuntaamassa aineistossa oli ilmeisesti ollut puutteita. Tämän vuoksi hän katsoi lakimiehen menetelleen varomattomasti. OA saattoi tämän käsityksensä lakimiehen tietoon.

OA Lehtimajan päätös 18.12.2001, dnro 586/4/00

VIRKAMIEHEN EPÄILTYJEN VÄÄRINKÄYTÖSTEN SELVITTÄMINEN

Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun entinen piirijohtaja arvosteli ministeriötä siitä, ettei se ollut ryhtynyt minkäänlaisiin ”kurinpito- tai rankaisutoimiin” ministeriön alaisen piiritoimiston yritystutkijan suhteen, vaikka tämä oli myöntänyt tehneensä useita ministeriön asiakasyritysten kustantamia ulkomaanmatkoja. Yritystutkija oli tehnyt mm. neljän päivän matkan Kölniin elintarvikemessuille erään yhtiön maksaessa matkan ja majoituksen yhteensä 4 300 markalla. Messuilla oli esitelty mm. perunankuorimiskoneita, joiden kehittämistä varten ministeriö oli myöntänyt yhtiölle avustusta.

Ministeriö myönsi, ettei yritystutkija ollut ulkopuolisten kustantamista virkamatkoista annettujen ohjeiden edellyttämin tavoin siirtänyt kysymystä Kölnin matkalle osallistumisesta viraston johdon päätettäväksi. Tästä huolimatta matka olisi tietyin edellytyksin voinut olla ”toteuttamiskelpoinen”, koska se oli liittynyt yritystutkijan tehtäviin ja auttanut häntä niiden hoitamisessa. Ministeriö viittasi eräissä muissa asioissa annettuihin tuomioistuinratkaisuihin, jotka ministeriön mielestä osoittivat, että tuomitsemiskynnys tämäntyyppisissä asioissa oli huomattavan korkea. Ministeriö korosti olevan virkamiesten oikeusturvan mukaista, että esitutkintapyyntö tehtiin ainoastaan silloin, kun oli ”todenmukaista” olettaa myös syyttämis- ja tuomitsemiskynnyksen ylittyvän.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Käytettävissä olevan aineiston valossa ei ollut jälkikäteen riittäviä perusteita katsoa, että esitutkintakynnys olisi Kölnin matkan osalta varmuudella ylittynyt tai että ministeriö olisi tältä osin käyttänyt väärin sille kuuluvaa harkintavaltaa päättäessään olla tekemättä asiassa rikosilmoitusta. Ministeriön hankkimien selvitysten perusteella ei kuitenkaan ollut myöskään pystytty luotettavasti poissulkemaan sitä mahdollisuutta, että yritystutkija olisi matkan vastaanottaessaan syyllistynyt johonkin virkarikokseen. Tämän vuoksi ministeriön olisi OA:n mielestä pitänyt hankkia vielä lisäselvitystä ennen lopullisen kannan ottamista asiaan. Tämä olisi voinut tapahtua esimerkiksi lähettämällä yritystutkijalle yksilöity lisäselvityspyyntö. Ainakin mat-

kan todellinen luonne eli se, missä määrin matkaan oli sisältynyt esimerkiksi ns. turistiohjelmaa, olisi voitu paremmin selvittää. Yritystutkija ei ollut antamissaan selvityksissä selostanut matkan ohjelmaa. Asian perusteellisempaa selvittämistä olisi puoltanut myös se, ettei yritystutkija ollut ministeriönkään mielestä menetellyt annettujen ohjeiden mukaisesti. Lisäselvityksen saamisen jälkeen ministeriöllä olisi ollut paremmat edellytykset harkita tarvittavia jatkotoimenpiteitä, esimerkiksi esitutkintapyynnön tekemistä poliisille. Nyt ministeriö oli jo asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa ja melko ylimalkaisen selvityksen perusteella päätynyt siihen, ettei yritystutkijan Kölnin matkan osalta ollut syytä edes epäillä virkarikosta.

OA:n mielestä kynnys esitutkintapyynnön tekemiseen ei saisi olla liian korkea silloin, kun kysymys on virkamiehen epäillystä väärinkäytöksestä. Sille seikalle, että tutkintapyynnöstä aiheutuu haittaa sen kohteena olevalle virkamiehelle, ei voida asiaa harkittaessa antaa kovin suurta painoa. Oikeusvaltiossa on tärkeätä, että virkamiesten epäillyt väärinkäytökset selvitetään perusteellisesti. Kysymys on viime kädessä viranomaisten toiminnan asianmukaisuutta ja julkisen vallankäytön kontrollia kohtaan tunnettavan luottamuksen ylläpitämisestä. Virkamiesten puolueettomuuteen kohdistuvat vaatimukset ovat viime aikoina tiukentuneet. OA saattoi virkamiesten epäiltyjen väärinkäytösten asianmukaisesta selvittämisestä esittämänsä näkökohdat kauppa- ja teollisuusministeriön tietoon vastaisen varalle.

OA Lehtimajan päätös 28.12.2001, dnro 2119/4/99

Liite 1

KANSLIAN HENKILÖKUNTA VUONNA 2001

Kansliapäällikkö,	
määräaikainen	Rautio, Ilkka, VT (1.1. - 30.9.) Kuopus, Jorma, dosentti, OTT, VT (1.10. alkaen)
Esittelijäneuvokset	Kuopus, Jorma, dosentti, OTT, VT (vv. 1.10. alkaen) Kallio, Eero, VT Marttunen, Raino, VT Haapkylä, Lea, VT (1.9. alkaen)
Esittelijäneuvos,	
määräaikainen	Haapkylä, Lea, VT (1.1. - 31.8.) Åström, Henrik, VT (1.10. alkaen)
Vanhemmat	
oikeusasiamiehensihteerit	Haapkylä, Lea, VT (vv.) Åström, Henrik, VT (vv. 1.10. alkaen) Ojala, Harri, VT Länsisyrjä, Riitta, VT Hännikäinen, Erkki, OTK Tamminen, Mirja, VT
Vanhemmat	
oikeusasiamiehensihteerit,	
määräaikaiset	Muukkonen, Kari, VT (1.10. alkaen) Haapaniemi, Pekka, VT Leskinen, Marja, VT (1.1. -31.7.)
Oikeusasiamiehensihteerit	Muukkonen, Kari, VT (vv. 1.10. alkaen) Paavola, Maija-Leena, VT vv. Tanttinen-Laakkonen, Kaija, OTK Linnakangas, Aila, OTK, VTK vv. Haapamäki, Juha, VT Aantaa, Tuula, VT

Oikeusasiamiehensihteerit,	
määräaikaiset	Verronen, Minna, VT
	Toivola, Jouni, OTK
	Päivänsalo, Pekka, VT
	Kurki-Suonio, Kirsti, OTT
Ylimääräiset lakimiesesittelijät,	
määräaikaiset	Pirjola, Jari, OTL, FM
	Niemelä, Juha, VT (1.2. alkaen)
	Helenius, Airi, OTK (15.5. alkaen)
	Stoor, Håkan, OTL, VT (1.9. alkaen)
	Sintonen, Harri, OTK (1.9. alkaen)
	Kajosmaa, Kimmo, OTL, VT (1.11. alkaen)
	Lindström, Ulla-Maija, OTK (15.10. alkaen)
	Meincke, Nina, OTL, VT (1.1. – 31.8.)
	Rita, Anu, VT (1.1. – 21.10.)
	Räty, Tapio, OTK (1.2. – 30.4.)
Neuvontalakimiehet,	
määräaikaiset	Wirta, Pia, OTK (19.2. alkaen)
	Rautanen, Marja-Liisa, VT (10.9. alkaen)
Tiedottaja	Helkama, Ilta, FK vv.
Tiedottaja,	
määräaikainen	Ahola, Päivi (1.1. – 14.4.)
	Merisaari, Anne, oik. yo, kasv. yo. (15.4. alkaen)
Tarkastajat	Huttunen, Kari
	Geisor-Goman, Astrid, OTK vv.
Tarkastaja,	
määräaikainen	Holman, Kristian, HTK (1.3. alkaen)
Notaarit	Kerrman, Raili, VN
	Rahko, Helena, HN
	Koskiniemi, Taru, HN

Notaari,	
määräaikainen	Rosenstedt, Eeva-Maria, VN
Arkistonhoitaja	Pärssinen, Marja-Liisa, VN
Kirjaaja	Keinänen, Liisa
Apulaiskirjaaja	Kataja, Helena
Osastosihteerit	Ahola, Päivi (vv. 1.1. – 14.4.) Rosenstedt, Eeva-Maria, VN vv. Karhu, Päivi
Toimistosihteerit	Helin, Leena Stern, Mervi Raahenmaa, Arja (1.11. alkaen) Bärlund, Kirsti (1.1. – 30.9.)
Toimistosihteerit,	
määräaikaiset	Hed, Niina (1.2. alkaen) Salminen, Virpi (1.5. alkaen) Raahenmaa, Arja (15.8. – 31.10.)

Kertomusvuoden aikana on ollut määräaikaisessa virkasuhteessa myös sivutoimisia lakimiesesittelijöitä, jotka ovat hoitaneet eripituisia aikoja heille määrättyjä tehtäviä tuntikorvausta vastaan.

Haaranen, Merja, lakimies, OTK
Iivonen, Eija, käräjätuomari, VT (1.1. – 7.9.)
Jussila, Reima, oikeussihteeri, VT (1.2. – 31.3.)
Linnakangas, Aila, hallintosihteeri, OTK, VTK (1.4. – 31.12.)
Paavola, Maija-Leena, eduskuntasihteeri, VT (1.4. – 30.6.)
Pölönen, Pasi, OTL (1.1. – 31.3.)
Räty, Tapio, lakimies, OTK (1.5. – 31.12.)
Sundberg, Tuija, lakimies, OTK
Sunnari, Terhi, esittelijä, VT (1.4. – 31.12.)
Ulvinen, Jyrki, vakuutussihteeri, VT

Sivutoimisista esittelijöistä Paavola ja Linnakangas ovat kanslian vakinaisia oikeusasiamiehensihteereitä, jotka ovat kertomusvuonna olleet päätoimestaan virkavapaana muun viran hoitamista varten.

Liite 2

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

LAUSUNNOT

22.2.2001 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 421/5/01) luonnoksesta tiedonsaantia sekä osallistumis-, muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisen vaatimaksi lainsäädännöksi (OA Lehtimaja)

12.3.2001 Lausunto valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisyksikölle (dnro 588/5/01) luonnoksesta suosituksekseksi valtionhallinnon salauskäytännöksi (AOA Paunio)

15.3.2001 Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle (dnro 338/5/01) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (AOA Paunio)

16.3.2001 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 548/5/01) säilössäpitoa selvittäneen työryhmän muistiosta (AOA Jonkka)

23.4.2001 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 374/5/01) työryhmän ehdotuksesta lähestymiskieltolain täydentämiseksi (AOA Paunio)

2.5.2001 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 749/5/01) tuomarikoulutustoimikunnan mietinnöstä (2000:5) "Pätevöityminen tuomarin ammattiin ja tuomariyhteisön kehitys" (OA Lehtimaja)

29.5.2001 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 969/5/01) rotusyrjinnän poistamista koskevan YK:n yleissopimuksen Suomen 16. määräaikaisraportin valmistelua varten (OA Lehtimaja)

8.6.2001 Lausunto oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle (dnro 1335/5/01) seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista selvittäneen toimikunnan mietinnöstä (2001:2) (AOA Jonkka)

21.6.2001 Lausunto opetusministeriölle (dnro 1164/5/01) uskonnonvapauskomitean mietinnöstä (2001:1) (AOA Paunio)

31.8.2001 Lausunto Pääesikunnalle (dnro 1645/5/01) sotilasrikosten esitutkintaa koskevasta pysyväisohjeluonnoksesta (OA Lehtimaja)

6.9.2001 Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle (dnro 1551/5/01) sosiaalihuollon ammatinharjoittamistyöryhmän muistiosta (AOA Paunio)

1.11.2001	Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1710/5/01) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (OA Lehtimaja)
9.11.2001	Lausunto sisäasiainministeriön poliisiosastolle (dnro 2610/5/01) luonnoksesta hallituksen esitykseksi pidätettyjen ja kiinniotettujen kohtelua koskevaksi lainsäädännöksi (AOA Rautio)
13.11.2001	Lausunto oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle (dnro 1982/5/01) Vankeusrangaistuskomitean mietinnöstä (2001:6) (AOA Rautio)
29.11.2001	Lausunto sisäasiainministeriön poliisiosastolle (dnro 2804/5/01) paikallispoliisin ulkoisen tiedottamisen kehittämishankkeen loppuraportista (AOA Rautio)
5.12.2001	Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2452/5/01) kielilakikomitean mietinnöstä (2001:3) (AOA Paunio)
14.12.2001	Lausunto valtioneuvoston kanslialle (dnro 2762/5/01) sinettityöryhmän muistiosta (VNK 2001/12) (OA Lehtimaja)
31.12.2001	Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2278/5/01) luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (OA Lehtimaja)
31.12.2001	Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 2864/5/01) ulkomaalaislakityöryhmän mietinnöstä (12/2001) (OA Lehtimaja)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

AOA *Jonkka* oli 14.2.2001 perustuslakivaliokunnan kuultavana valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee ehdotusta Schengenin yleissopimuksen rajat ylittävää tarkkailua koskevan 40 artiklan soveltamisalan laajentamiseksi.

OA *Lehtimaja* oli 22.2.2001 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

AOA *Jonkka* oli 27.2.2001 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

AOA *Jonkka* oli 2.3.2001 perustuslakivaliokunnan kuultavana telepakkokeinojen käyttöä koskevan raportointijärjestelmän ongelmista.

AOA *Paunio* oli 20.3.2001 sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä viimeisenä eläkelaitoksena työeläkejärjestelmässä toimivaa eläkelaitosta koskevaksi lainsäädännöksi.

AOA *Jonkka* oli 27.3.2001 lakivaliokunnan kuultavana rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

AOA *Paunio* oli 26.4.2001 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laiksi virallistetusta parisuhteesta.

AOA *Paunio* oli 4.5.2001 työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan kuultavana maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta.

AOA *Paunio* oli 13.9.2001 perustuslakivaliokunnan kuultavana mielenterveyslain muuttamisesta.

OA *Lehtimaja* oli 27.9.2001 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

AOA *Paunio* oli 8.11.2001 sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laeiksi yrittäjien eläkelain 3 §:n, maatalousyrittäjien eläkelain, maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain 7 §:n, työntekijäin eläkelain 19 d §:n ja merimieseläkelain 63 a §:n muuttamisesta.

AOA *Rautio* oli 28.11.2001 perustuslakivaliokunnan kuultavana esityksestä laiksi Eduskunnan oikeusasiamiehestä.

OA *Lehtimaja* oli 4.12.2001 perustuslakivaliokunnan kuultavana Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2000 johdosta.

Liite 3

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

KERTOMUSVUODEN 2001 ASIAT

Käsiteltävänä olleet kantelut, omat aloitteet ja lausuntopyynnöt yhteensä			**4 662**
Vuodelta 1997 siirtyneet asiat		1	
Vuodelta 1998 siirtyneet asiat		55	
Vuodelta 1999 siirtyneet asiat		495	
Vuodelta 2000 siirtyneet asiat		1 045	
Vuonna 2001 vireille tulleet asiat		3 066	
• Kantelut oikeusasiamiehelle	2 442		
• Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	31		
• Oikeusasiamiehen omat aloitteet	38		
• Oikeusasiamieheltä pyydetyt lausunnot ja kuulemiset	58		
• Ns. sekalaiset asiat	497		
Ratkaistut asiat			**2 895**
Kantelut[1]		2 319	
Omat aloitteet		34	
Lausuntopyynnöt ja kuulemiset		53	
Sekalaiset asiat		489	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			**1 767**
Vireillä vuodelta 1998		2	
Vireillä vuodelta 1999		69	
Vireillä vuodelta 2000		507	
Vireillä vuodelta 2001		1 189	
Muut käsitellyt asiat			**169**
Tarkastukset[2]		60	
Kanslian hallintoasiat		109	

[1] Asian tutkittavaksi ottaminen oikeusasiamiehen omasta aloitteesta johtui 2 tapauksessa sanomalehdissä julkaistuista kirjoituksista

[2] Tarkastuspäiviä 39

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2001

Kantelu- ja lausuntoasiat			**2 319**
• Ylimmät		21	
• Sosiaaliviranomaiset		524	
- sosiaalihuolto	230		
- sosiaalivakuutus	294		
• Poliisiviranomaiset		320	
• Tuomioistuimet		210	
- yleiset tuomioistuimet	180		
- erityistuomioistuimet	7		
- hallintotuomioistuimet	23		
• Vankeinhoitoviranomaiset		103	
• Terveydenhuoltoviranomaiset		181	
• Kunnalliset viranomaiset		109	
• Ympäristöviranomaiset		112	
• Veroviranomaiset		100	
• Ulosottoviranomaiset		79	
• Opetusviranomaiset		76	
• Työvoimaviranomaiset		51	
• Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		44	
• Ulkomaalaisviranomaiset		40	
• Sotilasviranomaiset		34	
• Maa- ja metsäviranomaiset		65	
• Syyttäjäviranomaiset		42	
• Kirkolliset viranomaiset		11	
• Muut valvottavat		197	
Omat aloitteet			**34**
• Sosiaaliviranomaiset		10	
- sosiaalihuolto	6		
- sosiaalivakuutus	4		
• Vankeinhoitoviranomaiset		2	
• Sotilasviranomaiset		5	
• Poliisiviranomaiset		6	
• Tuomioistuimet		1	
- yleiset tuomioistuimet	1		
• Terveydenhuoltoviranomaiset		3	
• Työvoimaviranomaiset		2	
• Opetusviranomaiset		1	
• Ulkomaalaisviranomaiset		1	
• Veroviranomaiset		1	
• Muut viranomaiset		2	
Ratkaistut asiat yhteensä			**2 353**

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2001

KANTELUT		2 319
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		
• syyte	1	
• esitys	4	
• huomautus	7	
• käsitys	262	
• käsittelyaikana tapahtunut korjaus	47	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		
• virheellistä menettelyä ei todettu	240	
• ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä	1 132	
Kantelua ei tutkittu, koska		
• ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	93	
• oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	314	
• ei yksilöity	63	
• siirto oikeuskanslerille	15	
• siirto valtakunnansyyttäjälle	12	
• siirto muulle viranomaiselle	5	
• tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	31	
• raukesi muulla perusteella	83	
OMAT ALOITTEET		34
• esitys	3	
• käsitys	14	
• käsittelyaikana tapahtunut korjaus	7	
• lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	3	
• ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä	6	
• vireillä	1	
LAUSUNTO- JA KUULEMISPYYNNÖT		53
MUUT ASIAT		489
RATKAISTUT ASIAT YHTEENSÄ		2 895

ASIAHAKEMISTO

Sivu

Ahvenanmaa

– poliisiviranomaisten soveltamat ohjeet Ahvenanmaalla 128

Ajoneuvohallintokeskus

– hallintomenettelyn sääntelystä ajoneuvojen katsastustoimessa 295

Asiakirja

– työterveyshuollon ja kansanterveystyön potilasrekisterit terveyskeskuksessa 225
– terveystietojen luovuttaminen toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle 219
– asiakirjapyynnön käsittely Kansaneläkelaitoksessa 192
– rakennustarkastajan laatima muistio vesivahinkoasiassa 317
– toimitusasiakirjan antaminen 328
– asiakirjapyyntöön vastaaminen 340
– asiakirjapyynnön käsittely korkeimmassa oikeudessa 95

Asianosainen

– asianosaisen kuuleminen sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa 190
– asianosaisen kuuleminen työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa 267

Asuminen

– asumisen järjestäminen sekä perheeltä perittävät asumiskustannukset 171
– asunnottomien alkoholistien ensisuojan kunto 182

Autovero

– autoveropäätöksen perustelut 277

Sivu

Avustaja

– avustajan epääminen esitutkinnassa ja rikosasian kommentointi julkisuudessa . 129
– oikeus käyttää avustajaa hallintomenettelyssä 176
– vangin ja hänen asiamiehensä puhelujen kuuntelu 116

Eduskunnan oikeusasiamies

– yhteishankintana toteutettavan koulutuksen valvonta 268
– varusmiesten lomien peruuttaminen 234
– apulaisoikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen 344

Eläke

– ennakkoilmoituksen laiminlyönti eläkkeen ulosmittauksessa 151

Eristäminen

– vangin eristäminen 115

Esitutkinta

– esitutkinnan viivästyminen 123
– alaikäisen kuulusteleminen 134
– avustajan epääminen esitutkinnassa ja rikosasian kommentointi julkisuudessa . 129
– päihtyneen kuulusteleminen 129
– esitutkinnan toimittamatta jättämisen perusteet 139
– lehdistötiedotteen asianmukaisuus 131
– esitutkintapöytäkirjan toimittaminen syyttäjälle 125
– sotilasrikoksen esitutkinta 233
– esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 138
– huolellisuus tutkintamuistion laatimisessa 140
– virkamiehen epäiltyjen väärinkäytösten selvittäminen 354

Sivu

Esteellisyys

– ulkopuolisen kustantamalle matkalle osallistuminen 254
– virkamiehen esteellisyys 220
– maaoikeustuomarin esteellisyys 90
– ympäristökeskuksen lausunnot rantakaava-asiassa 312
– maaperän saastumista koskeva kantelu 318
– lisämaan virheellinen lohkominen 314

Haastemies

– haastemiehen vaitiolovelvollisuus 97

Hallintomenettely

– rikosylitarkastajan pidättäminen virantoimituksesta 126
– poliisimiehen epäillyn rikoksen tutkinta 124
– hallintomenettelyn sääntelystä ajoneuvojen katsastustoimessa 295
– ennakkoratkaisupäätöksen viivästyminen ja puutteellinen perusteleminen 277
– kunnan viranhaltijan päätöksen oikaiseminen 261
– huolellisuus verotuksen toimittamisessa 274
– verosta vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyn viivästyminen .. 274
– verohallitusta muistutettu kirjeisiin vastaamisen tärkeydestä 275
– verotustodistusten virheettömyyden varmistaminen 275
– oikaisuvaatimuksen käsittelyaika verotoimistossa 276
– lääninhallituksen selvittämisvelvollisuus kantelun tutkinnassa 221
– lääninhallituksen menettely kantelun tutkinnassa 211

Sivu

– eläkehakemuksen käsittely Eläketurvakeskuksessa ja Kansaneläkelaitoksessa 188
– tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely Valtiokonttorissa ... 191
– työkyvyttömyyseläkepäätöksen perusteleminen 194
– asianosaisen kuuleminen työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa 267
– investointitukihakemuksen käsittely ja päätöksen perusteleminen 264
– hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano ja valituslupahakemus 171
– oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen 174
– oikeus käyttää avustajaa hallintomenettelyssä 176
– lääninoikeuden toimeentulotukiasiassa antaman päätöksen täytäntöönpano 180
– täytäntöönpanon kieltämistä koskevien valitusten käsittely 93
– kansalaisuushakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa 284
– tienkäyttöoikeuden myöntäminen 304
– ympäristölupaviraston kuulutus 299
– kaava-asiaa koskeviin kirjeisiin vastaaminen 314
– maaperän saastumista koskeva kantelu 318
– metsänkäyttöilmoitusta koskeva lausuntopyyntö 313
– Natura-päätöksen lunastaminen valitusta varten 304
– Myllypuron saastuneen alueen kunnostaminen 300
– kalastusmestarin virkanimitys 323
– päätöksen antaminen maatalous-tukiasiassa 322
– kalastuslupahakemusten käsittely 321
– tielautakunnan velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä 328

Sivu

– porotalouslain mukainen päätös ja sen valituskelpoisuus ... 325
– oppisopimustoimiston menettely koulutuskorvausta ja työllistämistukea koskevassa asiassa ... 266
– autontarkastajan valtakirjahakemuksen käsittely ... 236
– viivästys rintamasotilastunnuksen saamisessa ... 237
– asian vireilläolosta ilmoittaminen ... 345
– rekisteriviranomaisen valvonta– ja tutkimisvelvollisuus ... 349
– asiakirjapyyntöön vastaaminen ... 340

Hammashoito

– oikeus kiireelliseen hammashoitoon ... 222
– lasten ja nuorten hampaiden oikomishoidon sääntely ... 218
– hampaiden oikomishoidon järjestäminen ... 215

Henkilökohtainen koskemattomuus

– puhalluskokeesta kieltäytyminen ... 226

Henkilökohtainen vapaus

– tutkintavangin vapauttaminen ... 118
– työilmapiirikysely ja terveystietojen salassapito ... 235

Holhouslautakunta

– alaikäisen kuuleminen kiinteistön kaupassa ... 201

Holhoustoimi

– holhoustoimen suoritteista perittävien maksujen lainmukaisuus ... 341

Huolellisuus

– tarkastusmaksujen perintämenettely ... 293
– huolellisuus verotuksen toimittamisessa 274
– verotustodistusten virheettömyyden varmistaminen ... 275
– päätöksen perusteleminen pakkokeinoasiassa ... 105
– tielautakunnan velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä ... 328
– viehekalastuskieltoa koskevan päätöksen tiedoksianto ... 324
– huolellisuus tutkintamuistion laatimisessa ... 140
– virkamiehen lausunto tiedotusvälineille 353

Huostaanotto

– päätöksenteko sijaishuollon muuttamisessa ja yhteydenpidon rajoittamisessa . 177
– huostaanotetun lapsen huomioon ottaminen vanhempien asumismenojen suuruutta määrättäessä ... 182

Huumetestit

– potilasasiakirjojen asianmukainen käsittely ... 236

Hyvä hoito

– oikeus hyvään hoitoon ... 215

Julkisuus

– poliisitutkinnassa esiin tulleiden arkaluonteisten tietojen antaminen julkisuuteen ... 132
– avustajan epääminen esitutkinnassa ja rikosasian kommentointi julkisuudessa . 129
– lehdistötiedotteen asianmukaisuus ... 131
– asiakirjapyynnön käsittely Kansaneläkelaitoksessa ... 192
– potilasasiakirjojen asianmukainen käsittely ... 236
– oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen ... 101

Sivu

– rakennustarkastajan laatima muistio vesivahinkoasiassa ... 317
– kalastusmestarin virkanimitys ... 323
– poliisimiehen antama televisio-haastattelu ... 130
– asiakirjapyynnön käsittely korkeimmassa oikeudessa ... 95

Jätemaksu

– kunnan jätemaksun periminen ... 311

Kansaneläkelaitos

– viivästys kuntoutushakemuksen käsittelyssä ... 187
– Kansaneläkelaitoksen tiedottaminen yleisen asumistuen tuloraja-muutoksesta ... 188
– eläkehakemuksen käsittely Eläketurvakeskuksessa ja Kansaneläkelaitoksessa ... 188
– viivästys lapsilisäpäätöksessä ... 189
– asiakirjapyynnön käsittely Kansaneläkelaitoksessa ... 192

Kantelu

– vangin kuuleminen kantelun johdosta vankilassa ... 115
– lääninhallituksen selvittämisvelvollisuus kantelun tutkinnassa ... 221
– lääninhallituksen menettely kantelun tutkinnassa ... 211

Kieli

– opiskelijavalinta ... 240
– yhdenvertaisuus eri kieliryhmiin kuuluvien pienten koululaisten iltapäivähoidossa ... 333
– kielilakikomitean mietintö ... 330
– oikeudenkäyntikieli häätöasiassa ... 332

Sivu

– Ulkomaalaisviraston ruotsinkielinen palvelu ... 333
– poliisiviranomaisten soveltamat ohjeet Ahvenanmaalla ... 128

Kirjesalaisuus

– kirjesalaisuuden rikkominen psykiatrisessa sairaalassa ... 224

Kokoontumisvapaus

– lentolehtisten jakaminen yleisötilaisuudessa ... 136

Koulu

– koulun menettely järjestyksen valvonnassa ... 202

Kuljetuspalvelut

– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut ... 167

Kunta

– liikunnanopetustilojen järjestäminen ... 245
– kuntalaisten osallistumismahdol-lisuudet maankäytöstä päättämiseen ... 259
– kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen ... 253
– kunnan viranhaltijan päätöksen oikaiseminen ... 261
– kunnan toimintojen varmistaminen kesäaikana ... 254
– viivästys kuntalaisaloitteiden saattamisessa kunnanvaltuuston käsiteltäväksi ... 258
– ulkopuolisen kustantamalle matkalle osallistuminen ... 254
– asumisen järjestäminen sekä perheeltä perittävät asumiskustannukset ... 171
– yhdenvertaisuus eri kieliryhmiin kuuluvien pienten koululaisten iltapäivähoidossa ... 333

Sivu

– katselmuksen järjestäminen rakennuslupa-asiassa 309
– rakennustarkastajan laatima muistio vesivahinkoasiassa 317
– asemakaavamääräyksen noudattamisen valvonta 307
– tienkäyttöoikeuden myöntäminen 304
– kunnan jätemaksun periminen 311
– kaava-asiaa koskeviin asioihin vastaaminen 314
– maaperän saastumista koskeva kantelu
– oikaisuvaatimusasian käsittelyn viivästyminen 306
– Myllypuron saastuneen alueen kunnostaminen 300
– ilmaisjakelulehti kunnan tiedotusvälineenä 262
– kaupungin pientalotonttien myynti 257
– oikaisuvaatimuksen viivytyksetön käsittely 252
– päätöksen antaminen maatalous-tukiasiassa 322
– lapsen kotihoidon tuen kuntalisän maksuperusteet kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta 184

Kuuleminen

– alaikäisen kuulusteleminen 134
– päihtyneen kuulusteleminen 129
– vangin kuuleminen kantelun johdosta vankilassa 115
– asianosaisen kuuleminen sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa 190
– lapsen kuuleminen 205
– sosiaalilautakunnan toimivalta ja lapsen kuuleminen 202
– alaikäisen kuuleminen kiinteistön kaupassa 201

Sivu

– asianosaisen kuuleminen työvoima-poliittisen lausunnon antamisessa 267
– päätöksenteko sijaishuollon muuttamisessa ja yhteydenpidon rajoittamisessa . 177
– päihtyneen todistajan kuuleminen oikeudessa 91
– katselmuksen järjestäminen rakennuslupa-asiassa 309
– tienkäyttöoikeuden myöntäminen 304
– Myllypuron saastuneen alueen kunnostaminen 300
– Eduskunnan kirjaston kesätyöaika 352
– tien sulkeminen rallikilpailun yhteydessä 347

Käsittelyaika

– täytäntöönpanon kieltämistä koskevien valitusten käsittely 93
– kansalaisuushakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa 284
– rantaosayleiskaavojen vahvistaminen .. 307
– oikaisuvaatimusasian käsittelyn viivästyminen 306
– oikaisuvaatimuksen viivytyksetön käsittely 252
– kalastuslupahakemusten käsittely 321
– lääninhallituksen päätös ulosoton hallintokanteluun 150
– Energiamarkkinaviraston käsittelyajat 351
– asiakirjapyynnön käsittely korkeimmassa oikeudessa 95
– valituksen käsittely vakuutus-oikeudessa 194

Lahjoma

– ulkopuolisen kustantamalle matkalle osallistuminen 254

Sivu

Lapsi

– alaikäisen kuulusteleminen 134
– liikunnanopetustilojen järjestäminen 245
– lasten ja nuorten hampaiden oikomishoidon sääntely 218
– hampaiden oikomishoidon järjestäminen 215
– viivästys lapsilisäpäätöksessä 189
– lapsen kuuleminen 205
– menetelmät lapsen seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä tutkittaessa 204
– sosiaalilautakunnan toimivalta ja lapsen kuuleminen 202
– koulun menettely järjestyksen valvonnassa 202
– alaikäisen kuuleminen kiinteistön kaupassa 201
– lähestymiskieltolain täydentäminen 198
– ryhmäkoko päivähoidossa 170
– lastensuojelulain mukaiset avohuollon tukitoimet ja huoltajan suostumus 199
– lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva selvitys 201
– päätöksenteko sijaishuollon muuttamisessa ja yhteydenpidon rajoittamisessa . 177
– huostaanotetun lapsen huomioon ottaminen vanhempien asumismenojen suuruutta määrättäessä 182
– lapsen kotihoidon tuen kuntalisän maksuperusteet kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta 184

Liikenne

– saariston liikennepalvelut 295
– tarkastusmaksujen perintämenettely 293

Liikkumisvapaus

– saariston liikennepalvelut 295
– tien sulkeminen rallikilpailun yhteydessä 347

Sivu

Lääkäri

– poliisikoiran puremasta vamman saaneen toimittaminen lääkärin tarkastettavaksi 134
– vakavien hoitovirhe-epäilyjen tutkinta . 212

Lääninhallitus

– lääninhallituksen selvittämisvelvollisuus kantelun tutkinnassa 221
– lääninhallituksen päätös ulosoton hallintokanteluun 150

Maanmittauslaitos

– lisämaan virheellinen lohkominen 314

Maaoikeus

ks. tuomioistuin

Maataloustuki

– viljelijöiden neuvonta maaseutuelinkeinohallinnossa 326

Maksut

– holhoustoimen suoritteista perittävien maksujen lainmukaisuus 341

Metsähallitus

– kalastuslupahakemusten käsittely 321

Natura-asia

– Natura-päätöksen lunastaminen valitusta varten 304

Neuvontavelvollisuus

– hallintomenettelyn sääntelystä ajoneuvojen katsastustoimessa 295
– lääninhallituksen menettely kantelun tutkinnassa 211
– viljelijöiden neuvonta maaseutuelinkeinohallinnossa 326

Sivu

– oppisopimustoimiston menettely koulutuskorvausta ja työllistämistukea koskevassa asiassa 266
– asian vireilläolosta ilmoittaminen 345
– rekisteriviranomaisten valvonta- ja tukimusvelvollisuus 349
– koulutus- ja erorahaston ohjeistus ja säännöt 267

Oikeudenkäynti

– asianosaisen kuuleminen sosiaalivakuutuslautakunnassa ja tarkastuslautakunnassa 190
– tuomarin lausuma oikeudenkäynnissä .. 91
– oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen 101
– oikeudenkäyntikieli häätöasiassa 332

Oikeusministeriö

– AOA Paunion lausunto lähestymiskieltolain täydentämistä koskevasta työryhmän ehdotuksesta 198
– AOA Paunion lausunto kielilakikomitean mietinnöstä 330
– OA:n lausunto tuomarikoulutustoimikunnan mietinnöstä 90
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 292
– AOA Jonkan lausunto seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista koskevan toimikunnan mietinnöstä 112
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ... 338
– AOA Raution lausunto Vankeusrangaistuskomitean mietinnöstä 112

Sivu

Oleskelulupa

– oleskeluluvan siirtämisen viivästyminen 284

Opetusministeriö

– ylioppilastutkinnon rakennekokeilu 242
– uskonnonvapauskomitean mietintö 336

Opetustoimi

– liikunnanopetustilojen järjestäminen 245
– opiskelijan oikeus päästä käytännön harjoitteluun 245
– opiskelijoiden yhdenvertaisuus tutkintotodistusten saamisessa 241
– ylioppilastutkinnon rakennekokeilu 242

Opiskelija

– opiskelijavalinta 240
– opiskelijan oikeus päästä käytännön harjoitteluun 245
– opiskelijoiden yhdenvertaisuus tutkintotodistusten saamisessa 241
– terveystietojen kerääminen oppilaitokseen pyrkiviltä 243
– ylioppilastutkinnon matematiikan kokeen arvostelu 241
– oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu 246

Pakkokeino

– auton avainten ottaminen poliisin haltuun kortittomalta 125
– päätöksen perusteleminen pakkokeinoasiassa 105

Palveluperiaate

– Kansaneläkelaitoksen tiedottaminen yleisen asumistuen tulorajamuutoksesta 188
– Ulkomaalaisviraston ruotsinkielinen palvelu 333

Sivu

– viljelijöiden neuvonta maaseutuelinkeinohallinnossa 326

Patentti- ja rekisterihallitus

– rekisteriviranomaisen valvonta- ja tutkimisvelvollisuus 349

Perusteleminen

– esitutkinnan toimittamatta jättämisen perusteet 139
– päätöksen tiedoksi antaminen 116
– verosta vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyn viivästyminen 274
– lääninhallituksen menettely kantelun tutkinnassa 211
– tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely Valtiokonttorissa ... 191
– työkyvyttömyyseläkepäätöksen perusteleminen 194
– investointitukihakemuksen käsittely ja päätöksen perusteleminen 264
– toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 176
– päätöksenteko sijaishuollon muuttamisessa ja yhteydenpidon rajoittamisessa . 177
– päätöksen perusteleminen pakkokeinoasiassa 105
– autoveropäätöksen perustelut 277
– porotalouslain mukainen päätös ja sen valituskelpoisuus 325
– esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 138
– teologian maisterin tutkintoon sisältyvän tutkielman arvostelu 244

Pidätys

– AOA Raution lausunto ns. putkalaista . 123
– pidätetylle annettava vaatetus 140

Sivu

Poliisi

– rikosylitarkastajan pidättäminen virantoimituksesta 126
– esitutkinnan viivästyminen 123
– auton avainten ottaminen poliisin haltuun kortittomalta 125
– alaikäisen kuulusteleminen 134
– poliisitutkinnassa esiin tulleiden arkaluonteisten tietojen antaminen julkisuuteen 132
– avustajan epääminen esitutkinnassa ja rikosasian kommentointi julkisuudessa . 129
– päihtyneen kuulusteleminen 129
– rikosilmoituksen täydentäminen 140
– poliisimiehen epäillyn rikoksen tutkinta 124
– esitutkinnan toimittamatta jättämisen perusteet 139
– poliisikoiran puremasta vamman saaneen toimittaminen lääkärin tarkastettavaksi 134
– lehdistötiedotteen asianmukaisuus 131
– tutkan avulla suoritettava nopeusvalvonta 135
– esitutkintapöytäkirjan toimittaminen syyttäjälle 125
– ulkomaalaisen säilöön ottaminen 290
– virantoimituksesta pidättämistä koskevien säännösten kehittäminen 127
– lentolehtisten jakaminen yleisötilaisuudessa 136
– esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 138
– poliisimiehen antama televisiohaastattelu 130
– poliisien matkustusetu joukkoliikenteessä 141
– huolellisuus tutkintamuistion laatimisessa 140
– AOA Raution lausunto n. putkalaista ... 123
– pidätetylle annettava vaatetus 140

Sivu

– poliisiviranomaisten soveltamat ohjeet Ahvenanmaalla 128

Potilas

– opioidiriippuvaisten potilaiden oikeus lääkkeelliseen vieroitus- ja korvaushoitoon 228
– työterveyshuollon ja kansanterveystyön potilasrekisterit terveyskeskuksessa 225

Psykiatrinen sairaanhoito

– kirjesalaisuuden rikkominen psykiatrisessa sairaalassa 224
– mielenterveyslain muuttaminen 210

Puolueettomuus

– lehdistötiedotteen asianmukaisuus 131
– lapsen kuuleminen 205
– menetelmät lapsen seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä tutkittaessa 204
– tuomareiden johtamislisistä sopiminen . 98
– oikeudenkäyntikieli häätöasiassa 332
– ylioppilastutkinnon matematiikan kokeen arvostelu 241
– kaupungin pientalotonttien myynti 257
– kunnallisen vuokrataloyhtiön hallituksen puheenjohtajan sidonnaisuudet 253
– varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointi 233
– sotilasrikosten esitutkinta 233
– poliisien matkustusetu joukkoliikenteessä 141
– Eduskunnan kirjaston kesätyöaika 352
– virkamiehen epäiltyjen väärinkäytösten selvittäminen 354

Puolustusvoimat

– varusmiesten lomien peruuttaminen 234
– varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointi 233

Sivu

– autontarkastajan valtakirjahakemuksen käsittely 236
– viivästys rintamasotilastunnuksen saamisessa 237
– sotilasrikosten esitutkinta 233
– työilmapiirikysely ja terveystietojen salassapito 235

Päivähoito

– ryhmäkoko päivähoidossa 170

Rakennuslupa

– katselmuksen järjestäminen rakennuslupa-asiassa 309

Ratahallintokeskus

– tarkastusmaksujen perintämenettely 293

Rikosilmoitus

– esitutkinnan viivästyminen 123
– rikosilmoituksen täydentäminen 140, 146
– poliisimiehen epäillyn rikoksen tutkinta 124

Sairaanhoito

– opioidiriippuvaisten potilaiden oikeus lääkkeelliseen vieroitus- ja korvaushoitoon 228
– oikeus hyvään hoitoon 215
– vakavien hoitovirhe-epäilyjen tutkinta . 212

Salassapitovelvollisuus

– terveyskeskuslääkärin salassapitovelvollisuus 220
– terveystietojen luovuttaminen toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle 219

Sananvapaus

– tuomarin sananvapaus 92
– sananvapauden käyttäminen joukkoviestinnässä 292

Sivu

– lentolehtisten jakaminen yleisötilaisuudessa 136
– poliisimiehen antama televisio-haastattelu 130
– virkamiehen lausunto tiedotusvälineille 353

Sisäasiainministeriö

– OA:n lausunto ulkomaalaislaki-työryhmän mietinnöstä 283
– AOA Jonkan lausunto säilössä pitoa selvittäneen työryhmän muistiosta 281
– AOA Raution lausunto ns. putkalaista . 123

Siviilipalvelus

– potilasasiakirjojen asianmukainen käsittely 236

Sosiaali- ja terveysministeriö

– mielenterveyslain muuttaminen 210

Sosiaalihuolto

– menetelmät lapsen seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä tutkittaessa 204
– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut 167
– toimeentulotuen maksutapa 168
– vammaispalvelulain mukaisen tulkkipalveluhakemuksen käsittelyn viivästyminen 169
– ryhmäkoko päivähoidossa 170
– hallinto-oikeuden päätöksen täytän-töönpano ja valituslupahakemus 171
– lastensuojelulain mukaiset avohuollon tukitoimet ja huoltajan suostumus 199
– lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva selvitys 201
– asumisen järjestäminen sekä perheeltä perittävät asumiskustannukset 171
– sosiaalilautakunnan velvollisuus hankkia tietoja tuomioistuimen pyynnöstä huoltoselvitystä varten 173

Sivu

– oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen 174
– sosiaaliviranomaisten oikeus suorituttaa asunnontarkastus 175
– toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 176
– oikeus käyttää avustajaa hallintomenettelyssä 176
– päätöksenteko sijaishuollon muuttami-sessa ja yhteydenpidon rajoittamisessa . 177
– oikeus saada toimeentulotukea takuu-vuokraan ja muuttokustannuksiin 179
– lääninoikeuden toimeentulotukiasiassa antaman päätöksen täytäntöönpano 180
– vaikeavammaisen oikeus teksti-puhelimeen 181
– ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen 182
– huostaanotetun lapsen huomioon ottaminen vanhempien asumismenojen suuruutta määrättäessä 182
– asunnottomien alkoholistien ensisuojan kunto 182

Suhteellisuusperiaate

– ulosmittauksesta tehtävät ilmoitukset .. 149

Suostumus

– terveyskeskuslääkärin salassapitovelvollisuus 220
– terveystietojen luovuttaminen toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle 219
– lastensuojelulain mukaiset avohuollon tukitoimet ja huoltajan suostumus 199
– sosiaaliviranomaisten oikeus suorituttaa asunnontarkastus 175
– turvapaikkatutkinta turvapaikanhakijan kotimaassa 287

Sivu

Suurlähetystö

– oleskeluluvan siirtämisen viivästyminen 284
– Suomen ulkomaanedustustojen tietopalvelu ... 348

Syrjintä

– kirkon jäsenyys pätevyysvaatimuksena 343
– rotusyrjintäkomitealle annettava määräaikaisraportti ... 335

Syyttäjä

– esitutkinnan viivästyminen ... 123
– avustajan epääminen esitutkinnassa ja rikosasian kommentointi julkisuudessa . 129
– vakavien hoitovirhe-epäilyjen tutkinta . 212
– päiväsakon rahamäärän määrääminen rangaistusvaatimusmenettelyssä ... 145
– rikosilmoituksen täydentäminen ... 146

Säilöönotto

– ulkomaalaisen säilöön ottaminen ... 290
– säilössä pitoa selvittäneen työryhmän muistio ... 281

Takaisinperintä

– maapohjakorvauksen takaisinperintä ... 294

Takavarikko

– takavarikon täytäntöönpano ... 149

TE-keskus

– investointitukihakemuksen käsittely ja päätöksen perusteleminen ... 264

Televalvonta

– lakiin perustumattomasti myönnettyjä televalvontalupia koskeva päätös ... 93

Sivu

Terveydenhoito

– opioidiriippuvaisten potilaiden oikeus lääkkeelliseen vieroitus- ja korvaushoitoon ... 228
– terveydenhuollon oikeusturva-keskuksen toimivalta ... 227
– työterveyshuollon ja kansanterveystyön potilasrekisterit terveyskeskuksessa ... 225
– oikeus kiireelliseen hammashoitoon ... 222
– terveyskeskuslääkärin salassapitovelvollisuus ... 220
– terveystietojen luovuttaminen toiselle terveydenhuollon toimintayksikölle ... 219
– lasten ja nuorten hampaiden oikomishoidon sääntely ... 218
– hampaiden oikomishoidon järjestäminen ... 215
– menetelmät lapsen seksuaalista hyväksikäyttöepäilyä tutkittaessa ... 204
– puhalluskokeesta kieltäytyminen ... 226

Tiedoksianto

– rikesakkomääräyksen tiedoksianto ... 107
– viehekalastuskieltoa koskevan päätöksen tiedoksianto ... 324

Tiedottaminen

– ilmaisjakelulehti kunnan tiedotusvälineenä ... 262
– varusmiesten lomien peruuttaminen ... 234
– virkamiehen lausunto tiedotus-välineille ... 353

Todistaja

– päihtyneen todistajan kuuleminen oikeudessa ... 91

Toimeentulotuki

– toimeentulotuen maksutapa ... 168

Sivu

– oikeus saada päätös toimeentulotukihakemukseen 174
– sosiaaliviranomaisten oikeus suorituttaa asunnontarkastus 175
– toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 176
– oikeus saada toimeentulotukea takuuvuokraan ja muuttokustannuksiin 179
– lääninoikeuden toimeentulotukiasiassa antaman päätöksen täytäntöönpano 180
– ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen 182
– huostaanotetun lapsen huomioon ottaminen vanhempien asumismenojen suuruutta määrättäessä 182

Toimivalta

– terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimivalta 227
– sosiaalilautakunnan toimivalta ja lapsen kuuleminen 202
– yhteishankintana toteutettavan koulutuksen valvonta 268
– Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnan valvonta 293
– päiväsakon rahamäärän määrääminen rangaistusvaatimusmenettelyssä 145
– yleishyödyllisen asuntotuotannon valvonta 310
– kunniakonsulin toimivalta 342
– omaisuudenhoitoyhtiön tarkastusvaliokunnan valvonta 342
– eduskunnan kirjaston kesätyöaika 352
– Keskuskauppakamarin tavarantarkastajalautakunnan valvonta 340

Tulli

– ennakkoratkaisupäätöksen viivästyminen ja puutteellinen perusteleminen .. 277
– autoveropäätöksen perustelut 277

Sivu

Tuomari

ks. tuomioistuin

Tuomioistuin

– lakiin perustumattomasti myönnettyjä televalvontalupia koskeva päätös 93
– rikosvahinkolain soveltaminen liikennevahinkoihin 96
– täytäntöönpanon kieltämistä koskevien valitusten käsittely 93
– rikesakkomääräyksen tiedoksianto 107
– käräjäoikeuden notaarin vuosiloma 106
– tuomarin sananvapaus 92
– maaoikeustuomarin esteellisyys 90
– tuomareiden johtamislisistä sopiminen . 98
– haastemiehen virkanimityksen valmistelu 107
– tuomarin lausuma oikeudenkäynnissä .. 91
– päihtyneen todistajan kuuleminen oikeudessa 91
– päätöksen perusteleminen pakkokeinoasiassa 105
– oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen 101
– haastemiehen vaitiolovelvollisuus 97
– tuomarikoulutuksen järjestäminen 90
– asiakirjapyynnön käsittely korkeimmassa oikeudessa 95

Turvapaikka

– turvapaikkatutkinta turvapaikanhakijan kotimaassa 287
– turvapaikkakäsittelyn viivästyminen ... 289

Työttömyysturvalautakunta

– valituksen käsittelyn viivästyminen 265

Työvoimatoimisto

– työllisyysasetuksen säännöksen tulkinta 269

Sivu

– yhteishankintana toteutettavan koulutuksen valvonta 268
– asianosaisen kuuleminen työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa 267

Ulkoasiainministeriö

– ympäristöasioita koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattaminen 299
– rotusyrjintäkomitealle annettava määräaikaisraportti 335
– kunniakonsulin toimivalta 342

Ulkomaalainen

– turvapaikkatutkinta turvapaikanhakijan kotimaassa 287
– oleskeluluvan siirtämisen viivästyminen 284
– turvapaikkakäsittelyn viivästyminen ... 289
– ulkomaalaisen säilöön ottaminen 290
– kansalaisuushakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa 284
– ulkomaalaislain uudistaminen 283
– säilössä pitoa selvittäneen työryhmän muistio 281

Ulkomaalaisvirasto

– Ulkomaalaisviraston ruotsinkielinen palvelu 333
– turvapaikkakäsittelyn viivästyminen ... 289
– kansalaisuushakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa 284

Ulosotto

– ristiriitaiset saldotiedot 148
– ulosmittauksesta tehtävät ilmoitukset .. 149
– maksukehotuksen lähettäminen ulosottovelalliselle 149
– takavarikon täytäntöönpano 149

Sivu

– ulosmittauksen ja maksukiellon perusteella kertyneiden varjojen kohdentaminen 150
– ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus ja poliittiset ministerinimitykset 152
– lääninhallituksen päätös ulosoton hallintokanteluun 150
– ennakkoilmoituksen laiminlyönti eläkkeen ulosmittauksessa 151

Uskonnonvapaus

– uskonnonvapauskomitean mietintö 336

Vakuutuslaitos

– työkyvyttömyyseläkepäätöksen perusteleminen 194

Valitusoikeus

– valituskielto suomalais-ruotsalaisen Rajajokikomission päätöksistä 322

Valitusosoitus

– oppisopimustoimiston menettely koulutuskorvausta ja työllistämistukea koskevassa asiassa 266

Valvontavelvollisuus

– ulosmittauksen ja maksukiellon perusteella kertyneiden varojen kohdentaminen 150
– yleishyödyllisen asuntotuotannon valvonta 310
– asemakaavamääräyksen noudattamisen valvonta 307
– rekisteriviranomaisen valvonta- ja tutkimisvelvollisuus 349

Valtiokonttori

– tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely Valtiokonttorissa ... 191

Sivu

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri

– apulaisoikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuuden tutkiminen 344

Vammaisuus

– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut 167
– vammaispalvelulain mukaisen tulkkipalveluhakemuksen käsittelyn viivästyminen 169
– hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano ja valituslupahakemus 171
– vaikeavammaisen oikeus tekstipuhelimeen 181
– vammaisten oikeuksien huomioon ottaminen rakennuslupa-asiassa 316

Vankeinhoito

– perhetapaaminen vankien kesken 115
– väitetty vangin painostaminen tiedottajaksi 114
– vangin kuuleminen kantelun johdosta vankilassa 115
– vangin ja hänen asiamiehensä puhelujen kuuntelu 116
– tutkintavangin vapauttaminen 118
– säilössä pitoa selvittäneen työryhmän muistio 281
– seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista koskevan toimikunnan mietintö 112
– työ- ja käyttörahan maksaminen vangille 117
– Vankeusrangaistuskomitean mietintö ... 112

Varusmiespalvelus

– varusmiesten lomien peruuttaminen 234
– varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointi 233

Sivu

Verotus

– huolellisuus verotuksen toimittamisessa 274
– verosta vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyn viivästyminen .. 274
– verohallitusta muistutettu kirjeisiin vastaamisen tärkeydestä 275
– verotustodistusten virheettömyyden varmistaminen 275
– oikaisuvaatimuksen käsittelyaika verotoimistossa 276

Viivästys

– esitutkinnan viivästyminen 123
– poliisimiehen epäillyn rikoksen tutkinta 124
– esitutkintapöytäkirjan toimittaminen syyttäjälle 125
– vangin eristäminen 115
– päätöksen tiedoksi antaminen 116
– verosta vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyn viivästyminen .. 274
– verohallitusta muistutettu kirjeisiin vastaamisen tärkeydestä 275
– oikaisuvaatimuksen käsittelyaika verotoimistossa 276
– ennakkoratkaisupäätöksen viivästyminen ja puutteellinen perusteleminen .. 277
– viivästys kuntoutushakemuksen käsittelyssä 187
– eläkehakemuksen käsittely Eläketurvakeskuksessa ja Kansaneläkelaitoksessa 188
– viivästys lapsilisäpäätöksessä 189
– tapaturmavakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely Valtiokonttorissa ... 191
– asiakirjapyynnön käsittely Kansaneläkelaitoksessa 192
– viivästys valituksen käsittelyssä 194, 265
– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut 167
– täytäntöönpanon kieltämistä koskevien valitusten käsittely 93

Sivu

– oleskeluluvan siirtämisen viivästyminen 284
– turvapaikkakäsittelyn viivästyminen ... 289
– kansalaisuushakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa 284
– rantaosayleiskaavojen vahvistaminen .. 307
– oikaisuvaatimusasian käsittelyn viivästyminen 306
– lääninhallituksen päätös ulosoton hallintokanteluun 150
– autontarkastajan valtakirjan-hakemuksen käsittely 236
– viivästys rintamasotilastunnuksen saamisessa 237
– asiakirjapyyntöön vastaaminen 340
– Energiamarkkinaviraston käsittelyajat 351

Virantoimituksesta pidättäminen

– rikosylitarkastajan pidättäminen virantoimituksesta 126
– virantoimituksesta pidättämistä koskevien säännösten kehittäminen 127

Virkamies

– rikosylitarkastajan pidättäminen virantoimituksesta 126
– ulkopuolisen kustantamalle matkalle osallistuminen 254
– virkamiehen esteellisyys 220
– tuomarin lausuma oikeudenkäynnissä .. 91
– oikeudenkäyntikieli häätöasiassa 332
– kunnallisen vuokrataloyhtiön puheenjohtajan sidonnaisuudet 253
– toimitusasiakirjojen antaminen 328
– ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus ja poliittiset ministerinimitykset 152
– työilmapiirikysely ja terveystietojen salassapito 235
– virantoimituksesta pidättämistä koskevien säännösten kehittäminen 127

Sivu

– poliisimiehen antama televisio-haastattelu 130
– virkamiehen lausunto tiedotusvälineille 353
– virkamiehen epäiltyjen väärinkäytösten selvittäminen 354

Virkanimitys

– haastemiehen virkanimityksen valmistelu 107
– kalastusmestarin virkanimitys 323
– ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus ja poliittiset ministerinimitykset 152

Yhdenvertaisuus

– saariston liikennepalvelut 295
– opiskelijavalinta 240
– opiskelijan oikeus päästä käytännön harjoitteluun 245
– opiskelijoiden yhdenvertaisuus tutkintotodistusten saamisessa 241
– ylioppilastutkinnon rakennekokeilu 242
– yhdenvertaisuus eri kieliryhmiin kuuluvien pienten koululaisten iltapäivähoidossa 333
– kirkon jäsenyys pätevyysvaatimuksena 343
– rikosvahinkolain soveltaminen liikennevahinkoihin 96
– käräjäoikeuden notaarin vuosiloma 106
– haastemiehen virkanimityksen valmistelu 107
– kunnan jätemaksun periminen 311
– vammaisten oikeuksien huomioon ottaminen rakennuslupa-asiassa 316
– ylioppilastutkinnon matematiikan kokeen arvostelu 241
– oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu 246
– ilmaisjakelulehti kunnan tiedotusvälineenä 262

Sivu

– kaupungin pientalotonttien myynti 257
– kalastusmestarin virkanimitys 323
– varusmiehen palveluskelpoisuuden arviointi 233
– eduskuntavaalien ennakkoäänestys Pohjois-Suomessa 346
– lapsen kotihoidon tuen kuntalisän maksuperusteet kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta 184
– työ- ja käyttörahan maksaminen vangille 117

Yksityiselämän suoja

– poliisitutkinnassa esiin tulleiden arkaluonteisten tietojen antaminen julkisuuteen 132
– kirjesalaisuuden rikkominen psykiatrisessa sairaalassa 224
– sosiaaliviranomaisten oikeus suorituttaa asunnontarkastus 175
– arkaluonteisten henkilötietojen kirjaaminen seurakunnan henkilörekisteriin .. 343
– terveystietojen kerääminen oppilaitokseen pyrkiviltä 243
– haastemiehen vaitiolovelvollisuus 97
– vangin ja hänen asiamiehensä puhelujen kuuntelu 116
– ulosottomiehen vaitiolovelvollisuus ja poliittisen ministerinimitykset 152
– työilmapiirikysely ja terveystietojen salassapito 235

Sivu

Yleisradio Oy

– Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnan valvonta 293

Yliopisto

– opiskelijan oikeus päästä käytännön harjoitteluun 245
– opiskelijoiden yhdenvertaisuus tutkintotodistusten saamisessa 241
– opiskelijavalinta 240
– ylioppilastutkinnon matematiikan kokeen arvostelu 241
– teologian maisterin tutkintoon sisältyvän tutkielman arvostelu 244

Ympäristökeskus

– ympäristökeskuksen lausunnot rantakaava-asiassa 312
– metsänkäyttöilmoitusta koskeva lausuntopyyntö 313

Ympäristölupavirasto

– ympäristölupaviraston kuulutus 299

Ympäristöministeriö

– rantaosayleiskaavojen vahvistaminen .. 307

Äänestäminen

– kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen 253
– eduskuntavaalien ennakkoäänestys Pohjois-Suomessa 346