

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2002

EDUSKUNNALLE

Allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* on toiminut eduskunnan oikeusasiamiehenä kertomusvuoden 2002 ajan. Toimikauteni on nelivuotiskausi 2002 - 2005. Tehtävää hoitaessani olen virkavapaana eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virastani.

Apulaisoikeusasiamiehenä ovat toimineet varatuomari *Ilkka Rautio* koko vuoden ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen* huhtikuun alusta 2002. Rautio on toimikautensa ajan (1.10.2001–30.9.2004) virkavapaana Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarin virastaan. Jääskeläinen puolestaan on virkavapaana (1.4.2002–30.3.2006) valtionsyyttäjän virastaan valtakunnansyyttäjänvirastossa.

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

Eduskunnalle nyt annettava kertomus vuodelta 2002 sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, katsauksen kertomusvuoden toimintaan, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, asiaryhmittäisen kuvauksen laillisuusvalvonnasta sekä jakson te-
lepakkeinojen käytön valvonnasta.

Omassa puheenvuorossani käsittelen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista maassamme yleisesti. Se laajentaa perus- ja ihmisoikeusjaksossa annettua kuvaa.

Asiaryhmittäiset jaksot laillisuusvalvonnasta kuvaavat lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaa eri aloilla. Apulaisoikeusasiamies Raution puheenvuoro vankeinhoidon ajankohtaisista ongelmista tuo lisänsä näihin havaintoihin.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen tarkastelee puheenvuorossaan oikeusasiamiestä tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvoja.

Kertomuksen rakenne on sama kuin edellisvuosina. Vaikka oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2002 enemmän kuin koskaan ennen, kertomusta on pyritty jonkin verran supistamaan aikaisemmasta ja sen sisältöä on pyritty kehittämään yleiskatsauksellisemmaksi. Laillisuusvalvonnan asiaryhmittäisiin kuvauksiin sisältyviä yleiskatsauksia on laajennettu jossain määrin, mutta toisaalta yksittäisiä kanteluratkaisuja kuvaavien kertomusselosteiden määrää on vähennetty.

Asiaryhmittäisissä yleiskatsauksissa kuvataan esillä olleita kysymyksiä, viranomaistoiminnassa ja julkisten tehtävien hoidossa esiintyneitä puutteita sekä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kannanottoja. Tällä on pyritty valottamaan laillisuusvalvontaa kussakin asiaryhmässä. Yleiskatsauksiin sisältyy lisäksi tietoja laillisuusvalvontaan vaikuttavista, jo toteutetuista tai suunnitelluista lainsäädännöllisistä muutoksista sekä tarkastustoiminnasta. Yksittäisiä ratkaisuja kuvaavia kertomusselosteita on otettu mukaan vain sellaisista asioista, jotka ovat oikeudellisesti erityisen mielenkiintoisia, hallinnon kehittämisen kannalta tärkeitä tai jotka edustavat viranomaistoiminnassa ja julkisten tehtävien hoidossa usein toistuvia puutteita.

Kertomuksen uudistaminen toteutetulla tavalla on ollut mahdollista, koska pääosa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneista ratkaisuista on julkaistu vuoden 2002 aikana ajantasaisesti oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi). Kaikkien toimenpideratkaisujen selostaminen ei ole enää jälkikäteen tarpeen. Kertomuksen kehittäminen on tapahtunut niiden toiveiden mukaisesti, joita eduskunnan perustuslakivaliokunta on kertomuksen ja verkkotiedotuksen kehittämisestä esittänyt. Kertomusta on pyritty selkeyttämään myös visuaalisin keinoin ja sen julkaisemista jouduttamaan.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti Eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2002.

Helsingissä 11.4.2003

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Pirkko Mäkinen*

SISÄLLYSLUETTELO

EDUSKUNNALLE	3	PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA LAILLISUUSVALVONNASSA	34
1. PUHEENVUOROT	11	Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §)	34
RIITTA-LEENA PAUNIO		Yhdenvertaisuus (PL 6 §)	34
Onko maassamme vakavia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia?	11	Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto	34
ILKKA RAUTIO		Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun ja vaikuttamiseen itseään koskeviin asioihin	36
Vankeinhoitoa vai -säilytystä?	15	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)	36
PETRI JÄÄSKELÄINEN		Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)	38
Oikeusasiamies tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvojana	19	Liikkumisvapaus (PL 9 §)	38
		Yksityiselämän suoja (PL 10 §)	38
2. KATSAUS VUODEN 2002 TOIMINTAAN	23	Yksityiselämän suoja	39
LAILLISUUSVALVONTA	23	Perhe-elämän suoja	39
Yleistä	23	Kotirauha	39
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	23	Viestintäsalaisuus	40
Ratkaisut	25	Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)	40
Suurimmat asiaryhmät	26	Sananvapaus	40
Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulma laillisuusvalvonnassa	26	Julkisuus	41
Tarkastukset	27	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)	42
Laillisuusvalvonnan kehittämisen suuntia ja ongelmia	27	Vaali- ja osallistumis-oikeudet (PL 14 §)	42
		Omaisuuksien suoja (PL 15 §)	43
MUU TOIMINTA	28	Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)	43
Esitelmät	28	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)	43
Tiedotus	28	Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)	44
Neuvonta	28	Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon	44
Kansainvälinen yhteistyö	29	Oikeus perustoimeentulon turvaan	45
Muut tapahtumat	29	Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	45
Kanslia	30	Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)	46
3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	31	Oikeusturva (PL 21 §)	46
PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI	31	Oikeus saada asia käsitellyksi viranomaisessa	46
Perusoikeudet	31	Oikeussuojakeinojen tehokkuus	47
Ihmisoikeudet	32	Asian käsittelyn joutuisuus	48
Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtia	32	Käsittelyn julkisuus	49
Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumia	32	Asianosaisen kuuleminen	50
Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistettua arvostelua	32	Päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys	50
		Huolellisuus asioiden käsittelyssä	52
		Neuvonta- ja palveluvollisuus	53
		Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	54
		Virkamiesten esteellisyys	55
		Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	55
		Virkamiesten käytös	56
		Yhteenveto	57

**4. TELEPAKKOKEINOJEN JA
PEITETOIMINNAN VALVONTA****TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA
JA TEKNINEN KUUNTELU**

Telepakkokeinot	58
Telepakkokeinojen erityisluonteesta	58
Pakkokeinoista päättäminen	59
Telepakkokeinojen valvonnasta kertomusvuonna	59
Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2002	61
Arviointia	62
Lopuksi	64

PEITETOIMINTA

Peitetoiminnan valvonnasta	65
Vuotta 2002 koskeva kertomus	65
Arviointia	66

5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN**TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO**

Yleiskatsaus	67
Tuomioistuinlaitos kertomusvuonna	67
Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta	68
Tarkastustoiminta	70
Ratkaisuja	70
Tuomioistuimen salassapitopäätöksen perusteleva	70
Oikeudenkäyntiaineiston salassapito ja asianosaisen kuuleminen	73
Oikeudenkäynnin turvallisuus sekä julkisuus poikkeuksellisissa istunto-olosuhteissa	74
Oikeudenkäynnin lopputuloksen julkisuus	76
Valituksen täydennyttäminen hovioikeudessa	77
Kysymys puolustajan määräämisestä syyteharkinnan aikana	78
Tuomarin käyttäytyminen	78
Tuomion sisältö ja perusteleva	79
Tuomarin jäsenyys vapaamuurarijärjestössä ja sidonnaisuusselvitys	79
Käräjäoikeuden istuntotilojen kunto	82
Vaaliavustajan menettely ennakkoäänestyksessä	83

VANKEINHOITO

Yleiskatsaus	85
Keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia	85
Vankiloihin kohdistuva laillisuusvalvonta	85
Tarkastustoiminta	86
Lausuntoja	87
Vankilaan toimittamis-työryhmän mietintö	87
Ratkaisuja	88
Hoito-ohjeiden antaminen ja apulaisoikeusasiamiehelle annettava selvitys	88
Vangin ja ihmisoikeuksien valvontaelimen välinen kirjeenvaihto	89
Oleskelukieltä vankilan alueella koskeva ohje	89
Poistumislupapäätöksen perusteleva	90
Virkamiehen käyttäytyminen	90
Virkapukuun kuuluvan nimikilven käyttäminen	90
Tutkintavangin ulkoilu ja virallismääräysten saatavuus	91

POLIISI

Yleiskatsaus	92
Poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta	92
Hallinnonalan oikeustilasta	93
Lainsäädäntöä koskevia kannanottoja	93
Tarkastustoiminta	94
Ratkaisuja	95
Pesäpallon ns. sopupelilupakan esitutkinta	95
Viraltapannun poliisimiehen uudelleen nimitys	96
Oleskelulupahakemuksen käsittelyn laiminlyönti ja oikeusasiamiehen selvityspyynnöön vastaamatta jättäminen	97
Epäillyn ja asianajajan kahdenkeskisen neuvottelun epäminen	99
Tietojen antaminen keskeneräisestä esitutkinnasta	99
Ajokieltoon määrääminen	101
Päiväsakon rahamäärän laskeminen	101
Palveluperiaate	102
Väite poliisimiehen rikoksesta	102
Säilössäpidon edellytykset ja siitä ilmoittaminen	103
Esitutinnan kesto	104
Poliisimiehen käytös ja kielenkäyttö	105

Päätöksen perusteleminen ja siitä ilmoittaminen	106	Toimeentulotuen hakijan velvollisuus esittää pankkitilitiedot sekä oleskelulupaa vaille olevan ulkomaalaisen oikeus toimeentulotukeen	129
Voimankäyttövälineiden asianmukaisuus poliisitoiminnassa	106	Toimeentulotukea hakeneen henkilön antamien tietojen tarkistaminen	129
SYTTÄJÄLAITOS	107	Vammaispalvelun myöntäminen, kun asiassa on haettu muutoksenhakulupaa	131
Yleiskatsaus	107	Vammaisen luottamushenkilön esteellisyys vammaispalvelulain mukaista periaatepäätöstä tehtäessä	131
Syyttäjälaitoksen kehittämistoimia	107	SOSIAALIVAKUUTUS	134
Syyttäjälaitokseen kohdistuva laillisuusvalvonta	108	Yleiskatsaus	134
Tarkastustoiminta	108	Laillisuusvalvonta sosiaalivakuutusasioissa	134
Ratkaisuja	109	Hyvä hallinto sosiaalivakuutusasioissa	134
Pahoinpitelyrikoksen siirtäminen rangaistusmääräysmenettelyyn	109	Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä	135
Yhdenvertainen kohtelu sakon määräämisessä	112	Tarkastustoiminta	135
Syyttäjän, poliisin ja työsuojelupiirin yhteistyö työsuojelurikosasioissa	112	Ratkaisuja	136
ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT	114	Kansaneläkelaitoksen menettely eläkkeiden tarkistamisessa	136
Yleiskatsaus	114	Kansaneläkelaitoksen vastuu virheensä seurauksista	136
Keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia	114	Eläkkeenhakijan oikeus saada tietoonsa eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin nimi	137
Laillisuusvalvonta ulosottoasioissa	114	Hakijan oikeus saada tarkastus- lautakunnalta perusteltu päätös	138
Tarkastustoiminta	115	Liikennevahinkoasian käsittely ja päätösten antaminen	139
Ratkaisuja	115	LAPSEN OIKEUDET	140
Tilityksen vaikutus valitusoikeuden käyttöön ulosottoasiassa	115	Yleiskatsaus	140
Elatusavun virheellinen perintä	116	Lapsen oikeudet laillisuusvalvonnassa	140
Nauhurin ulosmittaus ja poistumisen estäminen	117	Tarkastustoiminta	141
Ulosottomiehen päätöksen valituskelpoisuus	118	Ratkaisuja	142
Ulosmittauskelpoisen omaisuuden selvittäminen	119	Valittajan vastapuolen neuvominen	142
Nimitysmuistion laatiminen	120	Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva selvitys ja asianosaisen tiedonsaantioikeus tallentamattomasta tiedosta	143
SOSIAALIHUOLTO	121	Vammaisen lapsen oikeus opetukseen ja kuntoutukseen	144
Yleiskatsaus	121	Lapsipotilasta koskevien tietojen antaminen huoltajalle ja lapselle	145
Sosiaalihuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta	121	Valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten eräiden perusoikeuksien toteutuminen	147
Menettelyyn liittyviä kysymyksiä	122		
Ratkaisuja	126		
Maksusitoumusten antaminen yksityiselle hoitokodille	126		
Kirjallisen varoituksen julkisuus	127		
Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut	127		

TERVEYDENHUOLTO	149	YLEISET KUNNALLISASIA	178
Yleiskatsaus	149	Yleiskatsaus	178
Terveysterveystoimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta	149	Kunnallishallinnon perusteista	178
Tarkastustoiminta	153	Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta	178
Ratkaisuja	154	Tulevaisuudennäkymät	180
Lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen	154	Ratkaisuja	181
Mielenterveyslain mukaan annettava virka-apu ja potilasasiakirjojen salassapito	156	Kunnanhallituksen päätöksestä tiedottaminen ja oikeusasiamiehelle annettu selvitys	181
Terveysterveystoimintaan oikeusturvakeskuksen asiakirjojen julkisuus	157	Tiedottaminen kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteenä olleesta nimeytymisestä kirjoituksesta	183
Erikoissairaanhoidon järjestäminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä	158	Kunnanhallituksen kokouspöytäkirjojen sisältö ja valtuutetun tiedonsaantioikeus	183
Lääkkeiden markkinoinnin valvonta	162	Kunnan atk-hankintoja koskeva päätöksenteko	184
SOTILASASIA JA PUOLUSTUSHALLINTO	165	Kopiointikustannusten periminen kunnan asiakirjoista	184
Yleiskatsaus	165	Kirjallisen kehoituksen sisältö pysäköintivirhemaksuasiassa	185
Toimintaympäristön muutoksia	165	TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA	186
Sotilasasioita koskeva laillisuusvalvonta	165	Yleiskatsaus	186
Lääkintähuolto	166	Keskeisiä lainsäädäntöuudistuksia	186
Tarkastustoiminta	166	Laillisuusvalvonnasta tässä asiaryhmässä	186
Sotilaskurinpito- ja vahingonkorvausasiat	167	Tarkastustoiminta	187
Ratkaisuja	168	Ratkaisuja	188
Sotilaslakimiehen lehtihaastattelu	168	Opiskelijan kuuleminen työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa	188
Sotilaskurinpitoasetuksen soveltaminen esimiehelle tehtyä kantelua käsiteltäessä	169	Työvoimatoimiston toimivalta antaa työvoimapolitiittinen lausunto	188
Toimistosihteerin virkasuhteen laitton purkaminen	170	Siviilipalvelusmiehen oikeus maksuttomaan majoitukseen	189
Hyvän hallinnon vastainen menettely siirtopäätöstä valmisteltaessa	170	VEROTUS	191
Varusmiesten majoituskasarmien homeongelmat	172	Yleiskatsaus	191
OPETUS	174	Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta	191
Yleiskatsaus	174	Tulevaisuuden näkymät	193
Laillisuusvalvonnasta opetusalaalla	174	TULLI	194
Opetusalan uudistuksia	174	Yleiskatsaus	194
Tarkastustoiminta	175	Ratkaisuja	194
Ratkaisuja	175	Tullitarkastusmenettelyn asianmukaisuus	194
Turvallinen opiskelu ympäristö ja koulukiisaamisen estäminen	175	Auton ottaminen tullin haltuun	195
Vammaisten lasten oikeus perusopetukseen	176	Tullin menettely verovelvollisten selvittämisessä	196
Opinnäytetyöhön sisältyvän keksinnön patentointi ja työn julkisuus	176		

Ratkaisijan nimen merkitseminen tullin verotuspäätöksiin	197	Ympäristölupa-asian käsitteleminen kunnassa ja perunanjalostamon toiminnan valvonta	222
Neuvonnan riittävyys ja oikeellisuus	197	Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettely sukulusskieltoa ja sukelluslupia koskevassa asiassa	223
ULKOMAALASIASIAT	198	MAA- JA METSÄTALOUS	226
Yleiskatsaus	198	Yleiskatsaus	226
Lainsäädäntömuutoksia ja tulevaisuuden näkymiä	198	Ratkaisuja	226
Laillisuusvalvonta ulkomaalaisasioissa	199	Viivästys maataloustukihakemusten käsittelyssä TE-keskuksessa	226
Tarkastustoiminta	200	Viivästys valitusasian käsittelyssä TE-keskuksessa	227
Lausuntoja	200	Maatalouden tukihakemusten vastaanottaminen ja siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle	227
Ulkomaalaislain uudistaminen	200	Kunnan tiejaoston menettely tiekunnan päätöstä koskeneen vaatimuksen käsittelyssä	228
Kansalaisuuslain uudistaminen	201	Moottorikelkkailu-urien perustaminen	228
Ratkaisuja	202	KIELIASIAT	230
Puolison oleskelulupahakemuksen käsittely	202	Yleiskatsaus	230
Käännätyspäätöksen täytäntöönpano	203	Tarkastustoiminta	230
Suomen kansalaisuuden menettäneen kutsuminen asepalvelukseen	204	Lausuntoja	231
LIIKENNE JA VIESTINTÄ	207	Eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskeva toinen määräaikaisraportti	231
Yleiskatsaus	207	Opetusministeriön kielitutkintotyöryhmän muistio	231
Ratkaisuja	207	Saamelaiskäräjien ehdotus uudeksi saamen kielilaiksi	232
Viivästys toimitettaessa EU-asiakirjoja ministeriöstä eduskuntaan	207	Ratkaisuja	233
Kirjesalaisuuden turvaaminen postinjakelussa	208	Potilasasiamiehen ruotsinkielinen asiakaspalvelu	233
Liikuntarajoitteisten ja ruotsinkielisen väestön tarpeiden huomioon ottaminen kaupunkiradan rakennustöiden yhteydessä	209	Poliisilaitoksen ruotsinkielinen puhelinpalvelu	233
YMPÄRISTÖASIA	211	Ruotsinkielinen opastus ratatöiden aikana	234
Yleiskatsaus	211	MUUT ASIAT	235
Ratkaisuja	212	Lausuntoja	235
Kaupungin jätemaksutaksa ja ns. EKO-maksujen periminen	212	Etnisen yhdenvertaisuuden turvaaminen	235
Kunnan jätemaksun perimisen tulee perustua taksaan	214	Ratkaisuja	236
Jätemaksun määrääminen vapautushakemuksen ollessa vireillä	214	Valitusoikeus virantäyttämismenettelyn rauettua	236
Kaavanmuutosaloitteisiin vastaaminen	215	Perhe-elämän kunnioittaminen edunvalvojaa määrättäessä	236
Kysymys kunnan velvollisuudesta muuttaa rantakaavaa	216		
Rakennusvalvontatoimenpidettä koskevan vaatimuksen käsittely	217		
Virheellinen menettely poikkeuslupa-asiasa	217		
Lunastustoimituksen viivästyminen ym.	218		
Ympäristölupahakemusasiakirjojen nähtävillä pitäminen	221		

LIITTEET	239
LIITE 1	239
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset	239
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	240
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö	244
LIITE 2	245
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	245
LIITE 3	247
Lausunnot ja kuulemiset	247
Lausunnot	247
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	248
LIITE 4	249
Tarkastukset	249
LIITE 5	251
Kanslian henkilökunta vuonna 2002	251
LIITE 6	253
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	253
ASIAHAKEMISTO	257

KÄYTETYT LYHENTEET

Kertomuksessa käytetään lyhenteitä OA ja AOA silloin, kun viitataan viranhaltijoihin henkilökohtaisesti. Sanalla "oikeusasiamies" taas viitataan eduskunnan oikeusasiamiehen viranomaisena ja instituutiona.

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

Onko maassamme vakavia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia?

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu julkisten tehtävien hoitamiseen, ensisijaisesti siis viranomaisen ja virkamiesten toimintaan. Yleensä tarkastelun kohteena on virheelliseksi väitetty toiminta kantelijan esille tuomassa yksittäisessä asiassa. Perusoikeuksien toteutumisen näkökulma on aina esillä näitä asioita tutkittaessa. Tällaisia laillisuusvalvonassa esille tulleita perusoikeusongelmia ja kysymyksenasetteluja tarkastellaan tässä kertomuksessa jaksossa 3. Kuten tuosta jaksosta voidaan havaita, perusoikeuksien toteutumisen ongelmat ovat usein hyvään hallintoon ja muutoinkin menettelytapoihin liittyviä ongelmia: on puutteita joutuisassa käsittelyssä ja päätösten perustelemissä; aina ei tehdä sellaista päätöstä, jonka voisi saattaa tuomioistuminen tutkittavaksi. Asianmukainen menettely onkin tärkeätä ihmisten oikeuksien, myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Mutta menettelyllisissä kysymyksissä ilmenevät puutteet eivät ole, eivätkä useinkaan johda räikeisiin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin.

Mutta onko maassamme vakavia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia? Jos näin on, mitkä voisivat olla sellaisia? Entä miten julkisen vallan tulisi turvata perustuslain 22 §:n velvoite huomioon ottaen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen näissä tilanteissa?

Sellaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä, jotka saattavat johtaa vakaviin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin ovat mielestäni ennen kaikkea perheväkivalta, asunnottomuus, kaikin vaikeimmassa asemassa olevien lasten tilanne sekä vähemmistöihin kohdistuva suvaitsemattomuus ja suoranainen syrjintä.

Maassamme on pitkään suljettu silmät perheväkivallalta, jota erilaisten selvitysten mukaan on kuitenkin runsaasti, erityisesti naisiin ja lapsiin, joskus myös vanhuksiin kohdistuvana. Perheväkivaltaa on kaikki perheen sisällä tapahtuva, yhden perheen jäsenen toiseen kohdistama fyysinen, seksuaalinen tai psyykinen väkivalta tai sen uhka. Eräiden tietojen mukaan joka viidennessä parisuhteessa nainen on joutunut kodissaan väkivallan kohteeksi ja joka toinen viikko suomalaisnainen kuolee perheväkivallan uhrina. Lähes 17 % alle 18-vuotiaista on joutunut kotonaan näkemään ja kuulemaan äitiinsä kohdistuvaa

väkivaltaa. Kodissa, jossa nainen joutuu pahoinpitelyn kohteeksi, myös lapsella on 3–9-kertainen todennäköisyys tulla pahoinpidellyksi. Muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että Suomi harkitsisi lisätoimia lapsiin perheen sisällä kohdistuvien väkivaltatapausten estämiseksi ja tapauksiin puuttumiseksi riittävän aikaisessa vaiheessa sekä väkivaltaa ehkäisevien ohjelmien ja hoito- ja kuntoutuspalveluiden kehittämiseksi.

Väkivalta loukkaa räikeällä tavalla ihmisten perusoikeutena turvattua koskemattomuutta ja turvallisuutta ja julkisella vallalla on velvollisuus aktiivisin toimin suojata näitä perusoikeuksia. Viime vuosina onkin ryhdytty moniin naisiin kohdistuvan väkivallan



ennaltaehkäisyyn tähtääviin hankkeisiin eri hallinnonaloilla. On myös käynnistetty erilaisia ohjelmia väkivaltaisesti käyttäytyvien miesten auttamiseksi pois väkivaltaisista toimintamalleista. Nämä asenteisiin ja koulutukseen tähtäävät toimet kantanevat kuitenkin laajasti hedelmää vasta vuosien kuluftua. Aktiivinen viranomaistoiminta perheväkivallan ehkäisemisessä ja selvittämisessä on kuitenkin tärkeää tässä ja nyt. Näin on erityisesti niissä tapauksissa, joissa uhri hakee apua viranomaisilta tai joissa väkivaltaa perheen sisällä on syytä epäillä tapahtuneen. Tämä vaatii viranomaisilta uudenlaista valppautta ja rohkeutta.

Toiseksi otan esille asunnottomuuden. Asunnottomuuden syitähän ovat yleisimmin köyhyys ja päihteiden käyttö ja asunnottomuus liittyykin usein kaikkein huonoimmassa asemassa muutoinkin olevien ihmisten elämäntilanteeseen. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton vastikään julkaiseman sosiaalibarometrin mukaan pitkäaikaistyöttömien, huume- ja alkoholiongelmaisten, ylivelkaisten ja vankilasta vapautuvien asema on entistä kurjempi. Viranomaiset myös kokevat, että heillä ei ole keinoja auttaa näitä kaikkein huonoimmassa asemassa olevia. Eräät asunnottomille alkoholisteille tarjotut ensisijat ja asuntolapalvelut, joihin olen tutustunut, ovat olleet ala-arvoisia.

Perustuslaissa ei ole turvattu jokaiselle oikeutta asuntoon perusoikeutena. Sen sijaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaisella on perustuslain mukaan oikeus. Sen on katsottu tarkoittavan sitä, että jokaiselle on turvattava ihmisarvoisen elämän edellytyksiä mm. välttämätön ravinto ja asuminen. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on huolehdittava asumispalvelut henkilölle, joka erityisesti syytä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Näistä lähtökohdista arvioiden onkin mielestäni selvää, että ketään ei voida jättää tässä kylmien ja oikukkaiden säiden maassa asunnotta ja että asumisen tulee täyttää myös jonkinlaiset terveydelliset vaatimukset. Minkä tahansa loukon tarjoaminen yösjäksi ei täytä ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamista.

Lapsiperheiden ja lasten ongelmat ovat olleet yhteiskuntapolitiittisen keskustelun keskiössä tänä keväänä. Myös kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevien lasten ongelmiin on kiinnitetty huomiota viime vuosina yleisemminkin monilla eri foorumeilla. Tällaisina kaikkein vaikeimmasa asemassa olevina lapsina pidän itse niitä lapsia, joilla ei ole perheen turvaa tai jotka mielenterveys-, päihde- tai muista ongelmista johtuen vaarantavat oman ke-

hityksensä ja turvallisuutensa tavalla, joka edellyttää yhteiskunnan ottavan heidät huostaan ja pitävän heistä huolta. Myös yksin tulleet pakolaislapset ovat hyvin vaikeassa asemassa. Mm. YK:n lapsen oikeuksien komitea on jo 1990-luvun alussa kiinnittänyt huomiota lasten mielenterveyspalveluiden puutteisiin Suomessa. Olen itsekin kiinnittänyt huomiota useissa ratkaisuissani ja puheen- vuoroissani vaikeahoitoisten lasten ja nuorten psykiatrisen sairaalahoidon puutteisiin, mielenterveyspalveluiden puutteisiin yleisemminkin, koulukotilasten perusoikeuksien toteutumisen ongelmiin, lasten seksuaalisen hyväksikäytön tutkintamenetelmien jälkeensä jääneisyyteen sekä siihen, että yhteiskuntapolitiittisessa päätöksenteossa päätösten vaikutuksia lapsiin ei arvioida riittävästi eikä säännönmukaisesti.

Perustuslakimme mukaan lapsilla on oikeus tasa-arvoiseen kohteluun sekä oikeuteen saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapset tarvitsevat kuitenkin vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Perustuslaki mahdollistaa lasten positiivisen erityiskohtelun, jotta heidän asemansa aikuisväestöön nähden voidaan turvata. Kaikkein syrjäytyneimpien lasten asemassa havaitut puutteet eivät ole kuitenkaan johtaneet mainittaviin tosiasiallisiin parannuksiin tai ongelmiin puuttuminen on ainakin ollut hidasta. Vaikeahoitoisille lapsille ja nuorille tarjotut psykiatriset hoitopaikat ovat tosin tänä keväänä aloittaneet toimintansa ja mielenterveyspalvelujen saavuutta on parannettu säättämällä määräajoista, joiden kuussa lasten ja nuorten tulee päästä tutkimuksiin ja hoitoon. Tosiasiallisesti lapset eivät ole kuitenkaan päässeet hoitoon säännösten edellyttämässä määrärajoissa. Koulukoteihin sijoitettujen, huostaanotettujen lasten perusoikeuksien ongelmat ovat osittain lainsäädännöllisiä ja ne ovat olleet jo vuosia sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa, mutta näitä lainsäädäntöuudistuksia ei ole vietty eteenpäin. Lasten seksuaalisen hyväksikäytön tutkintaa koskevien suositusten laadinta on kestänyt useita vuosia. Lastensuojelu vaatiikin aivan erityistä panostusta niin lainsäädäntötasolla kuin kuntien lastensuojelutyössä, jotta kaikkien vaikeimmassa asemassa olevien lasten perus- ja ihmisoikeudet voidaan turvata myös käytännössä, ei ainoastaan juhlapuheissa.

Suvaitsemattomuutta maahanmuuttajia ja vähemmistöjä kohtaan on kaikkialla maailmassa ja näin on myös meidän maassamme. Suvaitsemattomuutta ja syrjintää

kohdistuu meillä maahanmuuttajiin, pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin mutta myös omiin kansallisiin vähemmistöihimme, ennen kaikkea romaneihin. Tämä on todettu keskusteluissa, joita olen käynyt keskeisten kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Kansainvälisissä Suomeen kohdistuvissa arvioinneissa ilmiö on tunnistettu ja arki-kokemus vahvistaa sitä. Mielestäni kysymys on ennen kaikkea tietämättömydestä ja erilaisuuden pelosta. Suvaitsemattomuus pohjautuu usein ajatukseen siitä, että maahanmuuttajat, pakolaiset ja turvapaikanhakijat elävät muiden kustannuksella eivätkä tee työtä. Syrjintään liittyy myös pelkoa häiriöistä ja ongelmista.

Syrjintä on perustuslaissamme kielletty. Vähemmistöihin ja valtaväestöön kuuluvien ihmisten väliset ristiriidat voivat pahimmillaan johtaa väkivallantekoihin ja vaikeuttaa vähemmistöihin kuuluvien ihmisten oikeutta turvalliseen elämään sekä heidän taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksiensa toteutumista, erityisesti koulutuksen, työn ja asunnon saantia. Aivan erityisen ongelmallisia ovat vuosien pituiset turvapaikkahakemusten käsittelyt, yksin tulleiden pakolaislasten perheiden yhdistämiseen liittyvät ongelmat, voimatoimin toteutettavat karkottamiset sekä maahanmuuttajien kotouttamisen ongelmat. Esimerkiksi perhekeskeisissä kulttuureissa, joita maahanmuuttajat usein edustavat, perheen vanhemmat saattavat syrjäytyä kielitaidottomuutensa ja työttömyytensä johdosta paitsi yhteiskunnasta myös perheestään. Tehokkaat viranomaistoimet ovat välttämättömiä syrjinnän kitkemisessä. Suvaitsevaisuustyö puolestaan vaatii monien muidenkin kuin viranomaistahojen toimia.

Edellä mainitsemani luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. On monia muita seikkoja, joita voisi tässä yhteydessä luotella. Perus- ja ihmisoikeuksien suojaaminen edellyttää monia rajanvetoja, esimerkiksi yksityisyyden ja sananvapauden välille. Toimeentuloturvan muutoshakujärjestelmässä on ongelmia, jotka johtavat perusoikeuksien toteutumisen ongelmiin. Valitusten käsittelyajat ovat uhkaavan pitkiä myös muissa tuomioistuimissa kuin vakuutus-oikeudessa. Sosiaali- ja terveyspalvelut eivät toteudu alueellisesti ja yksilökohtaisesti yhdenvertaisesti. Päihdeongelmaisten hoitopääsy takkuilee. Vankiloissa on suuria ongelmia, joita apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio käsittelee omassa puheenvuorossaan.

Olen kuitenkin halunnut nostaa tässä yhteydessä esille nimenomaan perheväkivallan, asunnottomuuden, kaikin vaikeimmassa asemassa olevien lasten tilanteen sekä vähemmistöihin kohdistuvan suvaitsemattomuuden ja syrjinnän. Tämä valinta perustuu osin laillisuusvalvontatyössä saatuihin kokemuksiin, osin kansainvälisiin ja kotimaisiin tutkimuksiin, selvityksiin ja arvioihin. Nämä mainitsemani ilmiöt voivat johtaa vakaviin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin tai olla sellaisia. Kuitenkin perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee huolehtia siitä, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Tämä edellyttää aktiivisia toimenpiteitä: niin lainsäädäntöä, taloudellisia voimavaroja kuin perus- ja ihmisoikeusmyönteistä viranomais-toimintaa yleisemminkin. Edellä mainitsemisani asioissa julkisen vallan tulee toimia aktiivisesti ja voimakkaasti. Itse tulen tämän vuoden tarkastusteni ja oma-aloitteisen työni painopisteinä seuraamaan viranomaistoimintaa kyseisissä asioissa.

ILKKA RAUTIO

Vankeinhoitoa vai -säilytystä?

Oikeusasiamiehen erityisiin velvollisuuksiin kuuluu laitoksiin suljettujen henkilöiden olosuhteiden ja kohtelun seuraaminen. Vangit ovat yksi tällainen ryhmä, jonka olosuhteista ja oikeuksista huolehtimisen on katsottu vaativan erityistä huolta. Oikeusasiamies tekee sen vuoksi huomattavan paljon tarkastuksia vankiloihin. Tarkastuksilla järjestetään vankivastaanotto, jonka yhteydessä saadaan vangeilta luottamuksellisesti tietoja vankilan olosuhteista. Myös vankilan henkilöstöllä on mahdollisuus kertoa ongelmista. Näiden tapaamisten ja vankikanteluiden perusteella nyt näyttää olevan erityistä syytä huolestua vankiloiden ja vankien olosuhteista.

Suomalainen vankeinhoito kehittyi voimakkaasti 1990-luvulla monessa suhteessa. Vaikka vanhentuneen laitokannan uudistaminen tapahtui ja tapahtuu hitaasti, etsittiin kuitenkin määrätietoisesti ja ennakkoluulottomasti uusia tapoja katkaista vankilakierre. Vankiluvun aleneminen lisäsi "vaikeiden vankien" suhteellista osuutta, mutta myös vapautti henkilöstöresursseja vankeja tukevaan työhön. Vankien työkyvyn alenemiseen vastattiin erilaisin päihteiden hallintaa ja suuttumuksen hallintaa sekä yleistä selviytymiskykä vahvistavilla ohjelmilla. Henkilöstösupistuksista huolimatta uusiin vaatimuksiin pyrittiin ja ensimerkeistä päätellen pystyttiinkin vastaamaan.

Tällä hetkellä vankeinhoito ei kuitenkaan ole nauttimassa hyvän työn hedelmistä, vaan vahva ahdistus vankien keskuudessa ja jonkinasteinen uupumus henkilöstössä on aistittavissa monissa vankiloissa. Jotain kertoo myös se, että vankien tekemien kantelujen määrä kasvoi vuonna 2002 noin 70 % (140 kantelusta 240 kanteluksi). Tarkastuksilla vankeja tu-

li selvästi aikaisempaa enemmän tapaamaan tarkastajaa. Vankien välinen väkivalta kasvaa. Mistä on kysymys?

Kertomillani ongelmilla on selvä yhteinen nimittäjä. Vankiluku on muutaman viime vuoden aikana kasvanut nopeasti ja jyrkästi, vajaasta 2 800 vangin keskimäärästä on noustu runsaaseen 3 400:een ja satunnaisesti vankiloissamme voi olla jopa yli 3 700 vankia (huhtikuussa 2003). Vankimäärä ylittää jo useissa vankiloissa vahvistettujen vankipaikkojen määrän. Vankipaikkoja on tällä hetkellä runsaat 3 200 ja vankeja jopa runsaat 500 enemmän.

Vankeinhoito on joutunut tilanteeseen, jossa vankiluvun nopea kasvu ja 1990-luvulla tapahtunut vankeinhoito-henkilöstön vähittäinen sopeuttaminen alenevaan vankilukuun ovat törmänneet pahasti toisiinsa. Kun henkilöstöä ei nyt ole voitu lisätä vankiluvun kasvua vastaavasti, on vaikea enää ylläpitää niin monipuolista ja laajaa työ- ja muuta toimintaa, johon viime vuosina on pyritty ja totuttu.

Ahdas asuttaminen lisää jo sinänsä ongelmia. Tilanahaus on monin paikoin tosiasia ja kärjistää vankiloiden ilmapiiiriä. Majoitustilat on monin paikoin ehditty muuttaa tai alun perin rakentaa tavoitteena tarjota jokaiselle vangil-

le mahdollisuus yksin asumiin. Huonekoko on muutoksen myötä pienentynyt eikä nykytiloihin enää olekaan yhtä helppo sijoittaa kerrossänkyä kuin aikaisempiin yhteisselleihin. Ahdas majoitus kiristää vankien hermoja. On vaikea edes löytää toisensa kanssa riittävän hyvin toimeentulevia vankeja.

Vankiloissa on tehty paljon työtä pyrittäessä pois pelkämästä eristämistehtävästä, ja se on vuosikymmenten mittaan vähitellen saavuttanut laajaa hyväksymistä. Yhä selvemmin tavoitteena on val-

mentaa vankeja selviämään vapaudessa ja katkaisemaan rikoskierre. Henkilöstö on koulutautunut ja vahvasti sitoutunut kokonaan uudenlaiseen työhön. Myös suomalaisen vankeinhoidon perinteistä vahvaa aluetta, vankien mah-



dollisuutta tehdä työtä on ylläpidetty vaikeutuvista olosuhteista huolimatta.

Tarpeiden ja mahdollisuuksien ristiriita uhkaa pilata vuosien työn vankeinhoidon kehittämisessä. Aloitettujen ohjelmien on vaarassa supistua, terveydenhoito uhkaa kaventua välttämättömään akuuttien sairauksien hoitoon vapautumista odotellessa, vankien koulutus- ja työtoiminta on vaikeuksissa, kun vartijoita ja ohjaajia ei riitä. Tarkastuksilla on ilmennyt sellaisiakin tapauksia, että vangit menevät kyllä työpaikalle, mutta työtä riittää vain toveittain. Loppu-aika voi kuulua epämääräisessä "luuhailussa". Moni työtoiminta voi olla pitkiä aikoja keskeytyksissä tai on jopa kokonaan lopetettu. On helppo ymmärtää tällaisen tilanteen vankeinhoidolle aiheuttamat vaikeudet.

On myös turhauttavaa tehdä päihdetyötä, jos sen jatkuminen on vaarassa resurssien loppumisen takia. Vankeinhoidossakaan ei voida saavuttaa tuloksia ilman pitkäjänteistä suunnittelua ja sitoutumista. Uhkakuvana on kunnianhimoisten suunnitelmien kariutuminen ennen kuin niitä on kunnolla ehditty edes "ajaa sisään".

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa pyritään noudattamaan ns. normaalisuusperiaatetta. Rangaistuksen ydinsisältö on vapauden menettäminen. Rangaistustaan suorittavan oikeuksia tai kehittymismahdollisuuksia ei tulisi rajoittaa enempää kuin rangaistuksen täytäntöönpano vaatii. Rangaistuslaitosten tiloille ja varusteille sekä vankien toimintamahdollisuuksille on muodostunut myös kansainvälisiä yleisesti hyväksyttyjä vähimmäisvaatimuksia, joita Suomikin on pyrkinyt tavoittelemaan. Vanhentunut laitoskanta on tarkoitus uudistaa vastaamaan näitä tavoitteita seuraavan vajaan kymmenen vuoden aikana. Tavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin vaarantumassa, kun kasvavat vankimäärät sitovat vankeinhoitoon suunnattuja varoja.

Vankeinhoidon organisaatiota ja laitosten toimintamalleja uudistamaan asetettiin keväällä 2002 erityinen hankeorganisaatio. Hankkeen käynnistämisen yhteydessä kansliapäällikkö Kirsti Rissanen korosti sitä, että ajatus vankeinhoidon perustehtävästä on viimeisen vuosikymmenen aikana muuttunut yhä enemmän kohti uusintarikollisuuden vähentämistä. Tavoitteella on laaja kannatus, ja se ansaitsee kaiken tuen. Mutta onko uusia tavoitteita realistista asettaa, jos vankiluvun kasvu vaarantaa jo saavutetun toimintatason ylläpitämisen?

Mitä voidaan tehdä uhkaavan kriisin estämiseksi? On selvää, että vankiluvun kasvu lisää vankeinhoidon kustannuksia. Loputtomiin ei voida selvitä venymällä tai rationaalisuudella. Jos taas vankeinhoidon tasosta tingitään, se vaikuttaa väistämättä uusintarikollisuuden määrään. Kokonaisuuden kannalta tällä tavoin tuskin edes tavoitetaan kustannussäästöjä. Pahimmallaan kustannukset (ja muutkin ongelmat) siirtyvät aluksi vankilasta vapautuvan lähiympäristön kannettaviksi ja usein melko pian uudelleen vankeinhoidon harteille.

Ongelman ratkaisu pelkistyy kahteen kysymykseen. Voidaanko vankiluvun kasvu kääntää tai ainakin pysäyttää tai, jos ei voida, miten voidaan turvata vankeinhoidolle riittävät voimavarat?

Vankiluvun kasvuun vaikuttavat monet tekijät. Kasvua ovat aiheuttaneet ulkomaalaisten vankien ja tutkintavankien määrän lisääntyminen sekä ennen kaikkea vankeusaikeiden pidentyminen.

Ulkomaalaisten vankien määrää voitaneen jossakin määrin alentaa, kun mahdollisuus siirtää vankeusrangaistuksen suorittaminen rikosentekijän kotimaahan tulee laajempaan käyttöön. On kuitenkin perusteetonta odottaa, että tätä kautta saadaan olennainen helpotus nykyiseen nopeasti kärjistyvään tilanteeseen. On myös syytä selvittää syitä tutkintavankien määrän kasvuun ja selvittää mahdollisuuksia tutkintavankeuden käytön vähentämiseen, mutta nopeaa apua vankiloiden ahtauteen tuskin siitäkään löytyy. Päävastoin tutkintavankeja säilytetään jo nyt kohtuuttoman paljon poliisivankiloissa, jotka on tarkoitettu vain lyhytaikaiseen käyttöön. On sanottu, että vankiluvun laskun jälkeen vankeusrangaistuksia ei enää tuomita turhista rikoksista. Nakkivarkaat eivät joudu vankilaan. Vankiluku on silti edelleen myös kriminaalipoliittisen linjanvedon tulos.

Tässä tilanteessa korostuvat väistämättä sakkovankeuden aiheuttamat ongelmat. Onko järkevää, että vankiloissa suorittaa sakon muuntorangaistusta keskimäärin jo lähes 200 vankia ja että määrä näyttää nopeasti kasvavan? Nämä vangit sitovat huomattavasti määräänsä enemmän resursseja eikä heille voida rangaistuksen lyhyydenkään vuoksi useinkaan tarjota kovin merkittävää tukea ongelmien hoidossa.

Oikeusministeriössä selvitetään parhaillaan mahdollisuutta järkeistää sakkovankien rangaistusten täytäntöönpanoa. Jos merkittävää muutosta tavoitellaan, on uskallettava tehdä olennaisia muutoksia. Ministeriössä valmisteltiin 1990-luvun alkupuolella ehdotus, joka olisi radikaalisti vähentänyt sakkovankien määrää. Sakkorangaistus olisi muunnettu vankeudeksi lähinnä silloin, kun on havaittavissa selvää pyrkimystä käyttää maksukyvyttömyyttä hyväksi eräänlaisena "vapaakorttilaisena". Ehdotus sisältyi rikoslakiprojektin sakkorangaistusta koskevaan laajaan uudistusehdotukseen. Tältä osin sille ei kuitenkaan löytynyt tukea. Ruotsissa tämänkaltaisen järjestelmä on käytössä ja toimii ilmeisesti kohtuullisen hyvin. Todettakoon, että oikeusasiamies Jacob Söderman ehdotti

puheenvuorossaan oikeusasiamiehen kertomuksessa jo vuonna 1994 harkittavaksi, että sakon muuntorangaistuksen määräämisestä kokonaan luovuttaisiin.

Nykyisillä voimavaroilla vankeinhoito uhkaa muuttua pelkäksi säilytykseksi. On vaara vankeinhoidon tason laskemisesta joissain laitoksissa siinä määrin, että tilanne on kyseenalainen jo kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidenkin valossa. Tämä on myös inhimillisesti ikävä kehitys, ja se on lisäksi ilmeisen epäviisasta. Säästetyt kustannukset siirtyvät helposti toiseen, ei välttämättä paremmin kestäkykyiseen kohtaan. Sanotaan, että valtion sivistystason voi nähdä myös katsomalla, miten se on huolehtinut vankeinhoidostaan. Tämä pätee myös Suomeen.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamies tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvojana

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että paitsi viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat, myös tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Toisaalta perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuinten riippumattomuuden takia onkin kansainvälisesti harvinaista, että oikeusasiamiehen valvontavalta on ulotettu tuomioistuihin.

Demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrollimatonta julkista valtaa. Vaikka tuomioistuinten toiminnan kontrolli tapahtuu pääasiassa tuomioistuinlaitoksen sisäisesti muutoksenhaun kautta, se ei kokonaan korvaa virkavastuun valvontaa. Virkavastuun kontrolli on ehkä tietyllä tavalla osa suomalaista laillisuusperinnettä. Sen ilmauksena perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Näissä tilanteissa asianomistajan syyteoikeus ei edes ole toissijainen virallisen syyttäjän syyteoikeuteen nähden, kuten yleensä rikosasioissa. Tämä asianomistajan itsenäinen syyteoikeus ulottuu myös tuomioistuimen tuomariin.

Tuomareidenkaan virkavastuun valvontaa ei voida jättää pelkästään asianomistajan toimenpiteiden varaan, vaan

jollakin taholla täytyy olla oikeus käyttää julkista kannevaltaa. Suomessa tätä kannevaltaa käyttävät asianomistajan ohella yksinomaisesti eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Yleisillä syyttäjillä, edes valtakunnansyyttäjällä, ei ole valtaa nostaa syytettä tuomaria vastaan. Tällä syyteoikeuden järjestelyllä on haluttu taata tuomareiden riippumattomuus syyttäjistöstä, mikä onkin tärkeää. Tuomareilla ja oikeusasiamiehellä ei puolestaan ole vastaavanlaista yhteistä arkityötä tai muutakaan keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen virkasyytevalta vaarantaisi tuomareiden riippumattomuuden.

Kun oikeusasiamiehellä on tuomareiden virkasyytevalta, on johdonmukaista, että myös muu kuin rikosoikeudellinen virkavalvonta kuuluu oikeusasiamiehelle. Raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei näet ole tarkka.

Oikeusasiamies täyttää myös sen tuomioistuihin valvovalle elimelle asetettavan perusvaatimuksen, että oikeusasiamies itse on riippumaton kaikista muista julkisen valan elimistä.

Sinänsä olisi mahdollista, että tuomioistuinten valvontaan liittyvät tehtävät kuuluisivat jollekin muulle, esimerkiksi

pääosin tuomareista koostuvalle kollegialiselle elimelle. Edellä lausuttu kuitenkin osoittaa, että tuomareiden valvonta sopii myös oikeusasiamiehelle. Kun tämä järjestely on perustuslakiuudistuksessa ollut lainsäätäjän arvioitavana ja se on haluttu säilyttää, omaksutun perusratkaisun uudelleen arviointiin ei ainakaan lähitulevaisuudessa liene aihetta.

Sen sijaan voidaan keskustella siitä, minkälainen on oikeusasiamiehen asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan sisältö tuomiois-

tuistuinten riippumattomuuden kannalta. Yksi perussääntö on, että oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Näin on yleensä myös silloin, kun asia ei enää ole vireillä kantelun kohteena olevassa tuo-



mioistuimessa, mutta se on vielä vireillä muutoksenhakuasteessa. Tällaisessakin tilanteessa oikeusasiamiehen puuttuminen alemman tuomioistuimen menettelyyn tai ratkaisuun voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa ylemmässä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan.

Jos tällaista tai muutakaan estettä kantelun tutkimiselle ei ole, oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Ratkaisun osalta on eroa vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymyksiin.

Näytön arviointiin liittyy niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamiehen puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kysymykseen. Erityisesti yleisten tuomioistuinten osalta oikeusasiamies ei voi arvioida näyttökysymyksiä senkään takia, että suullisesti ja välittömästi vastaanotetun todistelun uudelleen arviointi kirjallisen aineiston perusteella ei ole mahdollista.

Myös oikeuskysymyksiin liittyy yleensä niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamies voi puuttua tuomioistuimen laintulkintaan. Käytännössä puuttuminen voi tulla kysymykseen lähinnä siinä tapauksessa, että sääntötyypistä normia on rikottu tai harkintavalta on muutoin ilmeisen selvästi ylitetty. Prosessuaalisten normien tulkintatilanteissa oikeusasiamiehen toimintamahdollisuus on kuitenkin laajempi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, kuten aineellisten normien tulkinta, jolloin prosessinormien tulkintaan ehkä liittyvä arvostelu ei yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkintakannanottojen arvostelu olisi. Toiseksi, oikeudenmukainen oikeudenkäynti on perus- ja ihmisoikeus, jonka valvontaa perusoikeus uudistuksessa oikeusasiamiehelle nimenomaisesti asetettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävä on korostanut. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan, siis myös tuomioistuimen, huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Käytännössä tyypillisintä oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan piiriä ovat juuri prosessuaaliset, menettelytapoihin liittyvät seikat. Tältä osin oikeusasiamiehen toiminta on samantyyppistä kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten, kuten erityisesti Euroo-

pan ihmisoikeustuomioistuimen. Oikeusasiamies kuten ihmisoikeustuomioistuin ei voi olla ”neljäs muutoksenhakuaste” ja muuttaa tai arvioida uudelleen kansallisten tuomioistuinten aineellisia ratkaisuja. Niinpä oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat tyypillisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Nämä oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvontaan liittyvät piirteet koskevat nykyisin laajalti muidenkin viranomaisten valvontaa. Tämä johtuu siitä, että melkein kaikilla hallinnonaloilla on perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Niiltä osin kuin hallintoviranomaisen ratkaisu tai menettely on tutkittu tuomioistuimessa, oikeusasiamiehen toimintamahdollisuudet usein rajoittuvat tuomioistuinvalvonnassa käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehellä voi olla aihetta pidättäytyneen jo sen takia, että arvostelun kohteena oleva ratkaisu olisi ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka valitusoikeutta ei olekaan käytetty. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että hallintoviranomaisen ratkaisuun sisältyy epäselvä aineellinen oikeuskysymys, joka muussa samanlaisessa asiassa ilmeisesti tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten tekeminen kuuluu tuomioistuimille, viime kädessä korkeimmille oikeuksille, oikeusasiamiehen voi olla syytä rajoittaa kannanottonsa siihen, onko hallintoviranomainen toiminut harkintavaltansa rajoissa.

Valitusmahdollisuus tuomioistuimeen on siten tietyllä tavalla kaventanut oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksia, vaikka muutoin perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä on tosiasiaa laajentanut oikeusasiamiehen tehtäväkenttää. Yksilön oikeusturvaa tämä kehitys ei ole kaventanut. Päinvastoin, tuomioistuin on se viimekätinen oikeusturvaelin, jonka ratkaistavaksi yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat juuri kuuluvat ja jolla niin menettelymuotojensa kuin kokoonpanonsa puolesta on parhaat edellytykset asian oikeaan ja oikeudenmukaiseen

ratkaisemiseen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on omalta osaltaan täydentää tuomioistuimiin nojautuvaa oikeusturvaa.

Tässä valossa oikeusasiamiehen mahdollisuus puuttua valvottavan ratkaisuihin on laajempi sellaisilla hallinnonaloilla tai sellaisissa tapauksissa, joissa ei aina anneta valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Tyypillisesti näin on tilanne esimerkiksi poliisin toiminnassa, jonka osalta oikeusasiamies antaakin vuosittain suuren määrän toiminnan sisältöä koskevia kannanottoja. Toisen suuntaisen esimerkin tarjoaa verotus, jossa muutoksenhaun määräajat ovat pitkiä. Verotuksessa tapahtuneet virheet ovat ensi vaiheessa korjattavissa oikaisumenettelyssä, jonka jälkeen asia voidaan valituksin saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Näistä syistä oikeusasiamiehellä on ollut vain harvoin aihetta toimenpiteisiin verotusta koskevissa asioissa.

Minkälainen merkitys oikeusasiamiehen menettelylliseen oikeusturvaan painottuvalle laillisuusvalvonnalle sitten jää? Mielestäni varsin suuri merkitys. Menettelylli-

set oikeusturvatakeet ovat keskeisiä sen vuoksi, että ne juuri luovat edellytykset aineellisesti oikeisiin ja oikeudenmukaisiin ratkaisuihin pääsemiselle. Niiden merkitys ulottuu kuitenkin vielä yksittäistapauksia laajemmalle. Kuten viimeaikaisessa prosessioikeudellisessa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa on korostettu, menettelytavoi-
la on suuri vaikutus ihmisten viranomaisia ja tuomioistui-
mia koskevien legitimitteettikäsitysten muotoutumiseen. Ihmiset ovat taipuvaisia yleisemminkin luottamaan yhteis-
kunnan julkista valtaa käyttäviin instituutioihin, jos niiden
menettelytavat ovat oikeudenmukaisia ja ne myös koe-
taan oikeudenmukaisiksi. Ihmisten legitimitteettikäsityksillä
puolestaan on vaikutusta heidän omaan lain noudattami-
seen. Ihmiset ovat taipuvaisia noudattamaan legitiiminä
pitämänsä julkisen vallan antamia määräyksiä tai asetta-
mia sääntöjä ja käyttäytymisnormeja.

Näin ollen parhaimmillaan oikeusasiamiehen menettelylli-
siin oikeusturvatakeisiin painottuva valvonta ei ainoas-
taan edistä niiden noudattamista viranomaistoiminnassa,
vaan se voi samalla edistää normien noudattamista ylei-
sesti yhteiskunnassa.

2. Katsaus vuoden 2002 toimintaan

LAILLISUUSVALVONTA

Yleistä

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki ne, jotka hoitavat julkisia tehtäviä, toimivat näissä tehtävissään lain mukaisesti ja velvollisuutensa täyttäen. Oikeusasiamies valvoo tällöin erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tarkoitus on omalta osaltaan edesauttaa kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toisaalta laillisuusvalvonnan tarkoitus on antaa eduskunnalle mahdollisuus oikeusasiamiehen havaintojen kautta arvioida hallinnon toimintaa, mihin eduskunta ylipäätään valtioelimenä on oikeutettu.

Laillisuusvalvonta tapahtuu pääosin tutkimalla kansalaisten oikeusasiamiehelle tekemiä kanteluita ja suorittamalla tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin. Oikeusasiamies voi ottaa myös omasta aloitteestaan jonkin virkamiehen toimen tutkittavakseen. Oikeusasiamiehellä on velvoite tarkastuksien suorittamiseen puolustusvoimien yksiköissä ja suljetuissa laitoksissa. Näitä ovat ensisijaisesti vankilat sekä poliisin pidätettyjen ja kiinniotettujen suojat. Tarkastuksia tehdään myös muihin laitoksiin, esimerkiksi koulukoteihin, psykiatriisiin sairaaloihin, kehitysvammalaitoksiin ym. Näillä tarkastuksilla perehdytään varusmiespalvelustaan suorittavien ja laitoksissa olevien oloihin ja kohteluun.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on ollut vuoden 2002 aikana pääosin samanlaista kuin aikaisempina vuosina. Oikeusasiamiehelle viime vuosina annetut erillistehtävät telepakkokeinojen käytön ja poliisin peite-toiminnan valvonnassa sekä lapsen oikeuksien valvonta ovat kuitenkin olleet aikaisempaa painokkaammin esillä.

Oikeusasiamiehen muu toiminta liittyy ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen sekä oikeusasia-

miesten kansainväliseen yhteistyöhön. Laillisuusvalvojien esitelmien, alustusten ja puheenvuorojen tarkoituksena on tuoda esille ja painottaa perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia niin julkisten tehtävien hoitamisessa kuin lainsäädännön valmistelussa. Myös kansalaisten neuvonta ja ohjaus liittyy tähän. Yhteydenpito keskeisiin kansalaisjärjestöihin on lisäksi aloitettu kertomusvuoden aikana.

Oikeusasiamiehen tehtävistä on säädetty perustuslaissa ja 1.4.2002 voimaan tulleessa laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiehiä koskevia säännöksiä on eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä ja määräyksiä kanslian työjärjestyksessä. Perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä ja johtosääntö ovat tämän kertomuksen liitteinä (liite 1).

Oikeusasiamiehen ohella apulaisoikeusasiamiehet ovat eduskunnan valitsema laillisuusvalvojia. Työnjaosta kaikkien kolmen kesken päättää oikeusasiamies. Nykyisen työnjaon mukaan OA Paunio käsittelee asiat, jotka koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä sekä mm. sosiaali- ja terveydenhuoltoa, sosiaalivakuutusta ja lapsen oikeuksia. AOA Rautio käsittelee mm. poliisia, vankeinhoitoa, syyttäjälaitosta, perusopetusta, työhallintoa ja kirkkoa koskevia asioita sekä ulkomaalais- ja kieliasioita. AOA Jääskeläinen käsittelee mm. tuomioistuimia, puolustusvoimia, ulosottoa, ympäristöhallintoa, vero- ja kunta-asioita, maa- ja metsätaloutta sekä liikennettä ja viestintää koskevia asioita. Yksityiskohtainen työnjako on liitteenä (liite 2).

Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat

Laillisuusvalvonta-asioihin luetaan kantelut, omat aloitteet, lausuntopyynnöt ja kuulemiset (esim. eduskunnan eri valiokunnissa) sekä muut kirjoitukset. Nämä muut kir-

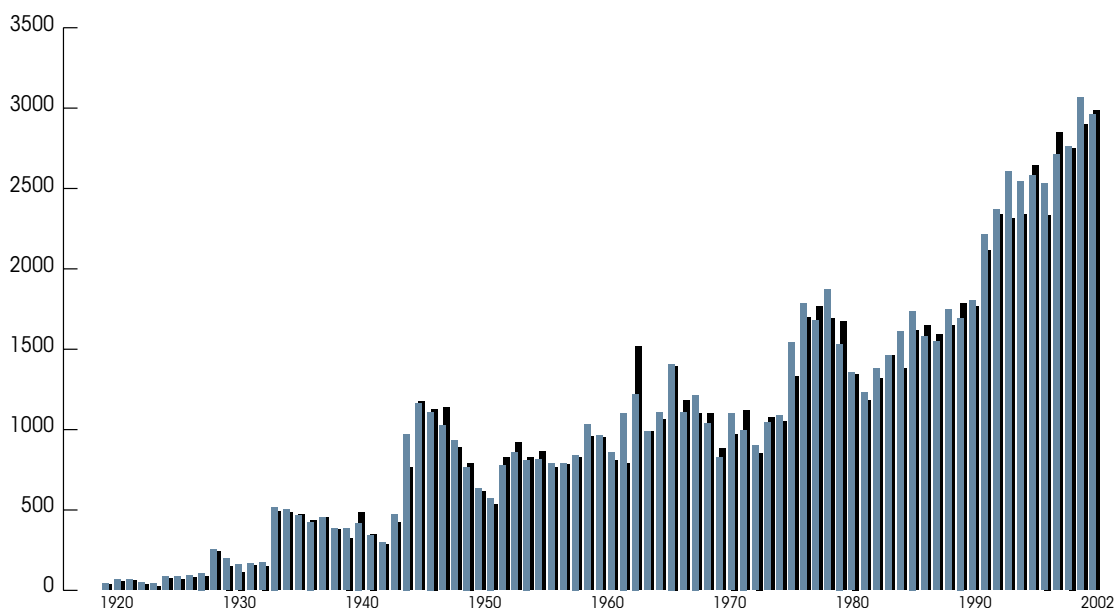
joitukset ovat luonteeltaan lähinnä tiedusteluja tai selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään yksilöimättömiä kansalaiskirjeitä. Niitä ei ole enää vuoden 2001 alusta lukien kirjattu kanteluiksi, vaan kanslian neuvontalakimiehet ovat vastanneet niihin välittömästi ohjausta ja neuvontaa antaen.

Vuoden 2002 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 2 957 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Tämä oli noin 4 % vähemmän kuin edellisellä vuonna. Varsinaisten kanteluasioiden määrä nousi kuitenkin edelleen jonkin verran. Kanteluiden määrä oli nimittäin vuonna 2002 yhteensä 2 588, mikä on noin 5 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Omien aloitteiden määrä oli 35 ja lausunto- ja kuulemispyyntöjen 43. Kaiken kaikkiaan vuoden 2002 aikana oli käsiteltävänä 4 724 laillisuusvalvonta-asiaa, koska aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita oli saapuneiden asioiden lisäksi käsiteltävänä 1 767.

Laillisuusvalvonta-asiat	2002	2001
Kantelut	2 588	2 473
Omat aloitteet	35	38
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	43	58
Muut kirjoitukset	291	497
Yhteensä	2 957	3 066

Kanteluiden laadussa ei näyttäisi tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta koskevien kanteluiden määrä näytti edelleen lisääntyvän. Erityisesti terveydenhuollon palveluiden riittävyyttä ja hoidon laatua koskevien kanteluiden määrä on kasvanut. Sama koskee myös vankikanteluja, joita saapui vuoden aikana ajoittain huomattavasti tavanomaisesta enemmän.

Oikeusasiamiehen kanslian 82-vuotisen toiminta-ajan kantelu- ja ratkaisumäärien kehitystä kuvataan ohessa seuraavasti: ■ kantelut, ■ ratkaisut.



Ratkaisut

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin vuonna 2002 yhteensä 2 984. Näistä varsinaisten kanteluasioiden määrä oli 2 610. Se oli noin 13 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Omia aloitteita ratkaistiin 35, lausuntoja ja kuulemisia oli 42. Vastauksia muihin kirjoituksiin annettiin 297. Luetelo lausunnoista ja kuulemisista on liitteenä 3.

Laillisuusvalvonta-asiat	2002	2001
Kantelut	2 610	2 319
Omat aloitteet	35	34
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	42	53
Muut kirjoitukset	297	489
Yhteensä	2 984	2 895

Osa ratkaisuista on sellaisia, että oikeusasiamies ei voi tutkia asiaa. Toimivaltaan kuulumattomia asioita ei luonnollisestikaan tutkita, ei myöskään niitä, jotka ovat vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai jotka ovat yli 5 vuotta vanhoja. Tällaisia asioita oli vuonna 2002 yhteensä 627 eli noin 21 % kaikista ratkaisuista.

Usein joudutaan toteamaan, että asiassa ei ole aihetta epäillä väitettyä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Tämä johtopäätös voi olla tehtävissä kantelukirjoituksesta ja niistä tiedoista ja selvityksistä, joita sen johdosta hankitaan. Jos lopputulos on ilmeinen, se ilmoitetaan mahdollisimman pian kantelijalle. Samaan lopputulokseen voidaan päätyä myös asioissa, jotka ovat vaatineet laajoja selvityksiä ja oikeudellisesti monitahoisia perusteltuja kannanottoja. Tämä ratkaisujen ryhmä on siis varsin heterogeeninen. Näitä ratkaisuja oli vuoden 2002 aikana 1 261 eli noin 42 % kaikista ratkaisuista.

Kanteluasian tutkinta saattaa myös johtaa siihen ratkaisuun, että väitettyä lainvastaisuutta tai virhettä ei ole ha-

vaittu tai sen tueksi ei ole ollut riittävää näyttöä. Näitä ratkaisuja oli vuoden aikana 354 eli noin 12 %.

Merkittävimpiä ovat ne ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen *toimenpiteisiin*. Tällaisia toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, moittivan tai ohjaavan käsityksen esittäminen sekä esityksen tekeminen joko lainsäädännön muuttamiseksi tai yksittäisen epäkohdan korjaamiseksi.

Virkasyyte on ankarin reaktiokeino, jota käytetään hyvin harvoin. Oikeusasiamies voi lain mukaan nimittäin niissä tapauksissa, joissa valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, olla nostamatta syytettä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä *huomautuksen* varaan. Oikeusasiamies voi myös lausua *käsityksensä* lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava. Oikeusasiamies voi tehdä myös *esityksen* tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Näihin edellä kuvattuihin toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2002 yhteensä 400, mikä on noin 15 % kaikista ratkaisuista. Yhtään virkasyytettä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 16 ja käsityksiä esitettiin 342. Niistä moittivia oli 169 ja ohjaavia 173. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 42 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 2, vaikkakin erilaisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyy myös muihin ratkaisuihin. Huomattava on muutoinkin, että edellä sanotut luvut ovat ratkaisujen määriä. Yhteen ratkaisuun saattaa sisältyä useita toimenpiteitä.

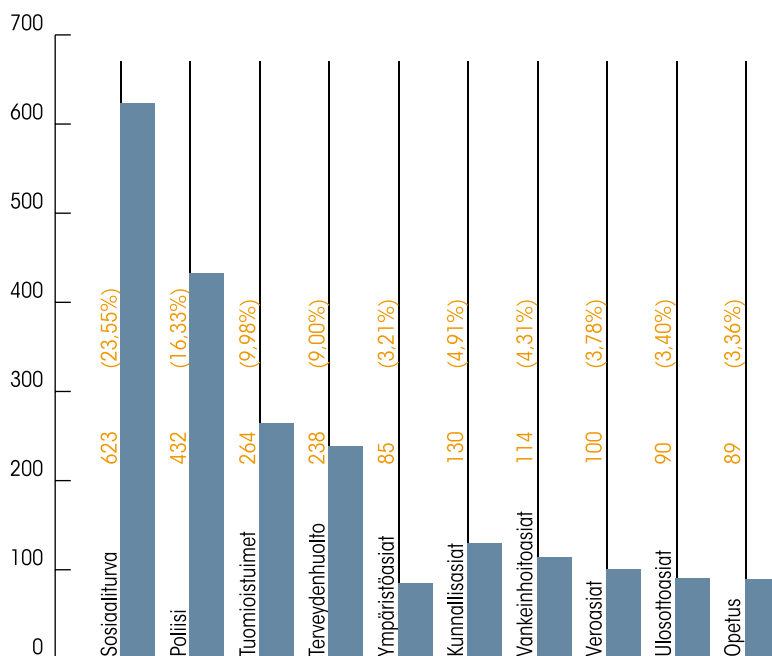
Laillisuusvalvonta-asioden keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 7,8 kuukautta. Edellisenä vuonna luku oli 8,9.

Suurimmat asiaryhmät

Kertomusvuonna kuten edellisinäkin vuosina ratkaistiin eniten sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskevia asioita. Tätä kokonaisuutta nimitetään sosiaaliturvaa koskevaksi asiaryhmäksi. Seuraavaksi eniten ratkaistiin poliisia, tuomioistuimia sekä terveydenhuoltoa koskevia asioita. Muita suurimpia asiaryhmiä olivat ympäristöasiat, kunnallisasiat, vankeinhoitoasiat ja veroasiat.

Sosiaaliturvaa koskevia asioita ratkaistiin kaikkiaan 623. Näistä 296 koski sosiaalihuoltoa ja 337 sosiaalivakuutusta. Kun terveydenhuoltoa koskevia asioita ratkaistiin 238, oli sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien asioiden kokonaisuus selvästi suurin. Yhdessä ne muodostivat noin 29 % kaikista ratkaistuista asioista.

Poliisia koskevia asioita ratkaistiin 432 ja tuomioistuinta koskevia asioita 264. Muita suuria ryhmiä olivat kunnallisasiat 130, vankeinhoito 114, veroasiat 100 ja ulosottoasiat 90. Näiden asiaryhmien osuudet kaikista ratkaistuista kanteluista ilmenevät oheisesta kuviosta.



Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulma laillisuusvalvonnassa

Perus- ja ihmisoikeuksilla on tärkeä merkitys laillisuusvalvonnassa. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa tämä näkökulma. Sen sekä perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen havainnollistamiseksi myös tässä kertomuksessa on erillinen jakso, jossa pyritään antamaan kuva siitä, minkälaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä on ilmennyt sekä minkälaisiin kannanottoihin ne ovat johtaneet.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa julkisten tehtävien hoidossa tapahtuu kanteluasioiden käsittelyn ohella myös muutoin. Esimerkiksi omia aloitteita ja tarkastuksia pyritään suuntaamaan nimenomaan tämän näkökulman kannalta merkityksellisellä tavalla. Tällaisia asioita ovat mm. varusmiesten, vankien ja muiden suljetuissa laitoksissa olevien kohtelu, lapsen oikeuksien toteutuminen, telepakkokeinojen ja uutena asiana poliisin peitetoiminnan erityisvalvonta sekä hallinnon joutuisuuden valvonta. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kannanotot ilmenevät näiltäkin osin perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevasta jaksosta.

Tarkastukset

Kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinnan ohella oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia laitoksissa ja virastoissa. Nämä tarkastukset muodostavat perinteisesti tärkeän osan oikeusasiamiehen työstä. Laki velvoittaa oikeusasiamiehen suorittamaan tarkastuksia erityisesti vankeiloissa ja suljetuissa laitoksissa ja valvomaan niihin sijoitettujen kohtelua. Laki velvoittaa tarkastusten toimittamiseen myös puolustusvoimien yksiköissä ja seuraamaan varusmiesten kohtelua. Laitoksiin sijoitetuille henkilöille ja varusmiehille 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 72 kohteeseen. Luetelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 4. Tarkastuksia eri hallinnonaloilla kuvataan tarkemmin laillisuusvalvonnan asiarhythmissä jaksoissa.

Laillisuusvalvonnan kehittämisen suuntia ja ongelmia

Saapuneiden kanteluiden määrät kasvoivat siis edelleen, vaikkakaan laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärä ei enää kasvanut. Vaikka laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärien kasvu näyttäisi nyt taittuneen, oikeusasiamiehen tutkintaa edellyttävien asioiden määrä on edelleen kasvanut. Kanteluasioiden käsittelyssä on paneuduttu erityisesti siihen, että pitkään vireillä olleiden kanteluiden määrä saataisiin mahdollisimman nopeasti hallintaan. Vanhojen kanteluiden määriä onkin saatu jossain määrin, tosin hitaasti, laskemaan. Laillisuusvalvonta-asioissa keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt kertomusvuoden aikana.

Laillisuusvalvonta-asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi aktiivisempaan perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen suuntaan, kertomusvuoden aikana on suoritettu työskentelytapojen arviointi ja sen edellyttämät uudistukset. Käyttöön on otettu mm. oikeusasiamiehen ja esittelijöiden säännölliset tapaamiset kan-

teluiden tutkinnan suuntaamiseksi ja ratkaisujen edellyttämien linjausten tekemiseksi. Käyttöön on otettu myös ns. kevennetty menettely niiden kanteluasioiden ratkaisemiseksi, joissa selvästi ei ole edellytyksiä asian yksityiskohtaiseen tutkintaan. Myös ratkaisujen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä on pyritty edelleen parantamaan. Tämä uudistus on valmisteltu kertomusvuoden aikana, mutta sen tulokset näkyvät vasta myöhempinä vuosina.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta edellyttää edelleen tuntuvaa panostusta kannanottojen ja niiden perustelujen laatuun. Myös perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehittäminen aktiiviseen suuntaan on tärkeää. Tässä tarkoituksessa on vuoden 2002 aikana aloitettu mm. keskustelut keskeisten kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Näiden keskustelujen tarkoituksena on ollut kuulla kansalaisjärjestöjen näkemyksiä julkisten tehtävien hoidosta sekä niiden jäsenten kokemista perus- ja ihmisoikeusongelmista. Tällaisia keskusteluja käytiin kertomusvuoden aikana Ihmisoikeusliitto ry:n, Amnestyn Suomen osaston, Suomen Punaisen Ristin ja Pakolaisneuvonta ry:n kanssa ja keskustelut ovat jatkuneet kulu- van vuoden aikana muiden kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kanslian henkilöstön virkasuhteita ja -rakennetta on kehitetty jo vuonna 2001 aloitettujen suuntaviivojen mukaisesti siten, että 1.9.2002 alkaen vakinaistettiin useita määräaikaisia virkasuhteita (11). Kertomusvuoden aikana on panostettu myös henkilöstön koulutukseen ja jaksamiseen työssä. Nämä toimet ovat vasta aluillaan.

Apulaisoikeusasiamiehillä ei ole ollut varamiestä sen jälkeen, kun toisen apulaisoikeusasiamiehen toimi perustettiin 1.9.1998. Tuolloin luovuttiin samalla varamiesjärjestelmästä. Vuoden 2002 alussa tilanne oli se, että toisen apulaisoikeusasiamiehen toimi oli vailla haltijaa kolmen kuukauden ajan siihen saakka, kunnes AOA Jääskeläinen aloitti työnsä huhtikuun alusta. Vastaava tilanne oli käsillä vuonna 2001 kahden kuukauden ajan. Tällaiset tilanteet haavoittavat toimintaa, vaikka kertomusvuonna tilanteesta selvittiinkin.

Kanslia on toiminut edelleen kahdessa eri toimipisteessä, mikä on haitannut arkipäivän työskentelyä. Tähän epäkohtaan odotetaan parannusta eduskunnan lisärakennuksen valmistuessa kesällä 2004. Eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksen mukaisesti oikeusasiamiehen kanslia siir- tyi uuteen lisärakennukseen.

MUU TOIMINTA

Esitelmät

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi vuoden aikana runsaasti sekä kotimaisia että ulkomaisia vieraita tutustumassa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatyöhön. Kotimaisia vieraita ovat olleet niin kansalaisjärjestöjen edustajat kuin koululaiset, niin virkarikossyyttäjät kuin sosiaaliamiehet. Oikeusasiamies on pitänyt lisäksi esitelmää ja alustuksia kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten koulutustilaisuuksissa ja seminaareissa.

OA Paunio esitelmöi mm. vammaisten henkilöiden perusoikeuksista kansalaisjärjestöjen järjestämässä seminaareissa sekä pakosta ja perusoikeuksista valtakunnallisilla lastensuojelupäivillä ja Etelä-Suomen läänin lääninhallituksen seminaarissa. Hyvinvointipalvelujen tuottamisesta, rahoittamisesta ja rajaamisesta sekä asiakkaan oikeusturvasta julkisissa palveluissa OA puhui Suomen Kuntaliiton seminaareissa. Lisäksi hän piti esitelmää terveydenhuollon kysymyksistä Sairaalapäivillä ja hoitoon pääsystä sosiaali- ja terveysministeriön seminaarissa. Varusmiesten oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä hän alusti puolustusvoimain komentajien neuvottelupäivillä. OA Paunio esitelmöi myös European Lawyers' Associationin kokouksessa Suomessa.

Myös lakimiesesittelijät ovat pitäneet esitelmää omilta erikoisaloiltaan. Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen piti esitelmää terveydenhuoltoon liittyvistä kysymyksistä, oikeusasiamiehensihteeri Harri Sintonen perusoikeuksien rajoittamisesta mielenterveyshoidossa, oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio lasten oikeuksista ja esittelijäneuvos Jorma Kuopus sähköisestä asioinnista hallinnossa.

Tiedotus

Oikeudelliselta tai yleiseltä kannalta mielenkiintoiset ratkaisut ja kannanotot ovat olleet vuoden 2001 alusta lähtien anonyymisuotuna verkossa eduskunnan kotisivuilla. Kertomusvuoden aikana näiden ratkaisujen määrää ja ajantasaisuutta on lisätty ja ne ovat eduskunnan kotisivujen lisäksi saatavissa nyt myös suoraan oikeusasia-

miehen omilta kotisivuilta (www.oikeusasiamies.fi ja www.ombudsman.fi).

Verkotiedotuksen kehittämistyötä on jatkettu, mutta merkittävää parannusta ei ole saatu vielä toteutettua, koska eduskunnan uutta julkaisujärjestelmää koskevat ratkaisut ovat lykkääntyneet. Oikeusasiamiehen tehtäviä kuvaava esite ja kantelun tekemistä koskeva ohjeistus ja loma-ke on kuitenkin uusittu. Esitteet ovat suomen, ruotsin ja englannin kielellä saatavissa verkossa ja myös painettuna paperiversioina. Niiden saamen- ja venäjänkieliset versiot valmistuvat keväällä 2003. Tarkoituksena on edelleen lisätä verkossa olevaa tietoa oikeusasiamiesinstituutiosta. Uudistus ajoittunee kesälle 2003.

Tärkeimmistä ratkaisuista ja kannanotoista on tehty edelleen myös lehdistötiedotteita.

Oikeusasiamiehen toimintakertomus on tärkeä tiedottamisen kanava kuten aikaisemminkin. Toimintakertomusta jaetaan eduskunnan ohella laajasti viranomaisille ja yhteistyötahoille. Kertomus on kokonaisuudessaan ollut vuodesta 2000 lähtien verkossa.

Neuvonta

Neuvontalakimiehet ovat ohjanneet vuodesta 2001 lähtien asiakkaita heidän tiedusteluissaan siitä, voiko oikeusasiamies auttaa heitä. Asiakaspuheluita oli vuoden aikana lähes 2 000 ja asiakaskäyntejä oli noin 200. Neuvontalakimiehet ovat vastanneet myös niihin kirjoituksiin, joita ei kirjata kanteluiksi ja jotka ovat luonteeltaan usein tiedusteluja tai niin yleisiä tai yksilöimättömiä, että niitä ei voida ottaa kanteluina tutkittaviksi. Tällaisia vastauksia annettiin kertomusvuonna 297.

Neuvontalakimiesten palvelu on järjestetty siten, että päivittäin asiakkaita palvelee kerrallaan yksi lakimies. Oikeusasiamiehen kansliaan ohjautuu runsaasti myös sellaisia yhteydenottoja, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehelle kuten eduskuntatyötä koskevia puheluita.

Myös kanslian kirjaamo palvelee asiakkaita ottaen vastaan kanteluita sekä vastaten niitä koskeviin tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin (puheluita noin 4 500, tilauksia noin 1 100). Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistohoi-

taja ja tiedotusvälineiden tiedusteluihin vastaa tiedottaja. Kaiken kaikkiaan asiakaspalvelu on runsasta.

Kansainvälinen yhteistyö

Eduskunnan oikeusasiamiehellä oli kertomusvuonna runsaasti yhteistyötä ja tapaamisia ulkomaisten oikeusasiamiesten ja vastaavien valvontaelinten kanssa. Yhteistyötä oli sekä Pohjoismaiden, Itämeren maiden ja Euroopan tasolla että maailmanlaajuisesti. Perinteinen yhteistyö Viron oikeuskanslerin kanssa on jatkunut vilkkaana.

OA Paunio sekä oikeusasiamiehensihteerit Jouni Toivola ja Jari Pirjola osallistuivat Itämeren valtioiden ihmis-oikeusvaltuutetun ja Venäjän federaation oikeusasiamiehen järjestämään Itämeren valtioiden oikeusasiamiesten seminaariin Itämeren ympäristökysymyksistä Pietarissa. OA Paunio, AOA Rautio, kansliapäällikkö Pirkko Mäkinen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala vierailivat Viron oikeuskanslerinvirastossa Tallinnassa, jossa OA alusti oikeusasiamiehestä sosiaalisten oikeuksien valvojana, erityisesti toimeentulotukeen ja terveydenhuoltoon liittyvissä kysymyksissä. AOA Rautio vertaili oikeusasiamiesjärjestelmää kansainvälisesti ja kertoi kansainvälisen yhteistyön muodoista.

AOA Rautio osallistui Guatemala Cityssä pidettyyn kokoukseen "Parlamentit ja ihmisoikeudet", johon osallistui myös eduskunnan puhemies seurueineen. Muut osallistujat olivat Keski-Amerikan parlamentin jäseniä ja alueen oikeusasiamiehiä. AOA Rautio piti kokouksessa esitelmän oikeusasiamiehestä sosiaalisten oikeuksien puolustajana. AOA Jääskeläinen osallistui Euroopan oikeusasiamiesten kokoukseen Krakovassa, oikeusasiamiehensihteeri Kurki-

Suonio Euroopan oikeusasiamiesten kokoukseen Vilnassa ja esittelijäneuvos Eero Kallio Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin kokoukseen Ljubljanassa (Sloveniassa).

Merkittävimpiä kansainvälisiä vieraita olivat Euroopan neuvoston pääsihteeri Walter Schwimmer, Itämeren valtioiden ihmisoikeusvaltuutettu Helle Degn, Interamerikkalaisen ihmisoikeustuomioistuimen presidentti Cançado Trindade, Kiinan kansantasavallan kansankongressin varapuhemies, He Luli, Kuuban parlamentin varapuhemies Jaime A. Crombet Hernández-Baquero sekä Albanian ulkoministeri Arta Dade.

Myös Viron oikeuskansleri Allar Jõks seurueineen teki kolmen päivän vierailun Suomeen. Vierailua isännöivät valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan



Vuoden 2002 johtoryhmä kokouksessaan.

oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen toimintaan ja oikeusvaltiollisiin rakenteisiin Suomessa tutustui viikon ajan myös Kazakstanin oikeusasiamies Bolat Baikadamov seurueineen. Kansliassa vieraili myös mm. Unkarin ylin syyttäjä Peter Polt sekä perinteisesti vuosittain kansliassa vieraillut Raoul Wallenberg Instituutin kansainvälinen ihmisoikeuskurssi. Vieraista voidaan vielä mainita Saksan perustuslakituomioistuimen esittelijät ja

nuoret norjalaiset oikeustieteen opiskelijat.

Muut tapahtumat

Perustuslakivaliokunta vieraili perinteiseen tapaan kansliassa 1.3.2002.

Oikeusasiamiehen kanslian 82 -vuotispäivää vietettiin 7.2., jolloin vieraiksi oli kutsuttu henkilökunnan omaisia ja läheisiä. Heillä oli tilaisuus tutustua kanslian lisäksi myös eduskuntataloon ja sen taiteeseen.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton hallitus myönsi 10.4.2002 OA Pauniolle Sosiaaliturvan tunnustuspalkinnon. Palkinto myönnetään vuosittain henkilölle, joka on merkittävällä tavalla vaikuttanut ihmisten hyvinvointiin ja sosiaaliturvan kehittymiseen Suomessa.

Kanslia

Eduskunnan kansliatoimikunta vakinaisti vuonna 2002 oikeusasiamiehen kansliassa 2 vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, 5 oikeusasiamiehensihteerin, 2 neuvontalakimiehen sekä 1 notaarin ja 1 toimistosihteerin virat syyskuun alusta lukien. Näitä tehtäviä olivat hoitaneet määräaikaissa virkasuhteissa olevat henkilöt. Virat julistettiin haettaviksi ja täytettiin syksyllä 2002.

Kanslian henkilökuntaan kuului siten vuoden 2002 lopussa kansliapäällikkö, 4 esittelijäneuvosta, 7 vanhempaa oikeusasiamiehensihteerää, 12 oikeusasiamiehensihteerää ja 2 neuvontalakimiestä. Lisäksi kansliassa on tiedottaja,

2 tarkastajaa, 4 notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteerää, 4 toimistosihteerää ja yksi määräaikaissa virkasuhteessa oleva toimistosihteerä sekä yksi sivutoiminen esittelijä (liite 5).

Oikeusasiamiehen kansliassa on kanslian työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluvat oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö sekä kolme henkilökunnan edustajaa ja tiedottaja pöytäkirjan pitäjänä.

Oikeusasiamiehen kanslia on toiminut edelleen kahdessa paikassa: eduskunnan C-rakennuksessa (Aurorankatu 6) sekä eduskuntatalon lähistöllä sijaitsevassa Graniittitalossa (Jaakonkatu 2), jossa työskentelee lähes puolet kanslian henkilökunnasta. Asiakkaiden vastaanotto tapahtuu vain eduskuntatalon C-rakennuksessa.

3. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI

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

Kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän. Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksia lähennettiin toisiinsa niin sisällöllisesti, tulkinnallisesti kuin valvonnallisesti. Samalla lisättiin niiden suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parannettiin yksityisen ihmisen mahdollisuutta vedota perus- ja ihmisoikeuksiinsa käytännön lainsoveltamistilanteissa.

Perusoikeudet

Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995 vahvistetut, silloiseen hallitusmuotoon sisällytetyt perusoikeudet siirtyivät hallitusmuodosta asiasisällöllisesti sellaisinaan uuteen perustuslakiin. Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat uuden perustuslain aikana pysyneet pitkälti entisellään. Uutena kansainvälisenä velvoitteena voidaan kuitenkin mainita Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön voimaantulo kesällä 2002.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen on toteutettu useita merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla perusoikeuksia on täsmennetty lain tasolla. Esimerkiksi voidaan mainita koontumislaki, henkilötietolaki ja viranomaisten toimin-

nasta julkisuudesta annettu laki. Kertomusvuoden aikana oli eduskunnan käsiteltävänä mm. uusi kielilaki, uusi hallintomenettelyä koskeva laki, uusi uskonnonvapauslaki, uusi kansalaisuuslaki ja laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, jotka kaikki hyväksyttiin vuoden 2003 alussa.

Oikeusministeriö asetti syyskuussa 2001 työryhmän laatimaan selvitystä uuden perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän tavoitteena oli mm. arvioida, miten perustuslakiuudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet. Perustuslain seurantaryhmän mietintö valmistui marraskuussa 2002. Mietinnössä on arvioitu perusoikeusuudistuksen tavoitteiden toteutuneen hyvin. Mietinnön mukaan perustuslakivaliokunnan käytännössä on kehitetty perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevia vaatimuksia. Tuomioistuinten ratkaisukäytännössä puolestaan on kiinnitetty kasvavaa huomiota perusoikeussäännöksiin. Huolta on mietinnön mukaan herättänyt lähinnä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaaminen sekä sananvapauden käyttämiseen liittyvät kysymykset (Työryhmämietintö 2002:7 s. 34).

Perusoikeuksista puhutaan myös Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä, mihin on vuosien kuluessa kehittynyt oma perusoikeusulottuvuutensa. Vuonna 1999 voimaan tullessa 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. Perusoikeuskirjan mukaan unionin perusoikeudet velvoittavat kuitenkin kaikkia unionin toimielimiä ja laitoksia. Jäsenvaltioita EU:n perusoikeudet koskevat silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

Joulukuussa 2001 pidetyssä Eurooppa-neuvoston Laekenin kokouksessa keskusteltiin mm. siitä, pitäisikö perusoikeuskirja vastedes sisällyttää Euroopan unionin perustamissopimukseen. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa ovat käännekohtassa osana unionin ns. tulevaisuustyötä. Euroopan unionin tulevaisuutta pohdittava Eurooppa-valmistelukunta (konventti) luovutti jäsenilleen EU:n perustuslain luonteista sopimusta koskevan alustavan ehdotuksensa lokakuussa 2002.

Ihmisoikeudet

SUOMEN IHMISOIKEUSPOLITIIKAN LÄHTÖKOHTIA

Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien universaalisuus ja ihmisoikeuksien kunnioituksen edistäminen kaikkialla maailmassa. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojeleminen. Rasismin vastainen työ ja syrjimättömyyden edistäminen ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä teemoja. Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyivät ilmi ulkoasiainministerin marraskuussa 2000 eduskunnalle antamasta selonteosta sekä ulkoasiainministerin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tammikuussa 2003 esittämästä ihmisoikeuspoliittisesta katsauksesta.

KERTOMUSVUODEN IHMISOIKEUSTAPAHTUMIA

Vuosi 2002 oli ihmisoikeustapahtumien suhteen merkittävä. Suomi allekirjoitti toukokuussa 2002 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13. lisäpöytäkirjan. Se kieltää kuolemanrangaistuksen kaikissa olosuhteissa, myös sodan aikana.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin tuli Suomen osalta voimaan toukokuussa 2002. Pöytäkirjalla vahvistetaan lasten oikeuksien täytäntöönpanoa suojelemalla lapsia entistä tehokkaammin joutumasta aseellisiin selkkauksiin.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tuli Suomen osalta voimaan elokuussa 2002. Siihen lisättiin joitakin oikeuksia ja joidenkin määräysten sisältöä muutettiin. Sosiaalinen peruskirja saatettiin uudistuksen avulla vastamaan sen hyväksymisen jälkeen tapahtuneita yhteiskunnallisia muutoksia.

YK:n kidutuksen ja muun epäinhimillisen, halventavan tai julman kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2002. Pöytäkirjalla luodaan sekä kansainvälinen että kansallinen elin, joka vierailee sopimusvaltioissa tarkastamassa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Pöytäkirjaa ei ole vielä avattu allekirjoitettavaksi.

Useimmat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät veloitteen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on määräajoin raportoitava sopimusmääräysten kansallisesta täytäntöönpanosta. Kertomusvuonna Suomi antoi neljännen määräaikaisraportin YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle. Euroopan neuvostolle Suomi laati kahdeksannen määräaikaisraportin Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräysten kansallisesta täytäntöönpanosta ja toisen määräaikaisraportin alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta.

SUOMEN IHMISOIKEUSTILANTEeseen KOHDISTETTUA ARVOSTELUA

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

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 pää-

asiallisesti poliisi itse. Suomen viranomaisilta ja erityisesti poliisilta kaivattiin myös parempaa ihmisoikeustuntemusta. Turvapaikkahakemusten käsittelyä pidettiin liian hitaana. Maahanmuuttajien todettiin kokevan syrjintää myös työhön, asumiseen ja koulutukseen liittyvissä asioissa.

Suomea vastaan tehdään edelleen maan väkilukuun nähden runsaasti ihmisoikeusvalituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Vuoden 2002 aikana ihmisoikeustuomioistuimeen tehtiin Suomea vastaan 222 valitusta. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastinetta 22 ihmisoikeusvalituksen johdosta.

Ihmisoikeustuomioistuin antoi kertomusvuonna ratkaisun 26:een Suomea koskevaan asiaan. Näistä viidessä an-

nettiin lopullinen tuomio, joissa kaikissa todettiin ihmisoikeussopimusta rikutun. Yhdessä tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että oikeudenkäyntiavustajan sananvapautta oli loukattu, kun hänet oli tuomittu syyttäjään kohdistetusta herjauksesta korvauksiin. Toisessa tapauksessa puolestaan omaisuuden suojaa katsottiin rikutun, kun maan pakkolunastushinta ja perintöveroarvo poikkesivat toisistaan. Kahdessa tapauksessa tuomioistuin katsoi Suomen rikkoneen kohtuullista oikeudenkäyntiaikaa. Viidennessä tapauksessa Suomen katsottiin loukanneen oikeutta turvautua tehokkaasti tuomioistuimiin, kun asetuksella säädettyjen kalastusrajoitusten katsottiin rikkovan valittajien oikeuksia. Yhdeksän valitusta otettiin ainakin osittain tuomioistuimen tutkittavaksi, yksi poistettiin käsittelystä ja loput jätettiin tutkittavaksi ottamatta.

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA LAILLISUUSVALVONNASSA

Perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merkitys tämän päivän laillisuusvalvonnassa. Perusoikeusudistuksen yhteydessä ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille, asetettiin tehtäväksi valvoa myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt toimivallan laajenemista. Uudella tehtävämäärityksellä haluttiin korostaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tärkeyttä laillisuusvalvonnassa ja suunnata laillisuusvalvontaa sen mukaisesti. Ajatuksena on se, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta valvotaan osana laillisuusvalvontaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 25/1994 vp.) on edellyttänyt, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomuksiin sisällytetään erityinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Myös uudessa oikeusasiamieslaissa korostetaan, että oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Jäljempänä luodaan yhteenvedonomainen katsaus siihen, miten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on ilmennyt laillisuusvalvonnassa kertomusvuoden aikana ja minäkalaisia 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 ihmisoikeuslottuvuuden merkitystä erityyppisissä lainsoveltamistilanteissa sekä tällä tavoin hahmottaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta saatavaa kokonaiskuvaa. Katsauksen jäsentely noudattaa perustuslain 2 luvun mukaista systematiikkaa.

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §)

Oikeusvaltion tärkeänä tunnusmerkkinä on pidetty sitä, että julkisen vallan käyttö perustuu aina lakiin ja että kai-

keissa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. 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.

Laillisuusvalvonnassa on painotettu toimivaltasäännösten noudattamista ja sitä, että oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu mm. viranomaisen velvollisuus käyttää toimivaltansa vain siinä laajuudessa ja siihen tarkoitukseen, johon se on määritetty.

Viranomaisten toiminnan lakiperustaa OA PAUNIO korosti ratkaisussaan, jossa hän katsoi sosiaalilautakunnan puheenjohtajan ylittäneen toimivaltansa. Puheenjohtaja oli mennyt kantelijan kotiin ilman tämän lupaa ja läsnäoloa, videoinut siellä ja kutsunut sosiaalihuollon ja vanhustenhuollon johtajat sinne kokoukseen. OA korosti, että lautakunnan puheenjohtajan tehtäviin kuuluu ensisijaisesti johtaa työtä ja päätöksentekoa lautakunnassa; sosiaalipalveluiden toimeenpano ja sosiaalipalveluiden toiminnan valvonta kuuluvat sen sijaan sosiaalitoimen virkamiehille (1898/4/01).

AOA RAUTIO painotti, että pakkokeinojen käytön tulee tärkeimpienkin rikosten kohdalla perustua lakiin. Kolmen henkirikoksen tutkinnan yhteydessä televalvontalupa oli haettu ns. tolppalupana eli laissa televalvonnan kohteeksi määritellyn teleeiliittymän sijasta matkapuhelinten tukiasemaan. Tuolloiset säännökset eivät tunteneet mahdollisuutta kohdistaa televalvontaa tukiasemaan. AOA totesi, että perusoikeuksien suoja vesitty, mikäli niihin puuttumisen mahdollistavia pakkokeinosäännöksiä käytännössä tulkitaan laajentavasti (3191–3193/2/01 s. 60).

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

YHDENVERTAISUUS JA SYRJINTÄKIELTO

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Se edellyttää, että 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 oikeudet. 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 ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Perusoikeusudistuksen yhteydessä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluis-
sa hyvin usein.

Terveydenhuollon kanteluihin antamissaan ratkaisuissa OA PAUNIO on korostanut, että terveydenhuollon peruspalveluiden yhdenvertaiseen toteutumiseen voidaan vaikuttaa sekä taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa että täsmällisellä ja selkeällä lainsäädännöllä.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin erikoissairaanhoidon hoitoa koskevassa ratkaisussaan OA kiinnitti huomiota siihen, että erikoissairaanhoidon palvelut eivät kaikilta osin olleet riittävän yhdenvertaisesti asukkaiden saatavissa. Hänen mielestään laissa olisi määriteltävä täsmällisemmin, missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon peruspalvelut tulee toteuttaa kaikille yhdenvertaisesti kaikkialla maassa. Lainsäädännön selkeyttäminen tässä suhteessa toteuttaisi yhdenvertaisuutta sekä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Hoitoon pääsyssä oleviin eroihin vaikuttavat myös erot eri sairaanhoitoalueiden toimintatavoissa, hoitoon ottamisen kriteereissä, lähetemäärissä ja päivystyksen käytössä sekä alueellisten hoito-ohjeiden ja hoitoketjujen tuntemuksessa. Myös näistä syistä johtuvien erojen poistaminen edistäisi yhdenvertaisuutta (488/4/00 s. 158). Lasten hampaiden oikomishoitoa koskevassa asiassa OA totesi, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu, että kunnan asukkaiden tulee saada hammashuollon palveluja yhtenäisten perusteiden mukaan ja että jos näitä palveluja ei pystytä järjestämään kaikille, palveluiden rajaamisen perusteiden tulee olla hyväksyttävät, ennalta tiedossa ja kohdistua kaikkiin samalla tavoin (2530/4/99 s. 154).

Julkisen vallan on pyrittävä myös positiivisiin toimenpitein edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista. Vammaisten kuljetuspalveluita koskevassa asiassa OA korosti, että kuljetuspalveluiden tarkoituksena on yhden-

vertaisuuden edistäminen sekä vammaisuuden aiheuttamien haittojen ja esteiden ehkäiseminen ja poistaminen (2118/4/00 s. 127). Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen OA katsoi menetelleen lainvastaisesti siltä osin kuin se ei ollut osoittanut siviilipalvelusmiehelle maksutonta majoitusta, johon tällä oli siviilipalveluslain mukaan oikeus. Hän korosti, että kyse on varusmiespalvelustaan ja siviilipalvelustaan suorittavien henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta (2550/4/01 s. 189).

AOA RAUTIO kiinnitti erään syrjintärikoksen esitutkintaa koskevan kantelun ratkaistessaan poliisin ja syyttäjän huomiota siihen, että näytön ristiriitaisuus huomioon ottaen olisi ollut perusteita kuulla todistajia tapahtunutta laajemmin. Hän korosti, että syrjintärikosten tehokas tutkinta ja syytteeseen saattaminen ovat osa syrjinnän torjuntaa (1915/4/00). Virkanimityksenettelyn syrjintäepäilyille alttiisiin piirteisiin hän kiinnitti lisäksi poliisipäällikön huomiota tapauksessa, jossa kaksi naispoliisia katsoi tulleen syrjityksi. Hän ei kuitenkaan katsonut, että lain suoma nimitysharkintavaltaa olisi ylitetty (1535 ja 1536/4/00).

AOA muistutti myös, että tullilla oli perustuslaissa turvattu yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen lähtökohdasta hallintomenettelylain asettama viranomaisen selvittämisvelvollisuus autoverosta yhteisvastuullisesti ja toissijaisesti vastuussa olevien verovelvollisten selvittämiseksi. Näin ollen yhden verovelvollisen nimenomaista pyyntöä ei voida asettaa tämän velvollisuuden syntymisen edellytykseksi (770/4/00 s. 196). Hän kiinnitti edelleen Ratahallintokeskuksen huomiota siihen, että rakennustöiden vaatimat tilapäiset liikkumisjärjestelyt tuli toteuttaa siten, että ne eivät vaarantaneet liikuntarajoitteisten ihmisten mahdollisuutta elää ja toimia samoissa elinympäristöissä kuin muut (588/4/99 s. 209).

AOA JÄÄSKELÄINEN piti liikuntarajoitteisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta epätydyttävänä sitä, että oikeusministeriöllä julkisen vallan edustajana on käytössä istuntoiloja, jotka eivät täytä voimassa olevia liikkumisesteetöntä rakentamista koskevia normeja, vaikkakaan rakennuslainsäädäntö ei velvoita viranomaisia korjaamaan vanhoja rakennuksia niiden mukaisiksi (1152/4/00 s. 82).

AOA saattoi oikeusministeriön tietoon yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisen käräjäoikeuksien erilaisen käy-

tännön lainhuutomaksujen määräämisessä eräissä tapauksissa (1666/4/02). Hän katsoi kaupunginvaltuuston loukanneen oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun hyväksyessään jätemaksutaksan, joka vapautti vapaa-ajan asunon EKO-maksusta sellaiset jätteenhaltijat, joilla oli vakinainen asunto jossain alueellisen jätehuoltoyhtiön toimialueen 21 kunnasta, mutta muilta maksu perittiin (206/4/00 s. 212).

Sotilaskohteiden kurinpitoasiakirjojen tarkastuksessa AOA on kiinnittänyt huomiota varusmiesten yhdenvertaiseen kohteluun seuraamuksia määrättäessä. Tarkastusten yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös yhdenvertaiseen kohteluun varusmiehille lomaa ja viikonloppuvapaita myönnettäessä (mm. muistio 15.7.2002, dnro 1117/3/02). Rajavartiolaitoksen esikunnalle antamassaan lausunnossa hän piti ongelmana valtion ja yksityisten maanomistajien eriarvoista kohtelua metsästyksen ja kalastuksen lupavalvonnessa (1803/5/02).

LASTEN OIKEUS TASA-ARVOISEEN KOHTELUUN JA VAIKUTTAMISEEN ITSEÄN KOSKEVIIN ASIOIHIN

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun sekä heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaanvaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

OA PAUNIO korosti lasten oikeutta positiiviseen erityiskohteluun kahdessa ratkaisussaan, joista toisessa oli kyse Kansaneläkelaitoksen järjestämästä lapsen puheterapiasta (1846/4/00 s. 144) ja toisessa lapsen oppimisvaikeuksien vuoksi järjestettävistä kunnan palveluista (1812/4/00 s. 144). Lasten mahdollisuudesta vaikuttaa heitä itseään koskeviin asioihin oli kysymys sosiaalitoimen käräjäoikeudelle antamassa selvityksessä lasten asumisesta ja tapaamisoikeudesta. OA:n mielestä selvityksestä olisi tullut ilmetä, miksi 8- ja 10-vuotiaiden lasten mielipidettä ei ollut katsottu aiheelliseksi kirjata selvitykseen siitä huolimatta, että heidän kuulematta jättämiselleen oli ollut hyväksyttävä syy (737/4/00 s. 143).

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 vastainen kieltä koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Perusoikeussuojaa koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. 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.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Tarkastustoiminnassaan oikeusasiamies onkin kiinnittänyt erityistä huomiota sotaväen simputusperinteen katkaisemiseen. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohtaiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen kuten kiinniottojen ja pidätyksen käyttö.

OA PAUNIO korosti, että yksilön henkilökohtaiseen vapauteen voidaan puuttua ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja laissa säädettyjä menettelytapoja tarkoin noudattaen. Hän arvosteli lääkäreitä, joka oli esittänyt poliisille virka-apupyynnön selvittämättä, olisiko pyynnölle mielenterveyslaissa säädettyjä edellytyksiä (10/4/00 s. 156). Psykiatrisen sairaalan ylilääkärin hän katsoi menetelleen lainvastaisesti, kun lääkäri oli määrännyt potilaan psykiatriseen sairaalahoitoon tämän jäätyä palaamatta lomalta. Tahdosta riippumattoman hoidon tarve olisi mielenterveyslain mukaan tullut selvittää sai-

raalassa (2360/4/00). Hän arvosteli myös potilaan eristämistä psykiatrisessa sairaalassa tehtyjä merkintöjä riittämättömiksi ja korosti, että yksityiskohtaiset merkinnät ovat välttämättömiä eristämisen valvonnan kannalta ja ne ovat tärkeä osa potilaan oikeusturvaa (2734/4/00).

OA korosti myös, että valtion koulukodeissa tehtävistä huumetestauksista tulisi säätää lailla, koska testaus merkitsee puuttumista lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Myös koulukodeissa käytetyt erityisen intensiiviset hoitojakso saattoivat merkitä puuttumista lapsen henkilökohtaiseen vapauteen, jonka oikeellisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Lapsen eristämistä on mahdollista pitää perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapauden menetyksenä, jonka suhdetta lasten perusoikeuksiin tulisi arvioida lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä (3170/2/01 s. 147). OA piti tärkeänä myös, että viranomaisten toiminta on tehokasta naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi. Tätä hän piti keskeisenä ulkoasianministeriölle YK:n ihmisoikeusvaltuutetun lähettämän nootin johdosta antamassaan lausunnossa (1070/5/02).

Perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Potilaan itsemääräämisoikeutta koskevat kysymykset korostuvat tahdonvastaisessa psykiatrisessa sairaalahoidossa. OA:n käsityksen mukaan potilaan eristämistä on pidettävä vakavana puuttumisena hänen itsemääräämisoikeutensa ja sitä tulisi tästä syystä käyttää mahdollisimman rajoitettusti (915/2/00). Hän kiinnitti huomiota sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuteen vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluita koskevasa ratkaisussa ja totesi, että voimassa olevat säännökset eivät estä kuntaa luopumasta kuukausikohtaisesta tarkastelusta ja siirtymästä useamman kuukauden jaksotuskauteen tai vaikkapa vuosijaksotukseen. Tällöin vaikeavammainen henkilö voisi yksilöllisten tarpeidensa perusteella itse jaksottaa hänelle myönnetty kuljetuspalvelumatkat hänelle itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla (1758/4/01).

AOA RAUTIO piti useissa tapauksissa kyseenalaisena sitä, oliko säilöönoton peruste antanut aiheita niin pitkään vapaudenmenetykseen kuin oli tapahtunut - yleensä henkilöä oli pidetty yön yli putkassa. Tapauksissa oli viitteitä siitä, että tämä perustui pikemminkin poliisilaitoksen toimintarutiineihin kuin lain edellyttämien säilöäspitoperusteiden harkintaan (2095/4/00 s. 103 sekä 1822/4/00, 312/4/01

ja 2151/4/01). Samasta kysymyksestä keskusteltiin myös poliisilaitoksilla toimitetuilla tarkastuksilla (s. 92). AOA painotti useassa ratkaisussaan myös sitä, että säilöönottamisesta oli mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava lähiomaiselle. Erityisesti tämä korostui nuorten vielä kotona asuvien henkilöiden kohdalla, kun vielä matkapuhelinten yleistäminen on lisännyt yhteydenotto-odotuksia poikkeustilanteissa (2095/4/00 s. 103 sekä 2515/4/99, 1857/4/00 ja 2151/4/01). AOA:n mukaan jo vähimmän haitan periaatekin edellyttää, että poliisin tulee sallia kiinniotetun ilmoittaa vapaudenmenetyksestä myös työnantajalleen, jollei tähän ole rikostutkinnallista estettä (2258/4/99 s. 95). Siihen, että pidätettynä olevalle tarjotaan riittävän usein ruokaa, AOA joutui kiinnittämään tutkinnanjohtajan huomiota kantelussa 1421/4/99 (s. 95).

Kahdessa tapauksessa AOA arvosteli poliisimiestä siitä, että tämä oli käyttänyt lyöntivälineenä käsivalaisinta, jota ei ole tarkoitettu poliisin voimankäyttövälineeksi. Voimankäytön seuraukset eivät ole tällöin niin hyvin hallittavissa kuin jos poliisimies käyttää sellaista välinettä, johon hän on saanut koulutuksen (1505/4/01 s. 106 ja 1849/4/02). AOA kiinnitti huomiota siihen, että myös poliisivankilassa tutkintavangille tulee varata päivittäin mahdollisuus ulkoilla (dnro 1694/4/01 s. 91).

AOA kiinnitti lisäksi kahdessa tapauksessa ulosottomiehen huomiota siihen, että ulosottomiehellä ei ole oikeutta estää velallista poistumista ulosottomiehen virkahuoneesta, koska menettely ei perustunut lakiin. Varovaisuutta tässä suhteessa puoltaa sekin, että menettely voi merkitä puuttumista perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen. Pitempikestoisena kysymys voisi olla samassa lainkohdassa säännelystä vapauden riistosta (2327/4/99 s. 117 ja 1104/4/00 s. 118).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti oikeusministeriön huomiota siihen, että julkisen vallan on huolehdittava oikeudenkäynnin fyysisestä turvallisuudesta, ei ainoastaan oikeudenkäynnin osapuolten ja tuomioistuinten henkilökunnan takia vaan myös siksi, että yleisön olisi turvallista saapua seuraamaan julkista oikeudenkäyntiä. Näistä syistä istuntopaikkojen turvallisuustasosta huolehtiminen kuuluu sekä oikeudenkäyntiin osallistuvien henkilökohtaisen turvallisuuden että oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta asianmukaisen oikeudenhoidon perusedellytyksiin (299/4/00 s. 74).

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 laillisuusperiaateeksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä se sisällytettiin perusoikeuksien luetteloon.

AOA JÄÄSKELÄINEN totesi puolustusvoimien tarkastuskohteille ja Pääesikunnalle lähettämässään muistioissa, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännökseltä täsmällisyyttä. Tarkastettujen kurinpitoasiakirjojen teonkuvauksista ei käynyt aina riittävän selvästi ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen oli kielletty (mm. muistio 24.10.2002, dnro 2291/3/02).

Rikosprosessin tarkistamistyöryhmän osamietinnössä (työryhmämietintö 2002:4) ehdotettiin säännöstä mm. todistajan kuulemisesta pääkäsitelyssä hänen henkilökohtaisesti läsnä olematta käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Mietinnössä katsottiin, että rikoslain 15 luvun perätöntä lausumaa tuomioistuimessa koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaisiin lausumiin, jotka annetaan ehdotuksen mukaisesti videokonferenssin tai puhelimen välityksellä riippumatta siitä, onko todistaja tällöin fyysisesti tuomioistuintien tiloissa. AOA katsoi oikeusministeriölle ehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta ei ole selvää, voidaanko rangaistussäännöksen ilmaisulle ”tuomioistuimessa” antaa sanottua uudenlaista merkityssisältöä, kun kriminalisointia säädettyäessä on tarkoitettu vain henkilökohtaisesti tuomioistuimessa annettuja lausumia. Hän piti säännöksen laajentavaa tulkintaa rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmallisena (1326/4/02).

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. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin nimenomaisesti myös ulkomaalaisen yleisestä palauttamiskiellosta sellaisiin oloihin, joissa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

AOA RAUTIO piti virasta pidätetyille vartijoille asetettua oleskelukielloa vankilan lähialueella liian ehdottomana ja laajana. Oleskelukielloa oli myös perusteltu virheellisesti toimivaltuussäännöksellä, joka ei ollut tapahtuman aikaan voimassa olevaan lakiin perustuva (1695/4/00 s. 89).

AOA katsoi myös, että Helsingin poliisilaitoksen ei voitu katsoa menetelleen lainvastaisesti pannessaan kantelijan lainvoimaisen käännytyspäätöksen täytäntöön, vaikka tämä oli jättänyt uuden turvapaikkahakemuksen. Hän piti kuitenkin kannatettavana ulkomaalaislain kokonaisuudistusta pohtineen työryhmän esitystä, jonka mukaan käännytys voitaisiin tehdä vasta, jos Ulkomaalaisvirasto hylkää uudenkin hakemuksen. AOA piti perustuslain 9 §:n 4 momentissa turvattun palauttamiskiellon kunnioittamisen kannalta tärkeänä, että viranomaiset pyrkivät mahdollisuuksien mukaan seuraamaan kotimaahan palautettavien turvapaikanhakijoiden kohtelua heidän palauttamisensa jälkeen (1851/4/00 s. 203). Hän kiinnitti myös Ulkomaalaisviraston ja ulkoasiainministeriön huomiota asiakirjapyyntöjen ratkaisun viipymiseen Suomen kansalaisen thaimaalaisen vaimon oleskelulupahakemuksen käsittelyssä (88/4/01 s. 202).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että Ahvenanmaan maakuntahallituksen laivahylyn ympärille määräämä sukelluskielto merkitsi liikkumisvapauden rajoittamista ja että sen vuoksi oli syytä suhtautua pidättyvästi laivahylyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 3 §:n laajentavaan tulkintaan (2235/4/00 s. 223).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perustuslaissa suojataan oikeutta yksityiselämään, mitä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä

luottamuksellisen viestin suojaan. Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 8 artiklassa yksityiselämään on rinnas-tettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Yksityiselä-män suojaa koskevassa perustuslain säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselä-män suojaa. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksel-lista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimer-kiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaat-teen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liitty-vien seikkojen paljastamista.

YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Terveydenhuoltoa koskevissa kanteluissa on usein kysy-mys potilaan yksityisyyden suojan kunnioittamisesta. OA PAUNIO kiinnitti asiaan huomiota ratkaisussaan, jossa po-tilasta koskeva lähete jatkotutkimuksiin oli lähetetty sai-raalan psykiatrian poliklinikalle ilman potilaan suostumus-ta (2787/4/99). Toisessa tapauksessa lääkäri oli antanut terveystietoja sisältävän kirjekuoren kantelijan entiselle aviomiehelle poliisille toimitettavaksi (10/4/00 s. 156). OA arvosteli myös ministeriön ylitarkastajaa siitä, että tämä oli viitannut kantelijaa koskeviin salassa pidettäviin terve-ystietoihin, kun hän oli neuvonut kantelijan vastapuolen asianajajaa (2442/4/99 s. 142). Yksityiselämän suoja on ollut esillä ja siitä on erityisesti korostettu myös psykiatri-siin sairaaloihin tehdyllä tarkastuksilla.

Lastensuojelulaitoksen johtajan saama kunnan virkasään-nön mukainen kirjallinen varoitus ei ollut OA:n käsityksen mukaan salassa pidettävä tieto. Hän korosti kuitenkin, et-tä vaikka kyseessä oleva tieto onkin julkinen, on henkilös-töasioissa tietoja annettaessa otettava huomioon myös perusoikeutena turvattu yksityiselämän suoja ja sitä kos-kevat säännökset. Julkisuuslain mukaan mm. tiedot hen-kilön elämäntavoista ja muut vastaavat tiedot henkilökoh-taisista oloista on pidettävä salassa (828/4/00 s. 127).

AOA RAUTIO kiinnitti työvoimatoimiston huomiota siihen, että asiakkaan tietojen tulee olla työvoimahallinnon tieto-järjestelmässä asianmukaisesti päivitettyinä (2027/4/00). Hän piti lisäksi ongelmallisena poliisin tiedottamista huu-mausaineen käytöstä johtuneesta kuolemantapauksesta, koska tiedotteessa oli viitattu varsin suoraan pienehköl-lä paikkakunnalla sattuneeseen tapaukseen, jolloin ylei-

sön oli mahdollista yhdistää tiedote tiettyyn henkilöön (467/4/01). Hän katsoi myös, että vakiintuneessa ulosot-tokäytännössä noudatettu menettely ulosmittauskelpoi-sen omaisuuden selvittämiseksi tarpeellisen aineiston haltuunotossa oli sääntelemättömänä ongelmallista var-sinkin sivullisen asiakirja-aineiston ollessa kysymyksessä sekä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityisyyden suojan että 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta (262/4/00 s. 119).

AOA totesi edelleen kunnanhallituksen loukanneen tapah-tuma-aikana voimassa ollutta julkisuuslakia ja voimassa olevaa julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa, kun kunnan-hallitus oli julkaissut kunnanhallituksen pöytäkirjan liittei-neen ja liitteet sisälsivät salassa pidettävää tietoa kunta-laisten sosiaalihuollon asiakkuudesta ja taloudellisesta asemasta (1835/2/99 s. 181).

AOA JÄÄSKELÄINEN arvosteli kunnanhallitusta siitä, että se oli kunnan tiedotustoiminnan yhteydessä antanut jul-kisuuteen nimettömän kirjoituksen, jossa oli kuvattu kun-nan virkamiehen yksityiselämän piiriin kuuluvia seikko-ja, joilla ei ollut asiallista yhteyttä vireillä olleeseen asiaan eikä asianomaisen viranhoidon (941/4/01 s. 183).

PERHE-ELÄMÄN SUOJA

Perhe-elämän kunnioittaminen ja hyvä hallinto olisivat OA PAUNION näkemyksen mukaan edellyttäneet, että väliai-kaisen edunvalvojan hakemisesta hoivakodissa asuneel-le iäkkäälle dementoituneelle henkilölle olisi ilmoitettu hänen omaisilleen (1429/2/00 s. 236). Toisessa ratkai-sussaan hän katsoi, että yliääkäri ei olisi saanut kieltäy-tyä antamasta huoltajalle tietoja tämän lapsia koskevista potilasasiakirjoista viittaamalla lasten oletettuun kieltoon (888/4/00 s. 145).

KOTIRAUHA

Eräässä tapauksessa sosiaalityöntekijät olivat pyrki-neet selvittämään toimeentulotuen hakijan mahdolli-sia tuloja hierontapalveluista tekeytymällä hierontapal-velun tilanneeksi asiakkaaksi ja menemällä asiakkaan kotiin. OA PAUNION käsityksen mukaan sosiaalityönte-kijät eivät kunnioittaneet menettelyllään kantelijan pe-rustuslaissa turvattua oikeutta yksityisyyteen ja kotirau-

haan (1765/4/99 s. 129). Myös sosiaalilautakunnan puheenjohtaja oli rikkonut kantelijan oikeutta yksityisyyteen, kun hän oli mennyt kantelijan kotiin ilman tämän lupaa ja läsnäoloa, videoinut siellä sekä kutsunut sosiaalihuollon ja vanhustenhuollon johtajat sinne kokoukseen (1898/4/01).

VIESTINTÄSALAISUUS

Eräissä ratkaisussaan OA PAUNIO korosti, että potilaan laatimia ja toisen henkilön sairaalaan toimittamia yksityiskirjeitä ei olisi saanut liittää potilasta koskeviin sairaalan potilasasiakirjoihin (97/4/00). Hän arvosteli myös psykiatrisen sairaalan lääkäriä siitä, että potilaan oikeutta pitää yhteyttä oikeudelliseen avustajaansa oli rajoitettu. OA:n käsityksen mukaan yhteydenpidon rajoittamista on myös se, että puhelinkeskustelua kuunnellaan olemalla läsnä toisen puhujan kanssa samassa huoneessa (796/4/00 ja 397/2/00).

OA korosti myös, että postin jättäminen avoimeen rapukäytävään ei takaa perusoikeutena turvattua kirjesalaisuuden loukkaamattomuutta ja että jaettavaa postia oli säilytettävä siten, ettei kirjesalaisuutta loukata (804/4/00 s. 208).

Telepakkokeinoja koskevissa asioissa on luonnollisesti kysymys mm. yksityisyyden ja erityisesti luottamuksellisen viestin suojasta. Edellä laillisuusperiaatteen kohdalla jo mainituilla tolppalupapäätöksillä hankittiin tietoja muidenkin kuin rikoksesta epäillyn henkilön teleyhteyksistä, mikä AOA Raution mukaan ei tuolloisen lain mukaan ollut mahdollista. Nytemmin lakia on muutettu ja tolppalupia voidaan myöntää. Televalvontapäätöksiin AOA puuttui omasta aloitteestaan myös kahdessa tapauksessa, jossa lupa oli myönnetty liian lievän rikoksen tutkintaa varten (3194 ja 3195/2/01 s. 60) ja yhdessä tapauksessa kuolemansyyntutkintaa varten, vaikka kysymys ei ollut lainkaan rikosepäilystä (4/2/02 s. 60).

Kysymys luottamuksellisesta viestinnästä (kirjesalaisuus) tuli esiin myös tapauksessa, jossa vankilan vartija avasi, tosin inhimillisestä erehdyksestä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vangille lähettämän kirjeen. AOA katsoi vartijan menetelleen lainvastaisesti (1750/4/02 s. 89).

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

SANANVAPAAUS

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

OA PAUNIO arvosteli Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiirin johtajaa siitä, että tämä oli lähettänyt Turussa ilmestyvään ruotsinkieliseen lehteen ilmoituksen, jonka mukaan Kansaneläkelaitos ei enää tule julkaisemaan ilmoituksiaan kyseisessä lehdessä. Johtajan mukaan ilmoituksen syynä olivat lehden julkaisemat Kansaneläkelaitosta käsittelevät kriittiset artikkelit (1640/4/00).

Virkamiehellä on lähtökohtaisesti sama sananvapaus kuin muillakin kansalaisilla. Hänen sanankäytölleen voidaan kuitenkin asettaa tietty asiallisuusvaatimus. Sananvapauden mahdolliset rajoitukset voivat johtua joko hoitettavan viran luonteesta tai virkamieheltä vaadittavista yleisistä käyttäytymisnormeista. AOA RAUTIO kiinnitti huomiota siihen, että myös yksityiseksi tarkoitettussa esiintymisessä virkamiehen on ajateltava viranhoidon asettamia vaatimuksia. Antaessaan haastatteluja televisio-ohjelmiin virkamiehen on usein vaikea irtaantua kokonaan virastaan varsinkin silloin, kun haastattelun aihepiiri koskee virkaan läheisesti liittyviä tehtäviä (534/4/00).

AOA JÄÄSKELÄINEN arvosteli ministeriön ylijohtajan eräissä seminaarissa käyttämää sanavalintaa, jota kantelija piti eläkeläisiä loukkaavana (447/4/02).

Edustuksellisen kansanvallan toimivuus voi edellyttää joissakin tapauksissa, että kunnanvaltuutettujen puheoikeuteen voidaan puuttua rajoittavasti (PeVL 23/2001 vp.). AOA viittasi tähän perustuslakivaliokunnan lausuntoon

vastauksessaan valtuutetuille, jotka olivat kokeneet kunnanvaltuuston puheenjohtajan rajoittaneen heidän puhe-oikeuttaan (728/4/01 ja 1794/4/01).

JULKISUUS

Sananvapauteen liittyy läheisesti oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta talenteesta. 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 koskeissa 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 asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

OA PAUNIO katsoi, että eläkkeen hakijalla on oikeus saada tietoonsa hänen asiaansa käsitelleen eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin nimi. OA korosti, että julkisuuslain tulkinnassa on otettava huomioon perustuslain lähtökohtana oleva julkisuusperiaate. Luottamusta julkisen vallan käyttöön voidaan lisätä avoimuudella. Se edellyttää, että julkista valtaa käyttävät esiintyvät omilla nimillään (1084/4/00 s. 137). Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen huomiota OA kiinnitti julkisuusperiaatteen ja kansanedustajan tiedonsaantioikeuden huomioon ottamiseen kanteluasiakirjojen julkisuutta arvioitaessa. Kansanedustaja oli pyytänyt saada nähtäväkseen oikeusturvakeskuksen pysyvien asiantuntijoiden laatiman lausunnon, joka liittyi erääseen oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävään kanteluasiaan. Oikeusturvakeskus menetteli lainvastaisesti, kun se katsoi kanteluasiakirjat ehdottomasti salassapidettäväksi ja jätti suorittamatta julkisuuslain edellyttämän vahinkoedellytysarvioinnin (1699/4/00 ja 1775/4/00 s. 157).

OA katsoi, että asianosaisjulkisuuden edistämiseksi myös sellaiset tallentamattomat tiedot, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn, olisi perusteltua lähtökohtaisesti ilmaista asianosaiselle. Kantelija oli pyytänyt sosiaalityöntekijää kertomaan, ketkä olivat ne yksityishenkilöt, joiden antamiin tietoihin sosiaalityöntekijän laatimassa lausunnossa viitattiin (737/4/00 s. 143). OA korosti myös viranhaltijoiden velvollisuutta antaa tiedon pyytäjälle asiakirjojen julkisuudesta annetussa laissa säädetyssä määräajassa joko pyydetyt tiedot tai asianmukaisesti perusteltu valituskelpoinen päätös siitä, miksi tietoja ei voida antaa (1027/4/00, 1451/4/00 ja 2396/4/00). Hän korosti myös sitä, että asiakirjan julkisuutta koskevien kielteisten ratkaisujen yhteydessä asiakirjan pyytäjän tulee saada tieto hänelle laissa turvatusta muutoksenhaku-mahdollisuudesta (1604 ja 1605/4/00, 1602 ja 1603/4/00 sekä 2029/4/00).

AOA RAUTIO kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota niihin ongelmiin, joita liittyy keskeneräisestä esitutkinnasta tiedottamiseen. Epäillyn kuulustelun jälkeen tutkinnanjohtaja oli ilmoittanut epäillyn työnantajille, että tämä käyttää huumausaineita. AOA viittasi erityisesti syyttömyysoletamaan ja siihen, että aina ei edes voida antaa kaikkia olennaisiakaan tietoja ja mm. tästä syystä tiedonsaaja voi saada väärän kuvan tapahtumista (2044/4/00 s. 99). Toisessa tapauksessa hän totesi, että nykyisen lainsäädännön perusteella poliisin mahdollisuudet puuttua sisällöltään lainvastaiseksi epäillyn verkkoviestin sisältöön ovat varsin rajalliset. Poliisi oli kiistänyt käskeneensä sulkea eräät Internet-sivut ja selvitti vain ilmoittaneensa tehdystä rikosilmoituksesta, mutta AOA painotti, että poliisin ehdotukset tulkitaan helposti kehotukseksi tai käskyksikin (1943/4/01).

AOA totesi edelleen, että hallintotoiminnan asiallisuus ja tasapuolisuus edellyttävät, että myös kunnan kuntatiedohteesta ei anneta yksipuolista tietoa kunnallisvalituksesta kunnalle aiheutuneista korko- yms. kustannuksista (2080/4/00). Kun kunta oli eräässä toisessa tapauksessa tiedottanut aktiivisen kuntalaisen kunnallisvalituksiin annetuista ratkaisuista julkisissa tiedotusvälineissä eikä kunnan antamissa tiedoissa ollut todettavissa virheellistä tai puutteellista tietoa, hän ei pitänyt menettelyä sopimattomana, vaan katsoi, että kysymys oli julkisuudessa tapahtuvasta kuntalaisen ja kunnan välisestä keskustelusta (1406/4/00). Sen sijaan, kun kunta oli Internetis-

sä tiedottanut kunnanhallituksen päätöksistä siten, että pöytäkirjojen joissakin asiakohdissa oli vain toteamus ”ei-julkinen” ilman selitystä siitä, mitä asia koski, AOA toteasi, että tällainen tiedottaminen oli ongelmallista tiedottamisen avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan kannalta (196/4/02).

AOA toteasi edelleen kunnanhallituksen loukanneen tahtuma-aikana voimassa ollutta julkisuuslakia ja voimassa olevaa julkisuuslain hyvän tiedonhallintatapaa, kun kunnanhallitus julkaisi kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteineen, jotka sisälsivät salassa pidettäviä tietoja kunta-laisten sosiaalihuollon asiakkuudesta ja taloudellisesta tilanteesta (1835/2/99 s. 181). AOA katsoi, että asiakirjojen jäljennös- ja lunastusmaksuja ei kunnan itsehallintoon kuuluvan harkintavallankaan puitteissa voida määrätä palvelun tuottamisesta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä keskimääräisiä kustannuksia suuremmiksi (2231/4/99 ym. s. 184).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että hyvän hallinnon avoimuuden periaate edellytti, että jokaisella on oikeus saada pyydettäessä tietää niiden virkamiesten nimet, jotka päätöksentekijöinä, valmistelijoina tai muilla perusteilla voivat olla vastuussa häntä koskevasta ratkaisusta tai toimenpiteestä. Viime kädessä velvollisuus nimien ilmoittamiseen voidaan johtaa perustuslain 118 §:n 1 ja 3 momentista (830/4/02 s. 191).

AOA kiinnitti kunnan rakennusvalvontaviranomaisen huomiota asiakirjapyyntöjen käsittelyyn, kun kantelijalle ei ollut toimitettu hänen pyytämiään jäljennöksiä rakennuslupa-asiakirjoista (1094/4/02). Toisessa asiassa hän saattoi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja ympäristönsuojelusihteerin tietoon käsityksensä epäasianmukaisesta menettelystä, kun yleisesti nähtävillä olleita hakemusasiakirjoja ei ympäristönsuojelusihteerin poissa ollessa ollut voitu näyttää kantelijalle (1635/4/01 s. 221). AOA kiinnitti useissa ratkaisuissaan huomiota asiakirjan antamisesta päätettäessä noudatettaviin menettelytapoihin. Hän katsoi esimerkiksi lukion rehtorin menetelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n edellyttämien menettelytapojen kannalta puutteellisesti ylioppilaskokolaan asiakirjapyyntöä käsittelyssä (991/4/00).

AOA antoi myös useita oikeudenkäynnin tai oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta koskevia kannanottoja, ks. jäljempänä PL 21 § Käsittelyn julkisuus.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)

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

AOA RAUTIO piti ongelmallisena sitä, että läpi Helsingin keskustan kulkeneessa poliisin vetoomuskulkueessa vapaa-ajallaan olleet poliisimiehet olivat kokousvapautta käyttäessään virkapuvussa. Tällaisissa joukkokokouksissa voisi häiriötilanteissa olla erittäin vaikeaa erottaa virkatehtävissä olevia järjestystä ylläpitäviä poliisimiehiä mieltään osoittamassa olevista virkaveljistään (149/4/01).

Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yksilön perusoikeuksiksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaisesti säätää 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.

OA PAUNIO korosti eräässä ratkaisussaan, että äänestäjän tahtoon vaikuttaminen, vaikka tämä tapahtuisi ajattelelmattomuudesta ja huolimattomuudesta, loukkaa äänestysoikeuden vapaata käyttämistä. Äänestysoikeus valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa on keskeinen perustuslaissa turvattu oikeus, jonka merkitystä demokratian kulmakivenä kuvaa myös se, että sen vapaa käyttö on turvattu rangaistussäännöksillä (2311/4/00 s. 83).

Omaisuu den suoja (PL 15 §)

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

AOA RAUTIO viittasi valtiovallalle kuuluvaan velvollisuuteen turvata mm. omaisuuden suojan toteutuminen, kun hän kiinnitti poliisin huomiota kolariauton ja siinä olevan omaisuuden suojaamiseen tilanteessa, jossa omistaja ei itse tähän kykene (595/4/00 ja 1441/4/00 s. 102). Samasta periaatteesta oli kysymys tilanteessa, jossa henkilö oli hädän mahdollistamiseksi jouduttu ottamaan säilöön ja hänen koti-irtaimistonsa oli jäänyt yöksi taivasalle (312/4/01 s. 102). Hän katsoi myös, että vakiintuneessa ulosottokäytännössä noudatettu menettely ulosmittauksen kelpoisen omaisuuden selvittämiseksi tarpeellisen aineiston haltuunotossa oli sääntelemättömänä ongelmallista varsinkin sivullisen asiakirja-aineiston ollessa kysymyksessä sekä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan että 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta (262/4/00 s. 119).

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 siitä estämättä. Kysymys ei tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykijensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perustuslaissa.

OA PAUNIO käsitteli eräissä ratkaisuissaan vammaisten lasten oikeutta opetukseen. Hän korosti, että julkisen vallan tulee turvata vammaiselle lapselle sellainen oppimisympäristö ja sellaiset oppimisen apuvälineet sekä avustajat, että lapsi voi nauttia siitä opetuksesta, johon hänellä on perustuslaillinen oikeus. Myös lasten oikeuksien yleis-

sopimuksen 23 artiklassa tunnustetaan vammaisten lasten erityistarpeet. Julkinen valta voi perusopetuslain edellyttämien henkilökohtaisten suunnitelmien laatimisen ja seurannan avulla varmistua lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (2644/4/00, 1812/4/00 s. 144 ja 1846/4/00 s. 144). OA korosti myös sitä, että perusopetuksen oikeuden toteuttamisessa eräs tärkeä edellytys on, että opiskeluympäristö on perusopetuslain 29 §:ssä edellytetyllä tavalla turvallinen (544/4/01 s. 175).

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. Laillisuusvalvonnassa on kielellisten oikeuksien yhteydessä korostettu, että kysymys on tosiasiallisesta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä.

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityisesti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta, elinkeinovapautta sekä oikeudenmukaista 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”, ei ainoastaan valtioon. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskehityksen jatkuessa tällä laajennuksella voidaan ennustaa olevan huomattava merkitys.

OA PAUNIO korosti eräissä ratkaisussaan perustuslain ja kielilain säännösten tavoitteena olevan paitsi muodollisen tasa-arvon saavuttaminen myös maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kohteileminen käytännössä tasavertaisella tavalla. Tuossa tapauksessa kaupungin potilasasiamiehellä ei ollut riittävää ruotsin kielen taitoa suorituakseen virkatehtäviään ruotsiksi (2600/4/00 s. 233).

AOA RAUTIO kiinnitti niin ikään erään kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota mainittuihin perusteisiin puhelimitse annetun puutteellisen ruotsinkielisen asiakaspalvelun johdosta (2870/4/00 s. 233). Hän kiinnitti myös Ratahallintokeskuksen huomiota velvollisuuteen huolehtia liiken-

teen väliaikaisjärjestelyjenkin aikana tiedottamisesta sekä suomeksi että ruotsiksi (588/4/99 s. 235).

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

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

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 lailisuusvalvontaan. Aikaisemmin on kysymys ollut paljolti menettelytapojen asianmukaisuuden arvioimisesta. Kun uusissa perusoikeussäännöksissä kuitenkin on asetettu julkiselle vallalle myös aineellista sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, lailisuusvalvonnan kannanotot saattavat ulottua nyt myös sosiaaliturvan aineellista sisältöä koskeviin kysymyksiin.

OIKEUS VÄLTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON JA HUOLENPITOON

Toimeentulotukea voidaan pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takeena niiltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksia. OA PAUNIO totesi, että toimeentulotukihakemusta ei voi hylätä pelkästään sillä perusteella, että hakijalla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa, vaan tuen tarve on kaikissa tapauksissa tutkittava yksilöllisesti (1643/4/00 s. 129). Hän katsoi myös, että toimeentulotukea hakevan tuloina ei voida ottaa huomioon

hakemusta edeltävien kuukausien tuloja, ellei voida osoittaa, että hakijalla on vielä käytettävissään kyseisiä tuloja tai ellei kysymys ollut toimeentulotukilaissa tarkoitetusta tulojen jaksottamisesta (1677/4/01). OA totesi, että toimeentulotukea määrättäessä vanhemman perheeseen voi kuulua vain hänen alaikäinen lapsensa. Toimeentulotukilaskelma, jossa kantelijan tulojen ja menojen lisäksi on otettu huomioon hänen täysi-ikäisen poikansa tulot ja menot, ei siten ole toimeentulotukilain mukainen (2610/4/00).

Perusoikeutena turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon on tarkoitettu toissijaiseksi ja se tulee sovellettavaksi vasta, jos henkilö ei pysty hankkimaan toimeentuloaan omalla toiminnallaan tai muiden henkilöiden huolenpidolla. Perustuslaista ei kuitenkaan ilmene yksiselitteisesti, milloin henkilön ei katsota kykenevän hankkimaan välttämätöntä toimeentuloaan. Eräässä kanteluasiassa kantelijan toimeentulotukihakemus oli hylätty, koska kantelija ei ollut ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin yritystoimintansa lopettamiseksi, mikä oli estänyt häntä saamasta ensisijaista toimeentuloetuutta (työmarkkinatukea). OA katsoi, että toimeentulotukiviranomaiset olivat ratkaisseet asian tosin heille kuuluvan harkinnanvallan puitteissa, mutta että asiassa olisi voitu päätyä toiseenkin lopputulokseen ja myöntää toimeentulotuki joko täysimääräisenä tai toimeentulotukilain 10 §:n mukaan alennettuna (743/4/00).

Toimeentulotukea koskevien hakemusten joutuisa käsittely on erityisen tärkeää silloin, kun on kyse perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetusta toimeentulon turvasta. Menettelyn joutuisuudella on erityisesti tässä tilanteessa merkitystä aineellisen oikeuden toteutumiselle. OA piti 1,5 kuukauden käsittelyaikaa toimeentulotukiasianssa liian pitkänä (1314/4/00). Hän totesi myös, että toimeentulotuen hakijalle olisi viivytyksettä pitänyt antaa perustelu kirjallinen päätös, kun hakijalle asetettu määräaika hakemuksen täydentämiseksi oli kulunut umpeen (1949/4/00).

OA otti myös kantaa toimeentulotukiasioissa tehtyjen valitusten joutuisaan käsittelyyn muutoksenhakuviranomaisissa. Hän piti toimeentulotukivalituksen käsittelyyn käytettyä aikaa hallinto-oikeudessa liian pitkänä, kun käsittely oli kestänyt vuoden ja kymmenen kuukautta (1206/4/01). Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että hallinto-oikeuden lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi palauttama asia on käsiteltävä joutuisasti. Yli kahden kuukauden uudeleenkäsittelyaikaa hän piti liian pitkänä (2834/4/00).

OIKEUS PERUSTOIMEENTULON TURVAAN

Myös perustoimeentulon turvaa koskevissa ratkaisuisaan OA PAUNIO kiinnitti huomiota hakemusten ja valitusasioiden joutuisaan käsittelyyn. Hän arvosteli työttömyyskassaa siitä, että se antoi syyskuuta koskevat päätökset kantelijan oikeudesta päivärahaan vasta seuraavan vuoden kesäkuussa (1334/4/00), ja toista kassaa siitä, että se ei ollut käsitellyt päivärahahakemusta kassan itse itselleen asettamassa kuukauden määräajassa (2724/4/00). Hän piti noin vuoden kestänyttä sairauspäivärahavalituksen käsittelyaikaa tarkastuslautakunnassa liian pitkänä (661/4/00).

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

OA PAUNIO tarkasti vuosina 2000–2001 kaikki valion koulukodit. Näillä tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella hän korosti koulukoteihin sijoitettujen lasten oikeutta riittäviin mielenterveyspalveluihin. Hän piti välttämättömänä, että lapsille voidaan tarjota heidän sijoitusaikanaan kaikki heidän tarvitsemansa palvelut nopeasti lähimmästä mielenterveyden palveluja tuottavasta yksiköstä ja että koulukotien omaa lapsi- ja nuorisopsykiatrian asiantuntemusta lisätään. Kysymys on lasten perus- ja ihmisoikeuksista, joista säädetään perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja lasten oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklassa (3170/2/01 s. 147).

Erikoissairaanhoidon järjestämistä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä koskevassa kanteluasiassa OA korosti, että kunnan tehtävänä on erikoissairaanhoitolain mukaan huolehtia siitä, että sen asukas saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon. Tästä seuraa, että kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat kiireellisen hoidon ohella myös muuta tarpeellista erikoissairaanhoitoa varten. Potilaan asettaminen jonoon odottamaan hoitoon pääsyä on sinänsä lain mukaan sallittua, ellei potilas ole kiireellisen hoidon tarpeessa. Se, että hoitojonoon asetettu potilas joutuu odottamaan tarpeellista hoitoa kohtuuttoman pitkään, voi kuitenkin merkitä sitä, että kunta ei ole asianmukaisesti täyttänyt velvollisuuttaan palvelujen järjestämiseen eivätkä oikeudet riittäviin terveyspal-

veluihin tällöin toteudu perustuslaissa tarkoitetulla tavalla (488/4/00 s. 158).

Hän viittasi myös kunnan velvollisuuteen järjestää asukkaalleen riittävät terveydenhuollon palvelut asioissa, joissa potilas oli joutunut sairaalassa odottamaan hoitotoimenpidettä kohtuuttoman kauan. Eräessä tapauksessa voimakkaista vatsakivuista kärsivä potilas joutui odottamaan lääkärin tutkimuksia ja hoitoa, mm. kipulääkitystä yli kolme tuntia sairaalan päivystysyksikössä (1920/4/00). Toisessa tapauksessa potilas joutui odottamaan säärensä murtuman leikkaushoitoa keskussairaalassa ravinnotta neljä päivää, yhtenä päivänä tarjottua aamupalaa lukuun ottamatta (245/4/00).

Lasten hampaiden oikomishoitoa koskevassa asiassa OA totesi, että kansanterveystyön kuntayhtymä ei voinut sulkea järjestämisvastuunsa ulkopuolelle tietynä vuonna syntyneitä lapsia. Palveluiden saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä hoidon tarve (2530/4/99 s. 154). Kunta ei myöskään voinut vetäytyä lasten hampaiden oikomishoidosta sillä perusteella, että kyseessä olevia toimenpiteitä ei voitu suorittaa kunnan terveyskeskuksessa. Kunnan olisi siinä tapauksessa tullut järjestää lapsen hampaiden oikomishoito jollakin muulla sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla (1909/4/99).

Vaikeavammaisten kuljetuspalveluita koskevassa asiassa OA korosti, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat laissa säädetty sosiaalipalvelut toteutuvat myös käytännössä. Hän ei pitänyt kuljetuspalveluiden järjestämistä yhteiskuljetuksina lainvastaisena, mutta hän korosti, että mikäli henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä käyttää kunnan päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut asianomaisen yksilöllisen tarpeen edellyttämällä tavalla (2118/4/00 s. 127).

AOA JÄÄSKELÄINEN korosti, että puolustusvoimilla on lain mukaan vastuu varusmiesten terveydestä palveluksen aikana. Hän saattoi Pääesikunnan tietoon tarkastusten yhteydessä esille tulleet majoituskasarmien homeongelmat (2142/4/01 s. 172).

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 koskaan päätöksentekoon.

AOA JÄÄSKELÄINEN piti ongelmallisena sitä, että maastoliikennelain mukaisten virallisten moottorikelkkailureittien asemesta voidaan perustaa vastaavia, epävirallisia moottorikelkkailu-uria pelkästään maanomistajan luvan nojalla. Tämä kaventaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, koska epävirallisten kelkkailu-urien perustamisesta ei tehdä valituskelpoista päätöstä (1839/4/01 s. 228).

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 kysymys on oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.

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

Suomen oikeusjärjestyksessä hyvän hallinnon takeet on ankkuroitu perustuslain 21 §:ään. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että viranomaismenettelyyn liittyvää oikeusturvaa ylipäänsä pidetään perusoi-

keuskysymyksenä. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyy kuitenkin – toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen – myös hyvää hallintoa koskeva säännös.

Suomen järjestelmälle on ominaista se, että virkamiehen rangaistuksella tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita, siltä osin kuin nämä periaatteet ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä”. Rangaistuksen 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.

Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

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

OIKEUS SAADA ASIA KÄSITELLYKSI VIRANOMAISSA

PL 21 § turvaa jokaiselle yhtäältä yleisen oikeuden saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, toisaalta erityisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös nimenomaan tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. 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. Useissa tapauksissa on ollut kysymys asianosaisen oikeudesta saada asiassa valituskelpoinen päätös tai viranomaisen soveltaman valituskiellon laillisuudesta. Oikeusasiamies on myös toistuvasti korosta-

nut hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia.

OA PAUNION käsityksen mukaan kirkkojärjestyksessä oleva säännös, jonka mukaan päätökseen virantäyttämismenettelyn raukeamisesta ei voi valittamalla hakea muutosta, ei ole viranhakijan oikeusturvan kannalta tyydyttävä. Säännös saattoi hänen käsityksensä mukaan olla ristiriidassa perustuslain 21 §:n 1 momentin kanssa (1045/4/00 s. 236).

OA kiinnitti ympäristö- ja pelastuslautakunnan huomiota siihen, että kantelijan lautakunnalle osoittama kirje olisi tullut käsitellä rakennusvalvontatoimenpidettä koskeva vaatimuksena, johon olisi tullut antaa muutoksenhakuelpoinen päätös (146/4/00 s. 217). Hän korosti viranomaisen velvollisuutta antaa ratkaisustaan valituskelpoinen päätös myös asioissa, jotka koskivat

- viranomaisen asiakirjan antamista
(1027/4/00, 1451/4/00, 2396/4/00)
- toimeentulotuen myöntämistä
(2123/4/00)
- korvausasian uudelleen käsittelemistä sen jälkeen kun vakuutus oikeus oli siirtänyt asian Liikennevakuutuskeskukseen
(899/4/00 s. 139) sekä
- sairausvakuutuslain mukaista lääkekorvausta
(1534/4/00).

Asioiden asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu velvollisuus vastata viranomaisille osoitettuihin kirjeisiin. Tämän velvollisuuden laiminlyömisestä OA arvosteli terveystalvelukeskuksen johtavaa lääkärinä (1647/4/00) ja työministeriötä (1964/4/00).

AOA RAUTIO otti kantaa tapaukseen, jossa henkilö ilmoitusta tekemättä kuulustelussa väitti poliisin syyllistyneen rikokseen. AOA:n mukaan poliisin tulisi tällöin tiedustella, haluaako tämä tehdä asiassa ilmoituksen vai mikä hänen tarkoituksensa on. Samalla väitteen esittäjälle tulisi selvittää, mitä eri vaihtoehdot tarkoittavat, jotta hän voi tehdä valintansa perustellusti (2563/4/00 s. 102). Toisessa tapauksessa AOA katsoi, että poliisin ei olisi tullut päättää esitutkintaa toimittamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi (901/4/01). Eräässä asiassa (166/4/01) hän puolestaan kiinnitti poliisin huomiota siihen, että epäselvässä tilanteessa olisi ollut perusteltua selvittää tapahtumia tarkem-

min, tuossa tapauksessa nimenomaan sitä, oliko syytä epäillä raiskauksen tapahtuneen eli oliko poliisin ryhdyttävä esitutkintaan.

AOA katsoi edelleen, että päätös hylätä tai jättää tutkimatta ulosottohakemus koskee hakijan oikeutta siten, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksin kuuluva oikeus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi tulee varmistaa. Valituskelpoiseen päätökseen on myös liitettävä valitusosoitus (1971/4/99 s. 118). Hän kiinnitti myös Ulko-maalaisviraston huomiota siihen, että asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös päätösten asianmukainen rekisteröinti ja tiedoksiannosta huolehtiminen (808/4/01). Kärjaoikeuden hän katsoi menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ollut käsitellyt kantelijan toimituskirjamaksusta vapauttamista koskevaa kirjettä oikaisuvaatimuksena, minkä vuoksi tämä oli menettänyt mahdollisuuden saattaa oikaisuvaatimus läänioikeuden tutkittavaksi (954/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN arvosteli kärjätuomaria siitä, että tämä ei ollut antanut ratkaisua maksutonta oikeudenkäyntiä koskevaan pyyntöön (2274/4/00). Pataljoonan komentajaa hän arvosteli puolestaan siitä, että tämä ei ollut tehnyt rauhanturvaajan kantelun johdosta nimenomaisesti kirjallista päätöstä, vaikka sotilaskurinpitoasetus olisi tätä edellyttänyt (1007/4/00 s. 169). AOA katsoi myös, että tiejaoston olisi tullut tehdä asian käsittelyn raukeamisesta erikseen päätös ja antaa siitä tieto kantelijalle (1738/4/00 s. 228).

OIKEUSSUOJAKEINOJEN TEHOKKUUS

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan tulkituskäytännössä on korostettu oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta. Ensinnäkin on tärkeää, että yhteiskunnan oikeussuojapalvelut ovat kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla. 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.

Muutoksenhakumahdollisuus on olennainen osa oikeussuojakoneistoa. Oikeus muutoksenhakuun ei saa jäädä pelkästään näennäiseksi eli kosmeettiseksi oikeussuoja-

takeeksi, vaan siltäkin on vaadittava tehokkuutta. Monissa tapauksissa on ollut kysymys myös siitä, että viranomaisen tulisi antaa muutoksenhakua varten valitusosoitus tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä 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 hyviittämään kansalaiselle viranomaisen virheestä aiheutuneen haitan. Oikeusasiamies onkin eräissä tapauksissa suositellut, että virheeseen syyllistynyt viranomainen hyvittää jotenkin aiheuttamansa vahingon tai haitan. Yleensä näitä suosituksia on noudatettu.

Kansaneläkelaitos oli maksanut kantelijalle liian pientä eläkettä 15 vuoden ajan. Virheen oikaisemisesta aiheutui kantelijalle kielteisiä veroseuraamuksia. OA katsoi, että viranomaisen virhe ei saisi johtaa etuudensaajalle haitalliseen taloudelliseen seuraukseen, vaan viranomaisen tulisi yhdessä etuudensaajan kanssa selvittää virheensä vaikutukset ja ohjata etuudensaajaa käyttämään keinoja, joilla virheen haitallisia seurauksia voitaisiin vähentää (2658/4/00 s. 136).

OA PAUNIO katsoi, että kunta ei voi jättää panematta täytäntöön hallinto-oikeuden päätöstä vammaispalvelun järjestämisestä sillä perusteella, että kunta on hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhakulupaa (1636/4/00 s. 131).

AOA RAUTIO katsoi, että tämän perusoikeuden toteutumisen kannalta oli erityisen ongelmallista, että ulosottolaisa ei ole mitään sääntelyä sen varalta, että asianosainen voisi tosiasiallisesti käyttää valitusoikeuttaan tilanteissa, joissa ulosottotoimenpiteellä kertyneet varat on ennen valituksen tutkimista tilittettävä velkojalle. Tällöin tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta (1627/4/99 s. 115). Hän kiinnitti myös ulosottomiehen huomiota asianosaisen oikeuteen saada perusteltu väitepäätös (1856/4/00).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti kunnaninsinöörin huomiota siihen, että jos jätteenhaltija on hakenut vapautusta järjestetystä jätteenkuljetuksesta, niin hänelle ei saa EKO-lukua lukuun ottamatta määrätä jätemaksua ennen kuin vapautushakemus on ratkaistu (2503/4/00 s. 214).

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 konkreettisissa tapauksissa olekaan ollut kysymys.

Oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Oikeusasiamies on korostanut mm., ettei pelkästään viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen.

OA PAUNIO arvosteli Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoa siitä, että se oli käsitellyt kuntoutushakemuksia 7 ja 11 kuukautta ja siitä, että toimisto ei ollut ilmoittanut hakijalle, että hänen hakemuksensa oli siirretty vakuutuspiirin tukiryhmään (1297/4/01). Hän arvosteli myös kunnan perusturvalautakuntaa viivittelystä, kun se oli käsitellyt hallinto-oikeuden lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa vammaispalveluasiasia yli kuusi kuukautta (2073/4/00). Terveyskeskuksen mielenterveysyksikköä hän arvosteli siitä, että kantelija oli saanut odottaa vastausta kirjeeseensä kahdeksan kuukautta (1293/4/01).

Poikkeuksellisen pitkiin käsittelyaikoihin OA puuttui seuraavissa asioissa: toimeentulotuen myöntäminen apuvälineeseen, jossa asian käsittely oli kestänyt lähes kolme vuotta (1674/4/00), psykologien erityispätevyyden rekisteröintiä koskeva asia, jonka käsittely oli kestänyt lähes seitsemän vuotta (1501/4/00) sekä erehdyksessä vääriin paikkaan joutuneen hakemuksen käsittely, joka oli kestänyt yli vuoden (2810/4/00).

OA kiinnitti Potilasvakuutuskeskuksen ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen huomiota siihen, että asian käsittely ei saa tarpeettomasti viivästyä sen vuoksi, että asiassa käytetään virastojen ulkopuolisia asiantuntijoita

(958/4/01 ja 2412/4/00). Hän piti myös kansalaisuushakemuksen kolmen vuoden käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Hän kiinnitti Ulkomaalaisviraston huomiota siihen, että asiakirjojen lainaaminen toiseen viranomaiseen tai saman viranomaisen eri yksikköön ei saa pitkittää kansalaisuushakemusten käsittelyä (2588/4/01). Lääninhalituksen sivistysosastoa hän huomautti kantelun lähes neljän vuoden käsittelyajasta (1607/4/00). Ympäristöministeriön huomiota hän kiinnitti kanteluasioiden käsittelyn joutuisuuteen, kun kantelun käsittely oli kestänyt ympäristöministeriössä lähes kuusi vuotta (1132/4/99).

Kertomusvuonna OA käsitteli myös tapauksia, joissa käsittelyn viivästyminen johtui EU-lainsäädännön soveltamisesta tai toisesta EU-maasta hankittavasta selvityksestä. Näissäkin tapauksissa OA korosti asian joutuisaa käsittelyä. Hän arvosteli vakuutus oikeutta asiassa, jossa eläketä koskevan valituksen käsittely oli kestänyt lähes kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta (696/4/01). Kansaneläkelaitoksen paikallistoimista hän arvosteli siitä, että se ei käsitellyt työttömyysturvahakemusta viipymättä työmarkkinatuen osalta, koska työssäoloehdon täyttymistä ei voitu lomakkeen E 301 viipymisestä johtuen näyttää toteen, ja hakija oli taloudellisen tuen tarpeessa (2320/4/00).

AOA RAUTIO antoi huomautuksen poliisipäällikölle, joka oli laiminlyönyt viipymättä siirtää oleskelulupahakemuksen Ulkomaalaisvirastolle, jolle asiakirjat oli toimitettu vasta 11 kuukauden kuluttua. Tämän lisäksi poliisipäällikkö antoi selvityksensä AOA:lle vasta kolmannen kehotuksen jälkeen (1258/4/99 s. 97). Esitutkintojen osalta AOA korosti useassa ratkaisussa, että esitutkinnan joutuisuus on tärkeää paitsi rikoksen selvittämisen ja asianomistajan kannalta myös siksi, ettei kukaan joudu olemaan tarpeettoman pitkään epäillyn asemassa. Esitutkinnan hyväksyttävä pituus riippuu yksittäistapauksen erityispiirteistä, ja ainoastaan syyteoikeuden vanhentumisaika asettaa ehdottoman aikarajan esitutkinnalle. Hän kiinnitti poliisin huomiota esitutkinnan kestoon monissa tapauksissa (494/2/01 s. 104, 1893/4/00, 2401/4/00, 304/4/01, 717/4/02 ja 827/4/02). Myös tarkastusten yhteydessä tuli esiin, että esitutkinta-ajat ovat pidentyneet ja ainakin osin viipyvät huolestuttavan pitkään (ks. tästä s. 94). Ampuma-aselupa-asian käsittelyn ja päätöksen tiedoksiantamisen viipymiseen hän kiinnitti huomiota tapauksessa 2019/4/00.

AOA kiinnitti myös ympäristöministeriön huomiota vastaisen varalle kantelukirjoitusten käsittelyn joutuisuuteen (2049/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön huomiota perustuslain 96 §:n edellyttämään EU-asioiden viivytyksettömään toimittamiseen eduskunnalle (335/4/01 s. 207). TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota hän kiinnitti joutuisan käsittelyn vaatimukseen valitusasioiden käsittelyssä (2773/4/01 s. 227) sekä maataloustukiasioiden kaikissa käsittelyvaiheissa (1069/4/99 s. 226). Hän kiinnitti huomiota asioiden käsittelyn joutuisuuteen myös asioissa, jotka koskivat yleiskaavan vahvistusasian käsittelyä alueellisessa ympäristökeskuksessa (2496/4/02), vastaamista joukkoliikennekatua koskeviin kaavamuutosaloitteisiin (136/4/01 s. 215) ja luonnonsuojelutarkoituksiin tapahtunutta lunastustoimitusta (30/4/00 s. 218). Rikosvahinkohakemuksen yli kolmen vuoden käsittelyajan takia AOA kiinnitti vastaisen varalle Valtiokonttorin huomiota perustuslaissa säädettyyn velvollisuuteen käsitellä asiat asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä (1616/4/02).

KÄSITTELYN JULKISUUS

Oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen merkitys ei rajoitu pelkästään asianosaisten oikeusturvanäkökohtiin. Oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeää paitsi sen vuoksi, että kansalaiset voivat valvoa lainkäyttöä, myös siksi, että julkisuus edistää kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin. Näistä syistä olisi tärkeää, että myös yleisö saa riittävät tiedot asian suljetun käsittelyn perusteista ja voi siten arvioida tuomioistuimen harkintavallan käyttöä. AOA JÄÄSKELÄINEN kiinnitti huomiota näihin näkökohtiin ja saattoi kahden käräjäoikeuden ja hovioikeuden tietoon käsityksensä suljettua käsittelyä ja oikeudenkäyntiaineiston salassapitoa koskevien päätösten puutteellisesta perustelemisesta. Hän esitti myös oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko valmisteilla olevaan uuteen oikeudenkäynnin julkisuuslakiin otettava nimenomaiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan tuomioistuimen ratkaisun perustelemisesta (779/4/01 s. 70).

AOA piti ongelmallisena hovioikeuden käsitystä siitä, että oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta voidaan päättää asianosaisia kuulematta (2032/4/00 s. 73).

Käräjätuomarin tietoon AOA saattoi käsityksensä, että tuomioistuimen puheenjohtajan tulee poikkeuksellisissa istunto-olosuhteissa erityisesti huolehtia oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisesta, jollei käsittelyä ole päätetty pitää suljettuna. Samassa asiassa hän kiinnitti oikeusministeriön huomiota siihen, että istuntopaikkojen turvallisuudesta huolehtiminen kuuluu sekä oikeudenkäyntiin osallistuvien henkilökohtaisen turvallisuuden että oikeudenkäynnin julkisuuden toteutuksen kannalta asianmukaisen oikeudenhoidon perusedellytyksiin (299/4/00 s. 74). AOA:n mielestään tuomittua vahingonkorvausta koskevan ratkaisun sijoittaminen julkisen tuomiolauselman sijasta salaiseen perusteluosaan oli oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain vastaista (1493/4/00 s. 76).

ASIANOSAISEN KUULEMINEN

Perustuslain 21 §:ssä todettu oikeus tulla kuulluksi merkitsee sitä, 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 PAUNIO arvosteli Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoa siitä, että toimisto oli laiminlyönyt kuulla hakijaa ja kuntoutussuunnitelman laatijaa ennen kuntoutussuunnitelmasta poikkeavan päätöksen antamista (1974/4/00). Oppilaitosta hän arvosteli siitä, että se ei ollut varannut opiskelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi ennen kuin se katsoi opiskelijan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen keskeytyneeksi (496/4/00 s. 188).

AOA RAUTIO piti virheellisenä sitä, että poliisilaitos ei varannut kuljettajatutkintoon määräämistä harkittaessa toimitetussa kuulemisessa kantelijalle tilaisuutta tutustua asian ratkaisuun vaikuttaneeseen asiakirjaan (1642/4/02). Tutkinnanjohtajaa hän arvosteli siitä, että epäiltyä ei ennen esitutinnan päättämistä kuultu poliisin saamasta uudesta asiaan vaikuttavasta selvityksestä (2383/4/01).

AOA katsoi edelleen hyvän hallintotavan edellyttävän, että ennen kansalaisuuden menettämistä asianosaista kuullaan ja tämän jälkeen tehdään asiassa päätös muutoksenhakuosoituksineen (365/4/01 s. 204). AOA arvosteli myös sitä, että hovioikeus ei ollut varannut tilaisuutta täydentää valitusta evätessään pyynnön pääkäsittelyn järjestämisestä (3119/4/01 s. 77) samoin kuin päihtyneeksi arvioidun vangin estämistä osallistua sakonmuunto-oikeudenkäyntiin tämän tilaa riittävästi selvittämättä (2098/4/00). Hän arvosteli myös käräjäoikeuden notaaria, joka ei ollut varannut tilaisuutta lausunnon antamiseen hakijan lisäkirjelmässä esittämistä vaatimuksista (380/4/00), sekä kiinnitti Pääesikunnan huomiota yhteistoimintamenettelyn asianmukaisuuteen ja erityisesti henkilöstön kuulemisen tärkeyteen puolustusvoimien organisaationmuutosten yhteydessä (1455/4/99).

AOA JÄÄSKELÄINEN arvosteli käräjäoikeuden laamania siitä, että tämä oli antanut yksipuolisen tuomion, vaikka kantajaa ei ollut kutsuttu oikeudenistuntoon oikeudenkäymiskaaren 11 luvun mukaisesti (1793/4/00). Hän piti ongelmallisena hovioikeuden käsitystä siitä, että oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta voidaan päättää asianosaisia kuulematta (2032/4/00 s. 73).

Alueellisen ympäristökeskuksen huomiota AOA kiinnitti siihen, että poikkeuslupan myöntäminen muualle kuin hakemuksessa tarkoitettulle määrälle olisi edellyttänyt, että ympäristökeskus olisi ensin nimenomaisesti varannut hakijalle tilaisuuden selvittää, oliko tällä mahdollisuus muuttaa hakemustaan rakennuspaikan osalta (2422/4/00 s. 217). Hän on kiinnittänyt myös mm. TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota perustuslain tasolla jokaiselle turvattuun oikeuteen tulla kuulluksi asiassaan (1069/4/99 s. 226).

PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN JA VIRKAKIELEN SELKEYS

Oikeusasiamiehelle kannellaan usein viranomaisratkaisujen vaikeataajuudesta ja puutteellisista perusteluista. Enää ei riitä, että hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen asiakkaat saavat kuulla ratkaisun lopputuloksen. Heillä on myös oikeus 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 perusteleminen velvollisuus ei ole uusi asia, mutta siihen on viime vuosina ryhdytty suhtautumaan entistä vakavammin. Perusteleminen ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan lainkäyttö- ja hallintopäätöksiin, vaan se on ulotettavissa myös viranomaisen muihin lausumiin, ilmoituksiin ja tiedotteisiin. Kannanottojen selkeä perusteleminen kuuluu olennaisena osana kaikkeen hyvään hallintoon.

OA PAUNIO korosti viranomaisten velvollisuutta perustella päätöksensä ja kannanottojaan mm. seuraavissa tapauksissa: koulukäyntiavustajan epäminen (2644/4/00), perheneuvolan kieltäytyminen lausunnon antamisesta (2155/4/00), 14-vuotiaan lapsen kuuleminen oikeudessa huoltoriidassa (2432/4/00), hoitotoimenpiteiden korvaaminen liikennevahinkona (899/4/00 s. 139) sekä opintotukiasianssa annettu päätös, josta ei käynyt ilmi, miksi opintoja ei pidetty opintotukeen oikeuttavina (2184/4/01). OA arvosteli Potilasvahinkolautakuntaa siitä, että se ei ollut yksilöinyt lausuntoaan riittävän selkeästi hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla (2304/4/00). Eräässä ratkaisussaan hän korosti, että viranomaisen asiakirjoissa käytetyn kielen tulee olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Asiallisuus merkitsee hänen mukaansa mm. sitä, ettei asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai halventavia sanontoja tai ilmaisuja (1163/4/00).

Eläkelautakunta, tarkastuslautakunta ja vakuutus oikeus olivat hylänneet työkyvyttömyyseläkettä koskevat valitukset viittaamalla eläkelaitosten antamien päätösten perusteluihin. OA katsoi, että viittaus eläkelaitoksen perusteluihin on sinänsä mahdollista, mutta muutoksenhakasteissa esitetyihin uusiin väitteisiin on otettava kantaa ja ne on perusteltava (2026/2/00 s. 138 ja 2746/4/01).

OA RAUTIO arvosteli erityisesti poliisin päätösten perusteluja tapauksissa, joissa esitutkintaa ei lainkaan toimittettu. Päätökset olisi hänen käsityksensä mukaan tullut perustella täsmällisemmin ja mainita myös säännös, jonka nojalla ratkaisu oli tehty mm. kanteluissa 2484/4/00, 2770/4/00, 304/4/01 ja 1360/4/01. Esitutkinnan lopettamispäätöksen perustelut hän katsoi puutteelliseksi

si asiassa 229/4/01 ja eräässä tapauksessa komisario oli laiminlyönyt liittää päätökseensä valitusosoituksen (1431/2/02 s. 101). Hän arvosteli myös eräällä poliisilaitoksella noudatettua tapaa ilmoittaa puhelimitse kielteisestä ampuma-aselupapäätöksestä hakijalle ja vasta jos tämä ilmoitti valittavansa päätöksestä, laatia varsinainen kirjallinen päätös (2019/4/00).

Useissa tapauksissa asianosaiselle ei ilmoitettu poliisin ratkaisusta asiassa, lähinnä esitutkinnan keskeyttämisestä tai lopettamisesta (mm. 195/4/02 s. 106, 367/4/99, 2089/4/99, 2401/4/01, 229/4/01 ja 449/4/01). Laki antaa sinänsä mahdollisuuden tällaiseen menettelyyn, mutta vain jos ilmoittamista on pidettävä tarpeettomana; siten edellä mainituissa tapauksissa AOA arvioi tiedottamisen tarpeen toisin kuin poliisi.

AOA kiinnitti vankilan johtajan huomiota kielteisen poistumislupapäätöksen asianmukaiseen perustelemiseen, kun päätösperusteissa hakemuksen hylkäävässä päätöksessä oli otettu kantaa vain toiseen hakemusperusteeseen (1274/4/01 s. 90). Hän kiinnitti myös vankilan lääkärin huomiota huolellisuuteen ja täsmällisyyteen tämän antessa selvitystä oikeusasiamiehelle sekä siihen, että potilaan lääkitystä koskevat ohjeet ja määräykset tulee antaa riittävän täsmällisesti, ettei jää epätietoisuutta ohjeiden tarkoituksesta (2627/4/01 s. 88).

AOA katsoi myös, että vaikka pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa tai asetuksessa ei perusteluille ollut asetettu ankaria vaatimuksia, kaikki ratkaisun kannalta olennaiset seikat tulisi mahdollisuuksien mukaan kirjata maksukehotukseen siten, että kehotuksen saaja saa niistä tiedon välittömästi (1325/4/00 s. 185). Ammattikorkeakoulun tietoon hän saattoi käsityksensä siitä, että ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnan olisi hyvän hallinnon kannalta tullut perustella opinnäytetyön tehneen opiskelijan oikaisuvaatimukseen antamansa päätös (2649/4/00).

AOA huomautti perusteluista myös seuraavissa tapauksissa:

- perusteet lapsen kuulemiselle oikeuden istunnossa tulee kirjata istunnosta laadittavaan pöytäkirjaan (2432/4/00)
- päätöksen perustelut pysäköintivirhemaksuasiassa olivat tulkinnanvaraisia (2058/4/00)

- ansiovertailun puutteellisuuteen maistraatin lakimiehen virantäyttöä koskevassa asiassa
(2225/4/00)

AOA JÄÄSKELÄINEN huomautti kärjääoikeuden laamannia siitä, että tämä oli jättänyt täyttämättä lain mukaisen tuomion perusteluvelvollisuuden ja tuomioon sisältyi muitakin virheellisyyksiä (464/4/00 s. 79). Hän arvosteli myös tuomioistuinten harkinnanvaraisten suljettujen käsittelyjen puutteellista perustelemista (779/4/01 s. 70) sekä kiinnitti mm. TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota perustuslain tasolla jokaiselle turvattuun oikeuteen saada perusteltu päätös asiassaan (1069/4/99 s. 226).

HUOLELLISUUS ASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ

Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

OA PAUNIO katsoi, että sosiaalitoimen olisi tullut yksilöidä kärjääoikeudelle antamassaan lausunnossa oleva viittaus yksityishenkilöiltä saatuihin tietoihin, jos lausumalla oli merkitystä käsiteltävän asian kannalta tai jättää asia mainitsematta, jos sillä ei ollut merkitystä (737/4/00 ks. s. 143). Hän korosti, että jos sosiaalioikeusryhmä ryhtyy välittämään viestejä vanhempien välillä, hänen tulee varmistua siitä, että osapuolet ymmärtävät oikein heille osoitetut viestit, kun hän oli tietoinen heidän välillään olevista ristiriidoista (2010/4/00).

OA korosti myös, että viranomaiselle esitetty asiakirjapyyntö on käsiteltävä siten, että jokaiseen pyydettyyn asiakirjaan otetaan kantaa yksilöidysti (1699/4/00 ja 1775/4/00 s. 157). Tarkastuslautakuntaa hän arvosteli siitä, että se oli lähettänyt tarkastuspyynnön erehdyksessä väärään Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoon (1958/4/00), ja Kansaneläkelaitoksen paikallistoimistoja siitä, että ne olivat laiminlyöneet tehdä saapumismerkinnät eläkkeenhakijan toimittamiin lääkärintodistuksiin, että kantelijoiden lähettämät asiakirjat olivat kadonneet ja siitä, että eräälle kantelijalle oli myönnetty etuus, jota oli hakenut toinen samanniminen henkilö (2353/4/00, 845/4/01 ja 1917/4/00). Hän arvosteli myös työttömyyskas-

saa siitä, että kassa oli maksanut kantelijan päivärahat tämän aikaisemmin käyttämälle tilille (1402/4/00). OA kiinnitti myös viranomaisten huomiota asioiden huolelliseen käsittelyyn asioissa, joissa asiakirjoja oli lähetetty väärään paikkaan (1958/4/00 ja 584/4/01) tai joissa asiakirjat oli hukattu (886/4/01).

Terveyspalveluita koskevissa ratkaisuissaan OA korosti asianmukaisten ja riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekemistä. Hän arvosteli kaupungin sosiaali- ja terveystointia siitä, että huumeriippuvaisen potilaan potilasasiakirjamerkinnöistä ei käynyt ilmi, että potilaan tilannetta ja hoidon tarvetta olisi kartoitettu kokonaisvaltaisesti missään vaiheessa niin kuin olisi OA:n käsityksen mukaan tullut tehdä (1798/4/99). Hän totesi, että riittävät, asianmukaiset ja virheettömät merkinnät selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja hoitohenkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä (2544/4/01).

AOA RAUTIO kiinnitti huomiota siihen, että esitutkintapöytäkirjaan merkittävien tietojen tulee olla paikkansapitäviä (45/4/01 ja 1818/4/02) ja painotti huolellisuutta mm. esitutkintapöytäkirjan kokoamisessa (1527/4/01), asiakirjojen säilytyksessä (449/4/01) ja siinä, että asianosaiselle annetaan oikeita tietoja (2727/4/01). Rikoksentekijän tunnistuksen luotettavuuden arviointiin vaikuttavien seikkojen tarkan kirjaamisen tärkeyttä hän korosti asiassa 2157/4/01. Televalvontapöytäkirjojen laatimisen laiminlyönnistä komisariota hän arvosteli asiassa 493/2/01 ja kotietsintäpöytäkirjan laatimatta jättämisestä asiassa 2971/4/01; takavarikko puolestaan oli jäänyt purkamatta asiassa 555/4/02.

Tullin menettelyä AOA arvosteli bussiseurueen tullitarkastuksen yhteydessä. Autosta löytyi ylimääräisiä savukkeita, joiden omistaja ei suostunut ilmoittautumaan. Autoa ei tämän vuoksi päästetty jatkamaan matkaa ennen kuin verovelvollinen olisi löytynyt tai maahantuontiveroista olisi muuten huolehdittu. Tämä johti siihen, että seurueen jäsenet keräsivät yhteisesti varat verojen suorittamiseksi. AOA korosti, että hallintomenettelylain 17 §:n mukaan viranomaisella on asian selvittämisen velvollisuus eikä asianosaisille – tässä tapauksessa kanssamatkustajille – voi säilyttää velvollisuutta selvittää, kuka on velallinen maahantuontiverojen osalta (2112/4/00 s. 194). Hän arvosteli tullin menettelyä ajoneuvon haltuunoton edellytysten selvittämisestä myös tapauksessa (2289/4/99 s. 195). Auton

omistajan passin merkintöihin ei ollut kiinnitetty asianmu-
kaista huomiota ajo-oikeuden selvittämisessä eikä kante-
lijalle ollut myöskään varattu riittävästi tilaisuutta esittää
käsitystään ajo-oikeutensa perusteista.

Käräjätuomaria AOA arvosteli siitä, että tämä oli unohta-
nut ilmoittaa vangituksi määräämisestä vankeinhoitoviran-
omaisille (867/4/00). Eräässä toisessa tapauksessa hän
arvosteli käräjätuomaria syytesidonnaisuutta loukkaavas-
ta menettelystä, kun tämä oli päätöksen perusteluissa suo-
jautunut perusteeseen, johon kukaan asianosaisista ei ollut
vedonnut (787/4/00). Hän kiinnitti käräjäoikeuden huomio-
ta huolellisuuteen, kun se ei ollut lähettänyt poissaollee-
le vastaajalle tuomiota tiedoksi viimeksi käräjäoikeudelle il-
moitettuun osoitteeseen (2884/4/01).

AOA JÄÄSKELÄINEN moitti hovioikeutta siitä, että se oli
vastoin vakiintunutta käytäntöä jättänyt toimittamatta vas-
taajalle kappaleen tuomiosta. Vastaaja oli tämän vuok-
si menettänyt mahdollisuutensa hakea valituslupaa kor-
keimmalta oikeudelta (2146/4/00). Käräjäoikeutta hän
moitti todistelun sisältäneiden ääninauhojen hävittämi-
sestä (779/4/00).

AOA saattoi alueelliselle ympäristökeskukselle tiedok-
si käsityksensä sen virheellisestä menettelystä ympäris-
tökeskuksen sivutoimipisteeseen toimitetun hakemuksen
kirjaamisesta saapuneeksi vasta kun se oli sittemmin toi-
mitettu ympäristökeskuksen päätoimipaikkaan. Saapumis-
ajankohdalla oli merkitystä hakemukseen sovellettavan
lain kannalta (1749/4/01). Kunnan maataloussihteerin
huomiota hän kiinnitti huolellisuuteen maatalouden tuki-
hakemuksia vastaanotettaessa (1892/4/00 s. 227). Hän
saattoi myös kunnan maaseutu- ja ympäristölautakunnal-
le tiedoksi käsityksensä virkavaalia koskevan päätöksen
tiedoksi antamisesta (1179/4/02).

AOA katsoi, että kunnanhallituksen takausasiaa koskevan
päätöksen täytäntöönpanoa koskevat pöytäkirjat, jotka ei-
vät vastanneet asian käsittelyä kunnanhallituksessa, ei-
vät täyttäneet niille kuntalaissa ja kunnan hallintosään-
nössä asetettuja perustehtäviä, joita olivat tiedon hallinta,
säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tar-
peiden toteuttaminen (341/4/01 s. 183). Kunnan atk-han-
kintoja koskevassa päätöksentekomenettelyssä, jossa
hankintoja oli tehty ilman viranhaltijan päätöksenteko-
asiakirjaa, oli niin ikään laiminlyöty tiedon siirron sekä oi-
keussuojan ja valvonnan tehtävät (720/4/01 s. 184).

NEUVONTA- JA PALVELUVELVOLLISUUS

Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaiset neu-
vovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asi-
oissa. Kysymys ei ole asianajollisten neuvojen antami-
sesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä
oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pi-
täisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuk-
sensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset
on pyrittävä oma-aloitteisesti oikaisemaan. Hyvään hallin-
toon kuuluu tiedottaa myös uusien lakien ja määräysten
sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännös-
tä muutenkin. Toisaalta on tärkeätä, että neuvonnassa ol-
laan 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.

Hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellyttää, et-
tä viranomaiset antavat asiakkailleen tietoa hallinnon-
laansa kuuluvista säännöksistä. OA PAUNIO kiinnitti asi-
aan huomiota vammaispalvelua koskevassa asiassa,
jossa tukitoimi olisi voitu myöntää useiden eri säännös-
ten perusteella (1636/4/00 s. 131). Opintotukea koske-
vaan päätökseen olisi tullut hänen mielestään liittää mai-
ninta siitä, mistä opiskelija voi saada tarkempia tietoja
opintotuen perusteista. Asiantila on nykyään korjaantunut
(126/4/00).

Kansaneläkelaitos oli maksanut kantelijalle liian pien-
tä eläkettä 15 vuoden ajan. Virheen oikaisemisesta ai-
heutui kantelijalle kielteisiä veroseuraamuksia. OA katsoi,
että viranomaisen virhe ei saisi johtaa etuudensaajal-
le haitalliseen taloudelliseen seuraukseen, vaan sen tu-
lisi yhdessä etuudensaajan kanssa selvittää virheensä
vaikutukset ja ohjata etuudensaajaa käyttämään keino-
ja, joilla virheen haitallisia seurauksia voitaisiin vähentää
(2658/4/00 s. 136).

Erään kantelun johdosta OA:lle antamassaan lausunnos-
sa Valtiokonttori ilmoitti, että rintamaveteraanien kuntou-
tusta koskevat hakemuslomakkeet saattoivat aiheuttaa
väärinkäsityksen siitä, milloin hakemukseen oli tarpeen
liittää lääkärintodistus. Valtiokonttori ilmoitti kuitenkin
muuttaneensa lomaketta, joka oli OA:n käsityksen mu-
kaan onnistunut, koska uuden lomakkeen myötä hakija

saa jo kuntoutusta hakiessaan tietoonsa periaatteet, joita lääkärintodistusten osalta noudatetaan (2370/4/00).

AOA RAUTIO korosti kolmessa tapauksessa sitä, että tilanteessa, jossa omaisuus (esim. kolaroitu auto) on sen suojaamattomuuden vuoksi otollinen kohde rikoksille, poliisin tulee tarvittaessa oma-aloitteisesti ottaa esiin kysymys omaisuuden suojaamisesta tai siirtämisestä (595/4/00, 1441/4/00 ja 312/4/01 s. 102). Samoin palveluperiaatteeeseen kuuluvaksi hän katsoi päiväskäsen perusteiden oma-aloitteisen selvittämisen (332/4/02 s. 102) ja kirjeisiin vastaamisen (855/4/00).

AOA kiinnitti edelleen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikön huomiota siihen, että hyvään hallintoon kuuluu se, että muuttuneista käännytysaikatauluista ilmoitetaan käännytettävälle tai heidän avustajilleen riittävän hyvissä ajoin ennen käännytystä. Jollei tämä ole käännytysaikataulun muuttuessa muuten mahdollista, on käännytettävän oikeusturvan kannalta AOA:n mielestä parempi siirtää käännytystä myöhäisemmäksi kuin aikaistaa sitä (1851/4/00 s. 203). Hän katsoi, ettei aikuiskurssin rehtori ollut neuvonut riittävästi palvelussuhteensa jatkumista kesällä odottanutta tuntiopettajaa ja saattoi rehtorin tietoon käsityksensä, että palvelussuhteasiossakin on syytä noudattaa hyvän hallinnon periaatteita (1464/4/00). Hän arvosteli myös Tullihallituksen antamaa neuvontaa kanteilijan tiedusteluun siitä, millä perusteella hänelle osoitettu postipaketti oli avattu. Palveluperiaatteen hän totesi edellyttävän, että virkamies mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa myös viranomaisen hallinnonalaan kuuluvista aineellisista säännöksistä ja käytännön menettelytavoista (2882/4/00 s. 197).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että olisi tarkoituksenmukaista ja hyvään hallintoon kuuluvaa, että kunnallisten viranomaisten päätöksistä tehtyjen valitusten maksullisuudesta hallinto-oikeudessa ilmoitetaan hallintopäätösten yhteydessä. Kuntaliitto laati AOA:n esityksen johdosta kunnille yleiskirjeen, jossa suositeltiin, että maininta hallinto-oikeuden päätöksen maksullisuudesta sisällytetään valitusosoitukseen (2223/4/01 s. 178). AOA katsoi, että hallintomenettelylain mukaisen neuvontavelvollisuuden tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon tiedustelijan omat valmiudet selviytyä asian hoitamisesta (502/4/00). Hyvän hallinnon avoimuuden periaate edellytti AOA:n käsityksen mukaan, että jokaisella on oikeus saada pyydettyä tietää niiden virkamiesten

nimet, jotka päätöksentekijöinä, valmistelijoina tai muilla perusteilla voivat olla vastuussa häntä koskevasta ratkaisusta tai toimenpiteestä. Viime kädessä velvollisuus voidaan johtaa perustuslain 118 §:n 1 ja 3 momentista (830/4/02 s. 191).

AOA:n mielestä käräjätuomarilla olisi ollut erityinen velvollisuus huolehtia siitä, että ennen vastaajan kohtaamista pelkäävälle todistajalle olisi selostettu, miksi tuomioistuin oli aiemmasta ilmoituksesta poiketen kuitenkin harkinnut vastaajan läsnäolon todistajaa kuultaessa tarpeelliseksi (2500/4/00 s. 67).

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.

Syyttömyysolettaman merkitystä AOA RAUTIO korosti tapauksessa, jossa poliisi oli rikosilmoituksen tekemiseen ohjaavassa kirjeessä ottanut lisäksi kantaa toisen osapuolen syyllisyyteen (2455/4/01). Syyttömyysolettamaan hän kiinnitti huomiota myös, kun poliisi oli antanut epäillyn työnantajille tietoja tämän huumausaineiden käytöstä esitutkinnan ollessa kesken (2044/4/00 s. 99). Avustajan käytön osalta hän totesi, ettei laissa säädeltyjä avustajan epäämisperusteita tule tulkita laajentavasti; tapauksessa sama henkilö ilmoitautui kahden samassa jutussa epäiltynä olleen avustajaksi esitutkinnassa (995/4/00). Toisessa tapauksessa hän piti huonosti perusteltuna poliisin ratkaisua olla sallimatta päämiehen tavata asianajajaansa kahden kesken ennen kuulustelua (2189/4/00 s. 99). AOA antoi huomautuksen poliisimiehelle, joka oli totuudenvastaisesti ilmoittanut kuulusteltavalle, että tämän kanssapeility olisi jo tunnustanut (1235/2/02 s. 95).

Oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeä asianosaisten, erityisesti rikoksesta syytetyn oikeusturvan tae, sillä lainkäytön salaisuuteen on perinteisesti liitetty mielivallan käytön vaara. AOA JÄÄSKELÄINEN otti kantaa useisiin oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin kysymyksiin, joihin on viitattu kohdassa Käsittelyn julkisuus.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:ää oli mahdollista tulkita siten, että epäillylle voitaisiin määrätä puolustaja vain esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä varten, mutta ei syyteharkinnan aikana. AOA totesi kuitenkin, että oikeus valmistella puolustustaan ja puolustautua oikeudenkäyntiavustajan välityksellä ovat perus- ja ihmis-oikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä. Tämän valossa mainittua lainkohtaa pitäisi AOA:n mielestä tulkita perusoikeusmyönteisesti ja ihmis-oikeusystävällisesti niin, että puolustaja voidaan määrätä myös syyteharkinnan aikana ainakin silloin, kun siihen on esitutkinta- tai oikeudenkäyntivaiheeseen rinnastettavissa olevaa tarvetta (1482/4/01 s. 78).

VIRKAMIESTEN ESTEELLISYYS

Julkisen hallinnon esteellisyysselvityksiin suhtaudutaan nykyään selvästi tiukemmin kuin aikaisemmin. Rajanveto varsinaisten esteellisyydestä johtuvien ja ns. luottamusta heikentävien, lähinnä viranomaisen puolueettomuuskuvaa koskevien ”etikettivirheiden” välillä on kuitenkin käytännössä vaikeata.

OA PAUNION mielestä vammaisuus ei tee kunnan sosiaali- ja terveystalouden jäsentä esteelliseksi tekemään periaatepäätöstä vammaispalvelulain mukaisesta avustuksesta (1301/4/01 s. 131). Hän ei myöskään pitänyt vakuutuslain vakuutusasiasta esteellisenä esittelymään asiakirjajulkisuusasiaa, vaikka vakuutusasiasta aikaisemmin oli esitelty asiakirjan pyytäjää koskevan työtapa-asiasta (900/4/01). Sen sijaan hän katsoi, että työvoimatoimiston virkailijan ei olisi pitänyt antaa kantelijasta työvoimapolitiikkaa lausuntoa, koska kantelija suoritti työtehtävänsä virkailijan ja hänen puolisonsa kotona hoitamalla heidän lastaan. Tämän seikan voitiin katsoa antaneen ulkopuoliselle aiheen epäillä työvoimatoimiston virkailijan puolueettomuutta (1285/4/00 s. 188). OA:n käsityksen mukaan Terveystieteiden tutkimuskeskuksen pysyvien asiantuntijoiden olisi vältettävä tilanteita, joissa he asiantuntijalausunnon oikeusturvakeskukselle annettuun osallistuvat saman asian käsittelyyn myöhemmin josakin muussa ominaisuudessa (195/4/00).

VIRANOMAISTOIMINNAN PUOLUEETTOMUUS JA YLEINEN USKOTTAVUUS

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

Uskottavuusvaatimus koskee yhtäältä oikeusvaltiokoneiston rakenteita ja toisaalta sen toimintaa yksittäistapa-uksissa. Esimerkiksi tuomarien virka-aseman on oltava valtiosääntöoikeudellisesti riippumaton, minkä lisäksi tuomarien on käsiteltävä asiat puolueettomasti ja luottamusta herättävällä tavalla. Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aiheetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aiheetta 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 aiheetta virkatoimiensa asianmukaisuutta koskeviin aiheuttamiinsa epäluuloihin, mikäli hänen on mahdollista ehkäistä sellaisia jo ennakolta.

OA PAUNIO tarkasteli kertomusvuonna mm. toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten riippumattomuutta. Hän totesi, että tiettyjen eläkelaitosten korkeat toimihenkilöt toimivat puheenjohtajina tai jäseninä muiden järjestelmien eläkelautakunnissa. Vaikka lautakunnissa on juttujen jakamisen suhteen ryhdytty erityisjärjestelyihin esteellisyytilanteiden välttämiseksi, ei tilannetta voi

OA:n näkemyksen mukaan silti pitää tyydyttävänä. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että eräät virkamiehet toimivat muutoksenhakulautakuntien jäseninä eli lainkäyttäjinä niillä toimeentuloturvan alueilla, joiden lainsäädäntöä he ovat olleet valmistelemassa. OA:n mielestä edellä kuvattu käytäntö ei ole omiaan edistämään luottamusta toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmään (274/201).

OA katsoi mm. ylitarkastajan toimineen virkamiesasemaansa kuuluvan puolueettomuuden vaatimuksen vastaisesti, kun hän kirjeessään neuvoi kantelijan vastapuolen asianajajaa (2442/4/99 s. 142). Kunnan perusturvalautakunnan huomiota hän kiinnitti siihen, että kärjääoikeudelle laaditusta lapsen huoltoa koskevasta selvityksestä ei käynyt ilmi, kuinka monta kertaa laatijat olivat tavanneet vanhempia ja lasta, eikä ulkopuolisen näin ollen ollut mahdollista arvioida sitä, oliko selvitystehtävä suoritettu vanhempien näkökulmasta tasapuolisesti (795/4/02).

OA otti aikanaan omana aloitteenaan tutkittavakseen, esiintyykö lääkkeiden markkinoinnissa terveydenhuollon ammattihenkilöille lääkelain tai virkavelvollisuuden vastaista menettelyä. Hän totesi, että lääkkeiden markkinoinnin rajoittamista voidaan perustella väestön luottamuksen säilyttämisellä lääkkeiden määräämisen riippumattomuuteen. Tämän näkökohta korostuu virkamiehinä toimivien lääkäreiden osalta, koska heidän virkavelvollisuuksiinsa kuuluu välttää sellaista menettelyä, joka saattaa heikentää luottamusta viranomaisten toimintaan. Hän kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota lainsäädännössä ja lääkkeiden markkinoinnin valvontajärjestelmässä havaitsemiinsa puutteisiin (1082/2/99 s. 162).

Yksityisen palvelukodin perustaneet kantelijat tiedustelivat, toimiko kunta oikein, kun se kannusti heitä perustamaan yksityisen vanhusten hoitokodin, mutta ei hoitokodin valmistumisen jälkeen käyttänytkään sen palveluja. OA totesi, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisten toimien on vastattava oikeusjärjestykseen perustuvia oikeutettuja odotuksia. Oikeutettuina odotuksina ei ole kuitenkaan pidettävä pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Yksityisen palvelukodin perustaminen oli liiketoimintaa, johon liittyy yrittäjän riski (359/4/00 s. 126).

AOA RAUTIO arvosteli päätöstä nimittää poliisiksi henkilö, joka oli tuomittu ehdolliseen vankeusrangaistukseen tör-

keästä pahoinpitelystä ja kymmenistä pahoinpitelystä sekä viraltapantavaksi. Tuomion antamisesta oli kulunut alle kaksi vuotta ja rangaistuksen koetus aika oli juuri päättynyt. AOA piti nimitystä mm. poliisia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta ongelmallisena (1032/4/00 s. 96). AOA:n mukaan poliisiin tulisi pidättäytyä esiintymästä yksityisasiassaan virkanimikkeellään, mikäli on olemassa vaara, että hänen mieltään esiintyvän poliisiorganisaation edustajana (723/4/02 s. 105).

AOA piti kärjääoikeudessa syyttäjänä toimineen sotilaslakimiehen lehdelle antamaa haastattelua huonosti harkittuna ja syyttäjän puolueettomuutta vaarantavana (893/2/99 s. 168). Hän arvosteli työvoimatoimistossa laaditun työnhakusuunnitelman sananvalintoja. Kantelijan mukaan suunnitelmassa oli kohtia, joissa luonnehdittiin hänen olemustaan ja mielipiteitään tavalla, joka hänen mielestään vaikeutti hänen työllistymistään (2304/4/01). AOA saattoi Turun konservatorion tietoon käsityksensä siitä, että konservatoriossa oli ollut vuosina 1995–2000 hyvän hallinnon vaatimusten vastaisesti eräitä epäkohtia tiedotuksessa ja opiskelijoiden kohtelussa mm. ulkopuolisen asiantuntijan roolin epäselvyyden ja erään opettajan ilmaisutapojen suhteen (2359/4/00). AOA arvosteli maistraattia asian puutteellisesta selvittämisestä, kun se oli rekisteröinyt kaupparekisteriin muutositiloituksen kanssa ristiriidassa olevia tietoja varaamatta ilmoittajalle mahdollisuutta selvittää ristiriidan syytä (1257/4/00).

AOA JÄÄSKELÄINEN katsoi, että jäsenyys vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä on sellainen sidonnaisuus, josta tuomarin virkaan nimitettäväksi esitettävän tai virkaan nimitetyn olisi tehtävä lain mukainen ilmoitus ja joka on sidonnaisuusselvityksessä julkinen tieto (2709/2/00 s. 79).

VIRKAMIESTEN KÄYTÖS

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Vaatimukset voivat siis jonkun verran vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksena voidaan kuitenkin pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytetyt hyvät 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 työkeäksi tai ylimieliseksi.

Terveystieteidenhuoltoa koskeissa ratkaisuisaan OA PAUNIO kiinnitti huomiota siihen, että terveydenhuollon ammattihenkilöiltä edellytetään kaikissa tilanteissa asiallista käytöstä. Hän arvosteli psykiatrian klinikan sairaanhoitajaa siitä, että tämä oli nimitellyt kantelijaa (999/4/00). Hän katsoi myös, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden on vältettävä oman uskonnollisen vakaumuksensa esiintuomista hoitotilanteessa, ellei potilas tai potilaan omainen halua keskustella asiasta (1859/4/00). Hän arvosteli kirkkoherranvirastoa kantelijan virkatodistukseen tehdystä merkinnästä, jonka mukaan kantelija oli siirtynyt ”Jehovan todistajien porukkaan” (1415/4/00).

AOA RAUTIO katsoi, että rikoskomisario oli epäasiallisen kärkevästi arvostellut erään avustajan ammattitaitoa (1360/4/01). Poliisin epäasialliseen kielenkäyttöön hän kiinnitti huomiota myös kanteluissa 2387/4/01 ja 1642/4/02 (s. 105). Poliisimiehen käytökseen yksityiselä-mässä puolestaan otettiin kantaa jo edellä mainitussa tapauksessa 1032/4/00 (ks. tarkemmin s. 105).

AOA piti vankilan ylivartijan sanavalintoja vankilaolosuhteisiin soveltumattomana, kun tämä oli reagoinut vangin sairaanhoitajalle suunnattuun tiedusteluun. Virheellisenä hän myös piti vartijan menettelyä eräessä toisessa asiassa, kun tämä ei ollut ilmoittanut nimeään vangille hänen sitä virkatehtävän yhteydessä tiedustellessa. Tässä ja eräessä toisessa asiassa hän myös arvosteli vartijaa siitä, että tällä ei ollut nimikilpeä virkapuvussaan (2190/4/02 s. 90, 1613/4/00 s. 90 ja 2104/4/02 s. 90). Käräjätuomaria AOA arvosteli sopimattomasta kielenkäy-

töstä lautamiestä kohtaan ja viivyttelystä asiakirjojen antamisesta tämän nähtäväksi ja katsoi käräjätuomarin siten rikkoneen lain hänelle asettamaa käyttäytymisvelvollisuutta (3153/4/01 s. 78).

Yhteenveto

Yllä olevan läpileikkauksen perusteella voidaan havaita, että oikeusasiamiehen kannanotoissa on useimmiten kysymys viranomaisten menettelytapoihin liittyvistä ongelmista. Tämä johtuu laillisuusvalvonnan luonteesta, joka on ensisijaisesti noudatetun menettelyn valvontaa. Aineelliset oikeuskysymykset tulevat yleensä tuomioistuinten ratkaistaviksi.

Kuten edellä esitetyistä kysymyksenasetteluista ja kannanotoista voidaan nähdä, laillisuusvalvojien ratkaisuisissa ovat olleet esillä usein oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suoja, oikeus julkisuuteen (oikeus saada tietoja viranomaisten hallussa olevasta asiakirjasta), oikeus sosiaaliturvaan sekä oikeus turvaan liittyvät kysymykset.

Oikeusturva ja hyvä hallinto ovat olleet perinteisesti oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Niissä esille tulevat kysymykset näyttävät toistuvan vuodesta toiseen: asian selvittäminen, päätöksen tekeminen esitettyihin vaatimuksiin, joutuisa käsittely, asianosaisten kuuleminen, päätöksen perusteleminen, huolellisuus asian käsittelyssä. Toivoo sopii, että uuden hallintolain hyvälle hallinnolle asettamat vaatimukset tulevat osaltaan ohjaamaan hallintoviranomaisten toimintaa siten, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannanottojen tarve tässä suhteessa vähenee.

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 sulkeamista. Tunnistetietoja ovat mm. telepääteen 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 mikrofoniolla, joka on asennettu hänen oleskelupaikkaansa.

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä kuuntelua kutsutaan tässä yhteisellä nimellä *telepakkokeinoiksi*. Niitä koskevat keskeiset säädökset ovat pakkokeinolaisissa ja poliisilaissa. Telekuuntelu mahdollistettiin vuonna 1995 voimaantulleella pakkokeinolain muutoksella, jolloin myös tarkistettiin televalvontaa koskevia säännöksiä sekä otettiin lakiin säännökset teknisin laittein suoritettavasta tarkkailusta. Tämän jälkeen telepakkokeinoja koskevia säännöksiä on tarkistettu lukuisia kertoja ja niiden käyttöala on jatkuvasti laajentunut. Viimeksi eduskunta hyväksyi merkittäviä muutoksia pakkokeinolakiin puheena olevilta osin helmikuussa 2003 (HE 52/2002). Uudistus tulee voimaan syksyllä 2003. Poliisi sai mm. mahdollisuuden käyttää teknistä kuuntelua esitutkinnassa vakituiseen asumiseen käytetyssä tilassa eli kotirauhan ydinalueella.

Samalla telekuuntelun käyttöala laajeni mm. törkeimpiin talousrikoksiin, ja poliisi sai mahdollisuuden hankkia matkaviestimen sijaintitiedot, minkä lisäksi telepakkokeinojen käyttöalaan tuli myös muita laajennuksia ja tarkennuksia. Myös telealan keskeisien säännöksiä meneillään olevalla uudistamisella, jossa Euroopan unionillakin on vahva rooli, on vaikutusta telepakkokeinoin.

TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojaan. Niitä 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 varata sen kohteelle 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 aiheetta tai ei. Tämänkin vuoksi toimiva valvontajärjestelmä on tärkeä. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinon käyttöä että sen jälkeen.

Ensinnäkin lainsäätäjä on pitänyt erittäin keskeisenä sitä, että päätöksenteko on (pääsääntöisesti) uskottu poliisiorganisaation ulkopuolelle tuomioistuimelle (ks. esim. PeVL 36/2002). Myös jälkivalvontaa on korostettu. Sisäasiainministeriön tulee valvoa näiden pakkokeinojen käyttöä. Tätä valvontaa ei voida rinnastaa poliisin ylijohdolle kuuluvaan yleiseen poliisitoimen suunnittelu-, kehittämis- ja johtamisvastuuseen. Sisäasiainministeriö antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tähän kertomukseen liittyy selvitys tullen käyttämistä telepakkokeinoista. 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 oikeus (HE 52/2002 tarkoittaman lainmuutoksen myötä myös esitutkinnassa) kiireellisissä tilanteissa aloittaa televalvonta ilman tuomioistuimen lupaakin, mutta toimenpide on viipymättä ja viimeistään 24 tunnin kuluessa saatettava tuomioistuimen harkittavaksi. Teknisen kuuntelun käyttö on esitutkintaviranomaisen ratkaisuvallassa paitsi, jos on kysymys kuuntelusta kotirauhan piirissä ja muutoinkin, jos kuuntelulaite on tarkoitus sijoittaa epäillyn käyttämään ajoneuvoon tai tilaan, jossa epäilty oleskelee. Tällöin kuuntelusta päättää tuomioistuin. Jos on kysymys teknisestä kuuntelusta kotirauhan piirissä, on käsiteltyssä vielä läsnä julkinen asiamies (asianajaja tai julkinen oikeusavustaja) valvomassa kuuntelun kohteeksi joutuvien etuja – he itsehän eivät ole tietoisia pakkokeinon käytöstä.

Tuomioistuimen tulee ottaa kantaa ensinnäkin siihen, ylitykö näyttöä koskeva kynnyks ("on syytä epäillä") ja koskeeko tämä rikosepäily niin vakavaa rikosta, että näitä pakkokeinoja voidaan käyttää. On myös arvioitava pakko-

keinon konkreettinen tarpeellisuus kyseessä olevan rikoksen esitutkinnassa. Laki nimittäin edellyttää, että pakkokeinolla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan *erittäin tärkeä merkitys* rikoksen selvittämiseksi.

Kriteerit ovat näin ollen osaksi varsin väljiä ja päätöksenteolle harkinnanvaraa jättäviä. Pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan tuomioistuin on esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä "vastapuolikaan" ole läsnä istunnossa – paitsi vastaisuudessa ns. kotikuuntelutapauksissa julkinen asiamies. Päättyessään luvan myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä mm. luvan voimassaoloaika (pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan) ja määritellä toimenpiteen kohteena olevat teliliittymät ja henkilöt. Tuomioistuin voi liittää lupaan harkintansa mukaan myös muita rajoituksia ja ehtoja.

Poliisi ei voi käyttää telekuuntelua (ja televalvontaa) ilman yhteistyötä teleyritysten kanssa. Teleyritys tekee poliisille toimittaman tuomioistuimen myöntämän luvan perusteella tarvittavat kytkennät.

TELEPAKKOKEINOJEN VALVONNASTA KERTOMUSVUONNA

Kertomusvuonna telepakkokeinojen seuranta on kuulunut AOA Rautiolle. Vastuuesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki.

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle varsin vähän. Osa kanteluista on ollut tiedustelun tyyppisiä ja varsinaisia todella käytettyyn pakkokeinoon kohdistuvia kanteluita on vuosittain tehty vain muutamia. Yhtenä syynä voi olla pakkokeinojen luonne: niiden kohteet eivät aina saa tietoa siitä, että tällaisia pakkokeinoja on ylipäätään käytetty. Lisäksi harvinaisia eivät ole kantelut, joissa – joskus hyvinkin yleisluontoisesti – epäillään siitä, että puheluita kuunnellaan tai kantelijaa muutoin tarkkaillaan.

Oikeusasiamiehen kanslia on pyrkinyt oma-aloitteisesti tarkastuksilla ja muutoinkin selvittämään ongelmallisia tilanteita. Myös sisäasiainministeriön kertomuksen perusteella on otettu tapauksia tutkintaan. Lisäksi ministeriön vastuuvirkamies on toimittanut oikeusasiamiehelle laillisuusvalvonnan kannalta arvokkaita tietoja. Vaikka mahdol-

lisuudet oma-aloitteiseen tutkintaan ovat varsin rajoitettuja, on telepakkokeinojen kohdalla katsottu tähän olevan erityistä aihetta. Seuraavassa lyhyesti muutamasta kertomusvuonna ratkaistusta tapauksesta.

Ns. tolppaluvat

Oikeusasiamiehen kanslian tietoon tuli, että Helsingin käräjäoikeus oli myöntänyt kolme ns. tolppalupaa. Tolppalupa tarkoittaa lupaa saada teleyritykseltä tieto siitä, mitä televiestejä on lähetetty/vastaanotettu tietyn tukiaseman kautta. Poliisin tarkoituksena oli näin saada selville rikoksen tekopaikan läheisyydessä tekoaikaa matkapuhelinta käyttäneet henkilöt. Kun televalvonta voitiin pakkokeinoina mukaan kohdistaa vain epäillyn teleliittymään eikä tukiasemaan, niin AOA Rautio otti tapaukset tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Kyseisten henkirikosten tehokkaan tutkinnan kannalta oli AOA:n mielestä sinänsä ymmärrettävää, että poliisi näitä tietoja halusi. Pakkokeinojen käytön tulee kuitenkin törkeimpienkin rikosten esitutkinnassa perustua lakiin. Tuolloiset säännökset eivät tunteneet mahdollisuutta tolppalupaan: televalvonta kohdistetaan lain mukaan teleliittymään. Myös poliisin ylijohdo totesi lausunnossaan, että poliisin ei olisi tullut tehdä kyseisiä televalvontavaatimuksia. Tolppaluvissa televalvonta kohdistuu ennalta arvaamattomaan määrään teleliittymiä ja niiden haltijoita riippumatta siitä, epäilläänkö heitä rikoksesta. Televalvonta on tarkoitettu rajautuvaksi vain rikoksesta epäillyn (tai asianomistajan) teleyhteyksiin. AOA katsoi aiheutetut oikeudenloukkaukset kuitenkin siinä määrin vähäisiksi, että hän tyytyi saattamaan käsityksensä luvvat myöntäneiden kolmen Helsingin käräjäoikeuden kärjätuomarin ja asianomaisten tutkinnanjohtajien tietoon (3191–3193/2/01).

Tapahtumien jälkeen annetussa hallituksen esityksessä (HE 52/2002) ehdotettiin tolppalupien mahdollistamista. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen tältä osin (pakkokeinolaki 5a luku 3a §).

Tässä yhteydessä voitaneen myös todeta, että tämän tyyppinen tilanne, jossa oikeusasiamiehen omana aloitteena tutkimassa tapauksessa käsitelty ongelma johti lainmuutokseen, on selostettu OA:n kertomuksessa 2001 s. 93.

Liian lievä rikos

Sisäasiainministeriön telepakkokeinojen käyttöä vuodelta 2000 koskevan kertomuksen perusteella AOA Rautio otti tutkittavakseen kaksi tapausta, joissa oli kysymys siitä, että Nilsiän ja Vakka-Suomen käräjäoikeudet olivat myöntäneet televalvontaluvan, vaikka kysymys oli niin lievän rikoksen (varkaus/varkauden yritys) esitutkinnasta, ettei laki niiden osalta televalvontaa salli – näin vaikka liittymänhaltija oli televalvontaan suostunut. Matkapuhelimen osalta poliisi olisi kylläkin saanut tiedot teleyritykseltä ilman oikeuden lupaakin, mutta tapauksissa oli kysymys lankaliittymistä. Näihin seikkoihin nähden oikeudenloukkaukset katsottiin niin vähäisiksi, että AOA piti riittävästi kiinnittävänsä kärjätuomareiden ja tutkinnanjohtajien huomiota televalvonnan edellytysten tarkkaan harkintaan (3194/2/01 ja 3195/2/01).

Kuolemansyyn selvittäminen

Sisäasiainministeriön telepakkokeinojen käyttöä vuodelta 2000 koskevan kertomuksen perusteella AOA Rautio otti tutkittavakseen tapauksen, jossa Tampereen käräjäoikeus oli myöntänyt televalvontaluvan kuolemansyyn selvittämistä koskevassa asiassa. Kysymys oli vainajan puhelimen soittotiedoista muutamalta kuolemaa edeltävältä tunnilta. Tapauksessa ei epäilty rikosta, mitä pakkokeinoina mukainen televalvonta poikkeuksetta edellyttää. Televalvontalupaa ei olisikaan tullut myöntää. AOA kiinnitti kärjätuomarin ja tutkinnanjohtajan huomiota televalvonnan edellytysten tarkkaan harkintaan (4/2/02).

Telepakkokeinovaatimuksen käsittelytapa

Yllä mainittuja Nilsiän ja Tampereen tapauksia selvitellessä kävi myös ilmi, että käräjäoikeudet olivat käsitelleet hakemukset siten, että hakemuksen tekijä (tai hänen määräämänsä virkamies) ei ollut länän, vaikka laki tätä poikkeuksettomasti vaatii: käräjäoikeudella ei siis ole asiassa harkintavaltaa. Henkilökohtainen läsnäolo on AOA:n käsityksen mukaan tarpeen erityisesti sen vuoksi, että siinä voidaan asiakirjaprosessia perusteellisemmin käydä läpi vaatimuksen perusteluja. Näin se on omiaan

edesauttamaan sitä, että pakkokeinon käyttämisen edellytykset tutkitaan huolellisesti.

AOA:n tietoon oli mm. tuomioistuinten tarkastusten yhteydessä tullut, että istutuskäsittelyjä jätettiin varsin useissa kärjääoikeuksissa toimittamatta telepakkokeinoasioissa, vaikka laki on tässä suhteessa ehdoton. AOA totesi jäävänsä seuraamaan, edellyttäkö tilanne toimenpiteitä yleisemmälläkin tasolla. Nyt tutkittavina olleissa tapauksissa AOA kiinnitti ko. kärjätuomareiden huomiota lain ehdottomaan vaatimukseen pakkokeinovaatimuksen tekijän (tai hänen määräämänsä virkamiehen) läsnäolosta (3194/2/01 ja 4/2/02).

Kertomusvuonna ratkaistusta tapauksista voitaneen vielä mainita AOA Raution päätös, jossa hän katsoi, että poliisin olisi ollut perustellumpaa tulkita eräs rikostutkintaan sisällöltään liittymätön puhelu ns. ylimääräiseksi tiedoksi ja hävittää sen tallenne kuin säilyttää se äänivertailunäytteenä (2773/4/00).

Kuten yllä todetusta käy ilmi, myös tarkastuksilla kiinnitetään huomiota telepakkokeinojen käyttöön ja laillisuusvalvontaa varten saadaan lisätietoja tätäkin kautta. Telepakkokeinojen käytön seuranta on ollut yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten painopisteistä viime vuosina ja tätä on tarkoitus jatkaa (ks. liite 4: Tarkastukset s. 249). Kertomusvuonna AOA Rautio aloitti tarkastamaan myös kärjääoikeuksien telepakkokeinopäätöksiä ja ylipäätään po. asioiden käsittelyä oikeudessa. Kohteina olivat Hämeenlinnan, Vantaan, Rovaniemen, Varkauden ja Savonlinnan kärjääoikeudet.

Poliisiyksiköiden tarkastuksilla on tullut ilmi varsin eritasoisista suhtautumista telepakkokeinojen valvontajärjestelmään. Tarkastuksella (vuonna 1999) kävi esimerkiksi ilmi, että Raaseporin kihlakunnan poliisilaitoksella oli laininlyöty kokonaan laatia pöytäkirjat televalvonnasta eikä niitä siten ollut toimitettu myöskään ministeriölle. Kun AOA tutki asiaa omana aloitteenaan komisario ilmoitti, ettei hän ollut edes tietoinen säännöksistä, joiden mukaan pöytäkirjat olisi tullut tehdä. AOA arvosteli kertomusvuonna tekemässään päätöksessä komisariota tämän lainvastaisesta menettelystä (493/2/01). Tarkastuksilla on käynyt myös ilmi olevan epäselvyyttä mm. siitä, milloin poliisiin on ilmoitettava pakkokeinon käytöstä epäillylle ja ilmoituksen sisällöstä (nytemmin asiasta on annettu si-

säasianministeriön tarkentava määräys) ja että säännökset ylipäätään ovat osalle käyttäjiä vaikeita soveltaa.

Kärjääoikeuksien tarkastusten yhteydessä keskusteltiin mm. edellä mainitusta (ks. tapausselostukset 3194/2/01 ja 4/2/02), ilmeisen yleisestä käytännöstä, että telepakkokeinoasioita käsiteltiin pelkästään kirjallisesti, esim. vaatimus lähetettiin telefaxilla kärjääoikeuteen, joka tutkinnanjohtajaa enemmälti kuulematta teki päätöksen. AOA Rautio totesi tällaisen käytännön olevan lainvastainen. Tärkeä havainto oli myös, että tutkinnanjohtajat ja kärjätuomarit keskustelevat ilmeisen paljon rajatapauksista epävirallisesti ja jos hylkypäätös näyttää olevan tulossa, tutkinnanjohtajat eivät edes jätä hakemusta; tämä selittää osin telepakkokeinovaatimusten vähäistä hylkäysmäärää. AOA Rautio painotti useassa kärjääoikeudessa sitä, että pelkkä esitutkinnan keskeneräisyys ei voi olla peruste sille, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä epäillylle saadaan jättää kokonaan tekemättä – ilmoitusta voidaan tuolla perusteella vain lykätä. Ylipäätään kärjääoikeuksissa keskusteltiin telepakkokeinoasioiden ongelmakohdista ja koulutustarpeista. Kertomusvuonna AOA Rautio otti tutkittavaksi erään televalvontapäätöksen lainmukaisuuden Varkauden kärjääoikeuden tarkastuksen yhteydessä havaitun johdosta; kysymys on siitä, oliko televalvontalupa lainvastaisesti myönnetty muun kuin epäillyn/asianomistajan teliiliittymään. Asian käsittely on vielä kesken.

OIKEUSASIAMIEHEN SAAMAT VALVONTATIEDOT VUODELTA 2002

Sisäasianministeriön raportointi telepakkokeinoista oikeusasiamiehelle on tarkoitettu täydentämään normaalia laillisuusvalvontaa ja parantamaan telepakkokeinojen seurantamahdollisuuksia. Ministeriön kertomuksen kautta telepakkokeinoiniin kohdistuvaa valvontaa voidaan pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi. Ministeriö saa omaa raportointi- ja valvontavelvollisuuttansa varten olennaiselta osin tietonsa pakkokeinojen käytöstä esitutkintaviranomaisten sille toimittamien pöytäkirjojen välityksellä. Valvonnan kattavuuden kannalta on ollut ongelmiana, että näitä tietoja ei ministeriölle aina toimitettu. 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 tältä osin 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. Tämän tyyppinen pääosin tilastoluontoinen tieto ei käytännössä juuri mahdollistanut yksittäistapauksellista laillisuusvalvontaa. Viime vuosina kertomusta on kehitetty konkreettisemmaksi. Samalla on jouduttu harkitsemaan sen julkisuusastetta. Vuotta 2002 koskeva kertomus olikin edellisvuosien tapaan jaettu julkiseen ja salassa pidettävään osaan.

Sisäasiainministeriön kertomus telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä vuodelta 2002 saapui eduskunnan oikeusasiamiehelle huhtikuussa 2003. Puolustusministeriö ilmoitti, että edellisvuosien tapaan vuonna 2002 puolustusvoimissa ei ollut käytetty poliisi- eikä pakkokeinolaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua.

Seuraavassa esitetään keskeisimpiä sisäasiainministeriöltä saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2002 (vuoden 2001 luvut suluissa vertailutiedoksi). Tosin on huomattava, että oikeusasiamiehen vuosikertomuksen painoon mennessä osassa luvuista on epäselvyyksiä ja ne ovat vielä varmistamattomia. AOA Rautio pyytää tästä ja eräistä muistakin seikoista vielä lisäselvitystä ministeriöltä.

Tuomioistuimet myönsivät poliisille 1 253 telekuuntelulupaa (v. 2001 787 kpl) ja tullille 123 lupaa (56). Yhtään telekuunteluvaatimusta ei kertomusvuonnaan hylätty.

Poliisin telekuuntelun kohteena oli 1 557 telediittymää (621) ja tullilla 76 telediittymää (39). Telekuuntelun keskimääräinen kesto oli poliisilla 44 vuorokautta (31).

Televalvontalupia myönnettiin poliisille 1 676 (1469) ja tullille 254 (242). Poliisin televalvonnan kohteena on ollut telekuuntelu mukaan lukien 2 747 eri telediittymää (2712); Telekuunteluun liittymätön televalvonta on kohdistunut 2 273 (2091) telediittymään. Televalvonnan keskimääräinen kesto – joka vaihtelee erittäin paljon tapauksittain – on poliisilla ollut 205 vuorokautta (130). Poliisilain nojalla televalvontaa käytettiin 33 kertaa (20). Televalvontavaatimuksia hylättiin kertomusvuonna kahdeksan.

Vielä vuoden 2001 osalta lukumäärätiedot kerättiin manuaalisesti, kun taas nykyinen tilastointijärjestelmä erottaa puhtaat televalvontaluvat. Ministeriön mukaan silloin kun tuomioistuin myöntää luvan sekä telekuunteluun että -valvontaan (eli tekee päätöksen kahdesta eri pakkokeinosta), ei tämä välttämättä nykyäänkään kirjaudu kahtena erillisenä pakkokeinona tilastoon.

Poliisin tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan telekuuntelulla ja -valvonnalla on ollut ratkaiseva tai tärkeä merkitys rikoksen selvittämisessä 66 %:ssa tapauksia. Kertomusvuonna poliisin tilastoinnissa ei ole eroteltu telekuuntelua ja -valvontaa. Vuonna 2001 lukema oli telekuuntelussa 81 % ja televalvonnassa 64 %, joten merkityksellisyys näyttää ainakin telekuuntelun osalta poliisissa selvästi laskeneen. Tullin osalta vastaavat arviot ovat telekuuntelussa 88 % ja televalvonnassa 70 %.

Tekniseen kuunteluun myönnettiin lupia poliisille 35 (28). Yhtään vaatimusta ei hylätty. Rangaistuslaitoksessa kuuntelua käytettiin 13 kertaa (2). Poliisilain mukaista teknistä kuuntelua on käytetty 11 kertaa.

Ministeriön kertomuksen mukaan tuomioistuimet ovat hyväksyneet kaikki esitykset siitä, että pakkokeinosta ilmoittamista sen kohteelle lykätään tai ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä.

Arviointia

Telekuuntelupien määrä on kasvanut erittäin voimakkaasti. Tosin vuonna 2001 telekuuntelua ei voitu lähes kolmen kuukauden aikana teknisistä syistä toimittaa. Silti kasvu on erittäin merkittävä varsinkin, kun ministeriönkin kertomuksessa todetaan, että ilmiö ei selity rikollisuustilanteissa tapahtuneilla muutoksilla. Itse asiassa tietoon tulleiden törkeiden huumausainerikosten määrä on laskenut – telekuunteluluvustahan myönnetään lähes 90 % näiden rikosten esitutkintaan.

Vertailuna voi todeta, että Ruotsissa telekuuntelulupien määrä on vuosina 1992–2001 vaihdellut 281:stä (1999) 416:een (1995) ja lupien määrä näyttää melko vakiintuneelta, ainakin verrattuna Suomeen, jossa kasvu on ollut jatkuvaa ja määrällisesti ollaan jo moninkertaisesti Ruotsia edellä. Televalvontalupien määrä on sen sijaan ollut

Ruotsissakin viime vuosina kasvussa (414 kpl 2001). On tosin huomattavaa, ettei ole selvää, ovatko maiden tilastot täysin vertailukelpoisia. Joka tapauksessa ero Ruotsiin on silmiinpistävä. Voi myös kysyä, onko Suomen kehitys ollut sen kaltaista kuin lainsäätaja telekuuntelun mahdollistaessaan tarkoitti.

Sisäasiainministeriö ei ole erotellut telekuuntelun ja televalvonnan kohteina olleiden rikoksesta epäiltyjen määrää. Niiden kohteena olleiden henkilöiden yhteismäärä ei ministeriön mukaan yhteensä ole noussut kuin 55:llä – epäiltyjen määrä oli kertomusvuonna 1505. Tulli ilmoittaa, että telekuuntelupien määrän kasvusta huolimatta telekuuntelun kohteena olleiden telediittymien ja henkilöiden määrässä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia (varsinkin jos vertailuvuodeksi otetaan 2000). Sama koskenee ainakin osittain myös poliisia, ja esimerkiksi se, että pakkokeinon kohteena olevat henkilöt vaihtavat aiempaa useammin liittymiä, jolloin tarvitaan uusi lupa, voi selittää osan kasvusta. Tilanne ei siis tosiasiasa liene muuttunut niin paljon kuin pelkkiä lupamääriä tarkastelemalla voisi päätellä. Kysymys on ilmeisesti ainakin osin siitä, että samoihin epäiltyihin kohdistetaan entistä enemmän ja (intensiivisemmin) telepakkokeinoja. Tilastoinnin puutteellisuuden takia on kuitenkin vaikeaa esittää tarkempia arvioita tilanteesta. Joka tapauksessa myös investoinnit, koulutus sekä esitutkintaviranomaisten lisääntynyt tietotaito ja valmiudet käyttää telepakkokeinoja selittänevät kasvua samoin kuin tutkintatieteen painotuksetkin. Luonnollisesti myös lainsäädännön laajennukset selittävät osan kasvusta.

Televalvonnan osalta kasvu viime vuodesta on ollut vain lievää. Tosin on muistettava, että vuonna 2001 televalvonta lisääntyi erittäin huomattavasti (v. 2000 televalvontalupia 904 kpl) eikä tämä ilmiö siis kertomusvuoden lukemat huomioon ottaen jäänyt poikkeukselliseksi. Teknistä kuuntelua on käytetty varsin vähän, mutta sen käyttö on mm. teknisten valmiuksien paranemisen myötä jatkuvasti kasvanut. Tulli ja puolustusvoimat eivät käyttäneet tätä pakkokeinoja lainkaan.

Sisäasiainministeriön kertomuksen, tutkinnanjohtajien merkityksellisyysarvioiden ja tarkastushavaintojen perusteella voidaan edellisuosien tapaan arvioida, että telepakkokeinot ovat ilmeisen tehokkaita keinoja rikostutkinnassa, erityisesti huumausainerikoksien osalta. Tosin ministeriön mukaan on jo viitteitä telekuuntelun merkityk-

sen vähenemisestä. Kaikkien telepakkokeinojen käyttö on joka tapauksessa jatkuvasti kasvanut. Myös lainsäädännössä näiden pakkokeinojen käyttöalat ovat laajentuneet useaan otteeseen. On odotettavissa, että kehitys jatkuu: esim. telepakkokeinojen käyttö uusien rikosten (mm. paritus) tutkinnassa ja telekuuntelumahdollisuuden avaaminen rikostorjuntaan puhumattakaan kansainvälisen poliisiyhteistyön laajentumisesta ja mahdollisuuksista – sekä luonnollisesti ongelmista.

Tämä määrällinen ja laadullinen kasvu asettaa valvonnalle kovan haasteen. Jälkivalvonnassa sisäasiainministeriön poliisiosastolla on keskeinen rooli. 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. Esimerkiksi ministeriön tarkastusten vähäinen määrä (neljä) kertomusvuonna herättää kysymyksen siitä, voiko nykyinen yhden henkilön työpanos (muiden laajojen tehtävien ohella hoidettuna) riittää kattamaan tätä monin tavoin ongelmallista ja laajenevaa aluetta. Ainakin läänien poliisijohtojen ja poliisilaitosten valvonta- ja ohjausroolia tulisi tehostaa, mihin ministeriön uusi tammikuussa 2003 voimaantullut ohje velvoittaakin. On mielenkiintoista nähdä, miten ohje käytännössä toteutuu. Ministeriö ilmoittaa, että sielläkin harkitaan valvonnan uudelleenorganisointia ja lisäpanostusta, mikä olisi AOA:n mielestä erittäin perusteltua.

Uusi tietokonepohjainen asiankäsitelyjärjestelmä, joka sinänsä mahdollistaa aiempaa paljon reaaliaikaisemman valvonnan, ei ole täyttänyt kaikkia siihen asetettuja toiveita. Sitä on kehitettävä, jotta saadaan riittävästi vertailukelpoisia tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä. Nyt esim. telekuuntelun ja televalvonnan erottelua ei ole monilta osin tehty. Esimerkiksi senlaatuinen tilanne, että ministeriöllä ei ole esittää luotettavaa tietoa telekuuntelumääristä (vuosina 1999 ja 2000), on kestävämmän valvonnan kattavuuden ja uskottavuuden kannalta. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan telekuuntelulupia on noin vuosina myönnetty useita satoja (!) enemmän kuin on tilastoitu. Noina vuosina kussakin telekuuntelun järjestämispyynnössä oli usein monta tuomioistuimen myöntämää lupaa, joita ei tuolloin (manuaalisissa) kirjattu erikseen.

Ministeriön mukaan ongelmakohdat ovat edelleen pitkälti samat kuin edellisinäkin vuosina (ks. esim. OA:n kertomus 2001 s. 82–83). Lainsäädäntö on osalle käyttäjiä sekä poliisissa että tuomioistuimissa edelleen vierasta ja teknisyytensäkin vuoksi vaikeaa. Viitteitä tästä on voitu havaita myös oikeusasiamiehen valvonnassa. Käräjäoikeuksien tarkastuksilla on kaivattu koulutusta telepakkokeinoista. Oikeusministeriö ei tällaista liene järjestänyt, ja tuomarit ovatkin ottaneet osaa sisäasiainministeriön järjestämiin paikallisiin tilaisuuksiin, joista osaan on osallistunut myös oikeusasiamiehen kanslian edustaja. Koulutuksen tarpeellisuutta on korostanut lakivaliokuntakin (LaVM 31/2002). Sisäasiainministeriön mukaan myös poliisin asennoitumisessa pakkokeinojen käyttöön on edelleen korjaamisen varaa ja esim. pakkokeinoja ei aina kirjota vaaditulla tavalla. Lisäksi on mm. tulkintaongelmia ylimääräisen tiedon suhteen eikä yhteistyö teleyritysten kanssa vieläkään aina suju.

Lopuksi

Telepakkokeinojen käytön laillisuuden takeet liittyvät ensi sijassa päätöksentekoprosessiin ja itse pakkokeinojen käyttöön. Toimivakin jälkivalvonta voi olla vain täydentävää. Tässä mielessä telepakkokeinoja käyttävien virkamiesten koulutus ja ohjeistus ovat tärkeitä. Niihin onkin selvitysten mukaan kiinnitetty huomiota ainakin poliisissa.

Keskeistä on myös tuomioistuinten rooli päätöksenteossa: on tärkeää että pakkokeinojen käytön edellytyksiä tulkitaan asianmukaisen tiukasti.

Mielenkiintoista on nähdä, mikä tulee olemaan julkisen asiamiehen asema kotikuuntelulupia käsiteltäessä. Lakivaliokunta totesi, että tämän järjestelmän ulottaminen koskemaan myös telekuuntelua on perusteltua. Tätä laajennusta tulisi valiokunnan mukaan arvioida kokemusten kartuttua muutaman vuoden kuluttua (LaVM 31/2002, ks. myös PeVL 36/2002). Todettakoon, että Ruotsissa valmistellaan lakiehdotusta julkisesta asiamiehestä telekuunteluasioihin – siellä yhtenä sysäyksenä tähän oli havainto, että kymmenen vuoden aikana telekuuntelulupa hylättiin vain 12 tapauksessa. Suomessa telekuuntelulupia ei ministeriön kertomusten mukaan ole hylätty yhtään aikana viime vuosina.

Hyväksyessään viimeisen laajennuksen telepakkokeinojen käyttöalaa eduskunta edellytti hallituksen vuoden 2005 toimenpidekertomuksessaan selvittävän, millä tavoin uudet pakkokeinovaltuudet ovat edistäneet yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta ja onko pakkokeinojen kohteena olevien perusoikeuksien suoja riittävä. Lakivaliokunta lausui myös, että mm. pakkokeinolaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan, koska esitutkintaviranomaisten useammassa vaiheessa tapahtunut laajentaminen on johtanut vaikeaselkoiseen säännöskokonaisuuteen (LaVM 31/2002). Tähän näkemykseen on helppo yhtyä erityisesti telepakkokeinoja koskevalta osin.

PEITETOIMINTA

Poliisilakia muutettiin maaliskuun alusta 2001 voimaantulleilla säännöksillä peitetoiminnasta ja valeostosta. Nii-
tä kutsutaan myös epäsovinnaiseksi tai epäkonventionaa-
lisiksi rikosentorjunta- ja rikosentutkimamenetelmiksi.
Tällä uudistuksella poliisille annettiin (ainakin laintasoi-
sesti säänneltynä) täysin uusia toimintakeinoja, jotka nä-
htiin tarpeelliseksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden
vastustamisessa. Yhtenä tavoitteena oli myös yhdenmu-
kaistaa lainsäädäntöämme muiden EU-maiden kanssa
erityisesti silmällä pitäen rikollisuuden entistä kansainväli-
sempiä ilmenemismuotoja.

Peitetoiminta on henkilöön tai henkilöryhmään kohdistu-
vaa tiedonhankintaa ja siihen soluttautumista, jossa pal-
jastumisen estämiseksi käytetään harhauttavia tai peitel-
tyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja.
Tavoitteena on peitteen suojassa päästä mahdollisim-
man lähelle kohdetta ja näin saada tietoa rikoksesta tai ri-
kollisryhmästä. Esimerkkeinä voidaan mainita poliisimie-
hen toimiminen peiteammatissa (tarjoilija, autonkuljettaja
jne.) ja pitemmälle menevässä peitetoiminnassa osallis-
tuminen rikollisryhmän toimintaan, vaikkakaan ei suora-
naisesti laittomiin tekoihin.

Ollakseen tehokasta ja turvallista tulee peitetoiminnan py-
syä salassa. Soluttautujan paljastumisen estämiseksi laki
antaa mahdollisuuden antaa peiteltäjä tai harhaanjohta-
vaa tietoa ja jopa käyttää vääriä asiakirjoja. Soluttautu-
jalle voidaan esimerkiksi luoda valehenkilöllisyys tai ajo-
neuvolle väärät rekisteritiedot.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen
eräiden vakavien rikosten (samojen kuin telekuuntelus-
sa) estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi ja on
perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllis-
tyvän tällaiseen rikokseen. Peitetoiminnasta päättäminen
on keskitettyä: päätöksen tekee keskusrikospoliisin pääl-
likkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa
sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeel-
liseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyis-
tä. Peitetoiminnan käyttämisestä on laadittava kirjallinen
suunnitelma. Lisäksi esimerkiksi harhauttavista/peitellyistä
rekisterimerkinnöistä ja vääristä asiakirjoista on laaditta-
va luettelo.

Peitetoiminnan valvonnasta

Kertomusvuonna peitetoiminnan valvonta on kuulunut
AOA *Rautiolle*. Vastuuesittelijänä on ollut vanhempi oi-
keusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Sisäasiainministeriö on antanut peitetoiminnan ja valeos-
ton järjestämisestä ja valvonnasta asetuksen (499/2001),
jonka mukaisesti on asetettu peitetoiminnan (ja valeosto-
jen) seurantaan poliisihallinnon edustajista koostuva oh-
jausryhmä. Sen tehtävänä on mm. toiminnan ja koulu-
tuksen seuranta, laillisuusvalvonnan kannalta tärkeitä
seikoista raportointi ja kehittämisohdotusten tekeminen.

Ministeriön tulee poliisilain mukaan antaa eduskunnan
oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus peitetoiminnan
käytöstä – valeostojen osalta tällaista velvollisuutta ei ole.
Voidakseen antaa kertomuksensa oikeusasiamiehelle mi-
nisteriön tulee saada tietoa peitetoiminnan käytöstä. Täs-
sä tarkoituksessa keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi anta-
vat selvityksen peitetoiminnan käyttämisestä ministeriölle.
Lisäksi edellä mainittu ohjausryhmä osallistuu oikeus-
asiamiehelle annettavan kertomuksen valmisteluun. Ku-
ten telepakkokeinoissakin, oikeusasiamiehelle annettava
kertomus peitetoiminnasta jakaantuu julkiseen ja salassa
pidettävään osaan.

Vuotta 2002 koskeva kertomus

Poliisi on vuonna 2002 ensimmäisen kerran käyttänyt
peitetoimintaa, tosin hyvin rajoitetusti. Sitä on käytetty tör-
keiden huumausainerikosten paljastamisessa ja selvit-
tämisessä. Tähän mennessä peitetoiminnalla on ollut
merkitystä esitutkinnan suuntaamisessa. Koulutusta ja or-
ganisaation luomista on jatkettu keskusrikospoliisin joh-
dolla.

Sisäasiainministeriön mukaan peitetoiminnan ja vale-
oston rajanveto on havaittu ongelmalliseksi (erit. väärät
asiakirjat valeostotilanteessa) ja lakia tulisi tarkistaa. Täl-
tä osin voidaan todeta, että muutama vuosi sitten lakia
säädettyäessä hallintovaliokunta totesi, että valeostotilan-
teessa poliisi joutuu salaamaan henkilöllisyytensä ja mi-
käli tilanteessa jouduttaisiin käyttämään vääriä asiakirjoja

tai väärä rekisterimerkintä, kysymys olisi jo peitetoiminnasta (HaVM 17/2000). Sisäasiainministeriö ilmoittaa perustaneensa työryhmän valmistelemaan poliisilain muutamista.

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. perustuslaissa edellytetyn hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Peitetoiminnalla voi olla myös vaikutuksia virkatoimintaa kohtaan yleisesti tunnettavaan luottamukseen. Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista erityisesti yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiselle. Lisäksi peitetoiminnalla voi olla merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, että epäsovinnainten menetelmien käyttäminen ei vaaranna tätä perusoikeutta (PeVL 5/1999). Nähtäväksi jää, miten tämä valvonta käytännössä toteutuu.

Toiminta on vasta käynnistymässä, joten mitään laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä havaintoja konkreettisista tapauksista ei ole. Peitetoiminnan valvonnassa ongelmat lienevät ainakin osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa - näin ainakin siltä osin kuin on kysymys toiminnan salaisesta luonteesta johtuvista erityispiirteistä. Viittaan telepakkokeinojen osalta esitettyyn ja totean tässä 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. Koulutuksen lisäksi on erityistä huomiota kiinnitettävä myös toiminnan ohjaukseen. Onkin perusteltua, että peitetoiminta otetaan käyttöön vasta huolellisen valmistautumisen ja koulutuksen jälkeen. Peitetoiminta ei voi ne jatkossakaan kuulua poliisin jokapäiväiseen keinovaikoiimaan.

Valvonnan asettaa oman haasteensa kansainvälistymisen. Lainsäädäntö kehittynee jatkossa niin, että suomalaiset poliisimiehet osallistuvat peitetoimintaan ulkomailla ja päinvastoin. Kertomusvuonna eduskunnan käsiteltäväksi tuli EU-maiden välillä solmitun keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan yleissopimuksen hyväksyminen, jossa säädeltiin mm. mahdollisuutta osallistua peitetoimintaan toisen valtion alueella, mutta tätä hallituksen esitystä (185/2002) ei ehditty käsitellä ja se raukesi. Voita neen arvioida, että tällaiset tilanteet ovat vielä "tavallista" kansallista peitetoimintaa vaikeammin valvottavia sekä virkakoneiston sisäisesti että laillisuusvalvonnan. Ulkomailla toimiva suomalainen poliisimies on virkavastuussa myös ulkomailla tehdystä rikoksesta. Voidaan esimerkiksi kysyä, vaatiiko peitetoiminta huumarikosten selvittelyssä joissakin maissa ryhtymistä tekoihin, jotka ovat Suomen laissa kiellettyjä (mutta eivät kriminalisoituja kohdemaassa). Myös se, että rikollisryhmän toimintaan osallistuminen on 1.3.2003 alkaen säädetty rangaistavaksi, voi jos-sain tilanteessa saattaa peitemiehenä toimivan poliisin ongelmalliseen tilanteeseen.

Oikeusasiamiehen valvonta on joka tapauksessa peite-toiminnankin osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaankin varsin yleiskatsauksellista. Joka tapauksessa poliisin yli-johdon ja oikeusasiamiehen kanslian välillä on tarpeen vuosittaisen kertomuksen lisäksi samantyyppinen jatkuva yhteydenpito kuin telepakkokeinojenkin kohdalla. Vuoden 2003 aikana on tarkoitus tutustua peitetoimintaan myös tarkastuksella keskusrikospoliisiin.

5. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

Yleiskatsaus

Tähän asiaryhmään on tilastoitu tuomioistuimia, oikeusministeriötä ja oikeushallintoa koskevat asiat. Jos kantelu on koskenut esimerkiksi veroasiasia hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiasia kärjäoikeudessa, se on kuitenkin tilastoitu verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat on puolestaan tilastoitu sosiaalivakuutusasioihin. Näin ollen tuomioistuimiin tavalla tai toisella kohdistuvia kanteluita on lukumääräisesti vielä paljon enemmän kuin tilastojen perusteella näyttäisi.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluivat AOA Rautiolle 31.3.2002 saakka ja 1.4.2002 lukien AOA Jääskeläiselle. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut oikeusasiamiehensihteeri Pekka Päivänsalo 30.6.2002 saakka ja esittelijä Terhi Mattila 1.7.–31.12.2002 välisen ajan.

TUOMIOISTUINLAITOS KERTOMUSVUONNA

Tuomioistuinlaitosta koskevat merkittävät uudistushankkeet jatkuivat edelleen kertomusvuonna. Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (786/2002) tuli voimaan 1.1.2003. Lailla tehostettiin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä. Valmistelua kevennettiin ja eri käsittelyvaiheiden päällekkäisyyttä karsittiin. Asianosaisten tiedonsaantia käsittelevän eri vaiheissa parannettiin. Tuomarin aktiivista roolia oikeudenkäynnin johtajana korostettiin. Uudistus mahdollistaa nykyistä nopeamman ja halvemmän oikeudenkäynnin.

Loppukeväästä 2001 annettiin hallituksen esitys hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten sekä eräiden niihin

liittyvien lakien muuttamiseksi (HE 83/2001 vp.). Ehdotuksen tavoitteena on keventää ja tehostaa nykyistä hovioikeusmenettelyä, pienentää siitä asianosaisille aiheutuvia kustannuksia sekä turvata hovioikeuksien voimavarojen riittävyys. Esitys oli kertomusvuoden lopussa edelleen eduskunnan käsiteltävänä.

Lokakuussa 2002 annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta (HE 190/2002 vp.). Esitys perustui rikosprosessin tarkistamistyöryhmän 24.5.2002 oikeusministeriölle luovuttamaan osamietintöön ja siihen sisältyvään ehdotukseen oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi. AOA Jääskeläinen antoi lausunnon asiaa koskeneesta työryhmän mietinnöstä 15.8.2002 (dnro 1326/5/02).

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2001 toimikunnan (Muutoksenhakutoimikunta) tarkastelemaan muutoksenhakujärjestelmää yleisissä tuomioistuimissa ja sen uudistustarpeita laaja-alaisesti. Toimikunta antoi hovioikeusvaihetta koskevan osamietintönsä lokakuussa 2001 (KM 2001:10). Muutoksenhakutoimikunta ehdotti, että kärjäoikeuden ratkaisusta tehty valitus käsiteltäisiin jatkossa hovioikeudessa eri tavoin sen mukaan, kuinka perusteellista tutkintaa ne edellyttävät. OA Paunio antoi mietinnöstä lausuntonsa 1.2.2002 (dnro 2719/5/01). Toimikunnan osamietinnön perusteella annettiin hallituksen esitys valitusta hovioikeuteen ja valitusasioiden käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi (HE 91/2002 vp.). Esitys oli kertomusvuoden lopussa edelleen eduskunnan käsiteltävänä. Muutoksenhakutoimikunta antoi 20.11.2002 valmistuksessa jatkamietinnössään (KM 2002:8) ehdotuksensa, jotka koskivat muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen ja ylimääräistä muutoksenhakua.

Uusi oikeusapulaki tuli voimaan kesäkuun 2002 alusta. Oikeusapu-uudistuksen yhteydessä muutettiin myös oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:ää siten, että yksin-

kertaisia riita- ja hakemusasioita, velkajärjestelyasioita ja maa-oikeusasioita lukuun ottamatta avustajana oikeudenkäynnissä voi yleensä toimia vain asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö. Asiasta tehtiin jonkin verran kanteluja. Niihin annetuissa vastauksissa todettiin, että oikeudenkäyntiasiamiehen kelpoisuusehtoja koskevan lain säätäminen oli eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia, johon oikeusasiamies ei voinut puuttua.

Näiden jo toteutusvaiheessa olevien tai jo toteutuneiden uudistusten lisäksi on vireillä ollut myös muita laajakantoisia uudistushankkeita.

Valtioneuvoston 20.6.2001 asettaman tuomioistuimen kehittämiskomitean työskentely jatkuu. Hankkeen tarkoituksena on laatia selvitys tuomioistuimen kehittämislinoista. Arvioinnin lähtökohtana ovat uuden perustuslain periaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma. Komitean on määrä saada selvityksensä valmiiksi elokuun loppuun 2003 mennessä.

Tuomioistuinorganisaation uudistaminen jatkui vuonna 2002. Kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen tilalle perustettu uusi erityistuomioistuin, markkinaoikeus, aloitti toimintansa maaliskuun 2002 alusta. Asunto-oikeudet lakkautettiin 1.1.2003 lukien. Oikeusministeriö asetti 13.6.2002 työryhmän pohtimaan hovioikeuksien piirijakoja.

Oikeusministeriö asetti helmikuussa 2002 työryhmän valmistelemaan ehdotusta tuomareiden pätevyöitymisjärjestelmäksi tammikuussa 2001 valmistuneen tuomarikoulutustoimikunnan mietinnön (2000:5) ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Työryhmä luovutti mietintönsä ”Tuomariksi pätevyöityminen” (KM 2002:6) marraskuussa 2002.

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 (KM 2002:1). AOA Rautio antoi asiaa koskevan lausunnon 22.5.2002 (dnro 438/5/02). Oikeusministeriö on 3.1.2003 asettanut työryhmän laatimaan ehdotuksen hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi.

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.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista 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 aineellista oikeellisuutta sinänsä. Hänen tehtävänä 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 muutoksenhakeina yleisen edun niin vaatiessa, tämä on käytännössä äärimmäisen harvinaista. Asianosaisilla on mahdollisuus hoitaa asiansa itse ja saada niihin tarvittaessa pätevää oikeusapua myös yhteiskunnan kustannuksella.

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

Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Näkökulmana on usein ollut juuri sen arviointi, onko perustuslaissa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti laillisille oikeusturvan ”katvealueille”, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu. Myös päätösten asianmukaiseen perusteleamiseen on kiinnitetty huomiota. Joissakin kan-

teluasioissa 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.

Tuomioistuiamia koskeneet laillisuusvalvonta-asiat (kantelut, omat aloitteet ja lausunnot) olivat oikeusasiamiehen kertomusvuonna 2002 ratkaisemista asioista kolmanneksi suurin asiaryhmä. Tuomioistuiamia koskeneita ratkaisuja oli yhteensä 264. 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. Viivästykset ovat useimmiten johtuneet käräjäoikeuksien suurista työmääristä.

Myös tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin lainkäytön puolueettomuuteen liittyviä kanteluita on esiintynyt. Ei riitä, että tuomari toimii puolueettomasti, vaan hänen tulee myös näyttää puolueettomalta ulospäin. Puolueettomuuden vaarantuminen tulee kuitenkin olla objektiivisesti katsoen perusteltua.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaan kaikkien tuomareiden on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan. OA Lehtimaja otti marraskuussa 2000 omana aloitteenaan käsiteltäväksi tuomareiden vapaamuurarijäsenyydet. Lehtimajan toimikauden päätyttyä asia siirtyi AOA Jämskäläisen käsiteltäväksi. Hän esitti kannanotossaan oikeusministeriölle, että jäsenyydet vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä on sellainen sidonnaisuus, josta tuomarin virkaan nimitettäväksi esitettävän tai virkaan nimitetyn olisi tehtävä lain mukainen ilmoitus ja joka on sidonnaisuusselvityksessä julkinen tieto (dnro 2709/2/00 ks. s. 79).

Tuomarien käytöstä, varsinkin virkamiehen sananvapautta ja asiakkaiden yleistä kohtelua koskevia kanteluita on ollut runsaasti. Oikeudenkäynnin asianosaisten kohtelusta yleensä riippuu, kokevatko he saaneensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Tuomarin virka on erityistä luotamusta ja arvostusta vaativa tehtävä ja edellyttää sen vuoksi korostetun asiallista käyttäytymistä. Tuomarin on kyettävä suhtautumaan henkilöihin ja mielipiteisiin risti-

ritaisissakin tilanteissa sävyisästi. Tämä koskee myös kollegiaalista päätöksentekoa. AOA Rautio on huomauttanut käräjätuomaria virkamieslain vastaisesta käyttäytymisestä päätösneuvottelussa (dnro 3153/4/01 ks. s. 78).

Erityisesti oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvistä kysymyksistä on kanneltu paljon. AOA Jämskäläinen on kertomusvuonna lausunut neljä oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa käsitystä. Käsitykset koskivat asianosaisen kuulemista ennen salassapitomääräyksen antamista, julkisen aineiston sisällyttämistä salaiseksi määrättyyn perusteluosaan, oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisesta sekä salassapitopäätöksen perustelemista (ks. s. 70–77). Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei aina löydy näihin ongelmiin tyydyttäviä ratkaisuja. Parannusta saataneen aikaan, kun oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus toteutuu. AOA Jämskäläinen esitti marraskuussa oikeusministeriölle olisiko uuteen oikeudenkäynnin julkisuuslakiin otettava nimenomaiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan tuomioistuimen ratkaisun julkisesta perustelemisesta yleensä ja erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa kukaan asianosainen ei ole julkisuuden rajoittamista vastustanut (dnro 2721/2/02 ks. s. 70). Tätä seikkaa ei ollut käsitelty Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnössä.

Kantelut kohdistuivat myös ratkaisujen perustelemiseen. AOA Jämskäläinen huomautti käräjäoikeuden laamannia siitä, että hän oli jättänyt täyttämättä lain mukaisen tuomion perusteluvollisuuden ja tuomioon sisältyi muitakin virheellisyyksiä (dnro 464/4/00 ks. s. 79). AOA Rautio katsoi myös esimerkiksi, että läänioikeuden pysäköinti-
virhemaksuasiasia antaman päätöksen perustelut jäivät tulkinnanvaraisiksi, koska ne eivät antaneet valittajalle riittävästi tietoa, miksi hänen selvitystään maksun suorittamisesta ei uskottu, vaikka hän oli liittynyt vastalauseeseen maksulipun (dnro 2058/4/00). Lapsen kuulemistä käräjäoikeudessa koskevassa asiassa AOA Rautio totesi, että perusteet lapsen kuulemiselle oikeuden istunnossa olisi tullut kirjata myös istunnosta laadittavaan pöytäkirjaan eikä tyytyä ilmoittamaan niitä asianosaisille ainoastaan suullisesti (dnro 2432/4/00).

Myös todistelua ja varsinkin pelkäävää todistajaa koskevia kanteluita oli useita. Esimerkiksi käräjätuomari oli ennen oikeuden istuntoa antanut kantelijoiden ymmärtää, että heidän poikansa kuuleminen todistajana oli järjestettävissä siten, ettei hän joudu kohtaamaan vastaajaa.

Sittemmin oli ilmennyt, että todistajan todistusteemana oli vastaajan tunnistaminen. Käräjätuomari ei ollut asakirjoihin perehdyttyäänkään korjannut antamaansa tietoa. Tämän vuoksi käräjätuomarilla olisi AOA Jääskeläisen mielestä ollut erityinen velvollisuus huolehtia siitä, että ennen vastaajan kohtaamista todistajalle olisi selostettu, miksi tuomioistuimissa oli kuitenkin harkinnut vastaajan läsnäolon tarpeelliseksi. Nyt todistaja oli joutunut vastoin saamaansa tietoa kohtaamaan vastaajan ja kohtaaminen oli tullut pelkäävälle todistajalle yllätyksenä (dnro 2500/4/00). Pelkäävän todistajan asemaan on kiinnitetty myös julkisuudessa paljon huomiota. Asiaan saataneenkin parannusta edellä kerrottujen oikeudenkäymiskaaren todistelua koskevien muutosten voimaantullessa.

Tiedoksianto, ilmoittamista ja haastamista koskevia kanteluita oli monia. Esimerkiksi seuraavissa tapauksissa AOA katsoi menettelyn virheelliseksi. Käräjätuomari unohti viipymättä ilmoittaa vangituksi määräämisestä vankeinhoitoviranomaisille (dnro 867/4/00), hovioikeus jätti vastoin vakiintunutta käytäntöä toimittamatta vastaajalle kappaleen tuomiosta (dnro 2146/4/00), käräjäoikeus jätti lähettämättä poissaolleele vastaajalle tiedoksi tuomion viimeksi käräjäoikeudelle ilmoitettuun osoitteeseen (dnro 2884/4/01) ja käräjäoikeuden laamanni antoi yksipuolisen tuomion, vaikka kantajaa ei ollut kutsuttu oikeuden istuntoon oikeudenkäymiskaaren 11 luvun mukaisesti (dnro 1793/4/00).

Haastemiehiä koskevat kantelut kohdistuivat muun ohella haastemiehen käyttöön tai menettelyyn tiedoksiantonossa. AOA Rautio katsoi esimerkiksi, että haastemieslaki oikeuttaa haastemiehen saamaan esimerkiksi puhelintietoja teleyritykseltä vain tiedoksianton kohteena olevasta henkilöstä (dnro 74/4/02). AOA Jääskeläisen mielestä haastemies menetteli virheellisesti myös, kun hän ei ollut valmistanut ja luovuttanut hallintoasiassa tiedoksiantotodistusta (dnro 1682/4/00).

Tarkastustoiminta

AOA Rautio on tehnyt telepakkokeinoasioihin liittyvät tarkastuskäynnit Hämeenlinnan käräjäoikeuteen 18.9.2002, Vantaan käräjäoikeuteen 18.9.2002, Rovaniemen käräjäoikeuteen 24.9.2002, Varkauden käräjäoikeuteen 18.11.2002 ja Savonlinnan käräjäoikeuteen 19.11.2002.

AOA Jääskeläinen on tehnyt sotilasoikeudenkäyntiasioihin liittyneen käynnin Kajaanin käräjäoikeuteen 18.12.2002.

Ratkaisuja

TUOMIOISTUIMEN SALASSAPITOPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Oikeustoimittajat ry arvosteli Itä-Suomen hovioikeuden, Mikkelin käräjäoikeuden ja Varkauden käräjäoikeuden ratkaisuja oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamista koskeissa asioissa. Yhdistys pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, toimivatko tuomioistuimet lainmukaisesti ja perustelivatko ne ratkaisunsa riittävän täsmällisesti.

Mikkelin käräjäoikeuden pöytäkirjassa otsikon "Käsittelyn julkisuus" alapuolella oli todettu asianomistajan pyytäneen, että asian käsittely toimitetaan kokonaan yleisön läsnä olematta ja oikeudenkäyntiaineisto pidettäisiin salassa 10 vuotta, koska hänen tyttärensä kuolema oli ollut lähiomaisille, sukulaisille, kummeille ja ystäville syvästi järkyttävä ja aiheuttanut henkisiä kärsimyksiä.

Käräjäoikeus oli perustellut suljettua käsittelyä ja salassapitoa koskevan päätöksensä viittaamalla oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtaan (selvityksen mukaan oikeastaan vain 1 kohtaan) sekä 9 §:n 2 momenttiin.

AOA Jääskeläinen totesi, että käräjäoikeuden käsittelyn julkisuutta koskevassa ratkaisussa mainittu omaisten syvä järkytys ja henkiset kärsimykset eivät ole lain mukainen peruste asian käsittelyä suljettuihin oviin. Tältä ja lain 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskevan viittauksen osalta käräjäoikeuden päätös oli muodollisesti virheellinen.

Käräjäoikeuden selvityksessä perusteluksi asian käsittelyä suljettuihin oviin oli kuitenkin kerrottu asianomistajan vaatimuksensa perusteeksi esittämät erityisen arkaluonteiset henkilön yksityiselämään liittyvät seikat. AOA katsoi, että hänen käytettävissään olleiden asiakirjojen välillä käräjäoikeus oli tällä perusteella voinut harkintavaltaansa rajoissa päättää asian suljetusta käsittelystä. Tämä peruste ei kuitenkaan ilmennyt päätöksestä.

AOA totesi edelleen, että päätös oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:ssä säädetystä harkinnanvaraisesta suljetusta käsittelystä olisi lain esitöiden mukaan (HE 56/1984 s.10) normaaliin tapaan perusteltava.

Käräjäoikeuden *tuomio* on perusteltava oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 4 §:ssä säädetyn tavoin. Käräjäoikeuden *päätös* puolestaan on mainitun lain 11 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan perusteltava, jos asia jätetään tutkimatta, asiassa esitetty vaatimus tai väite hylätään taikka jos perusteleminen muutoin on tarpeen.

Päätöksen perusteleminen on tarpeen lain esitöiden mukaan (HE 82/1995 s.135) esimerkiksi silloin, kun päätöksellä ratkaistava kysymys on oikeudellisesti tulkinnanvarainen. Tarvetta päätöksen perustelemiseen ei sen sijaan yleensä ole, jos sillä hyväksytään esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyä koskeva vaatimus, jota toinen asianosainen ei ole vastustanut.

AOA:n mukaan siinä tapauksessa, että tuomioistuin on hyväksynyt asianosaisen vaatimuksen suljetusta käsittelystä eikä muut asianosaiset ole sitä vastustaneet, päätöksen perusteluilla ei olekaan merkitystä *asianosaisten* oikeusturvan kannalta. AOA korosti, että oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen merkitys ei kuitenkaan rajoitu asianosaisten oikeusturvanäkökohtiin. Oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeää paitsi sen vuoksi, että kansalaiset voivat valvoa lainkäyttöä myös siksi, että julkisuus edistää kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin. Näistä syistä oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen kannalta olisi tärkeää, että myös *yleisö* saa riittävät tiedot asian suljetun käsittelyn perusteista ja voi siten arvioida tuomioistuimen harkintavallan käyttöä.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain esitöissä (HE 56/1984 s. 11) todetaan, että tuomioistuimen harkinnan mukaan käsittely voisi olla suljettu rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämää koskevaa seikkaa. Perustetta olisi kuitenkin tulkittava suppeasti. Julkinen käsittely olisi pääsääntö ja poikkeaminen siitä olisi mahdollista vain erityisen arkaluonteisissa tapauksissa.

AOA:n käsityksen mukaan tämä lausuma osaltaan korostaa perusteluiden tarvetta puheena olevissa tilanteissa. Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa perusteluiden

tarvetta korosti vielä se, että rikosnimikkeestä (pahoinpitely ja törkeä kuolemantuottamus) ei ollut pääteltävissä asian koskevan erityisen arkaluonteisia henkilön yksityiselämään liittyviä seikkoja. Toisaalta on selvää, ettei mainittuja seikkoja voida perusteluissa tuoda kovin tarkasti esiin ilman, että oikeudenkäynnin salassa pitäminen menettäisi tarkoituksensa.

AOA saattoi Mikkelin käräjäoikeuden tietoon käsityksensä sen oikeudenkäynnin suljettua käsittelyä koskevan ratkaisun osin virheellisestä ja osin puutteellisesta perustelemisesta.

Itä-Suomen hovioikeus oli otsikon ”käsittelyn julkisuus” alla ensin todennut, että käräjäoikeus oli oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin sekä 9 §:n 2 momentin nojalla päättänyt toimittaa pääkäsittelyn yleisön läsnä olematta ja että juttua koskeva oikeudenkäyntiaineisto oli pidettävä salassa sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmia lukuun ottamatta 10 vuotta.

Hovioikeus myös totesi toimittaneensa pääkäsittelyn yleisön läsnä olematta ja että oikeudenkäyntiaineisto on pidettävä salassa käräjäoikeuden määräämin tavoin 24.9.2009 saakka.

Hovioikeuden selvityksen mukaan asiaa käsiteltäessä oli noudatettu ainoastaan käräjäoikeuden oikeudenkäyntiaineiston salassa pitämistä koskevaa päätöstä eikä menettelyä ollut tarpeen erikseen perustella.

AOA totesi, että käräjäoikeuden määräys asian käsittelystä suljettuun oviin ja oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta koskee vain asian käsittelyä käräjäoikeudessa ja käräjäoikeudessa kertynyttä oikeudenkäyntiaineistoa. Hovioikeudessa asia, jossa toimitetaan pääkäsittely, ratkaistaan siinä esitettävän aineiston perusteella. Tämän vuoksi hovioikeuden on itse ratkaistava hovioikeuden pääkäsittelyä ja siinä kertyvää aineistoa koskeva julkisuuskyseminen.

AOA:n käsityksen mukaan tarve hovioikeuden julkisuusratkaisujen perustelemiseen vaihtelee eri tilanteissa riippuen muun muassa siitä, onko julkisuuskyseminen muutoksenhaun kohteena ja miltä osin pääasia on valituksen kohteena. Jos muutoksenhaku ei kohdistu salassapidettävään aineistoon, hovioikeuden osalta ei ehkä ole lainkaan tarvetta suljettuun käsittelyyn.

Tässä tapauksessa kärjäoikeuden ratkaisusta oli valitettu samoilta osin kuin mikä kärjäoikeudessa oli aiheuttanut salassapidon. Tämän vuoksi hovioikeudella ei ollut ollut AOA:n käsityksen mukaan erityistä tarvetta perustella erikseen salassapitoa koskevaa ratkaisuaan, jos se oli hyväksynyt kärjäoikeuden vastaavan ratkaisun. Kun kärjäoikeuden ratkaisu oli kuitenkin ollut perusteluiden osalta osin virheellinen ja osin puutteellinen, samat ongelmat rasittivat myös hovioikeuden päätöstä. Ulkopuolinen oli hovioikeudenkin päätöksen jälkeen jäänyt epätietoiseksi suljetun käsittelyn perusteista.

AOA saattoi myös hovioikeuden tietoon edellä lausutut käsityksensä oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamista koskevan päätöksen perusteleminen.

Varkauden kärjäoikeuden pöytäkirjasta ilmeni, että vastaajat olivat pyytäneet jutun käsittelemistä suljetuin ovin vedoten liikesalaisuuksiin. Syyttäjää ei ollut vastustanut esitettyä pyyntöä. Kärjäoikeus oli harkinnut oikeaksi suostua pyyntöön, koska jutun käsittelyssä saattoi tulla esiin sellaisia liike- tai ammattisalaisuuksia, joista oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n nojalla todistaja saisi kieltäytyä kertomasta. Kärjäoikeus oli määrännyt, että oikeudenkäyntiaineisto tuomiota lukuun ottamatta on pidettävä salassa 10 vuoden ajan.

AOA totesi, että tuomioistuimien voi oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan päättää, että suullinen käsittely toimitetaan *tarpeellisin osin* yleisön läsnä olematta 2 kohdan mukaan, kun siinä on veloitettu ilmaisemaan seikka tai tuomaan katsastettavaksi esine tai asiakirja, jonka ilmaisemisesta tai katsastettavaksi tuomisesta saisi muuten kieltäytyä taikka veloitettu vastaamaan kysymykseen, johon vastaamisesta saisi muuten kieltäytyä, tai kun siinä esitettävä asiakirja sisältää syytetyn ja häneen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä tarkoitettua suhteessa olevan henkilön välisen tiedonannon taikka sellaista, josta mainitun luvun 23 §:ssä tarkoitettu henkilö ei saa todistaa oikeudenkäynnissä tai 24 §:ssä tarkoitettu henkilö saa kieltäytyä kertomasta.

Lain 5 §:n 1 ja 2 momentin esitöiden valossa (HE 56/1984 s. 11–13) 2 momentissa luetellut tilanteet poikkeavat 1 momentissa tarkoitetuista tapauksista ennen kaikkea siinä, että ne koskevat muuten julkisen oikeudenkäynnin *osatapahtumia*, jotka olisi voitava toimittaa yleisön läsnä olematta.

Selvityksen mukaan sekä todistelutarkoituksessa kuultu vastaajat että todistajat joutuivat kertomaan asekauppatoimintaan liittyvistä yksityiskohdista. Tämä oli tullut esiin jo valmisteluistunnossa.

AOA:n mielestä kärjäoikeus voi tehdä suljettua käsittelyä koskevan ratkaisun, jos on odotettavissa, että käsittelyn aikana esitetään salassapidettäväksi säädettyä tietoa, kuten tässä tapauksessa liikesalaisuuksia. Siinä tapauksessa, että salassa pidettävää aineistoa ei vastoin pyynnön esittäneen asianosaisen käsitystä kuitenkaan esitetä, tuomioistuimella on mahdollisuus olla määräämättä jutun oikeudenkäyntiaineistoa salassapidettäväksi. Sen sijaan, mikäli asianosaisen pyyntöä ei noudatettaisi ja salassapidettäväksi säädetty asia tulisi julki käsittelyssä, oikeudenkäyntiaineiston määräämisellä salassapidettäväksi ei ehkä olisi julki tulleen asian osalta enää merkitystä.

Mikäli salassapidettävää tietoa ei voida selkeästi rajata, kuten selvityksen valossa oli ollut tässä tapauksessa, tuomioistuimien AOA:n käsityksen mukaan voi harkintavaltansa rajoissa määrätä käsittelyn kokonaan suljetuksi. Lain 5 §:n systematiikka lähtee kuitenkin esitöidenkin mukaan siitä, että 2 momentissa luetellut tilanteet poikkeavat 1 momentissa tarkoitetuista tapauksista ennen kaikkea siinä, että ne koskevat muuten julkisen oikeudenkäynnin *osatapahtumia*, jotka olisi voitava toimittaa yleisön olematta läsnä. AOA:n mielestä tämä korostaa päätöksen perusteleminen tarvetta sellaisissa tapauksissa, joissa 2 momentin nojalla määrätään käsittely poikkeuksellisesti kokonaisuudessaan suljetuksi. Tässä valossa AOA piti Varkauden kärjäoikeuden suljettua käsittelyä koskevan päätöksen perusteluita puutteellisina.

AOA kiinnitti Varkauden kärjäoikeuden huomiota siihen, että mikäli tuomioistuimien harkitsee, ettei se pysty rajaamaan julkisesta oikeudenkäynnistä salassapidettavia *osatapahtumia*, päätös olisi tältä osin perusteltava siten, että myös ulkopuolinen voisi arvioida tuomioistuimen harkintavallan käytön lainmukaisuutta.

AOA saattoi käsityksensä Mikkelin kärjäoikeuden, Itä-Suomen hovioikeuden ja Varkauden kärjäoikeuden tietoon.

AOA:n havaintojen mukaan oikeuskäytännössä oikeudenkäynnin harkinnanvaraista suljettua käsittelyä koskevat yleisten tuomioistuinten ratkaisut ovat edellä esitettyjen

käsitysten kannalta usein puutteellisesti perusteltuja. Näin on erityisesti silloin, jos kukaan asianosainen ei ole suljetua käsittelyä vastustanut.

AOA:n käsityksen mukaan tämä voi johtua siitä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei näytä nimenomaisesti edellyttävän päätöksen perustelemista tällaisissa tilanteissa. Oikeudenkäynnin julkisuuslaissa ei ole erityissäännöksiä sen nojalla tehtyjen päätösten perustelemisesta. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 13 §:n 2 momentin sekä oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 14 §:n 2 momentin yleisten säännösten mukaan päätös on perusteltava, jos asia jätetään tutkimatta, asiassa esitetty vaatimus tai väite hylätään taikka jos perusteleminen muutoin on tarpeen. Lakien esitöiden valossa (HE 82/1995 s.135, HE 154/1990 s.39) tarvetta päätöksen perusteleamiseen ei yleensä olisi, jos sillä hyväksytään esimerkiksi oikeudenkäyntimenettelyä koskeva vaatimus, jota toinen asianosainen ei ole vastustanut.

AOA korosti, että oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen merkitys ei rajoitu asianosaisten oikeusturvanäkökohtiin, vaan se on tärkeä myös lainkäytön yleisen kontrolloitavuuden ja tuomioistuinten toimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta. Samoista syistä olisi tärkeää, että yleisö saa riittävät tiedot oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittavien ratkaisuiden perusteista ja voi siten arvioida tuomioistuinten harkintavallan käytön lainmukaisuutta.

Voimassa oleva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö näyttivät AOA:n mielestä näiden näkökohtien kannalta puutteellisilta. Vireillä olevassa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistuksessa asiaan ei toimikunnan mietinnön (komiteamietintö 2002:1) valossa ollut kiinnitetty huomiota.

AOA esitti oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko uuteen oikeudenkäynnin julkisuuslakiin otettava nimenomaiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan tuomioistuimen ratkaisun julkisesta perustelemisesta yleensä ja erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa kukaan asianosainen ei ole julkisuuden rajoittamista vastustanut.

AOA Jääskeläisen päätös 14.11.2002 (dnro 779/4/01) ja kirje oikeusministeriölle (dnro 2721/2/02)

OIKEUDENKÄYNTIAINEISTON SALASSAPITO JA ASIANOSAISEN KUULEMINEN

AOA Jääskeläinen piti ongelmallisena Turun hovioikeuden kanteluasiaan antamassaan selvityksessä esitettyä käsitystä siitä, että oikeudenkäyntiaineiston salassapidosta voidaan päättää asianosaisia kuulematta. Tuomioistuimen salassapitopäätös on lainkäyttöratkaisu, joka voi olla asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeä.

AOA totesi, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevasa laissa ei tosin ole säännöksiä asiaan osallisten kuulemisesta julkisuusratkaisuja tehdessä. Oikeus tulla kuuluksi on kuitenkin yksi keskeisimmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin oikeusturvatakeista ja se sisältyy esimerkiksi Suomessa lain tasoisesti voimassa olevaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Suomen perustuslaissa sanottu oikeus on mainittu 21 §:n 2 momentissa, joka on muotoiltu niin sanotuksi lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudeksi. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että lailla voidaan säätää vähäisiä poikkeuksia säännöksessä mainituista oikeusturvatakeista, esimerkiksi oikeudesta tulla kuulluksi, kunhan poikkeukset eivät muuta kuulemisen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tai ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

AOA:n käsityksen mukaan asianosaisten kuulemistä edellyttävä yleinen normi siis sisältyy oikeusjärjestykseen. Siitä, että oikeudenkäynnin julkisuuslaissa ei ole säädetty mitään asianosaisten kuulemisesta, ei siten AOA:n mielestä seuraa, että sanotun lain mukaisia ratkaisuja voidaan tehdä asianosaisia kuulematta. Niin voitaisiin menetellä siinä tapauksessa, että mainitussa laissa olisi säädetty *poikkeuksia* asianosaisten oikeuteen tulla kuulluksi. Tämä onkin otettu huomioon oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan mietinnössä (komiteamietintö 2002:1). Toimikunnan ehdotukseen uudeksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaksi lainsäädännöksi sisältyvät myös poikkeussäännökset niistä tilanteista, joissa asianosaiselle ei ole välttämätöntä varata tilaisuutta tulla kuulluksi.

AOA:n mielestä asianosaista kuulematta annettu salassapitopäätös on erityisen ongelmallinen hovioikeudessa

tehtynä, koska valitusmahdollisuus riippuu muutoksenhakuluvan saamisesta. Koska valituslupa myönnetään käytännössä vain harvoin, asianosaisen hänen oikeusturvansa kannalta mahdollisesti hyvinkin tärkeäksi kokemaa oikeudenkäyntiaineiston julkisuus kysymys voi tulla lainvoimaisesti ratkaistuksi ilman, että hänellä on ollut missään vaiheessa tilaisuutta tulla siitä kuulluksi.

AOA totesi, että tässä tapauksessa tapahtuneella vastaajan asiamiehen kuulemisella jälkikäteen ei liene merkitystä varsinkaan, kun nykyisessä laissa ei ollut säännöksiä asian uudelleen käsittelemisen mahdollisuudesta. Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunta on ehdottanut uuteen lainsäädäntöön myös säännöksiä asian uudelleen käsitelystä.

AOA saattoi hovioikeuden tietoon käsityksensä asianosaisen kuulemisesta oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia ratkaisuja tehtäessä.

AOA Jämskäläisen päätös 27.8.2002, dnro 2032/4/00

OIKEUDENKÄYNNIN TURVALLISUUS SEKÄ JULKISUUS POIKKEUKSELLISISSA ISTUNTO- OLOSUHTEISSA

Oikeustoimittajat ry arvosteli Lahden kärjäoikeuden menettelyä törkeää pahoinpitelyä ym. koskevassa asiassa.

Yhdistys toi kantelussaan esille seuraavat asiat:

1. Oikeudenkäyntiä seuraamaan tulleen yleisön, jotka kaikki olivat toimittajia, piti todistaa henkilöllisyytensä näyttämällä lehdistökortti. Poliisimies kirjasi heidän nimensä, tiedotusvälineensä sekä saapumisaikansa vihkoon. Tämän jälkeen jokaiselle tehtiin turvatarkastus. Yhdistys viittasi eduskunnan oikeusasiamiehen päätökseen 31.12.1996, dnro 1568/4/94, jonka mukaan kärjäyleisölle pidetty nimenhuuto on laitton. Yhdistyksen mielestä turvatarkastus olisi riittävästi taannut istunnon turvallisuuden.

2. Ennen tiedotusvälineiden edustajien päästämistä saliin kärjäoikeus oli jo kuullut erästä todistajaa ja hän oli käynyt tunnistamistilaisuudessa poliisivankilassa. Tosiasi-

allisesti osa istunnosta oli näin ollen pidetty yleisön läsnä olematta. Läsnä oli ollut vain kärjäoikeuden omaa henkilökuntaa.

3. Yhdistys pyysi lisäksi selvittämään, oliko poliisi toiminut asiassa laillisesti. Kärjäoikeuden puheenjohtaja oli kantelun mukaan todennut, että jos toimittajia ei ollut päästetty sisään, syy oli poliisin toiminnassa.

Tapahtumat

Lahden kärjäoikeus käsitteli 18.1.2000 törkeää pahoinpitelyä ym. koskevaa asiaa, joka liittyi moottoripyöräkerhojen keskinäiseen välien selvittelyyn. Istunnon tauon aikana oikeuspaikan läheisyydessä sijaitsevassa baarissa ammuttiin kolme ihmistä. Myös yksi jutun vastaajista loukaantui ja istunto jouduttiin keskeyttämään.

Asian jatkokäsittely päätettiin Lahden poliisilaitoksen aloitteesta toimittaa poliisilaitoksen tiloihin kalustetussa salissa, koska Lahden oikeustaloa on poliisin käsityksen mukaan mahdollonta saattaa oikeudenkäynnin kannalta turvallisiksi. Poliisit tarkastivat henkilöllisyyden kaikilta poliisitaloon oikeudenkäyntiin saapuvilta ja kirjoittivat nimen vihkoon sekä suorittivat turvatarkastuksen. Myös kärjäoikeuden laamannin ja puheenjohtajana toimineen kärjätuomarin henkilöllisyys tarkastettiin. Kuvaajilta otettiin eteisaulassa valokuvausvälineet säilöön, koska oikeuden puheenjohtaja oli kieltänyt kuvaamisen istuntohuoneesta.

Oikeudenkäynti toimitettiin tiloissa, jotka ovat kulunvalvonnan suojaamia. Siten ulkopuolisten liikkuminen ja oleskelu tiloissa on kielletty. Yleisölle varattu tila oli rajallinen, minkä vuoksi kärjäoikeuden laamanni, oikeuden puheenjohtajana toiminut kärjätuomari ja poliisi olivat yhdessä päättäneet, että saliin päästetään 15 ensimmäistä tiedotusvälineiden edustajaa.

Juttua ei huudettu sisään. Miten istunto on aloitettu, on osin epäselvää. Kärjätuomarin mukaan ensimmäinen todistaja "ilmaantui" salin ovelle. Todistajaa kuultiin istuntopöytäkirjan merkinnän mukaan siten, etteivät vastaajat ja asianomistaja olleet istuntohuoneesta saapuvilla, koska todistaja pelkäsi heidän kohtaamistaan. Kärjätuomarin selvityksen mukaan mainittu todistajan kuuleminen ei kuitenkaan ollut suljettu yleisöltä, vaan käsittely oli kokonaisuudessaan julkinen. Kärjätuomari kertoi selvityksessään

myös alitajuisesti hieman hämmästellensä eikä kolmen kärjää oikeuden henkilökuntaan kuuluvan notaarin lisäksi käsittelyä seuraamaan tullutkaan enempää yleisöä. Ensimmäinen todistaja kuulusteltiin ja hänelle järjestettiin tunnistamistilaisuus yleisön olematta paikalla. Poliisin antaman selvityksen mukaan todistajan kuulemisen jälkeen julkisen sanan edustajat kutsuttiin saliin.

Poliisi toimi antamansa selvityksen mukaan oikeussalin osalta puheenjohtajan määräysten mukaan. Oikeudenkäynnissä poliisi vastasi turvallisuudesta ja oikeuden puheenjohtaja jutun käsittelystä.

Yleisön henkilöllisyyden tarkastaminen

AOA Jääskeläinen totesi oikeudenkäynnin julkisuuteen kuuluvan, että lähtökohtaisesti kenellä tahansa on oikeus tulla seuraamaan käsittelyä. Julkisuutta ei saa yleisesti rajoittaa siten, että pääsyaatimukseksi asetetaan nimen ilmoittaminen. Yksityiselämän suojaan kuuluu, ettei kukaan ole velvollinen paljastamaan henkilötietojaan ilman lakiin perustuvaa syytä.

Tässä tapauksessa oikeudenkäynti oli kuitenkin vaatinut poikkeuksellisia turvatoimia. Asian edellisen istunnon lounastauon aikana tapahtui ampumavälikohtaus, joka johti kolmen ihmisen kuolemaan ja vastaajan loukkaantumiseen. Tuolloin istunto jouduttiin keskeyttämään. Esillä olevassa tapauksessa oli katsottu, että istunnon pitäminen oli turvallisuussyistä edellyttänyt sen järjestämistä poliisilaitoksen tiloihin kalustetussa salissa, koska Lahden oikeustaloa oli mahdotonta saattaa oikeudenkäynnin kanalta turvallisiksi.

Jokaisella on velvollisuus antaa henkilötietonsa silloin, kun poliisimies konkreettisesti tehtävässään niitä yksittäistapauksessa pyytää. Poliisimies suorittaa tarveharkinnan kussakin tapauksessa itsenäisesti. Tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä on oikeus saada tieto tiedustelun perusteesta.

AOA:n mielestä poliisi ei tässä tapauksessa ylittänyt harkintavaltaansa vaatiessaan kaikilta poliisitaloon oikeudenkäyntiä seuraamaan tulevilta henkilökortin esittämistä ja kirjattessaan nimet. Juttu oli ollut oloissamme poikkeuk-

sellinen ja huoli oikeudenkäynnin turvallisuudesta aiheellinen. Näissä oloissa voitiin turvallisuuden ennakoimiseen tärkeitä toimenpiteitä pitää puolustettavina ja mahdolliseen vaaraan nähden oikein mitoitettuina. Menettelystä aiheutunut haitta oli olosuhteet huomioon ottaen ollut vähäinen ja sitä voitiin pitää tarpeellisena.

AOA:n mielestä henkilöllisyyden tarkastaminen tässä tapauksessa erosi tapauksesta, jossa yleisölle järjestettiin nimenhuuto, mm. sen vuoksi, että nyt henkilön nimi jäi ainoastaan virkavastuulla toimivan poliisin tietoon. Lisäksi oli otettava huomioon jutun poikkeuksellisuus ja aiheellinen huoli oikeudenkäynnin turvallisuudesta.

Todistajan kuuleminen ilman yleisön läsnäoloa

AOA totesi, että ns. pelkäävää todistajaa on lain mukaan mahdollista kuulla ilman asianosaisen läsnäoloa. Sen sijaan voimassa olevassa laissa ei ole ainakaan nimenomaista säännöstä, jonka mukaan pelkäävää todistajaa voitaisiin kuulla yleisön läsnä olematta.

Saadun selvityksen valossa tässä tapauksessa todistajaa ei kuitenkaan ollut tarkoitus kuulla yleisön läsnä olematta, vaan niin oli tapahtunut sen vuoksi, että juttua ei ollut huudettu sisään.

Jutun sisäänhuuto merkitsee jutun asianosaisille ja paikalla mahdollisesti olevalle yleisölle oikeuden edustajan antamaa suullista tietoa siitä, että asianosaiset ja yleisö voivat mennä istuntosaliin ja että oikeudenkäynti näin alkaa. Vaikka sisäänhuuto on toimenpiteenä pieni, sen poissääminen voi merkitä tosiasiallista estettä oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumiselle, kuten tässä tapauksessa.

Sisäänhuudon tai muun oikeudenkäynnin alkamista koskevan ilmoituksen antaminen yleisölle on viime kädessä oikeuden puheenjohtajan vastuulla eli tässä tapauksessa kärjäjätuomarin olisi tullut huolehtia siitä. Kärjäjätuomarin huolimattomuutta voidaan oikeudenkäynnin turvallisuuteen liittynyt huoli ja poikkeukselliset olosuhteet huomioon ottaen pitää sinänsä ymmärrettävänä. Toisaalta AOA ei pitänyt sisäänhuudon poisjäämistä ja siitä johtunutta julkisuuden toteutumatta jäämistä "sivuseikkana", kuten kärjäjätuomari näytti selvityksessään katsovan.

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) *Riepan*-tapauksen (4.11.2000) valossa oikeudenkäynnin poikkeukselliset olosuhteet edellyttävät tuomioistuinta erityisiä toimenpiteitä oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamiseksi. EIT totesi mm., että oikeudenkäynnin pitäminen säännöllisen istuntohuoneen ulkopuolella, varsinkin paikassa, johon yleisöllä ei periaatteessa ollut pääsyä, oli olennainen julkisuuden este. Sellaisessa tapauksessa valtiolla eli tapauksessa alioikeudella oli velvollisuus ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että yleisölle ja medialle annettiin tietoa käsittelyn paikasta ja taattiin tehokas pääsy sinne.

AOA saattoi kärjätuomarin tietoon käsityksensä, että tuomioistuimen puheenjohtajan tulee poikkeuksellisissa istunto-olosuhteissa erityisesti huolehtia oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisesta, jollei käsittelyä ole päätetty pitää suljettuna.

Oikeudenkäynnin turvallisuus ja julkisuus

Henkilökohtainen turvallisuus on suojattu perusoikeutena perustuslain 7 §:n 1 momentissa. Henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamisella perusoikeutena on haluttu erityisesti korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavaroja yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.

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 perusedellytyksiin.

Oikeusministeriö oli siltä pyydettyssä lausunnossaan todennut, että se on niin Lahden kuin muidenkin kärjäoikeuksien turvallisuuden takaamiseksi ryhtynyt toimittamaan kärjäoikeuksiin ja istuntotiloihin ns. läpivalaisulaitteita ja metallinpaljastimia. Lahden kärjäoikeuteen oli lausunnon mukaan tarkoitus vuoden 2001 aikana

toimittaa metallinpaljastimet, joilla pyritään varmistamaan istuntotiloissa työskentelevien ja asioivien turvallisuus. Esteenä laitteiden nopealle toimittamiselle kaikkiin kärjäoikeuksiin on laitteiden korkea hinta sekä eräiden kärjäoikeuksien tilojen soveltumattomuus laitteiden käytämiselle. Turvallisuuskäsitteet on pyritty ottamaan huomioon myös uusien kärjäoikeustilojen ja niihin kuuluvien istuntotilojen suunnittelussa. Ministeriö on kuitenkin katsonut, että yksittäistapauksissa on turvallisuussyistä edelleen tarpeen kääntyä poliisiviranomaisten puoleen.

Lahden kärjäoikeudesta 20.5.2002 saadun tiedon mukaan oikeusministeriö ei ollut toimittanut kärjäoikeuteen metallinpaljastimia tai muitakaan turvallisuutta edistäviä laitteita.

Edellä lausutun perusteella AOA kiinnitti oikeusministeriön huomiota siihen, että istuntopaikkojen turvallisuustasosta huolehtiminen kuuluu sekä oikeudenkäyntiin osallistuvien henkilökohtaisen turvallisuuden että oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisen kannalta asianmukaisen oikeudenhoidon perusedellytyksiin.

AOA Jääskeläisen päätös 12.6.2002, dnro 299/4/00

OIKEUDENKÄYNNIN LOPPUTULOKSEN JULKISUUS

Oikeustoimittajat ry pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, olisiko Tampereen kärjäoikeus menetellyt lainmukaisesti jättäessään tuomitut vahingonkorvaukset pois tuomiolauselmaasta ja sisällyttäessään ne tuomion perusteluosaan.

Jutussa Tampereen kärjäoikeus oli käsitellyt yksityiselämän loukkaamista koskevan rikosasian asianomistajan pyynnöstä yleisön läsnä olematta. Kärjäoikeus päätti oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain 9 §:n 2 momentin mukaan pitää oikeudenkäyntiaineiston sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta salassa 20 vuotta päätöksen antamisesta. Kärjäoikeus tulkitsi lainkohtaa siten, että tuomiolauselma käsitti rikosnimikkeen, tekoajan ja lainkohdat. Tuomitut vahingonkorvaukset oli sisällytetty tuomion perusteluosaan ja jäivät siten salaisiksi.

Asian oikeudellisesta arvioinnista

Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa säädetään sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselma aina julkisiksi, vaikka tuomioistuimella olisikin oikeus harkintavaltansa nojalla määrätä muu oikeudenkäyntiaineisto salaiseksi.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 6 §:n mukaan käräjäoikeuden tuomiossa on oltava muun ohella tuomiolauselma. Tuomiolauselman sisältöä ei ole laissa säännelty. Lain esitöiden (HE 82/1995 s. 130) mukaan rikosasiassa tuomiolauselma tarkoittaa sitä rangaistusta tai menettämisseuraamusta, joka vastaajalle tuomitaan, sekä sitä korvausta, joka vastaaja veloitetaan suorittamaan asianomistajalle tai valtiolle.

Tuomiolauselma sisältää siis ratkaisun lopputuloksen eli sen, miten tuomioistuin on ratkaissut jutun asianosaisten esittämät vaatimukset. Kysymys on siten ratkaisun lopputuloksen julkisuudesta. Myös asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että asian lopputulos kokonaisuudessaan ilmenee tuomiolauselmasta. Esitöissä todetaan, että tuomiolauselma olisi laadittava siten, että se olisi selvä ja asianosaisten helposti ymmärrettävissä. Vastaajan maksettavien korvausten sijoittaminen muualle kuin tuomiolauselmaan voi olla ongelmallista myös tuomion täytäntöönpanon kannalta, jos tuomioistuin on päättänyt pitää oikeudenkäyntiaineiston sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa lukuun ottamatta salassa.

AOA piti käräjätuomarin kantelussa tarkoitettua menettelyä virheellisenä. AOA:n mielestä tuomioistuin oli rajoittanut oikeudenkäynnin julkisuutta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentin vastaisesti, kun se oli sisällyttänyt vastaajien asianomistajille maksettavaksi määrättyä vahingonkorvausta koskevan tuomiolauselmaan kuuluvan julkisen tiedon oikeudenkäyntiaineiston salaiseksi määrättyyn perusteluosaan.

AOA saattoi käsityksensä käräjätuomarin tietoon ja kiinnitti huomiota oikeudenkäynnin lopputuloksen julkisuuden tosiasiallisen toteutumisen tärkeyteen.

AOA Jääskeläisen päätös 12.6.2002, dnro 1493/4/00

VALITUKSEN TÄYDENNYTTÄMINEN HOVIOIKEUDESSA

Kantelija katsoi Helsingin hovioikeuden menetelleen vakuutuksen irtisanomista koskeneessa riita-asiaassa virheellisesti, kun se ei ollut varannut kantelijalle tilaisuutta täydentää valitustaan evätessään pyynnön pääkäsittelyn järjestämisestä, vaikka kantelija oli valituksessaan nimenomaan vedonnut siihen, että oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 15 §:n 3 momentin mukaan valittajan ei tarvitse pääkäsittelyä vaatiessaan mainita kaikkia seikkoja vielä valituksessaan.

Oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 14 §:n 4 momentin mukaan jos hovioikeus hylkää valittajan tai vastaajan pyynnön pääkäsittelyn toimittamisesta, hänelle on tämän vuoksi *tarvittaessa* varattava tilaisuus täydentää valitustaan tai vastaustaan.

AOA Rautio lausui kannanottonaan seuraavan.

Valittajalla ei ole oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 14 §:n 4 momentin sanamuoto huomioon ottaen ehdotonta oikeutta valituksen täydentämiseen tilanteessa, jossa hovioikeus hylkää pyynnön pääkäsittelyn järjestämisestä. Säännös jättää sen soveltajalle tältä osin jossain määrin harkintavaltaa. AOA katsoi, ettei Helsingin hovioikeus ollut asiassa ylittänyt tätä harkintavaltansa tai menettelyt muutenkaan lainvastaisesti.

AOA kiinnitti kuitenkin yleisellä tasolla hovioikeuden huomiota siihen, että täydentämismahdollisuuden epäamisen tulisi olla hyvin poikkeuksellista, vaikka menettelyllä sinänsä saatetaankin säästää asianosaisen oikeudenkäyntikuluja sellaisissa tilanteissa, joissa hovioikeus on täysin vakuuttunut siitä, että täydentämisellä ei voi olla vaikutusta valituksen menestymismahdollisuuksiin. Lain esitöissä (LaVM 19/1997) on korostettu sitä, että *"asianosaiset voivat turvallisin mielin valittaa ja vastata lyhyestikin, vaikka hovioikeus sittemmin hylkäisi pyynnön pääkäsittelyn toimittamisesta, kun he tietävät heille tällöin varattavasta mahdollisuudesta täydentää asiakirjoja"*. Mikäli tällaista mahdollisuutta ei heille kuitenkaan suoda, on pelättävissä, etteivät valittajat tätä mahdollisuutta "pelätessään" vastaisuudessa uskalla jättää mitään seikkoja pois valituskirjelmistä. Toisaalta heille voi tällaisissa yllätyksekse koetuissa tilanteissa helposti syntyä sellainen kä-

sitys, etteivät he ole saaneet osakseen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. AOA:n mielestä olisi myös hyvä, jos tällainen ratkaisu aina perusteltaisiin päätöksessä.

AOA lähetti jäljennöksen vastauksestaan tiedoksi Helsingin hovioikeuden presidentille.

AOA Raution kirje 5.3.2002, dnro 3119/4/01

KYSYMYS PUOLUSTAJAN MÄÄRÄMISESTÄ SYYTEHARKINNAN AIKANA

Kahdessa kantelussa arvosteltiin Kouvolan kärjäoikeutta siitä, ettei se ollut määrännyt rikoksesta epäillyille puolustajaa syyteharkinnan aikana. Kärjäoikeus oli hylännyt pyynnöt sillä perusteella, että esitutkinta asioissa oli jo päättynyt eivätkä asiat olleet vielä vireillä kärjäoikeudessa.

AOA Jääskeläinen totesi, että Kouvolan kärjäoikeus oli ratkaissut asiat sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla eikä tästä syystä puuttunut kärjäoikeuden menettelyyn.

Yleisellä tasolla AOA totesi kuitenkin käsityksenään, ettei oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:ää voi kategorisesti tulkita niin, että syyteharkinnan aikana ei voitaisi määrätä puolustajaa. Oikeus saada edellytykset valmistella puolustustaan ja puolustautua oikeudenkäyntiavustajan välityksellä ovat perus- ja ihmis-oikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä. Tämän valossa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 1 §:ää pitäisi AOA:n mielestä tulkita perusoikeusmyönteisesti ja ihmisoikeusystävällisesti niin, että puolustaja voidaan määrätä myös syyteharkinnan aikana ainakin silloin, kun siihen on esitutkinta- tai oikeudenkäyntivaiheeseen rinnastettavissa olevaa tarvetta. Puolustajan määrääminen voi olla tarpeen esimerkiksi lisätutkintapyynnön tai sellaisen valmistelua varten. Esitutkintalain 15 §:n 3 momentin mukaan asianosaisen pyytämistä tutkintatoimenpiteistä päättää syyttäjä, kun asia on siirtynyt syyttäjälle. Puolustajan määrääminen syyteharkinnan aikana voi olla tarpeen myös esimerkiksi esitutkintalain 42 §:n 2 momentin mukaista suullista neuvottelua varten.

AOA saattoi tämän yleisen käsityksensä kärjätuomarin tietoon.

AOA Jääskeläisen kirje 25.9.2002, dnro 1482/4/01

TUOMARIN KÄYTTÄYTYMINEN

AOA Rautio piti kärjätuomarin päätösneuvottelussa lautamiehen kanssa käymänsä sananvaihdon yhteydessä käyttämää ilmausta täysin asiattomana ja sopimattomana. AOA totesi myös, että kärjätuomarin leikkimieliseksi tarkoitettu, mutta lautamiehen loukkaavaksi kokema kommentti lautamiehen asenteesta tämän äänestettyä ratkaisusta oli paitsi tahditon myös tehtävään selvästi sopimaton. AOA huomautti vielä, että lautamiehillä on oikeuden jäsenenä oikeus tutustua kaikkiin jutun asiakirjoihin ilman asiattomia kommentteja.

AOA totesi päätöksessään, että tuomarin virka on erityistä luottamusta ja arvostusta vaativa tehtävä ja edellyttää sen vuoksi korostetun asiallista käyttäytymistä. Tuomarin on kyettävä suhtautumaan henkilöihin ja mielipiteisiin ristiriitaisissakin tilanteissa sävyisästi. Tämä koskee myös kollegiaalista neuvottelua.

Kollegiaalisen päätöksenteon toteutumisen edellytyksenä on kollegion jokaisen jäsenen mielipiteen kunnioittaminen siten, että kukin jäsen voi pelkäämättä tuoda oman panoksensa päätöksentekoon esittämällä mielipiteensä. Tällaisen luottamuksellisen ilmapiirin luominen on AOA:n mielestä erityisen tärkeää silloin, kun tuomioistuimen kokoonpanossa on maallikkojäseniä, joiden päätösharkinnan itsenäisyyttä tuomarin ammatillisen tietopohjan ja kokemuksen tuoma vahva asema saattaa liiaksi rajoittaa.

AOA totesi, että tuomarin on myös erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, ettei hän asiaa *selostaessaan* käytä ilmaisuja, joista ilmenee hänen käsityksensä siitä, miten asia on hänen mielestään ratkaistava. Tällöin on olemassa vaara, etteivät lautamiehet uskalla tai edes välitä tuoda erilaisia mielipiteitä esiin, jolloin kollegiaalinen päätöksenteko ei toteudu. Vasta, jos kokoonpanossa joudutaan neuvottelun jälkeen äänestämään, tulee puheenjohtajan lausua mielipiteensä ennen lautamiehiä.

AOA huomautti, että riippumattoman lainkäyttöelimen jäsenten keskinäinen erimielisyys ei sinänsä ole harvi-

naista. Tuomioistuimen jäseniltä päinvastoin edellytetään kykyä itsenäiseen päätöksentekoon. Heillä ei ai-noastaan ole oikeus vaan tuomarin vastuusta johtuva velvollisuus ratkaista asia oman näkemyksensä mukaisesti. AOA:n mielestä tilanne on kuitenkin herkkä erityisesti silloin, kun osa tuomioistuimen jäsenistä on maallikkoja. Tuomarin velvollisuutena tällaisessa kokoonpanossa on selostaa oikeudellisia kysymyksiä, mutta hän ei saa es-tää tai vähätellä maallikojäsenten näkemyksiä. Tuomarin on osattava olla rakentavasti ja loukkaamatta eri mieltä myös erilaisen taustan omaavien maallikojäsenten kansa. Tuomioistuinlaitoksen nauttiman luottamuksen ja arvo-vallan kannalta on tärkeää, että tuomarit myös itse kunnioittavat tuomioistuimen jäsenten riippumattomuutta, siitä huolimatta, että he asiakysymyksissä saattavat olla jyr-kästäkin eri mieltä. AOA totesi, että tuomari ei saa suhtau-tua kielteisesti eriäviin mielipiteisiin. Toista oikeuden jä-sentä loukkaava käyttäytyminen vaarantaa tuomarinviran arvoa sekä tuomioistuinlaitoksen nauttimaa luottamus-ta. Pahimmillaan se voi haitata päätöksenteon asianmu-kaisuutta.

AOA katsoi, että kärjäjätuomari menetellessään edellä ker-rotuin tavoin ei ollut käyttäytynyt virka-asemansa ja teh-tävänsä edellyttämällä tavalla ja oli siten rikkonut lain hänelle asettamaa käyttäytymisvelvollisuutta. AOA antoi kärjäjätuomarille huomautuksen virkamieslain 14 §:n 2 momentin vastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätös 15.11.2002, dnro 3153/4/01

TUOMION SISÄLTÖ JA PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli kärjäoikeuden laamannia proses-sin johdon laiminlyönnistä ja virheellisen tuomion laa-timisesta. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan laa-mannin virkakelpoisuuden.

Laamannin prosessin johdon osalta AOA Jääskeläinen totesi, että hänen käytettävissään ollut oikeudenkäynti-aineisto ja tuomiossa todetut virheet tukivat jossain mää-rin kantelussa esitettyä arvostelua. AOA katsoi kuitenkin, että pelkästään kirjallisen materiaalin perusteella hänel-lä ei ollut riittäviä edellytyksiä arvioida laamannin menet-telyä tältä osin.

Tuomion sisällön ja perustelujen osalta kärjäoikeuden tuomiosta ei ilmennyt mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustui. Tuomiossa ei ollut käyty lä-pi asianosaisten esittämään todistelua. Tuomiossa ei ol-lut myöskään selostettu, millä perusteilla riitaiset seikat olivat tulleet näytetyiksi tai jääneet näyttämättä. Tuomios-ta puuttui myös luettelo todistelutarkoituksessa kuulluista henkilöistä ja muista esitetyistä todisteista.

Jutun laatu, siinä esitetyn todistelun ja muun oikeuden-käyntiaineiston laajuus sekä asiaan liittyneen oikeudel-lisen intressin suuruus huomioon ottaen AOA piti kärjä-oikeuden tuomiota silloisessa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 14 §:ssä säädetyn perusteluvollisuuden kan-nalta olennaisesti puutteellisenä ja siten tältä osin sano-tun lainkohdan vastaisena.

Tuomioon oli myös kirjattu virheellisesti todistajien kerto-muksiin liittyviä seikkoja.

Kärjäoikeus oli määrännyt kantelijan maksettavaksi hän-tä kuulematta muitakin kuin kyseiseen kanteeseen liittyviä oikeudenkäyntikuluja, vaikka oikeudelle jätetystä oikeu-denkäyntikululaskusta ilmeni, että se sisälsi myös toiseen asiaan liittyviä kuluja.

AOA totesi, että oikeusasiamies ei voi ryhtyä arvioimaan uudelleen jutussa aikanaan esitettyä näyttöä. Tämän vuoksi hän ei myöskään voinut ottaa kantaa kärjäoikeu-den tuomion lopputuloksen oikeellisuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla AOA antoi laamannille huomautuksen tuomion lainmukaisen perusteluvollisuuden täyttämättä jättä-misestä ja muista tuomioon sisällyvistä virheellisyyksistä.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2002, dnro 464/4/00

TUOMARIN JÄSENYYN VAPAAMUURARIJÄRJESTÖSSÄ JA SIDONNAISUUSSELVITYS

Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja oli käsitel-lyt tuomareiden vapaamuurarijäsenyyksiä mm. vuonna 1996 antamassaan päätöksessä (OA:n kertomus v. 1996, s. 80–87). Lehtimaja otti omana aloitteenaan käsiteltä-

väkseen 30.11.2000 kysymyksen siitä, voiko jäsenyys esimerkiksi vapaamuurarijärjestössä tai jossakin muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä olla sellainen sidonnaisuus, josta tuomarin virkaan nimitettäväksi esitetävän tai virkaan nimitetyn olisi lain mukaan syytä ilmoittaa. Lehtimajan toimikauden päätyttyä asia siirtyi sittemmin AOA Jääskeläisen käsiteltäväksi.

Kannanotossaan AOA Jääskeläinen tutki perustuslain, valtion virkamieslain, tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain sidonnaisuusselvityksiä koskevia normeja ja niiden esitoista ilmeneviä tavoitteita sekä esitti johtopäätöksinään seuraavan.

Virkamiesten ja myös tuomareiden sidonnaisuusselvitysten yhtenä tarkoituksena on tuoda esiin sellaisia sidonnaisuuksia, jotka yksittäistapauksessa voivat muodostaa esteellisyysperusteen. Tällaisten sidonnaisuuksien julkisuus on omiaan etukäteen estämään esteellisyystilanteiden syntymistä ja lisäämään luottamusta viranomais- ja tuomioistuintoiminnan puolueettomuuteen.

Toiseksi selvityksen avulla pyritään saamaan tieto sellaisista sidonnaisuuksista, joista asianomaisen olisi kokonaan luovuttava viran hoidon ajaksi. Kaikkien sidonnaisuuksien haitallisia vaikutuksia ei näet voida riittävästi poistaa pelkästään esteellisyysäännösten avulla tai sidonnaisuus voi olla sellainen, että asianomainen olisi esteellinen hoitamaan merkittävää osaa virkaan kuuluvista tehtävistä. Valtioneuvoston jäsenille onkin nimenomaisesti säädetty tiettyjä sidonnaisuuksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden lisäksi tiettyjä tehtäviä koskeva sidonnaisuuskielto.

Kolmanneksi virkamiehillä voi olla sidonnaisuuksia, jotka eivät kuulu kumpaankaan edellä mainittuun ryhmään, mutta joiden julkistamisella voi olla merkitystä valtionhallinnon tai tuomioistuintoiminnan avoimuuden ja niitä kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen vahvistamisen kannalta.

AOA:n mukaan jäsenyys esimerkiksi vapaamuurarijärjestössä ei ole sellainen sidonnaisuus, josta tuomarin virkaan nimitettävän tai nimitetyn olisi luovuttava, jollei asianomainen itse katso sitä aiheelliseksi. Sen sijaan jäsenyyden voidaan perustellusti katsoa kuuluvan edellä mainittuun potentiaalisen esteellisyysperusteen muodostavien sidonnaisuuksien ryhmään.

Suomea sitovaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön nojautuvassa meilläkin omaksutussa esteellisyysajattelussa puolueettomuuden arvioinnin on katsottu tarkoittavan subjektiivista ja objektiivista puolueettomuutta. Subjektiivisessa puolueettomuudessa on kysymys siitä, että tuomarilla ei ole ennakkokäsitystä asiasta tai halua edistää toisen osapuolen etua tai aiheuttaa toiselle osapuolelle haittaa. Objektiviisessa puolueettomuudessa taas on kysymys siitä, onko ulkonaisten seikkojen nojalla perusteltua aihetta epäillä tuomarin puolueettomuuden vaarantuvan, vaikka näyttöä subjektiivisesta puolueellisuudesta ei olisikaan. Kysymys on siitä, miltä asiat näyttävät ulospäin, syntyykö asianosaisille ja yleisölle vaikutelma tuomarin puolueettomuudesta.

Oikeusasiamies Lehtimaja on alussa mainitussa päätöksessään (OA:n kertomus 1996 s. 84–85) katsonut, että vapaamuurarijärjestön toimintaan ja rituaaleihin liittyvä salaperäisyys sekä jäseniltä vaadittavat keskinäiset avunantovakuutukset ovat omiaan antamaan ulkopuoliselle sellaisen kuvan, että järjestön jäsenillä on poikkeuksellisen sitova velvollisuus pitää kaikessa vapaamuurariveljien puolta. Vaikka nämä piirteet ilmeisesti johtuvatkin vapaamuurarijärjestön syntytaustasta eivätkä vaadittavat avunantovakuutukset velvoita eivätkä ilmeisesti edes oikeuta suosimaan toista jäsentä lainvastaisesti, järjestöön kuulumaton ulkopuolinen voi Lehtimajan mielestä ymmärrettävästi epäillä vapaamuurarien asettavan keskinäiset sitoumuksensa jopa lain edelle. Tähän vaikuttaa vapaamuurarijärjestöä kohtaan tunnettujen epäluulojen levinneisyys.

Jos oikeudenkäynnin asianosainen saa kuulla sekä vastapuolensa että tuomarin kuuluvan samaan vapaamuurarijärjestöön, hänellä voi Lehtimajan mielestä olla perusteltua aihe epäillä oikeudenkäynnin puolueettomuutta. Tämä ei ollut kannanotto siihen, onko tuomarin ja oikeudenkäynnin osapuolen vapaamuurariveljeys omiaan tosiasiallisesti vaikuttamaan oikeudenkäynnin puolueettomuuteen. Kysymys oli tämän puolueettomuuden uskottavuudesta ja viime kädessä tuomioistuinlaitoksen nauttimasta luottamuksesta demokraattisessa yhteiskunnassa.

AOA totesi, että vapaamuurari Reijo Ahtokarin väitöskirjauksen ”Salat ja valat. Vapaamuurarit suomalaisessa yhteiskunnassa ja julkisuudessa 1756–1996” (Helsinki 2000) mukaan monet vapaamuurariutta koskevat epä-

luulot ovat perusteettomia. Tutkimuksen valossa epäilylle tuomarin subjektiivisen, tosiasiallisen puolueettomuuden vaarantumisesta edellä mainitussa tilanteessa ei ainkaan yleisesti näyttäisi olevan aihetta.

Sen sijaan tuomarin objektiivisen puolueettomuuden arvioinnin kannalta Lehtimajan esittämät näkökohdat ovat AOA:n mielestä keskeisiä ja myös uusien tuomarin esteellisyttä koskevien säännösten valossa AOA yhtyi siihen Lehtimajan jo tuolloin esittämään käsitykseen, että tuomari on ainakin lähtökohtaisesti esteellinen käsittelemään asiaa, jossa hän ja jompikumpi oikeudenkäynnin vastapuolista kuuluu vapaamuurarijärjestöön. Viime kädessä esteellisuuden ratkaisee tuomioistuin kussakin yksittäistapauksessa ottaen esimerkiksi oikeudenkäymiskäärin 13 luvun 6 §:n 2 kohdan mukaisesti huomioon mm. käsiteltävänä olevan asian laadun.

AOA:n mukaan jäsenyys vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä on joka tapauksessa sellainen potentiaalinen esteellisyysperuste, jollaisten ilmi tulemiseen sidonnaisuuksia koskevalla ilmoitusvelvollisuudella juuri pyritään.

Sanotunlaisen sidonnaisuuden ilmoittaminen on omiaan hälventämään epäluuloja esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asianosaisen vastapuoli on hänen tiensä vapaamuurari. Jos tuomarin mahdollinen jäsenyys on tällöin tarkistettavissa, tieto joko poistaa epäluulon tai mahdollistaa väitteen tuomarin esteellisyydestä ja sen avoimen käsittelyn heti oikeudenkäynnin alussa. Vaikka esteellisyyskysymys ei sanotu tavoin konkretisoiduistakaan, ilmoitusvelvollisuus lisää yleistä luottamusta tuomitsemistoiminnan puolueettomuuteen tai, kuten lakivaliokunta on todennut, takaa ”läpinäkyvyyden” tässä suhteessa.

AOA arvioi vielä, liittyykö asiaan sellaisia näkökohtia, jotka voisivat johtaa toisen suuntaiseen lopputulokseen tai jotta muutoin olisi otettava huomioon.

Perustuslain 13 §:n mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Yhdistymisvapaus kuuluu myös tuomareille. Yhdistymisvapauden piiriin kuuluvan sidonnaisuuden lakiin perustuva pelkkä ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan AOA:n mielestä loukkaa sanottua perusoikeutta. AOA totesi myös, että yhdistymisvapaus ei ole ainoa perusoikeus, jonka piiriin ilmoitusvelvollisuuden alainen sidonnaisuus voi kuulua. Esimerkiksi perusoikeutena olevan elinkeinovapauden piiriin kuuluvat sidonnaisuudet voivat olla paitsi ilmoitettavia, lisäksi sellaisia, että virkamiehen on niistä kokonaan luovuttava. Ministereillä ne voivat olla suoraan sidonnaisuuskiellon alaisia.

Henkilötietolain (523/1999) 11 §:n 2 kohdan mukaan henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista pidetään arkaluonteisina tietoina. Lain 12 §:n 5 kohdan mukaan tällaisia tietoja voidaan kuitenkin käsitellä muun ohella silloin, kun tietojen käsittelystä säädetään laissa. Jos puheena olevan kaltainen sidonnaisuus kuuluisi ensin mainitun lainkohdan alaisuuteen, tiedon käsittely olisi sidonnaisuus selvitystä koskevan lainsäädännön nojalla siis luvallista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat, *jollei erikseen toisin säädetä*, muun ohella asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, *osallistumisesta yhdistystoimintaan* tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

AOA:n mukaan sidonnaisuus selvityksiä koskevat lainkohdat ovat sellaisia poikkeussäännöksiä, joiden nojalla muutoin salassa pidettävät tiedot ovat julkisia. Esimerkiksi henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat julkisuuslain mainitun pykälän 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä, mutta ministereiden, oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten sidonnaisuus selvityksiin sisältyvät mainitut tiedot ovat julkisia. Oikeusministeriön selvityksen mukaan tuomareilla on varsin runsaasti luottamustehtäviä erilaisissa yhdistyksissä. Sidonnaisuus selvityksissä nämä tiedot ovat julkisia.

Kun sidonnaisuus selvityksen yhtenä tarkoituksena on potentiaalisten esteellisyysperusteiden esiin tuleminen, tietojen ilmoittamisella ei olisiakaan tältä osin merkitystä, jos

ne pidettäisiin salassa. AOA:n käsityksen mukaan tuomareiden sidonnaisuusselvitykseen kuuluvista tiedoista ovat salassa pidettäviä ainoastaan taloudellista asemaa koskevat tiedot, jotka sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevassa tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä on erikseen säädetty salassa pidettäviksi.

Edellä lausutun perusteella ja ottaen erityisesti huomioon eduskunnan lakivaliokunnan tuomareiden nimittämislakia säädettäessä esittämän varsin selkeän kannanoton (LaVM 1/2000 s. 8), jäsenyys vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä on AOA:n mukaan sellainen sidonnaisuus, josta tuomarin virkaan nimitettäväksi esitettävän tai virkaan nimitetyn olisi tehtävä lain mukainen ilmoitus ja joka on sidonnaisuusselvityksessä julkinen tieto.

AOA saattoi käsityksensä ja niiden perusteet oikeusministeriön tietoon siinä tarkoituksessa, että ministeriö ottaa ne huomioon oikeushallinnossa ja tiedotuksessaan tuomareille. Hän lähetti jäljennöksen kannanotostaan tiedoksi myös Suomen V. ja O.M. Suurloosi -vapaamuurarijärjestölle.

AOA Jääskeläisen kirje 12.8.2002, dnro 2709/2/00

KÄRÄJÄOIKEUDEN ISTUNTOTILOJEN KUNTO

Kantelija arvosteli oikeusministeriötä Närpiössä ja Kristiinankaupungissa sijaitsevien kärjäoikeuden istuntotilojen huonosta kunnosta. Istuntotilojen kunto heikensi kantelijan mielestä kihlakunnan alueella asuvien ihmisten oikeusturvaa ja vaaransi perustuslaissa turvatun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteutumisen. Kantelija totesi, että sekä Närpiön että Kristiinankaupungin istuntosali on toisessa kerroksessa ja rakennuksesta puuttuu hissi, mikä voi vaikeuttaa liikuntarajoitteisten osallistumista oikeudenkäyntiin. Oikeusministeriö oli kantelun mukaan laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia tilojen asianmukaisesta kunnostuksesta.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään seuraavan.

Rakennuslainsäädäntö ei velvoita viranomaisia oma-aloitteisesti korjaamaan vanhoja rakennuksia päätöksessä

mainittujen rakennusnormien mukaisiksi. AOA piti kuitenkin perusoikeusnäkökulmasta epätyytyttävänä, että oikeusministeriöllä julkisen vallan edustajana on käytössä istuntotiloja, jotka eivät täytä voimassa olevia liikkumisesiteetöntä rakentamista koskevia säännöksiä.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksen perusteluissa laiksi hallitusmuodon perusoikeussäännösten muuttamiseksi todetaan tästä säännöksestä mm. seuraavaa: "Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Tämän vuoksi ehdotettuun perusoikeussäännöstöön on sisällytetty nimenomainen säännös, joka velvoittaisi julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen".

Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Perusoikeuksien toteutuminen voi tarkoittaa myös "valtion tehokkaita positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä". Perusoikeuksien turvaamiseksi käytettäviä keinoja voivat olla esimerkiksi perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp, s. 75).

AOA:n mielestä liikuntarajoitteisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun edistäminen saattamalla myös olemassa olevat istuntotilat liikkumisesiteetöntä rakentamista koskevien normien mukaisiksi olisi perustuslain 22 §:n mukaista perusoikeuksien aineellista turvaamista, joka tulisi ottaa huomioon mm. taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.

AOA saattoi käsityksensä oikeusministeriön tietoon. Koska hänen kannanottonsa koski periaatteessa myös muita maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:ssä tarkoitettuja valtion tiloja, AOA lähetti päätöksen myös ympäristöministeriölle tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 30.8.2002, dnro 1152/4/00

VAALIIVUSTAJAN MENETTELY ENNAKKOÄÄNESTYKSESSÄ

Kantelijat arvostelivat Korpilahden-Muuramen kansanterveysyön kuntainliiton Muuramen terveyskeskuksen vuodeosastolla 11.10.2000 potilaille järjestettyä ennakkoäänestystä. Heidän mukaansa vaaliavustajana toiminut Muuramen kunnan vaalitoimikunnan jäsen oli kuiskannut äänestämään menossa olleelle potilaalle, ketä tämän pitäisi äänestää. Vaaliavustaja oli kantelijoiden mukaan rikkonut myöhemmin myös potilaan vaalisalaisuuden. Kantelua tutkittaessa heräsi lisäksi epäily, olivatko vaalitoimikunnan jäsenet jättäneet toimittamatta potilaan ennakkoäänestyslipun keskusvaalilautakuntaan ja häviittäneet sen. Keskusrikospoliisin Jyväskylän yksikkö toimitti oikeus-
asiamiehen pyynnöstä asiassa esitutkinnan.

Vaaliavustajan menettely

OA Paunio katsoi asiassa esitetyn näytön perusteella, että vaaliavustaja oli kuiskannut äänestämään menossa olleelle potilaalle, ketä tämän pitäisi tai ketä tämä voisi äänestää. Rikoslain 14 luvun 4 §:ssä on säädetty rangaistavaksi vaalituloksen vääristäminen. Vaaliavustajan kohdalla arvioitavaksi tuli lähinnä 14 luvun 4 §:n 3 kohta, jonka mukaan vaalituloksen vääristämisestä on tuomittava se, joka "muulla näihin rinnastettavalla tavalla puuttuu yleisen vaalin tai yleisen äänestyksen asianmukaiseen toimittamiseen".

OA:n mielestä mikään ei viitannut siihen, että vaaliavustajan tarkoituksena olisi ollut vaalitulokseen vaikuttaminen. OA katsoi vaaliavustajan olleen pikemminkin ajattelematon ja huolimaton sen suhteen, mitä avustajana toimiminen edellytti häneltä äänestystilanteessa. Vaaliavustajan tarkoituksena oli OA:n mielestä lähinnä auttaa sairasta potilasta selviämään äänestystilanteesta, joka osoittautui hänelle vaikeaksi. Vaaliavustajan kuiskauksella ei myöskään voitu katsoa olleen vaikutusta ennakkoäänestyksen lopputulokseen, koska potilas ei kyennyt äänestämään, mistä syystä hänen äänestyksensä keskeytettiin. Vaaliavustajan menettely ei OA:n käsityksen mukaan täyttänyt RL 14 luvun 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettua vaalituloksen vääristämisen tunnusmerkistöä.

Arvioidessaan vaaliavustajan menettelyä virkavastuun näkökulmasta OA totesi, että vaalitoimikunnan jäsen toimii vaalilain 185 §:n nojalla rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena. Virkavelvollisuutta vaaliavustajana voidaan määrittää niiden vaalilain säännösten perusteella, joissa säädetään vaaliavustajan tehtävistä. Vaalilain 73 §:n 5 momentin mukaan vaaliavustaja on velvollinen tunnollisesti täyttämään äänestäjän osoituksen sekä pitämään salassa äänestyksen yhteydessä saamansa tiedot. Ennakkoäänestyspaikassa ei vaalilain 56 §:n nojalla muutoinkaan saa "vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen".

Vaaliavustajan tehtäviä koskevat säännökset huomioon ottaen OA katsoi vaaliavustajan toimineen virkavelvollisuutensa vastaisesti, kun hän kuiskasi potilaalle, ketä tämän pitäisi tai ketä tämä voisi äänestää. Vaaliavustaja ei OA:n mielestä rikkonut virkavelvollisuuttaan tahallisesti, vaan oli pikemminkin ajattelematon ja huolimaton sen suhteen, mitä avustajana toimiminen edellytti äänestystilanteessa. OA piti vaaliavustajan virkavelvollisuuden rikkomista tuottamuksellisena.

Vaaliavustajan menettelyä ei voitu OA:n mielestä kuitenkaan pitää rikoslain 40 luvun 11 §:ssä (8.9.1989/792) tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Äänestys oikeus valtioliisissa ja kunnallisissa vaaleissa on keskeinen perustuslaissa turvattu oikeus. Äänestys oikeuden merkitystä demokration kulmakivenä kuvaa myös se, että sen vapaa käyttö on turvattu rikosoikeuden keinoin erityisillä rangaistussäännöksillä. Toisen äänestäjän tahtoon vaikuttaminen, vaikka tämä tapahtuisi ajattelemattomuudesta ja huolimattomuudesta, loukkaa täten äänestys oikeuden vaapaata käyttämistä. OA katsoi vaaliavustajan syyllistyneen RL 40 luvun 11 §:ssä (8.9.1989/792) tarkoitettuun tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Vaaliavustaja oli OA:n mielestä ollut ajattelematon ja huolimaton sen suhteen, mitä avustajana toimiminen edellytti häneltä potilaan äänestystilanteessa. Vaaliavustajan syyksi luetusta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ei myöskään rikoslain 40 luvun 11 §:n nojalla voitu tuomita muuta rangaistusta kuin varoitus tai sakko. Näistä syistä ja kun otettiin huomioon se, että vaaliavustajan tarkoituksena ei ollut menetellä lainvastaisesti eikä hänen menettelyllään ollut vaikutusta vaalin lopputulokseen, OA piti vaaliavustajan tekoa kokonaisuutena arvostellen oikeudenkäynnistä rikosasioista annetun lain

1 luvun 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla vähäisenä, eikä hän katsonut asiassa olevan tarvetta nostaa virkasyytettä.

OA antoi vaaliavustajalle oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään. Samalla hän kiinnitti vaaliavustajan huomiota vastaisen varalle siihen, että vaalilain mukaan vaaliavustaja on velvollinen tunnollisesti täyttämään äänestäjän osoitukset ja pitämään salassa äänestyksen yhteydessä saamansa tiedot, siihen, että ennakkoäänestyspaikassa ei muutoinkaan saa vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen, sekä siihen, että avustaja ei missään tapauksessa saa suositella äänestäjälle, ketä ehdokasta tämän olisi äänestettävä.

Vaalitoimikunnan menettely

OA katsoi, että asiassa ei tullut esiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuja to-

dennäköisiä syitä rikoksista epäiltyjen vaalitoimikunnan jäsenten syyllisyyden tueksi. Hän katsoi, että vaalitoimikunnan jäsenet eivät olleet vaalitoimikunnan jäseninä syyllistyneet vaalituloksen vääristämiseen (RL 14 luvun 4 §) tai virkavelvollisuuden rikkomiseen (RL 40 luvun 10 ja 11 §/ 8.9.1989/792).

Vaalitoimikunta oli kuitenkin laiminlyönyt velvollisuutensa siinä, että se ei ollut kirjannut oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti luettelolomakkeeseen äänestyksen keskeyttämistä. Äänestyksen keskeyttämisspätös on ohjeiden mukaan erikseen kirjattava.

Taphtuneen johdosta OA esitti oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko vaalitoimikuntia ohjeistaa nykyistä yksityiskohtaisemmin myös sitä tilannetta silmällä pitäen, että ennakkoäänestys joudutaan vastoin ennakoarviota keskeyttämään äänestystoimituksen jo alettua.

OA Paunion päätös 13.11.2002, dnro 2311/4/00

VANKEINHOITO

Yleiskatsaus

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuuluu kanslian työjärjestykseen perustuvan asijaon mukaan AOA *Rautiolle*. Pääesittelijänä on kertomusvuonna ollut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

Oikeusasiamiehen tulee johtosääntönsä mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoidon valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

Vankien määrä jatkoi kasvuaan ja kertomusvuoden lopussa vankeja oli jo lähes 3 500. Useat vankilat ovat nykyään jo yliasuttuja. Uusi Vantaan vankila otettiin käyttöön kertomusvuoden huhti- ja toukokuun vaihteessa. Vantaan vankila, joka korvaa Helsingin Katajanokalla sijainneen Helsingin tutkintavankilan, ei lisää vankipaikkalukua. Hanksuunnitelmasta Turkuun rakennettavasta, nykyiset kolme yksikköä, korvaavasta uudesta vankilasta päätettiin kertomusvuonna.

Vankeinhoitolaitoksen päihdestrategian mukaan päihdetömiä osastoja on kaikissa suljetuissa vankiloissa. Sen lisäksi kaikki avolaitokset toimivat päihdeettöminä laitoksina. Vankien virtsatestejä osittain korvaavaksi tarkoitettu sylkitesti todettiin epävarmaksi ja siitä on ainakin toistaiseksi luovuttu.

KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Vankeinhoidossa on viime vuosina tapahtunut useita lainsäädännön muutoksia. Mainittakoon näistä mm. vuonna 2001 tapahtunut hallintoa koskeva uudistus, jossa yhdistettiin vankeinhoito ja kriminaalihuolto yhteiselle virastolle, Rikosseuraamusvirastolle. Rangaistusten täytäntöönpanoa on uudistettu myös usealla osittaisuudistuksella, joita on selostettu vuoden 2001 toimintakertomuksessa. Vankeusrangaistuskomitean mietinnön pohjalta oikeusministeriö valmistelee hallituksen esitystä vankeuslaiksi ja tutkintavankeuslaiksi. Asiaa koskeva lakiesitys on tulossa eduskuntaan vuoden 2003 keväällä. Kuluneena vuonna

eduskunta säätöi lain henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa, joka tuli voimaan 1.1.2003. Laki koskee henkilötietojen käsittelyä vapauteen kohdistuvien rangaistusten eli vankeusrangaistuksen, sakon muuntorangaistuksen ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa sekä tutkintavankeuden toimeenpanossa. Laissa säädetään mm. vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen oikeudesta pitää erilaisia henkilörekistereitä tuomituista ja myös eräistä ulkopuolisista.

Kertomusvuoden aikana käynnistettiin myös vuonna 2001 voimaan tulleen kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta annetussa laissa (19 §) tarkoitettuja Suomessa tuomittujen vankeusrangaistusten siirtoja. Oikeusministeriö on tehnyt asiaa koskevan päätöksen yhden vangin osalta, mutta asia on vielä kesken, koska siitä on valitettu hallinto-oikeuteen. Siirtoesitys koskee Viron kansalaista.

Kertomusvuoden aikana uudistettiin rangaistusten täytäntöönpanosta annettua lakia ja tutkintavankeudesta annettua lakia (lait 198/2002 ja 199/2002, voimaan 22.3.2002). Näihin lakeihin lisättiin säännökset, joiden mukaan Rikosseuraamusvirasto tai rangaistuslaitoksen johtaja voivat eräissä tapauksissa ilmoittaa vangin tai tutkintavangin vapauttamisesta tai laitoksesta poistumisesta mm. asianomaisen rikoksen asianomistajalle. Uudistus perustuu Euroopan unionin neuvoston 15.3.2001 hyväksymään puitepäätökseen uhrin asemasta rikosoikeudenkäyntimenettelyssä. Oikeusasiamiehen tietoon ei tullut, missä määrin säännöksissä tarkoitettua ilmoitusmenettelyä on toistaiseksi käytetty.

VANKILOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Vankien kantelut ovat lukumäärältään yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna tapahtui kanteluiden määrässä huomattava lisäys. Vuonna 2001 vankikanteluita tuli 140 kun kertomusvuonna niitä tuli 240. Kasvu oli poikkeuksellinen. Selkeätä syytä kanteluiden voimakkaaseen lisääntymiseen ei ole tullut esiin. Eräs selitys lienee vankien määrän kertomusvuonnakin jatkunut kasvu. Vankimäärä ylitti jo useissa vankiloissa vahvistettujen vankipaikkojen määrän. Kaiken kaikkiaan vankeja oli yhteensä 3 433, vankipaikkoja oli 3 245. Tämän vuoksi vankilois-

sa on jouduttu sijoittamaan kaksi vankia yhden hengen selleihin, minkä on kerrottu lisänneen jännitteitä vankien kesken. Myös vankien sijoittaminen työ- ja muihin toimintoihin on vaikeutunut. Kanteluissa ei ole kuitenkaan havaittavissa välittömästi tilanahtauteen kohdistuvaa arvostelua.

Kertomusvuonna ratkaistiin 113 kanteluasiata. Ratkaisujen määrä kasvoi hieman edelliseen vuoteen nähden.

Ratkaistut kantelut koskivat hyvin erilaisia asioita. Vangit kantelivat mm. menettelystä pakkokeinojen tai kurinpitovallan käytössä, henkilökunnan käytöksestä, vankien oloista vankilassa ja vankien mahdollisuuksista pitää yhteyttä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle (poistumisluvat, kirjeenvaihto, puhelimen käyttö jne.). Osa kanteluista koski avolaitosmääräyksen peruuttamismenettelyä taikka siirtoa laitoksesta toiseen. Jotkut olivat tyytymättömiä terveydenhuoltopalveluihin vankilassa. Samat teemat ilmenivät myös niissä kanteluissa, jotka tulivat vireille kertomusvuoden aikana.

Vangit kantelevat myös muiden kuin vankeinhoitoviranomaisten menettelystä. Pääosin ne liittyvät tuomittuun rangaistukseen, kuten asian esitutkintaan tai käsittelyyn tuomioistuimissa.

Tarkastustoiminta

Rikosseuraamusviraston tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin vankeinhoidon alueorganisaatiosta, lähinnä vankien sijoittelutoiminnan näkökulmasta, vankeinhoitolaitoksen henkilöstötilanteesta sekä vankien poistumislupakäytännöstä ja vankiloiden päihdetilanteesta. Keskusteluissa ilmeni, että vankien moniongelmaisuudesta johtuen vankien yksilöllisen hoidon ja ohjauksen tarve on korostunut. Myös laitosturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää uusia toiminnallisia ja rakenteellisia ratkaisuja. Ongelmallisena vankeinhoidossa koettiin erityiskoulutetun henkilöstön, kuten lääkäreiden rekrytointi. Oikeusministeriö on perustanut hankkeen vankeinhoitolaitoksen organisaation, henkilöstön ja toiminnan uudistamiseksi. Rikosseuraamusviraston edustajat ottivat myös esille tarpeen kiristää nykyistä vankien poistumislupakäytäntöä erityisesti vakavista rikoksista tuomittujen osalta. Oikeusministeriön työryhmä laatikin asiasta esityksen. Muuttu-

neesta poistumislupien myöntämiskäytännöstä on kanneltu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Asian käsittely on kesken.

VANKEINHOIDON TARKASTUKSET 2002

Laukaan vankila	14.3.2002
Naarajärven vankila	14.3.2002
Mikkelin vankila	15.3.2002
Turun vankila	31.5. ja 19.6.2002
Vankimielisairaala	19.6.2002
Sukevan vankila ja Iskolon avovankilaosasto	21.8.2002
Pelson vankila ja Kestilän avovankilaosasto	22. ja 23.8.2002
Keravan vankila	31.10.2002
Kylmäkosken vankila	21.11.2002
Rikosseuraamusvirasto (Vantaan vankila)	24.5.2002

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 oli esillä vankien tekemiksi epäiltyjen rikkomusten tutkinta ja pakkokeinovaltuuksien soveltamiskäytäntö sekä eristettyjen terveydentilan valvonta.

Keskustelua käytiin myös päihdeongelmaisten, lähinnä huumevieroituksessa jo ennen vankilaan tuloa olleiden mahdollisuuksista jatkaa lääkkeellistä vieroitusta vankilassa. Keskusteluissa ilmeni, että lääkkehoidon jatkuminen on mahdollista suljetussa vankilassa. Sen sijaan avolaitosten osalta vieroitusohjaita ei ollut mahdollista antaa. Tämä johtui siitä, että avolaitokset ovat päihdeettömiä. Henkilöstö piti myös päihdeettömyyden valvontaa ongelmallisena, jos avolaitoksessa olisi myös lääkkevieroituksessa olevia. Asia oli esillä myös Rikosseuraamusviraston tarkastuksella. Sen sijaan esimerkiksi Kisko-päihdeohjelmaa on laajennettu myös Pelson vankilaan ja sen alaiseen Kesti-

län avovankilaosastoon. Ohjelman ensimmäinen jakso on Pelson vankilassa ja kakkosvaihe Kestilän avovankilaosastolla. Myönteisenä kokemusperäisenä viestinä kerrottiin AOA:lle Keravan vankilassa, että Kiskon ohjelman on kokonaisuudessaan suorittanut kymmenkunta vankia. Tietoon ei ollut tullut kertomusvuoden lokakuun loppuun mennessä, että kukaan näistä ohjelman läpikäyneistä olisi palannut vankilaan. Rikosseuraamusviraston terveydenhuollon nykytilaa ja kehittämistarpeita selvittämään asettama työryhmä, joka antoi mietintönsä 31.12.2002 ehdottaa muun muassa, että päihdeongelmaisille tulisi etsiä erilaisia vaihtoehtoja laitossijoituspaikoiksi.

Engelmana tuli myös esiin vankiloiden omien terveydenhuoltopalvelujen nykyinen osittainen riittämättömyys ja vankien erityissairaanhoidokustannusten jako kunnilta vankiloiden vastuulle. Yleistä huolta tuotiin esiin siitä, että yksittäisen vangin erityissairaanhoidon kustannukset saattoivat kuluttaa kerralla vankilan koko terveydenhoitomäärärahat. Vankien odotusaikoja lääkärin vastaanotolle pidettiin pitkinä, mutta terveyspalvelujen katsottiin vastaavan yleisiä terveyspalveluja.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 103 vankia. Määrä kasvoi tuntuvasti edellisestä vuodesta (60). Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Vankien esille ottamat asiat koskivat pääosin samoja ongelmia kuin kanteluissa yleensä. Keskusteluissa useat vangit kuitenkin arvostelivat laitosten olosuhteita virtsatestien yhteydessä. Monet pitivät kohtuuttomana kahden tunnin aikarajaa testin antamiselle. Tarkastusten yhteydessä AOA kävikin tutustumassa testin antotiloihin, jotka eivät kaikilta osin täyttäneet hienotunteisuuden vaatimuksia. Muun muassa osassa testaustiloista vanki saattoi nähdä suoraan toimitusta valvovan henkilön. Eräissä vankiloissa on testaushuoneeseen rakennettu peiliseinä, jonka on todettu auttavan näytteen antamista.

Tarkastusten yhteydessä AOA on myös keskustellut paitsi laitoksen johdon myös henkilöstön edustajien kanssa. Henkilöstö piti ongelmallisena vankien määrän kasvua, koska valvontahenkilökunnan määrää oli lamavuosina supistettu ja se on mitoitettu alhaisen vankimäärän mukaan. Henkilöstön puutteen kerrottiin vaikeuttavan paitsi valvontaa myös toimintojen järjestämisestä lisääntyvälle vankimäärälle. Valvontahenkilökunnan ajoittaisen puuttumisen

esimerkiksi työpisteestä kerrottiin aiheuttavan paineita vankien kanssa työskenteleville. Henkilökuntaan kohdistuneiden, lähinnä suullisten uhkailujen koettiin myös lisääntyneen eri vankiloissa.

Henkilökunnan edustajat kokivat usein turhauttavana sen, että henkilöstön edustajat eivät saaneet riittävän aikaisin tutustua yhteistoimintamenettelyssä esille otettaviin asioihin. Keskusteluissa kuitenkin ilmeni, että usein kyse oli asioista, joissa laitoksella ei muutoinkaan ollut aikaa valmistautua riittävästi.

Lausuntoja

VANKILAAN TOIMITTAMISTYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto pyysi apulaisoikeusasiamieheltä lausuntoa Vankilaan toimittamistyöryhmän mietinnöstä.

AOA Rautio totesi lausunnossaan seuraavan.

Mietintö sisältää ehdotuksen pakkokeinolain 1 luvun 26 §:n muuttamisesta. Lisäksi työryhmä ehdottaa muutoksia vankeusrangaistuskomitean mietintöön (KM 6:2001) sisältyneeseen ehdotukseen vankeuslain täytäntöönpanon lykkäämistä koskeviin säännöksiin. Mietinnössä ehdotetaan työs tuomioistuimelle asetettavaksi velvoite vangita henkilö, joka on tuomittu ehdotuksesta tarkemmin ilmevän pituiseen ehdottomaan vankeusrangaistukseen tai sitä lievempään, mutta on syytä epäillä tuomitun lähtevän pakoon tai muuten karttavan täytäntöönpanoa.

AOA piti vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aloittamista viipymättä rangaistuksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi sinänsä sekä tuomitun että yhteiskunnan kannalta tavoiteltavana. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa on kuitenkin voitava lykätä, jos siihen on riittävästi perusteita tuomitun terveydentilan tai muun tärkeän syyn vuoksi. Mietinnössä esitettyjen perustelujen valossa jäikin AOA:n mielestä kysymään, johtuvatko nykykäytännön ongelmat enemmänkin ajattelelmattomasta käytännöstä eräissä tapauksissa kuin säädösten liiallisesta väljyydestä.

Työryhmän ehdotuksesta ns. sosiaalisilla perusteilla myönnettävän lykkäyksen enimmäismäärän lyhentämisestä AOA:lla ei ollut huomautettavaa. Hän piti kuitenkin tärkeänä sitä, että enimmäismäärä ei ole ehdoton. Työryhmän ehdotus vapausrangaistusten täytäntöönpanon lykkäystoimivallan säilyttämisestä edelleen ulosottoviranomaisille poikkesi vankeusrangaistuskomitean (KM 6:2001) ja Ulosotto 2000 -toimikunnan (1998:2) mietinnöissä esitetystä linjauksesta. Koska sekä ehdotuksen että edellä mainittujen mietintöjen linjauksien tueksi on esitetty varteenotettavia perusteluja edellytti asia AOA:n mielestä vielä tarkempaa selvitystä.

Ehdotettu valitusmahdollisuus ulosottomiehen lykkäyspäätöksestä täyttäisi AOA:n mielestä perustuslain 21 §:n edellytykset. Sen sijaan ehdotettu rajoitus lykkäyshakemuksen vaikutuksesta tuomion täytäntöönpanokelpoisuuteen voi ainakin joissain tilanteissa olla kohtuuton jatkolyykkäyksen hakijan kannalta.

AOA piti tärkeänä työryhmän ehdotusta siitä, että ulosottoviranomaisten oikeudesta saada virka-apua poliisilta säädetään laissa. Sen sijaan hän suhtautui jossakin määrin varauksellisesti ehdotukseen kiinniotto-oikeuden antamisesta ulosottomiehelle.

AOA Raution kirje oikeusministeriölle 25.9.2002, dnro 1888/5/02

Ratkaisuja

HOITO-OHJEIDEN ANTAMINEN JA APULAI SOIKEUSASIAMIEHELLE ANNETTAVA SELVITYS

Kantelijaa arvosteli Helsingin vankilan ylilääkärin antamaa määräystä lääkityksen keskeyttämisestä ja ylilääkärin käytöstä vastaanotolla.

Ylilääkäri kiisti kantelussa esitetyt väitteet lääkityksen keskeyttämisestä. Kantelijan väitteet olivat ylilääkärin mukaan perättömiä ja totuudenvastaisia. Hän myös kiisti uhkailleensa tai edes tavanneensa potilasta kyseessä olevana aikana. Ylilääkäri viittasi myös vankeinhoitolaitoksen (=nykyään Rikosseuraamusvirasto) terveydenhuollon kirjantutkimukseen, jonka mukaan hän ei ollut potilasta tavannut.

Lisäselvityksessä hän vielä totesi, että hän ei ainakaan muista tavanneensa kantelijaa. Joka tapauksessa hän kiisti uhanneensa kantelijaa.

AOA Rautio totesi vastauksessaan mm. seuraavan.

Riittävän luotettavaa kuvaa sen tueksi, että ylilääkäri todella olisi tarkoittanut lopettaa kantelijan lääkityksen, ei potilasasiakirjamerkintöjen perusteella voitu muodostaa. Siihen nähden AOA katsoi väitteen tältä osin jääneen näyttämättä toteen. AOA katsoi kuitenkin selvitetyn, että suihkeena annettava lääkitys oli tapahtuma-aikaan ollut keskeytyneenä, johon keskeytykseen olivat olleet osasyynä ylilääkärin epätasälliset, suulliset lääkitysohjeet.

AOA kiinnitti ylilääkärin huomiota siihen, että lääkitystä koskevat ohjeet ja määräykset tulee antaa riittävän täsmällisesti siten, ettei jää epätietoisuutta ohjeiden tarkoituksesta.

Väitteet potilaskäynnistä ja ylilääkärin väitetystä vangin uhkaamisesta jäivät näyttämättä. Vaikka vahvoja perusteita oli AOA:n mielestä esitetty sen tueksi, että kantelija olisi ollut ylilääkärin vastaanotolla mainittuna päivänä. Siitä sinänsä, kävikö kantelija ylilääkärin vastaanotolla, ei toisaalta myöskään voitu AOA:n mukaan tehdä johtopäätöksiä väitetyt uhkaamisen tapahtumisesta. Ylilääkäri oli ehdottomasti kiistänyt uhanneensa tai painostaneensa kantelijaa kirjoituksessa tarkoitettulla tavalla. Selvityksestä ei ole tullut esiin muutakaan väitettä tukevaa.

Ylilääkäri oli ensimmäisessä selvityksessään yleisesti kiistänyt kaikki häntä vastaan kantelussa esitetyt väitteet, katsoen niiden olevan perusteettomia. Muun muassa uhkaamista koskevassa asiassa ylilääkäri oli viitannut oheistamaansa kirjalliseen selvitykseen, josta hänen mukaansa ilmeni, että hän ei olisi kantelijaa edes tavannut mainittuna ajankohtana. Kuitenkin saman selvityksen seuraavalta sivulta ilmeni kantelijan käyneen hänen vastaanotollaan kyseisenä päivänä. Tämän seikan ristiriitaisuuden antamaansa ylimalkaiseen selvitykseen ylilääkäri olisi AOA:n mielestä havainnut tutustuessaan huolellisesti käytettävissään olevaan materiaaliin.

AOA kiinnitti ylilääkärin huomiota huolellisuuteen ja täsmällisyyteen annettaessa selvitystä oikeusasiamiehelle.

AOA Raution päätös 11.11.2002, dnro 2627/4/01

VANGIN JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTAELIMEN VÄLINEN KIRJEENVAIHTO

Kantelija arvosteli sitä, että Sukevan vankilassa oli avattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta kantelijalle lähetettyjä kirjeitä, vaikka tällaiset kirjeet olisi lain mukaan pitänyt toimittaa hänelle avaamattomana.

AOA Rautio totesi vastauksessaan mm. seuraavan.

Saadussa selvityksessä myönnettiin, että vanhempi vartija avasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vangille lähettämän kirjeen. AOA katsoi vanhemman vartijan kirjeen avatessaan toimineen lainvastaisesti. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että kirjeen avaaminen oli selvityksen perusteella tapahtunut epähuomiossa. Vanhempi vartija ei selvityksensä mukaan myöskään luenut kirjettä ja kirjeen avaamisesta ilmoitettiin välittömästi sekä vangille että vartijan esimiehelle.

Lähetetyn kirjeen avaaminen oli AOA:n käytettävissä olleen selvityksen perusteella johtunut lähinnä inhimillisestä erehdyksestä. Kun Sukevan vankilan johtaja oli jo muistuttanut kirjeenvaihtoa tarkastavia virkamiehiä kirjeiden tarkastamista koskevista säännöksistä, AOA:lla ei laillisuusvalvojana ollut syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti vanhemman vartijan huomiota huolellisuuteen vangille tulevan postin käsittelyssä.

AOA Raution kirje 9.12.2002, dnro 1750/4/02

OLESKELUKIELTOA VANKILAN ALUEELLA KOSKEVA OHJE

Kantelijat pyysivät eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin keskusvankilan (entisen) johtajan ja vartiopäällikön valvontahenkilökunnalle antaman ohjeen lainmukaisuuden. Ohjeen mukaan kantelijoita ei saanut päästää vankilaan sisälle ilman johtajan tai vartiopäällikön lupaa. Lisäksi heitä oli kehotettava poistumaan vankilan alueelta sieltä tavattaessa.

Selvityksen mukaan vankilan johtaja oli tehnyt päätöksen poliisilain nojalla annetun sisäasiainministeriön, oike-

astaan lääninhallituksen, liikkumista vankilan alueella rajoittavan päätöksen perusteella. Johtajan henkilökunnalle antaman ohjeen syynä oli kantelijoiden pidättäminen vantroimituksesta.

AOA Rautio totesi vastauksessaan mm. seuraavan.

Perustuslaissa on turvattu liikkumisvapaus. Säännös ei sisällä rajoituslauseketta. Siitä huolimatta liikkumisvapautta ei ole tarkoitettu ehdottomaksi oikeudeksi. Liikkumisvapautta voidaan rajoittaa, mutta vain yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan. Rajoituksen tulee perustua lakiin ja sen on oltava tarkkarajainen sekä riittävän täsmällisesti määriteltä. Lisäksi sen tulee olla hyväksyttävä ja suhteellisuusvaatimuksen mukainen eli välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Sisäasiainministeriö (aiemmin lääninhallitus) voi rajoittaa liikkumista määrättyllä alueella poliisilaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Näytti kuitenkin siltä, että tällaisia ministeriön antamia rajoitusmääräyksiä ei ollut kantelussa tarkoitettuna aikana annettu. Tosiasiallisesti päätöksen perusteena lieene ollut lääninhallituksen aikaisemman poliisilain voimassa ollessa antama päätös ”asiaton oleskelu vankila-alueella kielletty”. Toimivaltuuden taustalla ollut poliisilaki oli kuitenkin kumottu 1.10.1995. Lain kumoamisen on vakiintuneesti tulkittu merkitsevän myös sitä, että lain nojalla annetut mahdolliset ministeriöiden määräykset samalla kumoutuvat, jollei laissa erikseen säädetä niiden voimassa olosta. Sisäasiainministeriön uuden poliisilain nojalla antamat uudet liikkumista koskevat rajoitukset tulivat voimaan vasta 1.4.1999. Siihen nähden AOA katsoi, että vankilan alueella liikkumista rajoittava lääninhallituksen aikaisemman poliisilain nojalla antama määräys on kumottu samalla, kun sen perustana ollut poliisilaki kumottiin.

Johtajan toimivaltaa arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon myös vankeinhoitoasetuksen 50 §:n säännös, jonka mukaan rangaistuslaitokseen ei saa päästää ketään ilman asianmukaista lupaa ja joka oikeuttaa asettamaan henkilöiden liikkumista vankilan alueella rajoittavia ehtoja. Vankeinhoitoa koskevien asetustasoisien rajoitussäännösten osalta on perusoikeusudistuksen jälkeen useilta osin katsottu, että ne eivät sädöstasoltaan vastaa perustuslaissa edellytettyä. AOA:n mielestä myös puheena olevan säännöksen voitiin todeta olevan sädöstasoltaan ristiriidassa perustuslain kanssa. Tässä yhteydessä

oli kuitenkin huomattava myös se, että puheena olevien liikkumista vankilan alueella rajoittavien säännösten tar-koitusperät olivat AOA:n mielestä sinänsä hyväksyttäviä eikä säännöksessä tarkoitettu puuttuminen liikkumisva-pauteen ollut merkittävä.

AOA ei nähnyt periaatteellista estettä (säädöstaso-ongel-maa lukuun ottamatta) sille, että vankilan johtaja asettaa rajoituksia vankilaan päästämisestä. Johtajan ohje oli kui-tenkin AOA:n käsityksen mukaan sisällöltään liian ehdo-ton siltä osin, kun siinä ehdotta käsketään henkilökuntaa kehittamaan kantelijoita poistumaan alueelta sieltä ta-vattaessa.

AOA Raution päätös 18.6.2002, dnro 1695/4/00

POISTUMISLUPAPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Konnunsuon vankilan apulaisjohta-jan poistumislupa-asiaassa antaman kielteisen päätök-sen perusteluita. Kantelijan hakemus perustui sekä tärke-ään syyhyn että rangaistusajan pituuteen. Apulaisjohtaja perusteli kielteisistä päätöksistään vain tärkeän syyn riittämät-tömyydellä.

Rikosseuraamusvirasto katsoi lausunnossaan, että ano-mukseen tehtyä päätöstä ei ollut perusteltu asianmu-kaisesti. Päätöksessä olisi tullut ottaa kantaa kantelijan lu-paehtojen noudattamisen todennäköisyyteen ja siinä olisi tullut ilmetä, millä perusteilla sitä ei pidetty riittävän to-dennäköisenä. Koska poistumislupaa oli anottu myös tär-keän syyn perusteella, olisi ollut asianmukaista, että pää-töksessä olisi otettu kantaa myös anotun syyn tärkeyden riittämättömyyteen saatetun poistumisluvan myöntämi-selle.

AOA yhtyi Rikosseuraamusviraston lausunnossaan esit-tämään näkemykseen poistumislupa-anomusten perus-telemisestä ja kiinnitti vastaisen varalle apulaisjohtajan huomiota poistumislupa-päätösten asianmukaiseen pe-rusteleamiseen.

AOA Raution kirje 7.11.2002, dnro 1274/4/01

VIRKAMIEHEN KÄYTTÄYTYMINEN

Kantelija arvosteli Pyhäselän vankilan päivystävän yli-vartijan käytöstä. Ylivartija oli kuultuaan vangin sairaan-hoitajalle käytävällä esittämän pyynnön ”Hoitaja, anna lää-kettä, päätä särkee” tokaissut siihen, että ”kohta särkee enemmän”. Selvityksessään ylivartija toi esiin, että tokai-su oli ollut spontaani eikä pahansuopa. Se oli lisäksi joh-tunut siitä, että sairaanhoitaja oli ollut poistumassa van-kilasta.

AOA Rautio piti ylivartijan lausahdusta, sen spontaanisuu-desta huolimatta, vankilaolosuhteisiin sopimattomana. Hän kiinnitti ylivartijan huomiota asianmukaiseen sanan-valintaan vankien kanssa keskusteltaessa.

AOA Raution kirje 20.11.2002, dnro 2190/4/02

VIRKAPUKUUN KUULUVAN NIMIKILVEN KÄYTTÄMINEN

Kantelija arvosteli Pyhäselän vankilan vartijoita siitä, että suurimmalta osalta puutui virkapuvusta nimikyltti.

Selvityksen mukaan uudessa vankeinhoitolaitoksen virka-puvussa on ommeltuna vartijan virkanimike ja nimi. Kai-killa vankilan tilapäisillä vartijoilla ei vielä ollut uutta virka-pukua, joten heillä oli edelleen käytössä vanhanmallinen nimikilpi.

AOA Raution mukaan oli tärkeää sekä laitoksissa työsken-televien että vankeusrangaistusta suorittavien oikeustur-van kannalta, että virkamiehet voidaan vaivatta tunnistaa ja yksilöidä. Tästä syystä myös nimikilpien käyttö oli tär-keää ja vankilan johdon tuli tarvittaessa kiinnittää siihen henkilökunnan huomiota.

AOA Raution kirje 19.9.2002, dnro 2104/4/02

Eräässä toisessa päätöksessään AOA Rautio katsoi Turun vankilan vartijan menetelleen virheellisesti, kun hän ei il-moitannut vangille nimeään, vaikka tämä sitä häneltä tie-dusteli virkatehtävän yhteydessä. Vartijalla ei ollut myös-kään asianmukaista nimikilpeä virkapuvussaan.

AOA Raution päätös 2.5.2002, dnro 1613/4/00

TUTKINTAVANGIN ULKOILU JA VIRALLISMÄÄRÄYSTEN SAATAVUUS

AOA Rautio kiinnitti Lahden poliisivankilan huomiota siihen, että tutkintavankeudesta annetussa laissa säädetty velvollisuus varata tutkintavangille mahdollisuus päivittäiseen ulkoiluun koskee myös poliisivankilaa.

Lahden poliisivankilan ilmoitustaululla säilytettiin tutkintavankia ja pidätettyä koskevia virallismääräyksiä, joihin säilössä olevat saivat tutustua ja pyynnöstä viedä selliinsä. AOA piti käytäntöä sinänsä riittävänä. Hän totesi kuitenkin pitävänsä suositeltavana ja hyvän hallinnon edellyttämänä sitä, että pidätetyille tai vangitulle myös mainitaan julkaisujen olemassa olosta ja erityisesti siitä, että hänellä on oikeus tutustua niihin.

AOA Raution päätös 10.6.2002, dnro 1694/4/01

POLIISI

Yleiskatsaus

Kertomusvuonna poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuului kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA Rautiolle. Myös OA Paunio ratkaisi yksittäisiä poliisia koskevia kanteluja. Poliisiasioiden pääesittelijä kertomusvuonna oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

POLIISIIN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna ratkaistiin 427 poliisin toiminnasta tehtyä kantelua eli enemmän kuin koskaan aiemmin; esim. 2001 ratkaisuja oli 320. Poliisikanteluiden määrä on viime vuosina vaihdellut 300–400 välillä. Lisäksi jonkin verran poliisia koskevia kanteluväitteitä ratkaistaan erityisesti syyttäjiin tai tuomioistuimiin pääasiassa kohdistuneiden (ja tämän vuoksi niihin ryhmiin tilastoitujen) kanteluiden yhteydessä. On vaikeaa yhden vuoden perusteella arvioida, mikä on – yleisen kantelujen määrän nousun lisäksi – mahdollisesti syynä tähän kasvuun vai onko kysymys satunnaisesta vaihtelusta. 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 näyttäivät tilastojen mukaan myös joltavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtavia ratkaisuja oli 79 (18,5 %), joista kolme oli huomautuksia. Näistä luvuista ei kuitenkaan voida esittää pitkälle meneviä arvioita poliisitoiminnan yleisestä tasosta. Luvut

ovat tällaiseen tarkasteluun liian pieniä ja aineisto valikoitunutta. 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.

Näyttää siltä, että yleensä väitteet poliisin vakavista väärinkäytöksistä, esim. suoranaisestä pahoinpitelystä, paljolti ohjautuvat suoraan normaaliin esitutkintaan, koska tällaisia tapauksia esiintyy varsin harvoin kanteluissa. On ajateltavissa, että kansalaiset räikeiksi kokemissaan tapauksissa tekevät suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimitaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta.

Valtaosa poliisiin kohdistuneista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Tyypillisiä poliisikanteluja 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 toimituttaa uuden esitutkinnan tai siirtää sen paikallispoliisista keskusrikospoliisille. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää esitutkinnan toimitamista tai muutoin määrätä esitutkinnasta vain valvontavaltansa kuuluvissa asioissa, joten yksityishenkilön tekemäsi väitety rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi päättää. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Ei ole myöskään harvinaista, että kantelijat arvostelevat poliisin käyttymistä tai puolueelliseksi koettua menettelyä.

Edellä kuvatunlaiset kantelut olivat yleisiä myös kertomusvuonna. Esimerkiksi esitutkinnan viivästymisiä tuli esiin viime vuonnakin. Useissa tapauksissa oikeusasiamiestä lähestyivät kansalaiset, jotka olivat epätietoisia asiansa kohtalosta, jolloin kävi ilmi, ettei poliisi ollut antanut tietoa esim. päätöksestään lopettaa esitutkinta. Useamman kerran olivat esillä myös erilaisten pakkokeinojen käyttö, esimerkiksi kiinniottojen kesto ja niistä ilmoittaminen. AOA korosti useissa ratkaisuissa, että vapaudenmenetyksen tulisi olla mahdollisimman lyhyt ja yön yli putkassa pitäminen ei aina ole tarpeen. Samoin säilöönnotosta ei aina ollut ilmoitettu (esim. omaisille), vaikka se olisi aivan ilmeisesti voinut tapahtua poliisin toimintaa haittaamatta.

Kanteluasioiden ja omina aloitteina tutkittujen asioiden (joita ratkaistiin kertomusvuonna yhdeksän; näistä seitsemän koski telepakkokeinoja, ks. s. 60–61) lisäksi poliisiin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan kuuluvat tarkastukset. Niitä toimitetaan erityisesti kihlakuntien poliisilaitoksilla.

Tarkastukset eivät ole yllätysluontoisia vaan etukäteen valmisteltuja siten, että poliisilaitokselta hankitaan asiakirjamateriaalia: esimerkiksi selvityksiä kiinnitoista ja pidätyksistä sekä muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista, selvityksiä telepakkokeinojen käytöstä jne. Tämän aineiston pohjalta tarkastuksella selvitetään tapauksia tarpeen mukaan tarkemmin. Tarkastushavainnot voivat johtaa esimerkiksi siihen, että asia otetaan tutkittavaksi omana aloitteena (esim. jäljempänä selostettu päätös esitutkintojen kestosta dnro 494/2/01 s. 104). Tarkastustoiminta ja kantelujen tutkiminen tukevat toisiaan: kantelujen perusteella voidaan suunnata tarkastustoimintaa ja tarkastuksilla puolestaan saadaan kantelujen ratkaisemisen ja yleisemminkin laillisuusvalvonnan kannalta hyödyllistä tietoa poliisitoiminnasta.

Poliisitoiminnan tarkastuksissa on pyritty toteuttamaan painopistejajattelua. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeäksi. On myös pyritty keskitymään 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.

Poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat ns. telepakkokeinot ja peitetoiminta. Näistä ks. erillisen jakso s. 58–66.

HALLINNONALAN OIKEUSTILASTA

Poliisin toimintaympäristö muuttuu koko ajan yhä kansainvälisemmäksi. Myös laillisuusvalvonta joutuu tämän vuoksi aivan uudenlaisten tilanteiden eteen: miten esimerkiksi valvotaan ulkomaalaisen poliisimiehen peitetoimintaa Suomessa. Poliisia koskevaa lainsäädäntöä on ylipäätään viime vuosina uudistettu varsin laajasti ja poliisille on annettu käyttöön periaatteellisesti merkittäviä

uusia keinoja, viimeisimpänä valeostot ja peitetoiminta. Uuden lainsäädännön soveltamiskäytännön vakiintuminen vie aikansa ja tässä myös laillisuusvalvonnalla on oma roolinsa.

Varsin laajaa esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistamista koskeva hallituksen esitys (AOA Raution lausunnosta jäljempänä) annettiin eduskunnalle keväällä 2002. Sen sijaan apulaisoikeusasiamiesten jo vuosien ajan tarpeellisenä pitämä poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien laintasoisten säännösten kehittäminen (lausunto ns. putkalakiehdotuksesta ks. OA:n kertomus 2001 s. 123) 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. Tältä osin ei ole täysin selvää se, mihin asti oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu yksityisten turvallisuuspalveluiden toimintaan, jota toki poliisi valvoo.

LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVIA KANNANOTTOJA

AOA Rautiota kuultiin eri valiokunnissa esitutkinta- ja pakkokeinolain muutosesityksestä (HE 52/2002). Tällöin hän totesi esityksen jättävän toivomisen varaa siltä osin, että siinä ei arvioida esitutkinta- ja pakkokeinolakia ja niiden muutostarpeita kokonaisuudessaan. Esitutkintalain esitettyjen muutosten osalta AOA ei nähnyt suuria periaatteellisia ongelmia. Tosin hän kiinnitti huomiota esitutkinnan keskeyttämisen säätelemättömyyteen, avustajan valintaoikeutta rajoittavien säännösten ongelmiin ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen esitutkinnassa.

Pakkokeinolain osalta esityksessä oli useita tärkeitä ja periaatteellisia muutoksia, joista osaan AOA katsoi liittyvän merkittäviä ongelmia.

Ensinnäkin useiden pakkokeinojen (esim. pidättäminen, kotietsintä, hukkaamiskiello, vakuustakavarikko) osalta ehdotettiin niiden käytön näyttökynnyksen alentamista. AOA piti perusoikeuksiin puuttuvien pakkokeinojen käyttöky-

nysten madaltamista ongelmallisena varsinkin, kun perustelut eivät yleisesti olleet erityisen vakuuttavia. Laillisuusvalvonnassa on tullut esiin, että nykyisiinkään edellytyksiin ei läheskään aina kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Esimerkiksi näyttökynnys ”syytä epäillä” voidaan helposti mieltää vain abstraktiksi epäluuloksi, kun taas jos toimenpiteeseen vaaditaan ”todennäköisiä syitä”, niin tällöin jo luonnostaan nousee vaatimus ainakin jonkinlaisesta konkreettisesta tosiseikasta epäilyn perusteena.

Kaikkein ongelmallisimmat ehdotukset koskivat pakkokeinoina 5a lukua (ns. salaiset pakkokeinot). AOA piti telekuunteluun oikeuttavien rikosnimikkeiden laajentamista ”erityisen törkeisiin” törkeisiin talousrikoksiin ongelmallisena. Hyvin merkittävänä AOA piti ehdotettua mahdollisuutta tekniseen kuunteluun kotirauhan piirissä (ns. kotikuuntelu). Jos painavat rikostutkinnalliset syyt vaativat tällaisen keinon käyttöönottoa, pitäisi sen kriteerien olla tiukat ja mahdollisimman selkeät. Näin ei AOA:n mukaan esityksessä ollut. Hän korosti, että kysymys on paitsi rikoksesta epäillyn myös hänen lähipiirinsä (ystävät, sukulaiset) kotirauhasta. Kuuntelulaitteen asentamisen (ja poistamisen) aiheuttamia ongelmia ei esityksessä ollut pohdittu. AOA totesi myös, että kotikuunteluun ehdotettu julkisen asiamiehen järjestelmä oli telekuuntelun osalta aikanaan hylätty ja samat epäilyt järjestelyn tehostomuudesta voidaan esittää nytkin. Toisaalta, jos se nyt katsotaan aiheelliseksi kotikuuntelussa niin AOA:n mukaan tulisi harkita sen laajentamista telekuunteluun. Hän katsoi periaatteellisesti erityisesti telekuuntelun osalta arveluttavaksi, että tutkinnanjohtajalle esitettiin oikeutta aloittaa (24 tunniksi) pakkokeinon käyttö kiiretapauksissa ilman tuomioistuimen lupaa. AOA piti parempana ratkaisuna kehittää tuomioistuinten päivystysjärjestelyjä.

Muista lausuntoasioista mainittakoon lausunto ns. järjestyslaiksi (HE 20/2002). AOA Rautio piti ehdotuksen tavoitetta korvata kunnalliset järjestyssäännöt yhtenäisellä valtakunnallisella lailla sinänsä perusteltuna. Hän piti kuitenkin ehdotusta paikoin liian kasuistisena ja ehdottomana. Periaatteellisesti ja perustuslainkin kannalta ongelmallisena AOA piti järjestyksenvalvojien tehtävien laajentamista osittain päällekkäiseksi poliisin kanssa. Häntä huolestutti myös se, kuinka tehokkaasti järjestyksenvalvojen toimintaa tosiasiasa kyetään valvomaan.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna tarkastettiin sisäasiainministeriön poliisiosasto ja kuusi pientä/keskikokoista poliisilaitosta. Poliisiosaston tarkastuksella keskusteltiin poliisitoiminnan nykytilasta ja tavoitteista. Poliisin ylijohtoa huolestutti resurssien riittävyys. Poliisin näkyvyys ei ole toivotulla tasolla ja esitutkinta-ajat ovat pitenevässä. Ylijohdo asetannut rikostutkinnan tilaa selvittävän työryhmän. Sen helmikuussa 2003 annetun loppuraportin mukaan poliisi ei ole kaikilta osin pystynyt vastaamaan toimintaympäristön vaatimuksiin. Rikoslakirikosten määrä on kaksinkertaistunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana ja samanaikaisesti rikosten selvitystaso on laskenut ja tutkinta-ajat pidentyneet. Erityisesti omaisuusrikosten tutkinta on kärsinyt: selvitysprosentti oli 46,9 vuonna 1980 ja 28,2 vuonna 2001. Toisaalta vakavien rikosten selvitystaso on raportin mukaan säilynyt hyvänä. Selvityshankkeen loppuraporttiin voi tutustua osoitteessa: <http://www.intermin.fi/julkaisu/rikostutkinnantila2003>. Lisäksi ylijohdon kanssa keskusteltiin mm. organisaation kehittämisestä (esim. poliisilaitosten määrän vähentämisestä) ja poliisin sisäisestä valvonnasta, jonka tärkeyttä AOA Rautio korosti.

Paikallispoliisissa oltiin samoin hyvin huolestuneita siitä, että resurssointi ei vastaa lisääntyviä tehtäviä ja toimintaympäristön jatkuva muutosta. Tutkinta-ajat olivat käytännössä kaikissa tarkastetuissa laitoksissa pitenevässä ja esimerkiksi Orimattilassa selvienkin juttujen tutkinta-ajat olivat varsin pitkiä eikä ns. pimeitä juttuja juuri ehditä tutkia. Sodankylässä erityispiirteenä olivat useat poliisimiesten virasta pidättämiset, joista tarkastuksella keskusteltiin. AOA Rautio otti omana aloitteena tutkittavakseen, kuinka poliisilaitoksen valmius joutuisaan esitutkintaan oli tässä tilanteessa varmistettu. Asian tutkinta on kesken. Muidenkin poliisilaitosten (pl. Kittilä) osalta katsottiin olevan syytä seurata vanhimpien esitutkintojen valmistumista, vaikka ei ollutkaan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Yhteistyö eri viranomaisten kanssa toimii poliisin näkökulmasta hyvin ja esimerkiksi sosiaaliviranomaisten kanssa oli aktiivisesti kehitetty uusia paikallisia toimintamalleja. Tarkastuksilla oli esillä myös rikostorjunta ja kunnalliset turvallisuussuunnitelmat, joita on laadittu yhdessä kuntien kanssa – tosin näiden kiinnostus asiaan oli poliisin mukaan varsin vaihtelevaa.

Kaikilla tarkastuksilla keskusteltiin päätösten perusteluista ja esim. vapaudenmenetysten kirjaamisesta. Jo pistokokeissakin löytyi varsin vaihtelevia käytäntöjä ja puutteita. Säilöönottojen osalta keskusteltiin myös siitä, että vapaaksi päästäminen näyttää tapahtuvan varsin kaavamaisesti, vaikka aina ei varmaankaan olisi välttämätöntä pitää henkilöä putkassa ”yön yli”. Kittilässä ja Sodankylässä tuli ilmi, että säilöön otetut joutuvat joskus olemaan putkassa täysin valvonnatta, kun poliisilaitoksen ainoa partio joutuu lähtemään muihin tehtäviin. AOA Rautio piti tilannetta ongelmallisena ja pyysi sisäasiainministeriön poliisiosastolta selvitystä ja kannanottoa koko maan tilanteesta. Asian tutkinta on kesken.

Edellä mainitun lisäksi tarkastuksilla käsiteltiin erityisesti poliisipalveluiden saatavuutta kihlakuntien eri osissa ja telepakkokeinoja. Viimeksi mainitusta ks. tarkemmin s. 58.

POLIISIHALLINNON TARKASTUKSET 2002

Sisäasiainministeriön poliisiosasto	14.5.2002
Kittilän kihlakunnan poliisilaitos	23.9.2002
Sodankylän kihlakunnan poliisilaitos	24.9.2002
Orimattilan kihlakunnan poliisilaitos	23.10.2002
Riihimäen kihlakunnan poliisilaitos	5.11.2002
Varkauden seudun kihlakunnan poliisilaitos	18.11.2002
Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitos	19.11.2002

Tässä yhteydessä voidaan mainita myös Lapin hätäkeskuksen tarkastus 23.9.2002. AOA Rautio tutustui uuteen hälytysjärjestelmään ja mm. hätäkeskuksen ja poliisin yhteistyöhön.

Ratkaisuja

PESÄPALLON NS. SOPUPELIJUPAKAN ESITUTKINTA

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toimitti esitutinnan asiassa, jossa epäiltiin kesällä 1998 pelattujen viiden pesäpallo-ottelun tuloksia vilpillisesti järjestetyiksi vedonlyöntivoittojen saamiseksi. Ottelut olivat Oy Veikkaus Ab:n järjestämän pitkäveden kohteina ja niissä oli mukana yhteensä kahdeksan joukkuetta. Asiaa tutkittiin törkeänä petoksena ja esitutkinnassa kuultiin syylliseksi epäiltyinä 561 henkilöä, joista pidätettynä oli 49 ja kiinniotettuna 25 henkilöä. Esitutkinta valmistui kesäkuussa 1999. Syyttäjä nosti ensi vaiheessa syytteet 21 henkilöä vastaan. Vantaan kärjäoikeus tuomitsi syytetyt yhtä lukuun ottamatta ehdollisiin vankeusrangaistuksiin tai sakkoihin. Helsingin hovioikeus piti helmikuussa 2003 antamassaan tuomiossa kärjäoikeuden ratkaisun pääosin voimassa.

Esitutkinnasta tehtiin oikeusasiamiehelle kolme varsin laajaa kantelua. Kesäkuussa 1999 poliisin toiminnasta kanteli kuusi Kankaanpään Mailan joukkueen jäsentä, lokakuussa 1999 kymmenen Oulun Lipon joukkueen jäsentä (ja yhden pelaajan vaimo) ja marraskuussa 1999 kymmenen Seinäjoen Maila-Jussien joukkueen jäsentä. Kantelijoiden mukaan heitä oli mm. kuulusteluissa painostettu ja pidetty tarpeettoman pitkään pidätettyinä sekä uhattu vangitsemisella. Lisäksi heitä oli kuulusteltu myöhäisiin aikoihin eikä heidän ruokailumahdollisuksiaan ollut aina turvattu.

Jutun tutkinnanjohtaja ja tutkijat kiistivät kantelijoiden väitteet, joista suurimmalle osalle ei löytynytäkään näyttöä. Kanteluja tutkittaessa kävi kuitenkin ilmi seikkoja, joiden perusteella AOA Rautio määräsi toimitettavaksi esitutkinnan Kankaanpään Mailan ex-kapteenin yhden kuulustelun tapahtumien osalta. Esitutkinnan perusteella AOA katsoi selvitetyn, että vanhempi rikoskonstaapeli oli tahallaan rikkonut esitutkintalakia, kun hän oli kuulustelutilaisuudessa totuudenvastaisesti ilmoittanut ex-kapteenille, että Kankaanpään tuolloinen joukkueenjohtaja olisi jo tunnustanut sopupelit. AOA katsoi vanhemman rikoskonstaapelin menettelyllään syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen. AOA piti riittävänä seuraamuksena sitä, että hän antoi vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen vastaisen varalle.

Muilta osin AOA kiinnitti huomiotaan seuraaviin seikkoihin.

Kahden pidätetyn ruokailuväli oli venynyt kohtuutoman pitkiksi. Toinen heistä oli saanut aamupuuron klo 8.30, minkä jälkeen hän sai ruokaa vasta vähän ennen klo 19:ää päättyneen kuulustelunsa jälkeen – poliisivankilan säännöllinen ruokailu oli klo 15, jolloin kuulustelu oli jo alkanut. Toisessa tapauksessa henkilö otettiin kiinni klo 12, minkä jälkeen häntä kuulusteltiin kahdesti ja hän oli läsnä kotietsinnässä. Tämän jälkeen hänet siirrettiin toiselle poliisiasemalle, jossa hän kuulustelun jälkeen sai klo 22 aikaan ruokaa sitä itse pyydettyään. Selvitysten mukaan kumpikaan ei ollut itse pyytänyt kuulustelijaa järjestämään itselleen ruokaa ja muutoinkin kysymys oli huomaamattomuudesta eikä siitä, että pidätettyjä olisi tarkoituksellisesti pidetty nälässä. AOA kiinnitti rikostarkastajan ja vanhemman rikoskonstaapelin huomiota siihen, että poliisilla on oma-aloitteinen velvollisuus huolehtia siitä, että sen huostassa olevat henkilöt saavat säännöllisesti ja riittävästi ravintoa.

Kävi myös ilmi, että kahden kuulustelun osalta oli laiminlyöty merkitä syy kuulustelun toimittamiseen klo 21–06 välisenä aikana. AOA kiinnitti rikostarkastajan ja rikosylikonstaapelin A:n huomiota asiaan.

Eräs pidätetty oli katsonut, että häntä oli estetty hoitamasta työasioitaan. AOA:n mukaan asiassa ei ollut tullut ilmi, että poliisi olisi menetellyt lainvastaisesti. AOA kuitenkin kiinnitti rikostarkastajan ja rikosylikonstaapeli B:n huomiota siihen, että mikäli tutkinnalliset syyt eivät välttämättä muuta vaa-di, tulisi kiinniotetun saada ilmoittaa vapaudenmenetyksensä työnantajalleen, jotta työntekijän poissaolo selittyä ja sen vaikutuksiin voidaan työpaikalla reagoida.

AOA Raution päätökset 11.6.2002, dnrot 1421/4/99, 2258/4/99, 2546/4/99 ja 1235/2/02

VIRALTAPANNUKUN POLIISIMIEHEN UUELLEEN NIMITTÄMINEN

Kantelija oli havainnut sanomalehdessä uutisen, jonka mukaan useista pahoinpitelystä vankeusrangaistukseen tuomittu ja samalla poliisin virasta erotettu henkilö oli otettu takaisin poliisin palvelukseen. Kantelija arvosteli tätä nimitysratkaisua.

Oirimattilan kärjääoikeus tuomitsi toukokuussa 1998 vanhemman konstaapelin syykskuun 1995 ja maaliskuun 1998 välisenä aikana tehdyistä vahingonteosta, 41 pahoinpitelystä ja yhdestä törkeästä pahoinpitelystä yhteiseen 11 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Rangaistuksen koetusaika oli määrätty päättymään 31.12.1999. Pahoinpitelyt olivat kohdistuneet vanhemman konstaapelin tuolloiseen vaimoon. Kärjääoikeus katsoi, että syytetyn menettely osoitti hänet sopimattomaksi toimimaan poliisina ja tuomitsi hänet viralta pantavaksi. Kärjääoikeuden sovelaman lainkohdan mukaan, jos virkamies tuomitaan vankeuteen kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi tahallista rikoksesta, hänet voidaan samalla tuomita viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Tuomio on edellä todetuilta osin lainvoimainen. Vantaan kihlakunnan poliisipäällikkö nimitti 31.1.2000 hänet vanhemman konstaapelin määräaikaan virkasuhteeseen. Hän on täyttänyt poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa säädetyt muodolliset kelpoisuusvaatimukset ko. virkaan.

AOA Rautio totesi päätöksessään mm. seuraavan.

”Muodollisen kelpoisuuden ohella nimitettäväksi aiotun virkamiehen tulee olla myös sopiva virkaansa. Sopivuus kelpoisuusvaatimuksena on sekä sisällöltään että oikeudellisilta perusteiltaan väljä. Sopivuusvaatimus pohjautuu virantäytön tarkoitukseen: virkaan tulee saada henkilö, jolla on riittävät edellytykset virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Luonnollisesti sopivuusvaatimuksen sisältö vaihtelee riippuen siitä, minkälaisesta virasta on kysymys.

Tuomioistuimenkaan tuomitsemaan viraltapanoon ei liity ehdotonta tai tietyn määräajan kestävä virkakelpoisuuden menetystä. Viraltapantukin henkilö voi siis ajan kulumisen ja mahdollisesti muidenkin olosuhteiden muututtua taas tulla kelpoiseksi virkamieheksi. Ratkaisu riippuu kunkin yksittäistapauksen olosuhteista, eikä esimerkiksi yleisiä aikarajoja voida asettaa. Harkinnassa tulee nähdäkseni erityisesti ottaa huomioon viraltapanon johtaneiden rikosten vakavuus ja viran asettamat vaatimukset sen hoitajalle. Joka tapauksessa ei ole toivottavaa, että hallintoviranomainen kovin pian nimittää virkamieheksi henkilön, joka tuomioistuimen päätöksellä on katsoettu ilmeisen sopimattomaksi toimimaan samassa tehtävässä. Tuomioistuimen tuomitsema viraltapano on paitsi ankara rangaistus myös tietynlainen turvaamistoimenpide, eikä tätä ratkaisua tulisi tehdä tyhjäksi kevein perustein.

Poliisin tehtävien luonteesta johtuu, että siihen kohdistetaan korostettuja puolueettomuus- ja nuhteettomuusvaatimuksia. Poliisin tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja poliisia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta onkin nähdäkseni ongelmallista (osin täysin riippumatta, miten ko. virkamies tehtävänsä hoitaa), mikäli näinkin pian lukuisista pahoinpitelyistä ja törkeästä pahoinpitelystä tuomittu henkilö otetaan takaisin poliisin palvelukseen. Tässä tapauksessa viraltapanosta ja rangaistuksen koetusajan päättymisestä oli kulunut vasta niin lyhyt aika, että vanhemman konstaapelin sopivuuden uudelleenarvioinnille ei mielestäni ole ollut esitettävissä kestäviä perusteita, kun otetaan huomioon hänen syykseen luetut rikokset ja niistä tuomittu varsin ankara rangaistus.

Sinänsä poliisipäällikkö näyttää ilmeisesti normaalia tarkemminkin harkinneen hakijan sopivuutta ja useilla hänen esiin tuomillaan seikoilla voidaan sinänsä perustella tehtyä ratkaisua. Katson kuitenkin, etteivät edes asianomaisen poliisimiehen aikaisemmasta nuhteettomasta viranhoidosta ja käyttäytymisestä konfliktitilanteissa saadut tiedot riitä kumoamaan kysymyksessä olevan kaltaisen rikoksen synnyttämää epäilyä hänen poliisitehtäviin sopivuuttaan kohtaan. Mielestäni on selvästi torjuttava se ajatus, että vallitseva poliisipula olisi hyväksyttävä syy poiketa sopivuusvaatimuksesta virkanimityksessä. Tämä seikka ei mitenkään liity viraltapanon henkilön sopivuuteen."

AOA katsoi, ettei nimitysratkaisua voitu pitää sopivuuden harkinnan osalta perustelluna. Poliisipäällikön ei kuitenkaan katsottu käyttäneen harkintavaltansa sillä tavoin virheellisesti, että asia olisi antanut aihetta muuhun kuin, että AOA saattoi käsityksensä poliisipäällikön menettelystä tämän tietoon.

AOA Raution päätös 14.1.2002, dnro 1032/4/00

OLESKELULUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYN LAIMINLYÖNTI JA OIKEUSASIAMIEHEN SELVITYSPYYNTÖÖN VASTAAMATTA JÄTTÄMINEN

Kantelussa arvosteltiin Ahvenanmaan poliisipiirin menettelyä tunisialaisen henkilön oleskelulupaa koskevassa asiassa. Tämä oli 27.7.1998 jättänyt Maarianhami-

nan poliisipiiriin oleskelulupahakemuksen, jota ei useista tiedusteluista ja yhteenotoista huolimatta ollut toimitettu eteenpäin Ulkomaalaisvirastoon. Myöskään syytä asian käsittelyn viivästymiselle ei ollut ilmoitettu.

Poliisimestarilta pyydettiin 24.6.1999 selvitys lupa-asian käsittelyn viivästymisestä sekä siitä, miksi hakijan asioiden tiedusteluihin asian käsittelyvaiheesta ei ollut vastattu.

Kun selvitystä ei määräaikaan mennessä ollut toimitettu, pyysi oikeusasiamies 6.10.1999 päivätyllä kirjeellään uutta pikaista selvitystä asiassa. Tähänkään selvityspyyntöön poliisimestari ei vastannut lainkaan.

Oikeusasiamies pyysi tämän jälkeen 3.4.2000 päivätyllä kirjeellään Ahvenanmaan maakuntahallitusta hankkimaan poliisimestarilta selvityksen kantelusta sekä siitä, miksi aiempiin selvityspyyntöihin ei ollut vastattu. Tähän kolmanteen selvityspyyntöön maakuntahallitus toimitti määräajassa lausunnon ja poliisimestarin 12.4.2000 päivätyn selvityksen.

Poliisimestari on selvityksessään 12.4.2000 kertonut halunneensa varmistautua hakijan avioliiton aitoudesta ennen hakemuksen toimittamista eteenpäin. Suuresta työmäärästä johtuen hän ei ollut tullut ratkaisseeksi asiaa alun perin suunnitellussa ajassa. Hän oli lähettänyt asian eteenpäin vasta asiamiehen kiirehdyttyä sitä.

Poliisimestari ei ole pystynyt esittämään järkevää syytä sille, miksi hän ei ollut vastannut oikeusasiamiehen lähettämiin selvityspyyntöihin. Kun ensimmäinen selvityspyyntö oli saapunut, hän oli ollut lomalla. Lomalta saavuttuaan hän oli todennut oleskelulupa-asian jo ratkaistuksi. Eritäin vaikea työtilanne oli johtanut myös siihen, ettei myöskään myöhempiin kiirehtimiskirjeisiin ollut vastattu. Hän on ilmoittanut valittavansa syvästi käyttäytymistään ja olevansa yksin vastuussa tapahtuneesta.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vastaava säännös oli tapahuma-aikaan voimassa olleen hallitusmuodon 16 §:ssä.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Lupahakemuksen käsittely poliisipiirissä oli kestänyt 11 kuukautta. Kysymyksessä oli ollut tunisialaisen ensimmäinen oleskelulupahakemus, joten asia oli kuulunut Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosaston oleskelu- ja työluoahjeen mukaan poliisin tehtävänä on ottaa hakemus vastaan tarvittavine liitteineen ja toimittaa lausuntonsa kera Ulkomaalaisvirastoon.

Poliisimestarin ilmoittama syy ei ollut hyväksyttävä peruste sille, että hakemusta ei ollut toimitettu viipymättä eteenpäin. Asia oli kuitenkin ratkaistu Ulkomaalaisvirastossa muutamassa päivässä asiakirjojen saapumisen jälkeen. Kokonaiskäsittelyaika oli ollut runsaat 11 kuukautta. Hankitun selvityksen mukaan oleskelulupahakemuksen käsittelyaika olisi ilmeisesti tosin kestänyt Ulkomaalaisviraston jutturuuhkien johdosta yli puoli vuotta. Toisen viranomaisen työruuhka ei myöskään sinänsä oikeuta viivyttelämään sille annettavan lausunnon toimittamisessa. Voitiin AOA:n mukaan joka tapauksessa arvioida, että hakemuksen kokonaiskäsittelyaika oli viivästynyt useita kuukausia pelkästään poliisimestarin menettelyn johdosta.

Itse kantelussa kerrottu viivästyminen oli korjaantunut jo paria päivää ennen sitä kun ensimmäinen oikeusasiamiehen kansliasta lähetetty selvityspyyntö oli kesäkuun 1999 lopussa saapunut poliisipiiriin. Poliisimestarilta pyydetty selvitys oli kuitenkin toistuvasti viivästynyt. Se oli saatava vasta kolmannella kerralla maakuntahallituksen välityksellä.

Oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antaminen on virkatehtävä, jota koskevat yleiset virkavelvollisuudet. Viran asianmukaiseen hoitoon kuuluu, että myös tällaiset laillisuusvalvojan edellyttämät virkatehtävät hoidetaan viivytyksettä.

Ainoa poliisimestarin esittämä peruste selvityksen toimittamatta jättämiselle oli ollut poliisipiiriin erittäin vaikea työtilanne. Tämä ilmeni myös maakuntahallituksen antamasta selvityksestä, jonka mukaan tilanne kantelussa kerrottujen tapahtumien aikaan oli ollut lähes ylivoimainen. Tämänkään ei ollut AOA:n mielestä hyväksyttävä syy pyydetyn selvityksen antamatta jättämisellä yksinkertaisessa, tuolloin jo ratkaistussa asiassa.

Poliisipiiriin vaikea työtilanne oli ollut jo useiden vuosien ajan myös maakuntahallituksen tiedossa. Viimeksi helmikuussa 2001 saatujen selvitysten mukaan tilanne edelleenkin lähes ennallaan. Konkreettisiin toimenpiteisiin poliisipiiriin resurssien lisäämiseksi ei ollut vielä kukaan ryhtynyt.

Oikeusasiamiehen kansliassakin oli ollut viime vuosina käsiteltävänä muitakin kanteluasioita, joissa on ollut kysymys mm. poliisimestarin väitetyistä virkatehtävien laiminlyönneistä ja viivästyksestä asioiden käsittelyssä. Oikeusasiamies on mm. 12.8.1996 antanut poliisimestarille huomautuksen viivästyksestä kansalaishakemusta koskevassa asiassa (dnro 2530/4/95).

AOA:n mielestä Ahvenanmaan maakuntahallitus oli poliisipiiriin toimintaa valvovana viranomaisen osaltaan vastuussa poliisipiiriin epätyytyttävästä työtilanteesta. Maakuntahallitus oli itsekin viimeisimmässä selvityksessään myöntänyt suoritettujen toimenpiteiden riittämättömyyksiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla AOA antoi poliisimestarille huomautuksen hänen virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystään oleskelulupahakemuksen käsittelyn ja oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten antamisen yhteydessä.

AOA saattoi myös Ahvenanmaan maakuntahallituksen tietoon käsityksensä siitä, että sen toimenpiteet Ahvenanmaan poliisipiiriin toimintaolosuhteiden parantamiseksi olivat olleet riittämättömiä. Hän pyysi maakuntahallitusta ilmoittamaan minulle 31.12.2002 mennessä, mihin lisätoimenpiteisiin asiassa on mahdollisesti ryhdytty.

AOA Raution päätös 20.8.2002, dnro 1258/4/99

Ahvenanmaan maakuntahallituksen 30.12.2002 päivätyssä selvityksessä on ilmoitettu, että poliisipiiriin työtilannetta oli pyritty parantamaan mm. johtajakoulutuksella, töiden delegoinnilla ja työtapojen rationalisoinnilla.

EPÄILLYN JA ASIANAJAJAN KAHDENKESKISEN NEUVOTTELUN EPÄÄMINEN

Asianajaja arvosteli Vantaan kihlakunnan poliisilaitosta siitä, että hänen ei annettu ennen kuulustelua neuvotella rikoksesta epäillyn päämiehensä kanssa kahden kesken.

Esitutkinnassa oli epäiltynä 16-vuotias, joka oli asian vuoksi vapautensa menettäneenä noin kaksi vuorokautta, jona aikana häntä kuulusteltiin neljä kertaa. Kahdessa ensimmäisessä kuulustelussa hänellä ei ollut avustajaa, mutta kolmanteen kuulusteluun saapui paikalle avustajaksi ilmoittautuen em. asianajaja.

Jutun tutkijana ollut vanhempi konstaapeli keskusteli tilanteesta rikoskomisarian kanssa, minkä jälkeen asianajajan sallittiin keskustella epäillyn kanssa tutkijan läsnäollessa. Tämän jälkeen toimitetussa epäillyn kuulustelussa asianajaja oli läsnä. Kuulustelun jälkeen asianajaja ja epäilty saivat neuvotella kahden kesken.

AOA Rautio totesi, että tässä tapauksessa ei ollut katsottu olevan estettä sille, että asianajaja avustaa epäiltyä ja että he ylipäänsä voivat tavata ennen kuulustelua ja että asianajaja voi olla läsnä kuulustelussa. Asianajajan on siis katsottu täyttävän avustajan kelpoisuusvaatimukset eikä ole katsottu olevan painavia rikosetutkinnallisia syitä kieltää asianajajaa olemasta läsnä kuulustelussa. Tapaamiselle ei näytä myöskään olleen käytännön esteitä. Tutkija ja rikoskomisario ovat vedonneet siihen, että valvotun tapaaminen ennen kuulustelua olisi voinut haitata kyseisen vaikeasti selvitettävän, ei kovin vähäisenä pidettävän rikoksen selvittämistä. He ovat viitanneet erityisesti siihen, että epäillyn äiti, joka (samoin kuin epäillyn veli ja sisko) oli itsekin epäiltynä ko. asiassa, oli hankkinut asianajajan avustamaan epäiltyä ja että asianajaja oli ollut epäillyn äitiin yhteydessä ennen kuulustelua.

Avustajan kanssa käytävän neuvottelun kuunteleminen – kuten nyt on tapahtunut – on lain mukaan mahdollista vain, kun on *perusteltua syytä* epäillä väärinkäytöksiä. Laki edellyttää konkreettisia ja varsin vahvoja perusteita epäillä väärinkäytöksiä tapahtuvan, mikäli valvotun neuvottelu sallitaan. Tällaisia seikkoja ei tässä tapauksessa ollut AOA:n mielestä esitetty. Oikeus käyttää avustajaa on yk-

si esitutkinnan keskeisiä periaatteita. Tämän oikeuden rajoittamista tarkoittavia säännöksiä ei tule tulkita laajentavasti ja sen rajoittamista tarkoittavien ratkaisujen tulee perustua kunkin yksittäistapauksen erityispiirteiden huolelliseen punnintaan. Pelkästään se, että toinen epäilty oli hankkinut asianajajan epäillyn avustajaksi, ei AOA:n käsityksen mukaan antanut lain edellyttämää perusteltua aihetta epäillä väärinkäytöksiä tässä tapauksessa varsinkin kun otetaan huomioon, että kysymys oli pidätettynä olleen 16-vuotiaan epäillyn äidistä.

Kun ei kuitenkaan ollut aihetta olettaa, että edellä huonosti perustelluksi katsottu menettely olisi tässä tapauksessa juurikaan vaarantanut epäillyn oikeusturvaa, niin AOA tyytyi saattamaan käsityksensä vanhemman konstaapelin ja rikoskomisarian tietoon.

AOA Raution päätös 7.3.2002, dnro 2189/4/00

TIETOJEN ANTAMINEN KESKENERÄISESTÄ ESITUTKINNASTA

Kantelija kertoi kantelussaan myöntäneensä esitutkinnassa käyttäneensä kannabista ja pitäneensä sitä hallussa omaa käyttöä varten. Pian kantelijan kuulustelun jälkeen seurakunnan kirkkoherra oli ilmoittanut, ettei kantelija voi enää jatkaa työssään seurakunnan nuoriso-ohjaajana. Pian myös koulun rehtori oli ilmoittanut, että kantelijaa ei enää palkata opettajan sijaiseksi. Sekä kirkkoherra että rehtori olivat saaneet tiedon kantelijaan kohdistuneista rikosepäilyistä poliisilta. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko poliisi menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti levittäessään tuolloin vielä epäilyn asteella olevia tietoja kantelijan rikoksesta.

Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että ylikomisario oli ilmoittanut seurakunnan hallintojohtajalle ja kunnan koulutoimenjohtajalle, että heidän palveluksessaan oleva kantelija käyttää huumausaineita ja kehottaneensa selvittämään asia kantelijan kanssa. Rikosasia käsiteltiin käräjäoikeudessa, joka katsoi, että normaali seuraamus kantelijan teosta olisi sakkorangaistus. Ottaen huomioon, että rikoksesta oli aiheutunut kantelijalle työnsaannin estymistä ja vaikeutusta jatkossa, käräjäoikeus jätti kantelijan rangaistukseen tuomitsematta.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleiden säännösten mukaan tutkinnanjohtajalla on ollut oikeus harkintansa puitteissa antaa ns. ei-julkisista asiakirjoista tietoja myös ulkopuolisille. Sittenkin lainsäädäntöä on huomattavasti täsmennetty. Asiakirjojen julkisuudesta annetun lain on kumonnut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (JulKL), jossa vahvana lähtökohtana on nyt kysymyksessä olevan kaltaisten tietojen salassapito.

Tiedottaminen kesken olevista esitutkinnoista on osa poliisin arkipäivää. On kuitenkin huomattava, että vaikka tiedottaminen (ja muukin tietojen antaminen) on mahdollista ja tavallistakin, ei tutkinnanjohtajan harkintavalta ole vapaata eikä se sitä ollut ennen JulKL:n voimaantuloa, jota aikaa AOA:n kannanotto koskee.

Epäillyn oikeusturvan kannalta keskeinen rikosprosessin periaate on syyttömyysolettama. Esitutkintalain mukaan epäiltyä on kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. Tämä merkitsee mm. sitä, että ketään ei saa kohdella syyllisenä ennen syyllisyyden vahvistavaa oikeuden tuomiota.

Syyttömyysolettama ei kuitenkaan ole ehdoton siinä mielessä, että epäiltyyn voidaan esitutkinnassa kohdistaa mm. pakkokeinoja. AOA:n mielestä on perusteltua lähteä siitä, että mitä vahvistamattomammasta epäilystä on kysymys, sitä vahvempana syyttömyysolettama vaikuttaa. Poliisin esitutkinnassa hankkimien tietojen luotettavuus vaihtelee. Näyttö epäilyn tueksi voi olla aluksi vain tasoa ”syytä epäillä” ja prosessin etenemiseksi vaaditaan, että näytön varmuus lisääntyy: syyttäminen edellyttää todennäköisiä syitä ja tuomitseminen ns. täyttä näyttöä. Syyttömyysolettaman yhtenä tausta-ajatuksena on se, että osa epäilyistä jää toteennäyttämättä tai osoittautuu vääräksi. Tähän nähden tulee pyrkiä minimoimaan epäilyistä johtuvia, mahdollisesti peruuttamattomia haitallisia seuraamuksia. Toisaalta mitä enemmän näyttöä on kertynyt, sitä pienempi on mahdollisuus, että epäilty ei lopulta osoitautukaan syylliseksi. Tämä mahdollisuus on kuitenkin aina pidettävä mielessä esitutkinnassa.

Ongelmana on myös se, mitä tietoja annetaan. Mikäli tietoja kesken olevasta esitutkinnasta annetaan, tulisi niiden

olla oikeita ja täsmällisiä. Tilanne voi olla sellainen, että ei anneta tai ei edes voida (esim. rikostutkinnallisista syistä) antaa kaikkia olennaisiakaan tietoja, jolloin vastaanottaja voi saada väärän kuvan tapahtumista. Paitsi epätäydellistä voi tieto olla myös epämääräistä. Esimerkiksi jos ilmoitetaan, että henkilö on syllistynyt huumausainerikokseen, niin kyse voi olla hyvin monenlaisista, moitittavuudeltaankin varsin erilaisista teoista - rangaistusasteikkokin ulottuu sakosta kahteen vuoteen vankeutta. Pelkkä huumausaineen käytöstä ilmoittaminen voi herättää tiedonsaajassa kovin erilaisia mielikuvia. Onko kysymys aihutkertaisesta kannabiksen käytöstä (joka sekin on rikos) vai esimerkiksi jatkuvasta ns. kovieen huumeiden käytöstä? Tiedonsaajan reaktiot voivat vaihdella erittäin paljon riippuen siitä, miten hän poliisilta saamansa tiedon tulkitsee; epätäydelliset ja/tai -täsmälliset tiedot voivat antaa varsinkin (rikostutkintaa tuntemattomalle) mallikollee hyvinkin vääristyneen kuvan tilanteesta. Tiedon epätäydellisyyden ja epätäsmällisyyden ongelma liittyy myös edellä todettuun esitutkinnassa saatujen tietojen vaihtelevaan luotettavuuteen, jota voi käytännössä olla vaikea täsmällisesti kuvata ulkopuoliselle.

Ylikomisario on vedonnut mm. poliisilain 43 §:n 3 momenttiin. AOA yhtyi sisäasiainministeriön poliisiosaston kantaan siitä, että tämä lainkohta ei ole perustanut ylikomisariolle oikeutta antaa tietoa rikosepäilyistä kantelijan työnantajille. Voidaan ajatella, että ylikomisario ei tietojen antaessaan ole menetellyt poliisin virkatehtäviin kuulumattomalla tavalla (ks. poliisilain 43 § 2 mom.). Tosin AOA katsoi, että yhtymäkohta poliisiin tehtäviin - esim. rikosten ehkäisemiseen - on kovin välillinen. Kantelijan esitutkinnassa myöntämä teko on ollut varsin vähäinen. Tuo rikos ei AOA:n mielestä sellaisenaan anna juurikaan aihetta epäillä, että kantelija olisi ollut työssään vaaraksi lapsille tai että hänen työssäkäynnillään olisi muutoinkaan ollut merkitystä poliisille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi. AOA ei kuitenkaan katsonut ylikomisarion toimineen ainaakaan selvästi tapahtuma-aikaan voimassa olleiden vaittoloovelvollisuutta koskevien säännösten vastaisesti.

AOA piti ylikomisarion menettelyä edellä todetuista syistä monella tapaa ongelmallisena. AOA katsoi kuitenkin, että ylikomisarion ei voitu erityisesti esitutkinnassa saadun näytön vakuuttavuus ja tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen katsoa toimineen selvästi lainvastaisesti tai vastoin virkavelvollisuuttaan. Perusoikeuksien toteutumista edistäväm-

pää ja muutoinkin perustellumpaa olisi AOA:n mielestä kuitenkin ollut, että hän ilman nimenomaisen lainsäännöksen tukea olisi pidättäytynyt antamasta tietoa kantelijaan kohdistuneista rikosepäilyistä hänen työnantajilleen. AOA katsoi näin, vaikka kysymys ei ole ollut salassa pidettävistä vaan ns. ei-julkisista tiedoista ja vaikka vaitiolovelvollisuus ei ole ainakaan selkeästi ollut esteenä menettelylle. AOA kiinnitti vastaisen varalle ylikomisarion huomiota esiin tuomiinsa näkökohtiin.

Vielä AOA totesi, että säännökset ovat nyt arvioitavana olevien tapahtumien jälkeen muuttuneet varsin paljon ja ne ohjaavat entistä selvästi tarkemmin tutkinnanjohtajan harkintavallan käyttöä nyt puheena olevan kaltaisissa tilanteissa. Joka tapauksessa AOA:n mukaan olisi aihetta ohjeistaa tämänkaltaista tietojen antamista. Jos näin ei tehdä, on vaarana, että käytännöt maan eri puolilla muotoutuvat kovin erilaisiksi ja ehkä sattumavaraisiksikin. Tällainen tilanne ei ole yhdenvertaisuuden ja epäiltyjen oikeusturvan kannalta tyydyttävä. Kun poliisihallinnolle oltiin parhaillaan valmistelemaan ohjetta julkisuuslain soveltamisesta, AOA lähetti päätöksensä tiedoksi poliisin ylijohdolle otettavaksi uudessa ohjeessa huomioon.

AOA Raution päätös 21.10.2002, dnro 2044/4/00

AJOKIELTOON MÄÄRÄÄMINEN

Eräissä kanteluasiassa esiin tulleen johdosta AOA Rautio otti omana aloitteena tutkittavaksi Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyn ajokieltoon määräämistä koskevassa asiassa.

Poliisi oli ottanut päihtymyksen vuoksi säilöön henkilön, koska tämän oli katsottu olleen kykenemätön huolehti-maan itsestään. Häntä ei ollut tavattu ajosta eikä kysymys muutoinkaan ollut liikennetilanteesta. Myöhemmin samana päivänä vanhempi konstaapeli oli määrännyt henkilön väliaikaiseen ajokieltoon perustellen päätöstään henkilön erittäin sekavalla käytöksellä ja tämän hallussa olleilla lääkkeillä. Vanhempi konstaapeli oli katsonut olevan ilmeistä, ettei henkilö enää täyttänyt ajokorttiluvan edellytyksiä.

Muutama päivä myöhemmin komisario oli määrännyt henkilön ajokieltoon toistaiseksi ja velvoittanut tämän esittämään lääkärintodistuksen ajokelpoisuudestaan. Henkilö oli toimittanut viikon kuluttua vaaditun lääkärin-

distuksen ja ajo-oikeus oli palautettu hänelle heti.

AOA totesi, että lain mukaan poliisimiehellä ei ole liikennetilanteen ulkopuolella toimivaltaa välittömästi puuttua ajo-oikeuteen. Ajon jatkamisen poliisi voi toki tietyin edellytyksin estää, mutta tällaisesta tilanteesta ei nyt ollut kysymys, vaan tavanomaisesta päihtymyssäilöönnotosta. Vanhempi konstaapeli oli menetellyt lainvastaisesti määrittäessään väliaikaisen ajokiellon.

Komisarion päätöksen osalta AOA totesi, että henkilön käyttämät lääkkeet olivat lääkärin määräämiä eikä niiden väärinkäytöstä ollut saatu selvitystä. Henkilö ei ollut aiemmin joutunut poliisin kanssa tekemisiin, esim. säilöönnotetuksi. Siten AOA:n mielestä ei ollut ollut perusteita päätellä, että henkilön lääkkeiden käyttö olisi ollut (laisa ajokiellon edellytyksenä olevaa) huumaaavan aineen jatkuvaa väärinkäyttöä ja että tämä siitä syystä olisi ollut liikenteelle vaarallinen kuljettaja. AOA katsoikin, ettei komisarion olisi tullut määrätä henkilöä toistaiseksi ajokieltoon. Sen sijaan AOA:n mukaan oli olemassa syytä epäillä, että henkilö ei enää täyttänyt ajo-oikeuden haltijalta edellytetyjä terveysvaatimuksia, minkä vuoksi komisario oli voinut vaatia häneltä lääkärintodistuksen esittämistä päihderiippuvuuden selvittämiseksi.

AOA katsoi komisarion menettelleen lainvastaisesti vielä siinä, ettei hän ollut liittänyt henkilöä koskevaan päätökseensä valitusosoitusta.

AOA kiinnitti vastaisen varalle vanhemman konstaapelin ja komisarion huomiota näiden edellä arvosteltuihin menettelyihin.

AOA Raution päätös 20.6.2002, dnro 1431/4/02

PÄIVÄSAKON RAHAMÄÄRÄN LASKEMINEN

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä päiväsakon rahamäärän laskemisessa rangaistusvaatimusilmoituksessa. Turun kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli oli kantelijan vaatimuksesta huolimatta kieltäytynyt huomioimasta päiväsakon rahamäärää alentavana seikkana sitä, että kantelijan avopuoliso oli ollut tämän elatuksen varassa.

Rikoslain mukaan sakotettavan elatusvelvollisuus voi alentaa päiväsakkoa. Päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen mukaan elatuksen varassa olevaan puolisoon rinnastetaan henkilö, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasi elää sakotettavan kanssa yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Rangaistusvaatimusilmoituksen antanut vanhempi konstaapeli kertoi, ettei hän ollut tiennyt avopuolison rinnastamisesta aviopuolisoan päiväsakon rahamäärää laskehtaessa. Hän vetosi siihen, ettei asiasta ollut annettu koulutusta. Lisäksi poliisilaitoksen lausunnossa esitettiin, että epäselvissä tapauksissa sakotettavan tulisi esittää rahamäärää koskeva erimielisyytensä syyttäjälle.

AOA Rautio totesi kannanottonaan, että perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu osana viranomaisen palveluperiaate. Se edellyttää, että tämän kaltaisissa tapauksessa rangaistusvaatimusta tiedoksi antavan poliisimiehen tulee pyrkiä selvittämään sakotusperusteet niin perusteellisesti kuin olosuhteisiin nähden on mahdollista, eikä siirtää tätä selvitysvelvollisuutta sakotettavalle. Poliisimiehen tulee oma-aloitteisestikin seurata toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittymistä suoriutukseen tehtävistään. Ei voida myöskään lähteä siitä, että sakotetulle säilytetään velvollisuus huolehtia poliisin puutteellisesta laintuntumuksesta johtuvan virheen oikaisemisesta. Tässä tapauksessa sakotettava esitti sitä paitsi sakotustilanteessa vähennysperusteesta väitteen, jonka aiheellisuus olisi ollut ainakin jälkikäteen helposti tarkistettavissa.

AOA katsoi vanhemman konstaapelin menetelleen lainvastaisesti siinä, että hän oli päiväsakon rahamäärää laskehessaan jättänyt ottamatta huomioon, että sakotettu ilmoituksensa mukaan vastasi avopuolisonsa elatuksesta. AOA antoi vanhemmalle konstaapelille huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä.

AOA Raution päätös 13.8.2002, dnro 332/4/02

PALVELUPERIAATE

Edellä mainitussa tapauksessa (dnro 332/4/02) käsitellystä viranomaisten palveluperiaatteesta oli kysymys myös tapauksissa dnrot 595/4/00 ja 1441/4/00. Niissä AOA Rautio korosti, että poliisin tulee tilanteessa, jossa omaisuus (kysymys oli kolaroiduista autoista) on sen suo-

jaamattomuuden vuoksi otollinen kohde rikoksille, tarvittaessa oma-aloitteisestikin ottaa esille kysymyksen omaisuuden suojaan saattamisesta ja pyydettyä myös auttaa esim. hinausauton paikalle kutsumisessa. Kummassakaan tapauksessa autoa ei ollut saatu vaurioiden takia lukittua ja kuljettajat oli viety, ensimmäisessä tapauksessa verikokeeseen ja toisessa sairaalaan.

Asiassa dnro 312/4/01 kantelija oli puolestaan otettu säilöön, koska hän oli häirinnyt ulosottoviranomaisen toimittamaa häätöä. Säilöönotto oli kestänyt yli yön ja kantelijan koti-irtaimisto oli jäänyt taivasalle. AOA Rautio katsoi, että palveluperiaate olisi edellyttänyt, että poliisi olisi tiedustellut omaisuuden suojaamisesta tai olisi avustanut asiasta ilmoittamisesta henkilölle, jolla olisi ollut mahdollisuus huolehtia omaisuudesta säilöön otetun puolesta.

Asianomistajan neuvontavelvollisuuteen esitutkinnan kannalta merkityksellisistä seikoista AOA Rautio kiinnitti huomiota asiassa dnro 2770/4/00; kysymys oli syyteoikeuden vanhentumisesta tilanteesta, jossa asianomistaja oli ilmoittanut toimittavansa poliisille lisäaineistoa. AOA:n mukaan poliisin olisi tullut muistuttaa vanhentumisen vaarasta, jotta asianomistaja ymmärtää toimittaa aineistonsa ajoissa.

VÄITE POLIISIMIEHEN RIKOKSESTA

Kantelija, joka sittemmin tuomittiin virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta, arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta siitä, että hänen tarpeettomana pitämäänsä poliisin voimankäyttöön ei puututtu.

Oli riidatonta, että poliisipartio käytti voimakeinoja kantelijaa rikosepäilyn vuoksi elokuussa 2000 kiinni ottaessaan. Kantelijaa kuultiin sittemmin syyliseksi epäiltynä mm. virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Hän esitti syyskuussa 2000 esitutkintapöytäkirjaan liitettäväksi jättämässään muistiossa ja viimeisessä kuulustelussaan yksilöityjä väitteitä poliisin häneen kohdistamasta pahoinpitelystä. Poliisi ei ryhtynyt tutkimaan näitä väitteitä. Kantelija teki marraskuussa 2000 poliisille ilmoituksen poliisin häneen kohdistamasta pahoinpitelystä.

Tässä asiassa oli kysymys siitä, miten poliisin tulisi toimia tilanteessa, jossa henkilö nimenomaista ilmoitus-

ta tekemättä väittää poliisin syyllistyneen rikokseen häntä vastaan. Lainsäädäntö ja poliisin ohjeistus eivät ole yksiselitteisiä. Joka tapauksessa virallisen syyttäjän pitää tehdä ratkaisu siitä, ryhdytäänkö asiassa esitutkintaan. Mutta jos ilmoitusta ei kirjata, ei syyttäjä saa edes tietoa väitteistä.

AOA Raution käsityksen mukaan tilanteessa, jossa poliisille esimerkiksi kuulustelussa esitetään väite poliisimiehen rikoksesta, tulisi väitteen esittäjältä tiedustella, haluuko hän asiasta kirjattavaksi ilmoituksen vai mikä hänen tarkoituksensa on. Samalla väitteen esittäjälle tulisi selvittää, mitä eri vaihtoehdot merkitsevät, jotta hän voi tehdä valintansa perustellusti. Mikäli on epäselvää, onko ylipäätään esitetty ”väite rikoksesta”, tulisi myös tällöin tarvittaessa pyytää selvennystä.

Tässä tapauksessa rikosylikonstaapeli oli ilmoittanut kantelijalle, että poliisi ei oma-aloitteisesti käynnistä tutkintaa ainakaan tuossa vaiheessa. Kuten edellä todetusta käy ilmi, poliisilla ei tällaisissa tapauksissa ole edes toimivaltaa käynnistää esitutkintaa. Rikosylikonstaapeli kertoi lisäksi kantelijalle, että tämä voi itse tehdä asiassa ilmoituksen pahoinpitelystä. Tätä menettelyä voitiin pitää perusteltuna ja kantelija tekikin asiassa rikosilmoituksen.

Lainsäädännön ja poliisin ohjeistuksen tulkinnanvaraisuuskin huomioon ottaen AOA katsoi, ettei poliisi ollut menettellyt asiassa lainvastaisesti, kun kantelijan esittämän perusteella ei ollut kirjattu ilmoitusta. Kun kysymys oikeasta menettelytavasta ei kuitenkaan ollut selvä, niin AOA saattoi edellä lausumansa tiedoksi asian tutkinnanjohtajalle ja tutkijalle. Lisäksi hän lähetti päätöksensä tiedoksi sisäasiainministeriön poliisiosastolle ja valtakunnansyyttäjänvirastolle, jotka olivat asettaneet työryhmän valmistelemaan uutta ohjetta poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkijoille ja tutkinnanjohtajina toimiville syyttäjille.

AOA Raution päätös 9.1.2002, dnro 2563/4/00

Sisäasiainministeriön poliisiosasto antoi tammikuussa 2002 uuden ohjeen poliisirikosten esitutkinnasta. Siinä todetaan AOA:n päätökseen viitaten mm., että jos kuulustelussa väitetään poliisin syyllistyneen rikokseen, on kuulusteltavalta tarvittaessa tiedusteltava, haluuko hän asiasta kirjattavaksi rikosilmoituksen ja samalla selvítettävä ilmoituksen kirjaamisen merkitys ja sen aiheuttamat jatkotoimet.

Samantyyppinen tilanne oli asiassa dnro 459/4/01, jossa oli epäselvää, oliko kantelija tarkoittanut tutkintapyyntönsä hallintokanteluksi vai rikosilmoitukseksi. AOA Rautio toteasi, että tällaisissa tapauksissa tulee pyrkiä selvittämään asianosaisen tarkoitus. Asianosaisen oikeusturvan toteutuminen ei saa riippua siitä, millaisessa menettelyssä hänen tekemänsä tutkintapyyntö tutkitaan. Tulkinanvaraisessa tapauksessa asia tulisi tutkia syyttäjävetoisesti ns. poliisirikostutkintana.

SÄILÖSSÄPIDON EDELLYTYKSET JA SIITÄ ILMOITTAMINEN

Kantelija arvosteli kahta Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiesten tekemää kiinniottamista ja säilössäpitoa koskevaa päätöstä. Kantelija arvosteli myös sitä, ettei kiinniotosta ilmoitettu kiinniotettujen lähiomaisille.

Kiinniotetut henkilöt olivat olleet viettämässä iltaa eräissä espoolaisessa ravintolassa, jossa sattunutta tappelua poliisi oli tullut selvittämään. Poliisi oli pyytänyt ravintolan edustalle kerääntynyttä yleisöä hajaantumaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Toinen kiinniotetuista oli kieltäytynyt noudattamasta tätä poliisilain 19 §:n perusteella annettua hajaantumiskäskyä, minkä vuoksi hänet oli otettu kiinni ja viety poliisilaitokselle säilöön. Myös toinen henkilö, joka oli tullut etsiskelemään ensin kiinniotettua ystäväänsä, oli kieltäytynyt noudattamasta poliisin toistuvia poistumiskehoituksia, jolloin hänet oli otettu kiinni ja viety säilöön poliisilain 20 §:n perusteella.

Molemmat henkilöt olivat olleet kiinniotettuina yli kahdeksan tuntia. Poliisi oli ilmoittanut kiinnioton perusteeksi ravintolan edustalla pahoinpitelyä selvitettyä vallinneen tilanteen, jolloin kiinniotetut olivat käytöksellään estäneet ja häirinneet poliisin toimintaa. Selvityksestä ei käynyt ilmi, että häiriökäyttäytyminen olisi kohdistunut muihin henkilöihin kuin poliisiin. Rikospaikalla aiheutetun häiriön lisäksi säilössä pitämiselle ei ollut ilmoitettu muuta perustetta, esimerkiksi päihtymystä, eikä henkilöiden päihtymisaste käytettävissä olevan selvityksen mukaan ollut sillä tasolla, johon päihtyneiden säilöönotto yleensä perustuu. AOA Raution käsityksen mukaan kiinniotto oli kestänyt pidempään kuin mihin kiinniottoperusteeksi ilmoitettu yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutetun vaaran

tai häiriön estäminen olisi antanut aiheutta. AOA kiinnitti huomiota siihen, että säilöön laittaminen oli mahdollisesti perustunut enemmän poliisilaitoksen toimintarutiineihin kuin lain edellyttämien säilössäpitooperusteiden harjoittamiseen.

Poliisi ei ollut ilmoittanut kiinniotosta kiinniotettujen kotiin, vaikka ainakin toinen heistä pyysi sitä. Tapahtuma-aikaan suosituksena voimassa olleen sisäasianministeriön ohjeen mukaan muusta syystä kuin rikoksen johdosta tapahtuvasta säilöönottamisesta on mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava lähiomaiselle. Mikään poliisitoiminnallinen syy ei tässä tapauksessa olisi estänyt yhteydenpitoa. Muitakaan esteitä ilmoittamiselle ei ollut. Kiinniotetut olivat 18- ja 19-vuotiaita, vielä vanhempiensa luona asuvia nuoria. AOA:n mukaan vielä kotona asuvan nuoren odottamaton, koko yön kestävä poissaolo ilman mahdollisuutta saada yhteyttä aiheuttaa helposti huolestumista puolin ja toisin. AOA muistutti siitä, että matkapuhelinten yleistuminen on synnyttänyt vanhempien ja lasten välille tiiviitä yhteydenpitokäytäntöjä ja myös lisännyt yhteydenpito-odotuksia poikkeustilanteissa, erityisesti öiseen aikaan. AOA piti näitä ilmoittamisesta puoltavia seikkoja painavampina kuin poliisin perustetta, ettei vanhempia haluttu häiritä keskellä yötä. AOA katsoi myös poliisitoiminnan yleiset periaatteet, mm. vähemmän haitan periaate huomioon ottaen, että poliisin olisi ollut perustellumpaa ilmoittaa nuorten vanhemmille kuin jättää ilmoittamatta, vaikka poliisin menettely ei tuolloisten säännösten mukaan suoranaisesti ollutkaan virheellinen.

AOA saattoi käsityksensä säilössäpidon edellytyksistä ja kiinniottamisesta ilmoittamisesta Espoon kihlakunnan poliisilaitoksen tietoon.

AOA Raution päätös 5.12.2002, dnro 2095/4/00

Myös asioissa dnrot 1822/4/00 ja 312/4/01 oli AOA Raution mukaan kyseenalaista, oliko ollut välttämätöntä pitää kantelijaa niin kauan säilössä kuin oli tapahtunut. Vielä hän kiinnitti huomiota poliisilain mukaisen säilössäpidon kestoon ja siitä (omaisille) ilmoittamiseen asiassa dnro 2151/4/01. Alaikäisen rikoksesta epäillyn kiinniotosta ilmoittamisesta kotiväelle puolestaan oli kysymys asioissa dnrot 1857/4/00 ja 2515/4/99. Viimeksi mainituissa tapauksissa AOA korosti myös velvollisuutta ilmoittaa kiinnioton syy ja noudattaa hienotunteisuutta.

ESITUTKINNAN KESTO

AOA Jonkka tarkasti 16.8.2000 Raaseporin kihlakunnan poliisilaitoksen. Tuolloin ilmeni, että esitutkinnassa oli poikkeuksellisen runsaasti keskeneräisiä asioita. Edelleen tarkastuksella tuli esiin, että tutkinta-ajat olivat usein pitkiä. Avoimena oli vielä useita vuosina 1995–1997 tutkintaan tulleita asioita. Kun tarkastuksen ja sen jälkeen hankitun selvityksen perusteella ilmeni aiheutta epäillä, että Raaseporin kihlakunnan poliisilaitoksella on laiminlyöty toimittaa esitutkintoja ilman aiheetonta viivytystä, asia otettiin omana aloitteena tutkittavaksi.

AOA Rautio, jonka käsiteltäväksi asia myöhemmin siirtyi, lausui kannanottonaan mm. seuraavan.

Saadun selvityksen mukaan tutkinta-ajat Raaseporin kihlakunnan poliisilaitoksella ovat vuodesta 1997 lähtien jopa kuusinkertaistuneet. Tarkastushetkellä yli vuoden aktiivitutkinnassa olleita juttuja oli avoimena poliisilaitokselta saadun listan mukaan 455 kappaletta. Selvää siis on, että esitutkintalaissa säädetty velvollisuus esitutkinnan toimitamisesta "ilman aiheetonta viivytystä", ei suuressa osassa tutkittavina olevia asioita ole toteutunut.

Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään yleisestä tutkinta-aikojen pidentymisestä. Poliisilaitoksen rikostutkinnasta vastaavan ylikomisarion antaman lausunnon mukaan jopa useita ns. selviä juttuja on jouduttu päättämään sen vuoksi, että epäillyt rikokset ovat vanhentuneet tai niiden tutkinta on muuten eri syistä laiminlyöty. Toisen tutkinnanjohtajana poliisilaitoksella toimiva komisario on selvityksessään todennut, että tutkintatilanteen vuoksi juttuja on jouduttu "melko rankalla kädellä" priorisoimaan.

Vaikka tehtäviä poliisilain nojalla onkin oikeus asettaa tärkeysjärjestykseen, ei poliisilain priorisointisäännös kuitenkaan oikeuta jättämään mitään tehtäviä hoitamatta.

Esitutkinnan yleinen ruuhkaantuminen Raaseporin poliisilaitoksella johtuu ilmeisesti pitkälti siitä, että esitutkintaa on jo pidemmän aikaa jouduttu poliisilaitoksesta riippumattomista seikoista johtuen hoitamaan puutteellisin henkilöstöresurssein. Tilannetta on pahentanut henkilöstön vaihtuvuus. Huono yleinen tutkintatilanne ja ennen kaikkea jopa selvien rikosten vanheneminen tutkinnan aikana ei kuitenkaan saadun selvityksen perusteella johdu yksinomaan näistä seikoista. Myös tutkinnanjohtajien

tutkijoihin kohdistamassa valvonnassa on ollut puutteita. Ylikomisario on antamassaan lausunnossa myöntänyt, että juttujen hoitovastuu on jäänyt liikaa yksittäisen tutkijan oman aktiivisuuden varaan esimiesvalvonnan puuttumisen vuoksi ja että säännöllisissä juttutarkastuksissa ”hoitamattomuus” olisi paljastunut. Komisarion antaman selvityksen mukaan hän on oman työtilanteensa vuoksi ratkaissut jutut ”sitä mukaan” kun tutkijat ovat niitä hänelle tuoneet.

AOA yhtyi Etelä-Suomen lääninhallituksen lääninpoliisi-johtajan lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että tutkinnanjohtajat ovat laiminlyöneet valvoa tehokkaasti tutkinta-aikoja. Yksittäisten asioiden valvontaa ei saadun selvityksen perusteella ole ollut käytännössä juuri lainkaan. Tutkinnanjohtajan tulee kuitenkin aktiivisesti seurata johdettavanaan olevien esitutkintojen edistymistä, vaikka valvonta ei juttumääristä ja muista työtehtävistä johtuen voikaan olla kovin yksityiskohtaista. Pelkkä omaan työtilanteeseen vetoaminen ei ole hyväksyttävä peruste tutkinnanjohtajan tehtäviin keskeisesti kuuluvan valvonnan lähes täydelliselle laiminlyönnille.

Esitutkintojen toimittamista on ilmeisesti hidastanut myös se, etteivät tutkinnanjohtajat ole huolehtineet kaikkien asioiden uudelleen jakamisesta niissä tapauksissa, joissa tutkija on siirtynyt pois poliisilaitoksen palveluksesta. Komisarion antaman selvityksen mukaan hän on ”jostain syystä” jäänyt osaan tällaisista asioista yksin tutkinnanjohtajaksi ilman uutta tutkijaa. Tutkinnan edistymisestä näissä asioissa ei ilmeisesti käytännössä ole huolehtinut kukaan. Tästä on ollut seurauksena se, että osa rikoksista on päässyt vanhemaan esitutkinnan toimittamisen aikana.

Avoimena olevien esitutkintojen suureen määrään on vaikuttanut osittain se, että poliisin rikosilmoitus- ja seuranta-järjestelmään (RIKI) ei ole kaikissa tapauksissa tehty merkintää esitutkinnan päättymisestä. Saadusta selvityksestä ilmenee, että tarkastushetkellä RIKI-järjestelmän mukaan avoimena olleista jutuista suuri osa on ollut sellaisia, joissa tutkinta on eri syistä todellisuudessa päättynyt, mutta joissa merkintä asiasta on kuitenkin jäänyt tekemättä ja asiat ovat jääneet ”roikkumaan” järjestelmään.

AOA saattoi käsityksensä tutkinnanjohtajalle kuuluvan valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä Raaseporin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikomisarion ja komisarion tietoon otettavaksi huomioon vastaisen varalle.

AOA Raution päätös 19.3.2002, dnro 494/2/01

Etelä-Suomen lääninhallitus ilmoitti toukokuussa 2002, että Raaseporin tilanne on mm. rekrytointien ja organisaatiojärjestelyin parantunut. Tuolloin avoimien juttujen määrä oli vuoden alusta laskenut n. 12 %. Lääninhallitus ilmoitti seuraavansa tilannetta ja tukevansa mm. ylittöiden teettämistä.

Esitutkinnan pitkään kesto on viivytettyä tutkinnan merkitykseen AOA Rautio kiinnitti huomiota myös asioissa dnrot 1893/4/00, 2401/4/00, 304/4/01, 1527/4/01, 717/4/02 ja 827/4/02.

POLIISIMIEHEN KÄYTÖS JA KIELENKÄYTTÖ

Poliisin käyttöön ja kielenkäyttöön otettiin kertomusvuonna kantaa useita kertoja. Niiltä osin kuin aiheita arvosteluun ilmeni, kysymys oli asiallisuuden, hienotunteisuuden ja syyttömysolettaman asettamista vaatimuksista. Arvostelua voi luonnehtia lähinnä toiminnan hienosäädöksi ja poliisimiehet olivat pikemminkin epäonnistuneet sananvalinnoissaan kuin tarkoituksella käyttäytyneet epäasiallisesti.

Asiassa dnro 1360/4/01 rikoskomisario oli kirjeessään erään epäillyn avustajalle arvostellut tämän ammattitaitoa epäasiallisen kärkevästi. Syyttömysolettaman vastaisiin tai muutoin leimaaviin lausumiin puolestaan kiinnitettiin eri poliisimiesten huomiota tapauksissa dnrot 169/4/00, 2793/4/00 ja 2455/4/01. Muutoin epäasiallisena kielenkäyttönä pidettiin kantelussa dnro 2387/4/01 komisarion lausumaa ”nyt lähdet mukaamme yhtenä tai kahtena kappaleena” ja kantelussa dnro 1642/4/02 arvosteltiin vanhempaa konstaapelia niistä kirjauksista, joita hän oli tehnyt kantelijan ajotaidosta ja asioinnista tämän kanssa, mm. ”En tiedä, menikö viesti perille, koska kuulossa oli vikaa ja todennäköisesti jo ymmärryksessäkin. Että semmoinen tapaus. Vanhuus ei tule yksin”.

Poliisimiehen käyttäytymiseen yksityiselämässä otettiin kantaa muutamassa tapauksessa. Tässä yhteydessä voidaan viitata ensiksikin edellä jo selostettuun ratkaisuun dnro 1032/4/00 (viraltapannun poliisin uudelleen nimittäminen). Lisäksi AOA Rautio korosti virka-

ja yksityisasioiden rajanvedon tärkeyttä kantelussa dnro 723/4/02. Kantelussa oli arvosteltu rikosylikonstaapelia siitä, että tämä "väärinkäytti" virka-asemaansa perintöasi-aa hoitaessaan. AOA katsoi, ettei ollut tullut ilmi, että poliisimies olisi vedonnut virka-asemaansa. AOA kuitenkin totesi, että viranomaistoiminnan puolueettomuuden ja uskottavuuden näkökulmasta poliisin tulisi pidättäytyä esiintymästä virkanimikkeellään yksityisasiassa, mikäli on olemassa vaara siitä, että hänen voidaan mieltää esiintyvän poliisiorganisaation edustajana. Poliisien eduskuntatalolle marssinutta vetoomuskulkuetta koskevassa kanteluratkaisussaan (dnro 149/4/01) AOA totesi mm., että virkapuvun käyttö virkatehtävien ulkopuolella tulee kysymykseen vain poikkeustapauksissa. AOA totesi ongelmaksi, että em. kulkueen kaltaisissa joukkokokouksissa voi olla erittäin vaikeaa erottaa järjestystä ylläpitäviä poliisimiehiä siellä vapaa-ajallaan (virkapuvussa) mieltään osoittavissa virkaveljistään.

Vielä voidaan mainita tapaus, jossa ylikonstaapeli oli toiminut vastuunalaisena yhtiömiehenä kommandiittiyhtiössä, jonka toimintaan kuului matkailuun liittyvien kuluvälineiden vuokraus sekä erä- ja kalastusmatkojen järjestäminen. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain mukaan poliisilaitoksen palveluksessa olevalla virkamiehellä ei kuitenkaan ole lupaa harjoittaa ilmoituksenvaraista elinkeinoa. OA Paunio totesi, että Lapin lääninhallituksen olisi tullut kieltää ylikonstaapelin teke-
mässä sivutoimi-ilmoituksessa tarkoitettu elinkeinon harjoittaminen (dnro 566/4/01).

PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN JA SIITÄ ILMOITTAMINEN

Kertomusvuonna ratkaistiin useita kanteluita, joissa poliisin tekemiä päätöksiä ja niiden perusteluja arvosteltiin. Päätöksien lopputulokset olivat sinänsä pysyneet harkittavallan rajoissa, mutta perusteluihin jouduttiin useamman kerran kiinnittämään huomiota. Tällaisia tapauksia oli päätös olla toimittamatta esitutkintaa (dnro 2484/4/00), jota olisi AOA Raution mukaan ollut tarpeen perustella täsmällisemmin ja mainita myös päätöksen perusteena olleet säännökset. Varsin samanlaisista tilanteista oli kysymys kanteluissa dnrot 2770/4/00 ja

1360/4/01. Esitutinnan lopettamispäätöksen perustelut AOA katsoi puutteelliseksi asiassa dnro 229/4/01, jossa päätöksestä oli myös laiminlyöty ilmoittaa asianomistajalle. AOA arvosteli poliisia esitutinnan keskeyttämis- tai lopettamispäätöksestä ilmoittamatta jättämisestä myös kanteluratkaisuisaan dnrot 367/4/99, 2089/4/99, 2401/4/00 ja 449/4/01.

Erikoislaatusempi tapaus tuli ilmi tutkittaessa kantelua, jossa kantelija tiedusteli Vihdin poliisille tekemänsä ilmoituksen kohtaloa. Asia oli kuulustelun jälkeen siirretty Vihdistä Riihimäen poliisilaitokselle, joka oli alueellisesti toimivaltainen tutkimaan asian. Riihimäellä tutkintamateriaalin oli kuitenkin ymmärretty tulleen vain tiedoksi ja se oli arkistoitu. Asia tuli ilmi vasta kantelun tutkinnan yhteydessä. AOA Rautio arvosteli Vihdin ja Riihimäen poliisilaitoksia asian huolimattomasta käsittelystä samoin kuin siitä, ettei ilmoittajalle tiedotettu asian siirrosta (dnro 195/4/02).

VOIMANKÄYTTÖVÄLINEIDEN ASIANMUKAISUUS POLIISITOIMINNASSA

Kantelija kertoi poliisimiehen kiinniottamisen yhteydessä lyöneen häntä lapaluuhun ilmeisesti patukalla niin voimakkaasti, että luuhun tuli hiushalkeama. Asiaa selvittäessä kävi ilmi, että poliisimies oli lyönyt kantelijaa Mag-Lite -käsivalaisimella.

AOA Rautio totesi, että järjestyspoliisin tehtävissä työskentelevän poliisimiehen olisi tullut varustautua tilanteeseen pitämällä saatavilla tavanomaisten poliisitehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisia poliisikäyttöön hyväksytyjä voimankäyttövälineitä, tässä tapauksessa patukkaa. AOA:n mukaan käsivalaisinta ei voinut rinnastaa voimankäyttövälineeksi hyväksytyyn patukkaan. Poliisimies oli menettelyt virheellisesti käyttäessään voimakeinon toteuttamiseen välinettä, joka ei ollut siihen tarkoitettu.

AOA Raution päätös 2.12.2002, dnro 1505/4/01

Samantapaisesta käsivalaisimen käyttämisestä lyöntivälineenä (sormille) AOA Rautio arvosteli poliisia myös kantelussa dnro 1849/4/02.

SYYTTÄJÄLAITOS

Yleiskatsaus

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Aikaisemmin esimerkiksi sotilas oikeudenkäynnissä syyttäjänä toimivien sotilaslakimiesten menettelystä tehdyt kantelut katsottiin puolustuslaitosta koskeviksi asioiksi. Syyttäjän tehtävät kuuluvat nykyisin sotilasasioissakin yleisille syyttäjille (lainmuutos 1.5.2001 lähtien). Kertomusvuoden aikana ratkaistiin vielä yksi vanhan järjestelmän aikainen syyttäjäkantelu, josta on kerrottu jaksossa sotilasasiat ja puolustushallinto (s. 168).

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 toiminut 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 tosiasiasa jonkin verran tilastoitu enemmän.

Syyttäjäasiat kuuluivat työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Rautien* ratkaistaviksi ja niiden pääesittelijänä toimii esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

Syyttäjän roolin muuttuminen nousi kertomusvuoden lopupuolella esiin myös julkisuudessa lähinnä siinä, että syyttäjien epäillään jättävän syyttämättä tapauksia, jotka kuuluisi viedä tuomioistuimen ratkaistaviksi. Vuoden 2003 alussa asiaan kiinnittivät huomiota valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki Kalevassa 13.1.2003 julkaistussa haastattelussa. Kuusimäki piti huolestuttavana syyksilukevien huomattavaa lisääntymistä. Hänen arvionsa mukaan syyksilukevien syyttämättä jättämispäätösten määrä oli lisääntynyt edellisestä vuodesta lähes kahdella tuhannella. Ongelma havaittiin myös apulaisoikeusasiamiehen suorittamien tarkastusten yhteydessä. Esimerkkinä siitä syyttäjän syyttämättä jättämispäätös epäillyn arvioidun syyntakeettomuuden perusteella. Asia otettiin omana aloitteena tutkittavaksi (dnro 2842/4/02). Valtakunnansyyttäjä ilmoitti selvityspyyntöön 4.2.2003 antamassaan

lausunnossa, että hän on ottanut tämän ja erään toisen syyntakeettomuusarvion perusteella tehdyn syyttämättä jättämispäätöksen valtakunnansyyttäjänvirastossa uuteen syyteharkintaan. Valtakunnansyyttäjän mukaan kummasakin tapauksessa asian tuomioistuimeen vieminen olisi ollut parempi vaihtoehto. Asian käsittely on kesken sekä valtakunnansyyttäjänvirastossa että oikeusasiamiehen kansliassa.

SYYTTÄJÄLAITOKSEN KEHITTÄMISTOIMIA

Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on mm. syyttäjien toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Hänellä on myös oikeus antaa syyttäjien toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita.

Syyttäjät toimivat tutkinnanjohtajina poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Tällä tavalla voidaan välttää tutkinnan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska tutkintaa johtaa poliisiorganisaation ulkopuolinen virkamies. Tutkinnanjohtaja määräytyy valtakunnansyyttäjän 28.12.2001 antaman määräyksen mukaan kaavamaisesti siten, että tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä on eri kihlakunnasta kuin epäilty poliisi. Valtakunnansyyttäjä antoi 28.1.2002 ohjeen tällaisissa asioissa tutkinnanjohtajina toimiville syyttäjille. Ohjeessa käsiteltiin mm. yhteistyötä poliisin kanssa, tutkinnan aloittamista voimankäyttötilanteen johdosta ja kiireellisten toimenpiteiden turvaamista.

Syyttäjälaitosta kehitettiin myös syyttäjäyksiköiden yhteistoimintamahdollisuuksia lisäämällä. Tässä tarkoituksessa on muodostettu yhteistoiminta-alueita. Oikeusministeriö antoi 26.9.2002 valtakunnansyyttäjän esityksestä päätöksen uudesta aluejaosta. Aluejaon ulkopuolelle jäivät Helsinki ja Ahvenanmaa sekä Kittilän ja Käsiarren kihlakunnat. Yhteistoiminta-alueita tulee maahan kaikkiaan 17. Yksi alueen johtavista syyttäjistä määrätään kahdeksi vuodeksi toimimaan alueen päällikkönä. Jokainen syyttäjäyksikkö säilyttää kuitenkin itsenäisyytensä.

Lisäksi erikoisjuttuja varten käynnistettiin jo vuonna 2000 ns. avainsyyttäjäjärjestelmä. Synny tähän oli se, että eräitä rikostyypppejä tuli syyttäjille niin harvoin, että kaikille syyttäjille ei ollut tarkoituksenmukaista antaa niiden hy-

vään hoitamiseen vaadittavaa erikoiskoulutusta. Esimerkiksi ympäristö-, huume-, tietotekniikkaa-, työ- ja talousrikoksia sekä lapsiin ja naisiin kohdistuvia rikoksia varten oli erikoiskoulutuksen saaneita syyttäjiä, joiden asiantuntemukseen muut syyttäjät saattoivat tukeutua. Avainsyyttäjät toimivat omilla alueillaan myös muiden paikallissyyttäjien kouluttajina.

Valtakunnansyyttäjävirston luomaa apulaissyyttäjien harjoittelujärjestelmää jatkettiin.

SYYTTÄJÄLAITOKSEEN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

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 kuusi kantelua. Edellisenä vuonna siirrettiin vastaavalla perusteella 12 ja kaksi vuotta aikaisemmin 10 kantelua.

Myös valtakunnansyyttäjän toimintaan kohdistuu jonkin verran kanteluita. Useimmiten on kysymys tyytymättömyydestä valtakunnansyyttäjän ratkaisuun kantelijan tekemään vaatimukseen alemman syyttäjän ratkaisun muuttamisesta. Kertomusvuonna ei ole annettu merkittäviä valtakunnansyyttäjän toimintaa koskevia ratkaisuja.

Kertomusvuonna tehtiin 46 syyttäjiä koskevaa kanteluratkaisua. Edellisenä vuonna syyttäjää koskevia ratkaisuja oli 42, kun niitä oli kahtena sitä edellisenä vuotena yli 60.

Kertomusvuonna viisi kantelua johti toimenpiteisiin, joista yhdessä asiassa AOA antoi huomautuksen. Neljässä tapauksessa toimenpiteenä oli käsitys. Alempana selostettujen ratkaisujen lisäksi mainittakoon, että AOA kiinnitti yhdessä tapauksessa kihlakunnansyyttäjän huomiota syyteharkinnan joutuisuuteen ja toisessa hän arvosteli kihlakunnan-syyttäjää syytteen nostamisesta riittämättömän esitutkinnan perusteella.

Eräässä tapauksessa AOA kiinnitti esitutkinnan toimittajien poliisien ja syyteharkinnan tehneiden syyttäjien huomiota seikkoihin, jotka olisivat puoltaneet syrjintärikoksen laajempaa esitutkintaa, vaikkakaan he eivät olleet ylittäneet harkintavaltaansa (dnro 1915/4/00).

Tarkastustoiminta

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirstoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuudistuksen toteuduttua on syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia. Toimivaksi on osoittautunut paikallisen syyttäjänvirston ja poliisilaitoksen tarkastaminen samalla kertaa, jolloin saadaan tietoa mm. poliisin ja syyttäjän yhä tärkeämmäksi käyvistä yhteistyöstä. Näin pystytään myös hahmottamaan paremmin kuvaa esitutkinнан ja syyttäjän toiminnan mahdollisista ongelmista.

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat - yhteistyökysymysten lisäksi - muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjäättämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessiuudistuksen tavoitteiden toteutuminen syyttäjän työssä. Aiheellista on myös ollut seurata asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten esittämiskäytäntöä rikosoikeudenkäynneissä. Kertomusvuonna kiinnitettiin erityistä huomiota tapauksiin, joissa oli kysymys perheväkivallasta.

SYYTTÄJÄLAITOKSEN TARKASTUKSET 2002

Orimattilan kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	23.10.2002
Riihimäen kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	8.11.2002
Varkauden seudun kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	18.11.2002
Savonlinnan kihlakunnanviraston syyttäjäsasto	19.11.2002

Tarkastuskohteissa syyteharkinta-ajat olivat lyhyitä. Kaikissa tarkastuskohteissa pidettiin puutteena sitä, että syyttäjillä ei ollut oikeutta päästä poliisin rikostietojärjestelmään (RIKI). Ainakin jonkin asteinen tiedonsaanti esimerkiksi saman henkilön muista tutkinnassa tai muualla syyteharkinnassa olevista teoista auttaisi usein huomattavasti syyteharkinnan tekemistä. Tällaisen tiedon puuttuminen on toisaalta johtanut jopa virhearviointeihin.

Nykyistä rikosoikeudenkäyntijärjestelmää syyttäjät pitivät alioikeuksien osalta hyvänä ja pääkäsittelyjä toimivina. Sen sijaan hovioikeuksien osalta puutteena pidettiin sitä, että jutut tulivat hovioikeuden suulliseen käsittelyyn liian pitkän ajan kuluttua itse tapahtumista. Tämä vaikutti etenkin todistajien kertomusten luotettavuuteen.

Tarkastuskohteiden syyttäjät pitivät jo aikaisempaa yhteistoiminta-aluejärjestelmää hyvänä. Se tuki pienten syyttäjäyksiköiden toimintaa esimerkiksi silloin, kun syyteharkintaan tullut laaja juttu sitoi yhden syyttäjän työpanoksen pitkäksi aikaa. Tällöin voitiin saada apua yhteistoiminta-alueen toisesta syyttäjäyksiköstä. Tilanne oli sama esteellisyytapauksissa.

Valtakunnansyyttäjän ohjetta ”Seuraamusten määrääminen huumausaineen käyttörikoksesta” (VKS: 2002:3) pidettiin hyvänä. Tarkastuskohteissa uskottiin, että käytäntö entisestäänkin yhtenäistyy. Ohjeen liitteessä esitettyjä huumausaineiden määriä pidettiin pääkaupunkiseudun näkökulmasta laadittuina ja muuhun maahan nähden liian suurina. Taulukon määrät johtaisivat tarkastuskohteiden syyttäjien mielestä liian lievään käytäntöön muualla maassa.

Ratkaisuja

PAHOINPITELYRIKOKSEN SIIRTÄMINEN RANGAISTUS- MÄÄRÄYSMENETTELYYN

Vanhempi konstaapeli (jäljempänä kantelija) kertoi kante-lukirjoituksessaan, että hän oli toiminut tutkijana rikosasi-assa, jota oli alun perin tutkittu törkeänä pahoinpitelynä. Myöhemmin tutkinnan jatkuessa rikosnimikkeeksi kat-sottiin pahoinpitely ja esitutkintapöytäkirja toimitettiin virallisena syyttäjänä asiassa toimineelle kihlakun-nannimismiehelle. Tämä palautti jonkin ajan kuluttua esi-tutkinta-aineiston kantelijalle juttukansion kanteen teh-dyin merkinnöin ja kehotuksiin kirjoittaa asiasta kaksi rangaistusvaatimusilmoitusta siten, että teot kuvataan lie-vän pahoinpitelyn tunnusmerkistön mukaisiksi.

Kumpikin rikos oli kantelijan käsityksen mukaan pahoin-pitely, koska kahta henkilöä oli pahoinpidelty lähes met-rin mittaisilla koivukepeillä siten, että toinen jouduttiin vie-mään ambulanssilla terveyskeskukseen. Lisäksi teko oli täysin suunnitelmallinen toisten kotiin tunkeutuminen nimenomaan pahoinpitelytarkoituksessa. Kantelija kiel-täytyi kirjoittamasta asiasta rangaistusvaatimusilmoituk-sia, koska hän olisi käsityksensä mukaan joutunut kirjoit-tamaan totuudenvastaiset teon kuvaukset. Kaiken lisäksi lievä pahoinpitely oli asianomistajarikos ja asianomista-jat olivat kihlakunnannimismiehen suorittaman sovittel-un jälkeen ilmoittaneet, ettei heillä ollut rangaistusvaati-musta asiassa.

Tilanne ajautui siihen, että kihlakunnannimismies kir-joiitti itse kahteen rangaistusvaatimukseen teon kuvauk-sen ja antoi kummallekin pahoinpitelijälle lievästä pahoin-pitelystä sakkorangaistuksen.

Syyttäjän ratkaisu

Kihlakunnannimismiehen tehtäviin Käsivarren kihla-kunnan kihlakunnannimismiehenä kuuluu toimia sekä poliisilaitoksen ja ulosotto-osaston päällikkönä että viralli-sena syyttäjänä. Hän katsoo toimineensa asiassa viralli-sena syyttäjänä.

Kihlakunnannismies päätti esitutkinta-asiakirjoihin pehdyttyään 3.11.1998 kutsua pahoinpitelyasian kaikki osapuolet nimismiehen kansliaan neuvottelemaan tapah-
tuneesta. Syynä menettelyyn oli se, että poliisi oli vuosien aikana joutunut käymään useita kertoja kotihälytyksellä asianosaisten luona näiden kotikylässä. Lisäksi hän halusi tietää, mistä asiassa perimmiltään oli kysymys. Esitutkin-
tapöytäkirjan mukaan kenelläkään ei ollut pahoinpitelystä vaatimuksia.

Kaikki asianosaiset tulivat kihlakunnannismiehen vas-
taantolalle 1.12.1998. Vajaan tunnin kestäneessä keskus-
telussa selvisi, että teon todellinen motiivi oli ollut erään
osallisen yksityiselämästä levitetyt juorut ja huhut sekä
osapuolten väliset riitaisuudet. Keskustelun aikana riitai-
suudet sovittiin ja sen päätteeksi ”lyötiin vielä kättä
päälle”.

Keskustelussa sovittiin myös, että jonkinlainen rangais-
tus pahoinpitelijöille oli paikallaan. Kukaan ei kuitenkaan
halunnut asian viemistä oikeudenkäyntiin. Kihlakunnan-
nismies kertoo kaikkien palaveriin osallistuneiden kat-
soneen, että asiassa ei ollut sopivaa tehdä syyttämättä-
jättämispäätöstä vaan että jonkinlainen rangaistus oli
paikallaan. Kun hänen käsityksensä mukaan sekä pahoin-
pitelyn että lievän pahoinpitelyn tunnusmerkistöt antoivat
mahdollisuuden asian käsittelyyn rangaistusvaatimusme-
nettelystä, sovittiin, että pahoinpitelijät saavat rangaistus-
vaatimuksena annettavan pienen sakon. Kaikki osapuolet
poistuivat paikalta tyytyväisenä. Tekijät maksoivat myö-
hemmin sakonsa. Tämän jälkeen poliisia ei ole enää tar-
vittu näissä asioissa kylässä, jossa asianosaiset asuivat.

Tekojen tunnusmerkistöstä (pahoinpitely vai lievä pahoinpitely)

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kysymykse-
ssä oli tapaus, jossa kaksi henkilöä oli tunkeutunut asian-
omistajien asuntoon rikkomalla ulko-oven. Asianomistaja
oli lyöty 70 senttimetrin pituisilla koivukepeillä seurauk-
sin, että toisen ohimolle oli tullut noin 5 senttimetrin mit-
tainen syvä haava ja takaraivolle noin 2 senttimetrin mit-
tainen haava sekä käsivarteen voimakas mustelma ja
toiselle vammoja olkapään seutuville. Ensiksi mainittu
asianomistaja oli tuotu puolen yön aikoihin ambulanssil-
la Kolarin terveyskeskukseen ja siirretty ensiavun jälkeen

edelleen ambulanssilla Muonion terveysasemalle tark-
kailtavaksi.

Kihlakunnannismiehen mukaan kumpakin tekoa voi-
tiin kokonaisuus, etenkin perusteena ollut huhujen levit-
täminen huomioon ottaen, pitää lievänä pahoinpitelyinä.
Valtakunnansyyttäjä katsoi lausunnossaan, ettei pahoin-
pitelyitä tässä tapauksessa voitane pitää kokonaisuutena
arvostellen lievänä.

Lievän ja tavallisen pahoinpitelyn tunnusmerkistöt lomit-
tavat keskenään jonkin verran. Teko voidaan tuomita pa-
hoinpitelynä silloinkin kun teolla ei ole aiheutettu vam-
maa. Toisaalta tekoa voidaan pitää lievänä pahoinpitelyinä
silloinkin, kun siitä on aiheutunut ulkoinen vamma. Lievi-
nä pahoinpitelyinä voidaan kuitenkin tuomita vain tekota-
valtaan verraten vähäiset rikokset, esimerkiksi tönimiset,
joiden seurauksena uhri on kaatunut ja loukannut itsen-
sä. Kun esillä olevassa tapauksessa otetaan huomioon,
että pahoinpitelyjä edelsi asuntoon tunkeutuminen, että
toinen pahoinpitelyn kohteista oli ollut tekoheikkä avut-
tomassa tilassa nukkumassa, että tekovälineinä oli käy-
tetty melko vahvoja koivukeppejä ja että pahoinpitelystä
oli aiheutunut kerrotut vammat, jotka ovat vaatineet haa-
vojen ompelua ja liimaamista sekä käden tukemista las-
talla, pahoinpitelyjä ei voida pitää kokonaisuutena arvioi-
den lievänä.

AOA Raution käsityksen mukaan kihlakunnannismies
meneteli virheellisesti, kun hän arvioi teot lieviksi pahoin-
pitelyksi ja määräsi kantelijan kirjoittamaan rangaistus-
vaatimusilmoituksen niitä vastaavan teon kuvauksen.

Oikeudesta määrätä rangaistusvaatimusilmoitus

Rangaistusmääräysmenettelystä annettua lakia koskevas-
sa hallituksen esityksessä (HE 63/1993) todetaan lain 3
§:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, että rangaistusvaati-
muksen antaminen voi tulla ajankohtaiseksi myös silloin,
kun asia on toimitettu syyttäjälle sen harkitsemista varten,
nostaako hän syytteen vai ei. Jos syyttäjä katsoo, että asi-
assa on noudatettava rangaistusmääräysmenettelyä, hän
voi antaa mainitussa lainkohdassa tarkoitettulle virkamie-
helle tehtäväksi rangaistusvaatimuksen antamisen.

Kihlakunnannimismiehellä on virallisena syyttäjänä sinänsä oikeus siirtää syyteharkinnassaan oleva asia käsiteltäväksi rangaistusmääräysmenettelyssä ja määrätä rangaistusvaatimusilmoitus annettavaksi.

Rangaistusmääräysmenettelyä voidaan kuitenkin käyttää vain tapauksissa, joissa teosta ei ole esillä olevien asiahaarojen varalta säädetty muuta tai ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tässä tapauksessa teot olisi AOA:n käsityksen mukaan tulleet arvioida pahoinpitelyiksi, joista voi rikoslain 21 luvun 5 §:n mukaan seurata huomattavasti pitempi eli enimmillään jopa kahden vuoden vankeusrangaistus. Tämän vuoksi kihlakunnannimismies ei olisi saanut siirtää asiaa rangaistusmääräysmenettelyyn. Hän menetteli asiassa rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 1 §:n vastaisesti.

Rangaistusmääräysmenettelyn käyttäminen olisi sinänsä muutoin ollut mahdollista sen jälkeen, kun asianomistajat olivat antaneet sen käyttämisen suostumuksensa. He olivat lisäksi ilmoittaneet, ettei heillä ollut asiassa korvausvaatimuksia.

Mahdollinen syyttämättäjättäminen

Kihlakunnannimismies totesi selvityksessään, että hänellä olisi sinänsä ollut mahdollisuus tehdä asiassa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:n nojalla seuraamusluonteinen syyttämättäjättämiss päätös. Hän päätyi kuitenkin, sakkorangaistuksen antamiseen rangaistusmääräysmenettelyssä, joka oli ankarampi seuraamus.

Seuraamusluonteisina syyttämättäjättämisperusteina on tässä yhteydessä arvioitava oikeudenkäynnistä rikasasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 kohdan vähäisyysperusteen ja 8 §:n 1 kohdan kohtuusperusteen soveltamis mahdollisuutta.

Virallinen syyttäjä saa oikeudenkäynnistä rikasasioissa annetun lain 1 luvun 7 §:n 1 kohdan mukaan jättää syytteen nostamatta, milloin rikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä tekijän syällisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä. Rat-

kaisevaa asiassa on vakiintunut tuomioistuinkäytäntö. Esillä olevista teoista olisi sinänsä saattanut päästä saakoilla. Vankeusrangaistuksen vaatimista ja tuomitsemista ei kuitenkaan voida tässä tapauksessa sulkea pois. Käytännössä vähäisyysperuste koskee yleiseltä luonteeltaan vähäisten rikosten lieviä tekemuotoja. (Näin Tapio Lappi-Seppälä: Rikosten seuraamukset s. 283). Vaikka tekijään kohdistunutta huhua voidaan pitää eräänlaisena provokaationa, joka vähentää tekijän syällisyyttä ja moitittavuutta, ei syyttämättäjättäminen olisi AOA:n mielestä ollut tässä tapauksessa mahdollista vähäisyysperusteella, kun otetaan huomioon aiempina selostetut tekojen erityispiirteet etenkin tekoja edeltänyt harkinta, asuntoon tunkeutuminen, vahvojen keppien käyttö aseina sekä toisen pahoinpitelyn kohteen avuton tila.

Syyttäjä saa lisäksi oikeudenkäynnistä rikasasioista annetun lain 8 §:n 1 kohdan mukaan jättää syytteen nostamatta kohtuusperusteella, jos yleinen tai yksityinen etu ei muuta vaadi. Edellytyksenä on, että oikeudenkäyntiä ja rangaistusta on pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina ottaen huomioon tekijän ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto tai muu tekijän toiminta rikoksensa vaikutusten estämiseksi tai poistamiseksi, hänen henkilökohtaiset olonsa, rikoksesta hänelle aiheutuvat muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat. Asianosaiset pääsivät esillä olevassa asiassa kihlakunnannimismiehen järjestämässä ja johtamassa tilaisuudessa eräänlaiseen sovintoon. Tällöin asianomistajat totesivat kuitenkin, että jokin seuraamus eli pieni sakko tuli tekijöille langettaa. Tällä sovinnolla ei AOA:n mielestä ollut ratkaisevaa merkitystä syyttämättäjättämisestä harkittaessa. Asiakirjojen mukaan toisen asianomistajan kanssa oli sovittu myös vahingonkorvauksista. Toisella asianomistajalla ei ollut korvausvaatimuksia.

AOA:n käsityksen mukaan asiassa ei olisi ollut riittäviä perusteita syyttämättä jättämiselle. Oikea ratkaisu olisi ollut syytteen nostaminen kahdesta pahoinpitelystä.

AOA antoi kihlakunnannimismiehelle huomautuksen, kun tämä oli katsonut pahoinpitelyrikokset lieviksi pahoinpitelyiksi ja määrännyt ne käsiteltäväksi rangaistusmääräysmenettelyssä.

AOA Raution päätös 20.6.2002, dnro 210/4/99

YHDENVERTAINEN KOHTELU SAKON MÄÄRÄÄMISESSÄ

AOA Rautio kiinnitti kahden kihlakunnansyyttäjän huomiota yhdenvertaiseen kohteluun päätettäessä rangaistusmääräyksen vahvistamisesta liikenne rikkomusasioissa. Yhdessä arvioitavana olleessa tapauksessa valtakunnan-syyttäjä oli määrännyt syytteen nostettavaksi sen jälkeen, kun kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt asiassa seuraamusluonteisen syyttämättä jättämispäätöksen.

AOA totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Liikennevalvonta on jokapäiväistä toimintaa, jonka koh-teeksi joutumisesta monilla kansalaisilla on omakohtaista kokemusta. Nämä seikat korostavat yhdenvertaisen koh-telun vaatimusta. Sen vuoksi liikennevalvonassa on pe-rusteltua noudattaa valtakunnallista yhtenäisyyttä ja jopa tiettyä kaavamaisuutta. Tämä koskee myös liikenne rikko-muksista määrättäviä seuraamuksia.

Sisäasiainministeriön laatimassa käsikirjassa ylinopeuksi-en seuraamukset on taulukoitu normaalipäiväsakkomää-rinä ja niitä koskevinä liukumina. Tätä seuraamuskäytän-töä on lähtökohtaisesti pidetty liikenne rikkomusasioiden vakiintuneena oikeuskäytäntönä, jota poliisin lisäksi nou-dattavat myös syyttäjät ja tuomioistuimet. Tuomioistuimet voivat luonnollisesti ratkaisuihlaan muokata tätä käytän-töä. Tapauskohtaiset erot voidaan kuitenkin yleensä ottaa huomioon liukumien puitteissa.

Vaikka taulukosta poikkeamiseen säännösten puitteissa ei olekaan estettä, edellä kerrotut seikat korostavat mielestä-ni sitä, että poikkeaminen yhtenäisestä linjasta tulee voida perustella vakuuttavasti. Järjestelmän luonteeseen kuuluu myös se, että tulkinna varaisissa tapauksissa syyttäjän oli-si parempi jättää poikkeava ratkaisu tuomioistuimen tehtä-väksi kuin tehdä se itse. Tuomioistuimella on syyttäjää pa-remmat välineet asian kaikinpuoliseksi selvittämiseksi.

On sinänsä ymmärrettävää, että rangaistusvaatimus-ta vastustanut kuljettaja voi joko syyttäjän tai tuomioistui-men ratkaisun tuloksena saada lievemmän kohtelun kuin se, joka on tyytynyt hänelle ehkä vastaavasta teosta an-nettuun rangaistusvaatimukseen.

Kanteluasiassa syyttäjien on todettu lieventäneen kolmea

poliisin tiedoksi antamaa liikenne rikkomusseuraamusta. Kantelua tutkittaessa ei kuitenkaan ole ilmennyt, että syyt-täjät olisivat menettelleet käsiteltävissä asioissa lainvastai-sesti. Selvitystä ei ole myöskään saatu sen epäilyn tueksi, että kuljettajien yhteiskunnallinen asema olisi vaikuttanut syyttäjien menettelyyn lieventää ylinopeuksista määrätty-jä seuraamuksia kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaa-valla tavalla. Ongelmana on kuitenkin, ettei päätöksiä ole kaikilta osin vakuuttavasti perusteltu, vaikka sellaisia pe-rusteita näyttäisi ainakin kahdessa ensiksi mainitussa ta-pauksessa olleenkin olemassa. Se on aiheuttanut epäilyjä poikkeamisesta lain yhdenmukaisesta soveltamisesta.

AOA katsoi aiheelliseksi kiinnittää yleisesti syyttäjien huo-miota siihen, että kansalaisten yhdenvertaisuus lain edes-sä toteutuu myös rangaistuskäytännön yhtenäisyyden muodossa. Erityisesti kaavamaisissa liikenne rikkomuksis-sa tavanomaisesta seuraamuskäytännöstä ei tulisi poike-ta ilman asianmukaisesti perusteltuja riittäviä syitä.

AOA Raution päätös 15.10.2002, dnro 224/4/00

SYYTÄJÄN, POLIISIN JA TYÖSUOJELUPIIRIN YHTEISTYÖ TYÖSUOJELURIKOSASIOISSA

Metallityöväen Liitto ry:n työehtosihteeri kertoi erään työn-tekijän puolesta, että tämä oli saanut vakavia palovam-moja työpaikalla syttyneessä tulipalossa. Työehtosihtee-rin käsityksen mukaan työntekijän oikeus saada korvausta kärsimästään vahingosta riippui osaltaan siitä, todetaan-ko jonkun myötävaikuttaneen laiminlyönnillään tapahtu-neeseen. Viranomaisten asiassa suorittamat toimenpiteet olivat niin verkkaisia, että asiakirjat ehtivät syyttäjälle vain niin vähän ennen syyteoikeuden vanhentumista ja syyte jäi nostamatta.

AOA Rautio muistutti, että työsuojelurikosten tutkinta on syyteoikeuden nopean vanhenemisen vuoksi suoritetta-va kiireellisesti. Kiireellisyysvaatimusta korostaa se, että tutkinta jakautuu kahdelle eri viranomaiselle, poliisille ja työsuojelupiirille. Lisäksi on varattava aikaa kolmannelle viranomaiselle, yleiselle syyttäjälle, mahdollisen syyteha-kinnan tekemiseen ja tarvittaessa myös aikaa vastaajaan haastamiseen. Kahden vuoden syyteeseenpano aika on työsuojelurikoksen selvittämiseen väistämättä kuluva aika

huomioon ottaen varsin lyhyt. Se edellyttää asianomaisilta viranomaisilta erityistä valppautta ja joutuisuutta.

Arvioidessaan ongelmia viranomaisten yhteistoiminnassa AOA totesi muun muassa, että työsuojeluasian hoitaminen, silloin kun asiassa epäillään tapahtuneen työsuojelurikoksen tasoinen teko tai laiminlyönti, edellyttää ainakin kolmen viranomaisen yhteistoimintaa. Lähtökohtana on tavanomaisesti työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n mukainen ilmoitus viralliselle syyttäjälle. Työsuojeluviranomainen, tässä tapauksessa Vakka-Suomen työsuojelupiiri on velvollinen tekemään ilmoituksen, jos edellytykset täyttyvät. Virallisen syyttäjän asiana on pyytää esitutkintaa poliisilta.

Esillä olevassa tapauksessa tapahtumat etenivät tavanomaisesta poikkeavassa järjestyksessä. Työsuojelupiiriin tarkastaja ja poliisin tutkija suorittivat yhteisen alkukokouksen jälkeen toimenpiteensä kumpikin erikseen ja työsuojelupiiri ja tutkinnanjohtaja tekivät kumpikin omat ei-toimenpiteitä -ratkaisunsa. Lisätutkintapyyntö toimitettiin niin ikään suoraan poliisille ja tiedoksi työsuojelupiiriin eikä näistä kumpikaan tiedottanut asiasta syyttäjälle. Syyttäjä oli vielä lisätutkinnan päätyttyäkin tietämätön koko asiasta.

Kysymyksessä on tyypillinen esimerkki tapauksesta, jossa eri viranomaisten, tässä tapauksessa etenkin poliisin ja työsuojeluviranomaisen yhteistoiminta ei ole sujunut riittävän hyvin asian lisätutkintavaiheessa. Tapahtuneelle löytyi myös lieventäviä seikkoja. Asia oli ollut poliisille vieras. Tietoa aikaisemmista vastaavista, ilmeisesti kuitenkin pienemmistä vuodoista ja siitä, että ne olivat ainakin osaksi myös esimiesportaan tiedossa, ei tuotu tutkinnan ensimmäisen vaiheen aikana esiin eikä sitä myöskään aktiivisesti tiedusteltu.

Asian käsittelyä olisi jouduttanut, jos tieto tutkinnasta olisi saatettu lisätutkintavaiheessa syyttäjän tietoon. AOA:n käsityksen mukaan työsuojelupiirillä olisi ollut siihen mahdollisuus.

Turun ja Porin työsuojelupiirin päällikön lausunnon mukaan tapaturmatutkinnoissa on yleensä kahden toisistaan riippumattoman viranomaisen, työsuojelupiirin ja poliisin, tutkintaosuus rinnakkain. Tutkinnan aikana siihen osallistuvat virkamiehet vaihtavat tietoja ja keskustelvat tutkinnan suunnasta. Työsuojelupiirin havainnot perustuvat työsuojelutarkastuksessa tehtäviin havaintoihin,

haastatteluihin ja aineistoihin perehtymiseen. Työsuojelupiirin päällikön mukaan osa poliisin suorittamista tutkimuksista tulee työsuojelupiirille tiedoksi ja osa lausunnon poliisin harkinnan mukaan. Osassa tapauksia työsuojelupiiri pyytää poliisin esitutkinta-aineistoa itselleen, jos sitä ei ole lähetetty. Tutkintojen valmistumisista ei tule järjestelmällisesti tietoa työsuojelupiiriin. Valtaosassa työtapaturmia poliisi toimittaa työsuojelupiiriin päällikön mukaan tutkinta-aineistonsa syyttäjälle, joka ennen syyteharkintaa pyytää lausunnon työsuojelupiiristä. Yhteistyön muodot vaihtelevat hänen mukaansa tapauskohtaisesti ja aluekohtaisesti.

Työsuojelupiirin päällikön käsityksen mukaan tutkintaprosessi ei tässä tapauksessa ole edennyt välittömästi koko tarvittavaan laajuuteensa. Tutkinnan laadulliseen tulokseen sillä ei hänen mukaansa ole ollut kuitenkaan merkitystä.

Tämänkaltaisten tilanteiden välttämiseksi Turun ja Porin työsuojelupiirin suorittama tapaturmien tutkinta oli vuoden 2000 aikana organisoitu uudelleen siten, että siinä oli mukana suppeahko joukko tarkastajia. Tällöin yhteydenpito sekä piiriin sisällä että muihin viranomaisiin voi tiivistyä.

AOA yhtyi työsuojelupiirin päällikön näkemykseen tarpeesta yhteistyön tiivistämiseen kahden tutkintaa suorittavan viranomaistahon välillä. AOA:n käsityksen mukaan myös syyttäjän mukanaolo tai ainakin tietoisuus tutkinnan alkamisesta on erittäin tärkeää.

Tässä tapauksessa syyteoikeuden vanhentumiseen oli olennaisesti vaikuttanut erityisesti viivästyminen asiassa pyydetyt lisätutkinnan kirjaamisessa ja lisätutkintapöytäkirjojen lähettämisessä työsuojelupiiriin. Viiden kuukauden viivästyminen lisätutkintapyyntökirjaamisessa ja kuukausien viivästyminen lisätutkinnan käynnistämisessä ja etenkin kahden kuukauden viivästyminen lisätutkintapöytäkirjan lähettämisessä ovat työsuojelurikoksen kysymyksessä ollessa kohtuuttoman pitkiä.

Näiltä osin asian käsittely viivästy i aiheettomasti tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarian menettelyn johdosta. AOA saattoi käsityksensä rikoskomisarian tietoon. Lisäksi AOA korosti viranomaisten yhteistyön merkitystä ja tarkeyttä työsuojelurikosepäilyä koskevien asioiden käsittelystä.

AOA Raution päätös 15.11.2002, dnro 2732/4/99

ULOSOTTO JA MAKSU- KYVYTTÖMYYSMENETTELYT

Yleiskatsaus

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Mikäli kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa.

Asiaryhmä kuului työjärjestyksen mukaan 31.10.2002 saakka AOA *Rautiolle* ja 1.11.2002 lukien AOA *Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä on vanhempi oikeusasiamiehensihiteeri *Riitta Länsisyrjä*.

KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Kertomusvuonna – kuten jo edellisinäkin vuosina – käytiin yhteiskunnallista keskustelua ylivelkaantuneiden aseman parantamismahdollisuuksista ja -keinoista. Kertomusvuonna oli vireillä useita ulosottoa koskevia lainsäädäntöhankkeita.

Ulosottolain kokonaisuudistuksen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 30.11.2001. Esitys sisältää ulosottomenettelyistä yksityiskohtaiset säännökset tuomioista ja muista ulosottooperusteista, yleiset menettelysäännökset sekä mm. häätöä koskevat säännökset. Esitys ulosoton määräaikaaisuudesta on tärkeä. Eduskunta hyväksyi esityksen muutettuna helmikuussa 2003. Ulosoton kokonaisuudistuksen kolmas vaihe on valmisteilla oikeusministeriössä.

Yksityishenkilön velkajärjestelylakia muutettiin vuoden 2002 lopulla vahvistetulla lailla. Siinä säädetään aikaisempaa yksityiskohtaisemmin syistä, joiden vuoksi velkajärjestely voidaan tuomioistuimen harkinnan mukaan myöntää silloinkin, kun sille on mm. velkaantumisen perusteeseen liittyvä este. Laki tuli voimaan 1.1.2003. Vapaaehtoisten velkajärjestelyjen vauhdittamiseksi valtio, Pankkiyhdistys, perintätoimistot ja Takuu-Säätiö allekirjoittivat kesällä 2002 ohjelma-asiakirjan, jonka tavoitteena oli järjestellä sovintoteitse velkoja, jotka muuttuivat

ongelmaluotoiksi lamavuosina 1990–1994. Velallisen oikeusturvan kannalta ongelmaksi koettiin kuitenkin velkaneuvonnan resurssien vähyys ja siitä seuraava velallisen asiantuntija-avun puute sopimuksia solmittaessa.

Kertomusvuonna tuli voimaan laki korkolain muuttamisesta. Uusilla viivästyskoron määräytymistä koskevilla säännöksillä, joita sovelletaan myös ennen lain voimaan tuloa syntyneisiin velkoihin, alennetaan vanhoja viivästyskorkoja nykytasolle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta esitetään mm. velan vanhentumisaajan lyhentämistä kymmenestä vuodesta kolmeen. Eduskunta hyväksyi esityksen muutettuna helmikuussa 2003.

LAILLISUUSVALVONTA ULOSOTTOASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin 90 ulosottoviranomaisen menettelyä koskevaa kantelua. Ulosottoa koskevia kanteluita saapui 94. Ratkaistusta asioista päättyi toimenpiteeseen eli joko huomautukseen yksi asia tai käsitykseen 14 ratkaisua. Edellisenä vuonna ratkaisuja oli 79 ja saapuneita kanteluita 90. Konkurssia ja velkajärjestelyä koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 33. Kanteluita saapui samana aikana yhteensä 31.

Ratkaisuissa korostui perusoikeusnäkökulma eli erityisesti se, missä määrin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taake on turvattu ulosottolainsäädännössä ja miten tämä perusoikeus toteutuu käytännössä. Mutta myös muiden perusoikeuksien, kuten henkilökohtaisen vapauden, ulottuvuutta jouduttiin arvioimaan (esim. jäljempänä dnrot 1104/4/00 s. 117 ja 2327/4/99 s. 118).

Ratkaisuissa jouduttiin toistuvasti arvioimaan, toteutuiko velallisen oikeus tulla kuulluksi erityisesti ulosmittauksen ennakkoilmoitusten lähettämisessä. Useassa tapauksessa oli ilman ennakkoilmoitusta ulosottomiehen virkahuoneessa ulosmitattu velallisen pankkitilillä olevia varoja. AOA Rautio totesi eräessä ratkaisussaan, että jos halutaan vedota ulosottolain 3 luvun 21 c §:n säännöksen ko. menettelyn perustana, tulee kussakin yksittäistapauksessa arvioida hukkaamisvaaran olemassaolo. Hän korosti, että

ennakkoilmoitussäännöksillä oli tärkeä merkitys velallisen ennakkollisena oikeussuojakeinona (dnro 2525/4/00).

Sivullisen oikeussuojan tarve korostui niissä tapauksissa, jotka koskivat ns. keinotekoisten järjestelyjen sivuuttamista. AOA Rautio kiinnitti eräissä ratkaisussaan huomiota keinotekoisen järjestelyn sivuuttamista koskevaan päätöksentekoon. Hän korosti, että päätöksen tekeminen kuuluu yksinomaan ulosottomiehen toimivaltaan. Samassa yhteydessä AOA joutui ottamaan kantaa myös takavarikoitavan omaisuuden määrään kun täytäntöönpano oli kohdistettu "varmuuden vuoksi" eli omaisuusjärjestelyjen oikeudellisen luonteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi kokonaisuutta suurempaan määrään omaisuutta. AOA katsoi, että omaisuutta ei tule asettaa takavarikkoon muuta kuin se määrä, joka omaisuuden arvoa koskeva "turva-marginaali" huomioon ottaen vastaa mahdollisimman tarkoin hakijan saatavan suuruutta (dnro 209/4/00 ym.).

Useammassa tapauksessa oli kysymys myös oikeudesta saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä tuli esille erityisesti silloin, kun ulosottomies oli palauttanut ulosottohakemuksen ilman perusteltua päätöstä hylkäämisestä (ks. jäljempänä dnro 1971/4/99 s. 118). Erityisen ongelmallisena pidettiin tämän perusoikeuden toteutumisen kannalta sitä, että ulosottolaissa ei ole mitään sääntelyä sen varalta, että asianosainen voisi tosiasiallisesti käyttää valitusoikeuttaan tilanteissa, joissa ulosotto-toimenpiteellä kertyneet varat on ennen valituksen tutkimista tilitetty velkojalle (ks. jäljempänä dnro 1627/4/99 s. 115). Ulosottomiehen huomiota kiinnitettiin myös asianosaisen oikeuteen saada perusteltu väitepäätös. Esimerkiksi eräaseen kanteluun antamassaan päätöksessä AOA Rautio katsoi avustavan ulosottomiehen menetelleen virheellisesti jättämällä käsittelemättä velallisen maksua koskevan väitteen ulosottolain 3 luvun 32 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Avustava ulosottomies ei ollut saattanut väitettä ulosottomiehen ratkaistavaksi (dnro 1856/4/00).

Ulosottolainsäädännön puutteellisuuden aiheuttamiin ongelmiin kiinnitettiin huomiota myös ulosmittauskelpoisen omaisuuden selvittämistä koskevien säännösten (jäljempänä dnro 262/4/00 s. 119) ja tullen ulosottoviranomaiselle antaman virka-avun sääntelemättömyyden osalta. Virka-apu omaisuuden haltuunotossa perustui vakiintuneeseen ulosottoikäytäntöön ja omaisuuden säilyttämistä ja vartioimista koskevien ulosottolain säännösten tulkintaan. AOA Rautio katsoi ratkaisussaan, että virka-avun

antaminen oli säännöspohjaltaan ohut ja varsin tulkinnanvarainen. Kun eduskunnan käsiteltävänä olleessa esityksessä ulosottolain muuttamisesta oli kuitenkin ehdotus asiaa koskevasta säännöksestä ja koska ulosmittattuun ja sittemmin tulliin haltuun otettuun autoon kohdistui jo ulosmittauksen perusteella vallintarajoituksia, ei haltuunotto kuitenkaan AOA:n mielestä loukannut velallisen oikeuksia siten, että menettelyyn olisi aiheutta puuttua (dnro 2109/4/00 ym.).

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna AOA Rautio tarkasti Riihimäen kihlakunnanviraston ulosotto-osaston. Tarkastus ei antanut aiheita toimenpiteisiin.

Ratkaisuja

TILITYKSEN VAIKUTUS VALITUSOIKEUDEN KÄYTTÖÖN ULOSOTTOASIASSA

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston menettelyä mm. siitä, että ulosmittattujen varojen tilityksen vuoksi hänellä ei ollut mahdollisuutta valittaa ulosmittauksesta valitusosoituksessa ilmoitetussa kolmen viikon valitusajassa.

Kantelija väitti, että hän oli ennen varojen tilittämistä pyytänyt suullisesti ulosottomiestä pidättäytymään varojen tilityksestä tai muista toimenpiteistä siihen saakka, kun asiasta tehtävä valitus on käsitelty.

AOA Rautio totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka avustavalla ulosottomiehellä ei olekaan välittömästi lain säännökseen perustuvaa velvollisuutta keskeyttää täytäntöönpanoa puheena olevan kaltaisissa tapauksissa, on kuitenkin hyvän ulosottotavan mukaista pidättäytyä tilityksestä ainakin siihen saakka, että valitusta käsittelevällä tuomioistuimella on mahdollisuus ratkaista kysymys täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Joka tapauksessa ulosottomiehen omalle kannalle valituksen menestymismahdollisuuksista ei voida antaa merkitystä, kuten

ei sillekään, onko velallinen aikaisemmissa, eri omaisuuteen kohdistuneissa ulosmittauksissa käyttänyt valitus-oikeuttaan.

On myös syytä korostaa ulosottoviranomaisen tiedonantovelvollisuutta. Ulosottohenkilöstön tulee, kun valitusmahdollisuudesta keskustellaan velallisen tai muun henkilön kanssa, kertoa heille mahdollisuudesta pyytää täytäntöönpanon keskeytystä. Samalla heille tulisi kertoa täytäntöönpanon jatkamisen ja tilityksen ulosottolain 10 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisista vaikutuksista valituksen tutkimiseen.

Näin ollen avustavan ulosottomiehen menettelyn moitittavuutta arvioitaessa on olennaista, onko avustava ulosottomies tiennyt tulossa olevasta valituksesta ja niihin mahdollisesti liitetystä täytäntöönpanon keskeytyspyynnöstä.

Saadun selvityksen perusteella jäi kuitenkin näyttämättä, että avustava ulosottomies olisi ollut ennen tilitystietoinen siitä, että velallinen tulee valittamaan ulosmittauksesta.

AOA tyytyi saattamaan edellä esitetyn yleisen käsityksenstä tilityksestä ja tiedonantovelvollisuudesta Helsingin kihlakunnankunnan ulosottoviraston ja avustavan ulosottomiehen tietoon.

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että ulosmittauspöytäkirjan liitteenä oleva valitusosoitus on siten niukkasanainen, että sen perusteella asianomainen ei täysin ole voinut mieltää varojen tilityksen estävän valituksen tutkimisen. Hänen mielestään tulisi harkita ulosmittauksia koskevien valitusosoitusten muuttamista siten, että niissä korostettaisiin täytäntöönpanon keskeytyspyynnön esittämisen merkitystä ja selostettaisiin ulosottolain 10 luvun 1 §:n 2 momentin säännöksen sisältöä.

Nykyinen sääntely tilityksen vaikutuksesta valitusoikeuden käyttöön oli AOA:n mielestä perustuslain 21 §:n kannalta hyvin ongelmallinen. Vireillä oleva ehdotuskaan (HE 216/2001 vp.) ei riittävästi turvaa tosiasiallista muutoksenhakumahdollisuutta. Kun tilitystä koskevia säännöksiä tullaan ulosottolain uudistuksen seuraavassa vaiheessa tarkastelemaan, olisi aiheellista pohtia tilityssäännösten uudistamista niin, että pikainen tilitys ei estä valitusoikeuden käyttämistä. Verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetun lain 9 §:ssä on valitusoi-

keuden toteutumista turvaava säännös, joka tosin liittyy saamisen määräämistä tai maksuunpanoa koskevaan säännönmukaiseen valitukseen tai perustevalitukseen.

AOA saattoi käsityksensä toisaalta valitusosoituksen sisällystä ja toisaalta ulosottolain kehittämistarpeesta oikeusministeriön tietoon.

AOA Raution päätös 20.6.2002, dnro 1627/4/99

ELATUSAVUN VIRHEELLINEN PERINTÄ

Silloiseen Lahden kaupunginvoudinvirastoon saapui vuonna 1980 kunnan sosiaalilautakunnan ulosottohakemus koskien elatussopimukseen perustuvan elatusapuvelan perimisestä. Saatavan perimiseksi oli ulosmitattu osa työeläkekassan kantelijalle maksamasta eläkkeestä.

Saatavan perintä oli marraskuussa 1991 siirretty ulosoton atk-järjestelmään. Elatussopimuksen mukaan kuukausimaksun erääntyminen päättyi 7.11.1992. Perintä eläkkeestä olisi ulosottolain 4 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan ollut mahdollista jatkaa kolmen vuoden ajan eli 1.12.1995 saakka.

Ulosmittaus jatkui kuitenkin keskeytyksettä 22.2.2000 saakka, jolloin avustava ulosottomies oli huomannut virheen. Hän peruutti välittömästi ulosmittaukseen perustuneen maksukiellon ja kihlakunnanvouti lähetti kunnan perusturvalautakunnalle kirjeen, jossa hän pyysi perusturvalautakuntaa välittömästi palauttamaan liikaa perityt varat 14 640 markkaa ulosottoviraston tilille.

Saadun selvityksen mukaan avustava ulosottomies oli laininlyönyt ulosmittauksen ja siihen perustuvan maksukiellon peruuttamisen sen jälkeen, kun oikeus kyseisen saatavan eläkkeestä tapahtuvaan ulosmittaukseen oli päättänyt. Avustava ulosottomies oli huomannut virheen vasta yli neljä vuotta sen jälkeen, kun ulosmittaus olisi tullut peruuttaa ja maksukiellon peruutus lähettää eläkkeen maksajalle. Kunta oli tehnyt tätä elatusapusaatavaa koskevan uudistetun lainsäädännön mukaisen vuosi-ilmoituksen silloisesta saatavan määrästä, mutta avustava ulosottomies ei senkään johdosta ollut kiinnittänyt huomiota ulosmittauksen jatkumisen lainvastaisuuteen.

Ulosottomiehen valvontavelvollisuutta koskevat säännökset edellyttävät, että ulosottomies seuraa melko yksityiskohtaisesti ulosottomiehen täytäntöönpanotoimien suorittamista. AOA Raution mielestä nyt kysymyksessä olevan kaltaisiin elatusavun perinnän rajoituksiin olisi kuluneen yli neljän vuoden aikana ollut jossain vaiheessa aiheellista kiinnittää erityistä huomiota tarkastuksen yhteydessä varsinkin, kun tiedettiin, ettei ulosoton atk-järjestelmä itsessään varoittanut määrärajan umpeenkulumisesta. Ulosottovirastossa onkin asian ilmitulon jälkeen annettu avustaville ulosottomiehille luettelo kaikista elatusapuasioista ja kehoitettu heitä tarkastamaan niiden perintäkelpoisuus.

Asiaan olisi voitu puuttua myös työnjohdollisin järjestelyin eli perintätehtävien vaihdolla avustavien ulosottomiesten kesken. Tähän järjestelyyn olikin tämän asian jälkeen nykyisessä Lahden kihlakunnan ulosottovirastossa säännönmukaisesti ryhdytty.

AOA antoi avustavalle ulosottomiehelle huomautuksen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Samalla hän kiinnitti ulosottomiehen huomiota vastaisen varalle avustavan ulosottomiehen perintätoimen valvontatehtävien asianmukaiseen järjestämiseen ja hoitamiseen.

AOA Raution päätös 5.4.2002, dnro 1881/4/00

NAUHURIN ULOSMITTAUS JA POISTUMISEN ESTÄMINEN

Kantelija kertoi saapuneensa Helsingin ulosottovirastoon avustavan ulosottomiehen kutsusta neuvottelemaan hänen jäännösverojensa perinnästä. Hänen mukaansa tässä neuvottelussa päästiin yhteisymmärrykseen verojen maksamisesta maksusuunnitelman mukaan. Poistuessaan työhuoneesta hän oli sammuttanut laukussaan olleen nauhurin, jolloin avustava ulosottomies hänen mukaansa ”hyökkäsi eteeni ja huusi, ettei hänen toimistossaan käytyjä keskusteluja saa nauhoittaa”. Avustava ulosottomies oli kutsunut paikalle kihlakunnanvoudin, joka oli estänyt poistumisen huoneesta. Kantelija sai poistua vasta luovutettuaan nauhurin, joka oli siinä olevine ääninauhoiineen ulosmitattu.

Ulosmittauksen kohdistaminen myös ääninauhaan

Kaikissa ulosottotoimissa on otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Tällöin tulee arvioida toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys täytäntöönpanon toteutumiseksi. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu merkitsevän myös, että useasta valinnaisesta täytäntöönpanokeinosta tulisi valita se, joka on vähiten haitallinen vastaajalle tai sivulliselle. Täytäntöönpanotoimen on oltava myös oikeansuhtainen. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen olisi tässä tapauksessa merkinnyt sitä, että avustavan ulosottomiehen olisi tullut ottaa huomioon, että itse nauhalla ei ollut kuin vähäistä taloudellista arvoa. Yleisesti saatavilla olevan ääninauhan ulosmittaamatta jättäminen ei olisi heikentänyt sanelukoneestakaan pakkohuutokaupassa saatavaa hintaa ainakaan merkittävässä määrin.

Muista ulosotossa noudatettavaksi tulevista hyvän hallinnon periaatteista on tässä asiassa merkitystä lisäksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteella. Se sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritetty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi.

Tässä tapauksessa ulosmittaus on ollut varsin arveluttavaa siksi, että ulosmittaus on toimitettu välittömästi sen jälkeen, kun virkamies on perusteettomasti kieltänyt hänen ja velallisen välisen keskustelun nauhoittamisen.

Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa on virkamiehelle asetettu yleinen velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Ulosottoprosessissakin sovelletaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittäviä perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta ilmeneviä periaatteita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että oikeuden toteutuminen sinänsä ei riitä, vaan ulkopuolisenkin on voitava vakuuttautua oikeuden toteutumisesta. Tämä vaatimus prosessin luotettavuudesta merkitsee vaatimusta menettelyn yleisestä uskottavuudesta ja hyväksyttävyydestä.

Avustavan ulosottomiehen olisi tullut ottaa huomioon nauhoittamisesta syntyneen erimielisyyden ja sitä välittömästi seuranneen ulosmittauksen aiheuttaman perustellun epäilyn virkamiehen menettelyn sopimattomuus-

desta tavalla, joka on omiaan horjuttamaan luottamusta ulosottoimen asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Velalliselle on menettelystä voinut syntyä käsitys, että ulosmittauksen ensisijaisena tarkoituksena on ainakin nauhan osalta ollut estää nauhan käyttö mahdollisesti avustavan ulosottomiehen virkatoimia koskevassa muutoksenhaku- tai kantelumenettelyssä tai mahdollisesti kostomotiivi.

On myös huomattava, että ääninauha on voinut sisältää muitakin henkilökohtaisia tallenteita kuin velallisen ja avustavan ulosottomiehen välillä käydyn keskustelun. Kyseisen ääninauhan osalta ulosmittaus on edellä kerrotulla tavalla voinut vaarantaa velallisen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan.

Edellä esitetyn perusteella AOA katsoi, että avustavan ulosottomiehen menettelyä voidaan arvostella siltä osin kuin hän kohdisti ulosmittauksen myös ääninauhaan.

Poistumisen estäminen

Kantelijan mukaan kihlakunnanvouti esti kantelijan poistumisen virkahuoneesta asettumalla seisomaan oviaukkoon.

Ulosottolaissa ei ole säännöstä, jonka nojalla velallinen olisi velvollinen omatoimisesti luovuttamaan omaisuutta ulosmittattavaksi tai säännöstä, jolla ulosottomiehelle annettaisiin oikeus luovuttamisen turvaamiseksi tai siihen painostamiseksi estää velallisen poistuminen paikalta. Näin ollen kihlakunnanvoudin menettely ei perustunut lakiin. Varovaisuutta tässä suhteessa puoltaa sekin, että menettely voi merkitä puuttumista perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Pitempikestoisena kysymys voisi olla samassa lainkohdassa säännellystä vapaudenriistosta.

AOA Raution päätös 10.1.2002, dnro 2327/4/99

Myös seuraavassa ratkaisussa oli kyse poistumisen estämisestä: Järvenpään kihlakunnanviraston kihlakunnanvouti esti kantelijaa poistumasta hänen virkahuoneestaan seisomalla oven edessä ja pyysi poliisilta virka-apua kantelijan hänelle aikaisemmin esittämän asiakirjan hallinnan palauttamiseksi hänelle.

AOA Rautio totesi, että ulosottolaissa ei ole säännöstä, jolla ulosottomiehelle annettaisiin oikeus asiakirjan tai muun omaisuuden luovuttamisen turvaamiseksi tai siihen painostamiseksi estää velallisen tai muun henkilön poistuminen paikalta. Näin ollen hän ei voinut myöskään toimivaltansa puitteissa pyytää poliisilta virka-apua asiakirjan luovuttamisen toteuttamiseksi.

AOA Raution päätös 7.6.2002, dnro 1104/4/00

ULOSOTTOMIEHEN PÄÄTÖKSEN VALITUSKELPOISUUS

Kantelija arvosteli mm. sitä, ettei hän saanut valitusosoitusta ulosottomiehen ratkaisuun hänen ulosottohakemuksensa hylkäämisestä.

Kihlakunnanvouti kertoi, että hän ei liittänyt täytäntöönpanokirjalle laatimaansa todistukseen valitusosoitusta, koska se estetodistuksena ei ole hänen mielestään valituskelpoinen päätös.

AOA Rautio totesi kannanottonaan seuraavan.

Päätös hylätä tai jättää tutkimatta ulosottohakemus koskee eittämättä hakijan oikeutta siten, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin kuuluva oikeus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi tulee varmistaa. Ulosottolain 10 luvun 1 §:ää tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti siten, että päätös, jolla täytäntöönpanohakemus hylätään tai jätetään tutkimatta on valituskelpoinen. Ulosottolain 10 luvun 11 §:n 1 ja 2 momentin mukaan valituskelpoiseen päätökseen on liitettävä valitusosoitus.

AOA katsoi, että kihlakunnanvouti oli menetellyt asiassa virheellisesti jättäessään liittämättä päätökseensä valitusosoituksen kantelijan nimenomaan vaadittua kirjallista ratkaisua valituksen tekemistä varten.

Kun otettiin huomioon, että kantelijan vaatimus oli ilmeisen perusteeton, kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston kihlakunnanvoudin tietoon.

AOA Raution päätös 9.1.2002, dnro 1971/4/99

ULOSMITTAUSKELPOISEN OMAISUUDEN SELVITTÄMINEN

Kantelijoiden mukaan Hämeenlinnan kihlakunnanviraston avustava ulosottomies yhdessä seitsemän muun henkilön kanssa suoritti etsinnän sekä takavarikoi ja kuljetti pois muidenkin kuin velallisten kirjanpito-, vero-, sopimus- ym. asiakirjoja.

Avustavan ulosottomiehen selvityksen mukaan hän otti haltuunsa eri yhtiöiden asiakirjoja selvittääkseen velallisen mahdolliset palkkatulot tai omaisuudenjärjestelyt ja -siirrot niissä yhtiöissä, joissa hän oli ulosotto selvityksessä ilmoittanut toimivansa.

AOA Rautio totesi kannanottonaan seuraavan.

Ulosottolaissa ei ole säännöksiä selvitysaineiston hankkimisesta eli etsinnästä ja haltuunotosta. Hallituksen esityksen (HE 216/2001 vp.) mukaan ulosottolakia ehdotetaankin muutettavaksi siten, että selvitysaineiston etsintä tulee mahdolliseksi samoin edellytyksin kuin ulosmittauskelpoisen omaisuuden etsintä sekä haltuunotto puolestaan noudattaen soveltuvin osin, mitä ulosmittauksesta säädetään. Sivulliselle kuuluvan asiakirjan osalta ulosottomiehellä ei tulisi olemaan samanlaista haltuunotto-oikeutta, muutoin kuin kopiointia varten.

Ulosottokäytännössä on noudatettu samoja säännöksiä selvitysaineiston etsinnässä ja haltuunotossa kuin itse ulosmittauksessa. Selvitysaineiston haltuunotolla voidaan nähdä olevan myös velallisen ja sivullisen oikeusturvaa parantavia käytännön vaikutuksia siten, että sillä turvataan itse täytäntöönpanon kohdistuminen vain velallisen omaisuuteen. Sivullisten asiakirjojen ollessa kysymyksessä menettelyä on kuitenkin pidettävä sekä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan että perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta arveluttavana.

Sivullisen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen saamiseksi välttämättömien asiakirjojen kopioimista voidaan puolustaa sivullisen tiedonantovelvollisuutta koskevalla ulosottolain säännöksellä eikä kopioimista sinänsä voida pitää sivullisen yksityisyyden tai omistusoikeuden suojan kannalta kovin ongelmallisena, jos kopiointi ei edellytä asiakirjojen muuta haltuunottoa kuin lyhytaikais-

ta lainaamista. Sen sijaan voimassa olevat ulosottolain säännökset eivät muodosta riittävää perustaa tässä tapauksessa toteutetulle noin kuukauden kestäneelle asiakirja-aineiston hallussapidolle. Näin ollen tapahtuneelle asiakirjojen haltuunotolle ja hallussapidolle ei ollut laillisia perusteita, vaikka haltuunoton onkin katsottu vastanneen vakiintunutta ulosottokäytäntöä. Avustavan ulosottomiehen menettely on siten ollut lainvastaista.

Koska avustava ulosottomies toimi kihlakunnanvoudin määräysten ja ohjeiden mukaisesti, AOA saattoi tämän käsityksen sekä avustavan ulosottomiehen että kihlakunnanvoudin tietoon.

Haltuunottomenettely

Siitä kenen ja mitä asiakirjoja otettiin haltuun ei ollut saatavissa täyttä selvyyttä, koska toimituksesta ei pidetty pöytäkirjaa eikä luetteloa haltuunotetuista asiakirjoista laadittu välittömästi. Vaikka tällaista menettelyä ei ole erikseen säännelty, olisi toimituksen pöytäkirjaaminen sekä asiakirjojen asianmukainen ja välitön luetteloiminen ollut tärkeää ja sitä voidaan pitää hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena. AOA saattoi kihlakunnanvoudin ja avustavan ulosottomiehen tietoon käsityksensä siitä, että kopiointia varten haltuun otettavasta asiakirjoista on välittömästi annettava asianosaisille ainakin luettelo.

Valitusosoitus

Kantelun mukaan avustava ulosottomies kieltäytyi antamasta valitusosoitusta.

Nykyisen sääntelyn puutteellisuuden vuoksi puheena olevan menettelyn oikeudellinen luonne joko valituskelpoisena täytäntöönpanotoimena tai tosiasiallisena toimenpiteenä, jonka asianmukaisuuden arviointi voi olla vain kantelun kohteena, on tulkinnanvarainen. Sen vuoksi valitusosoituksen antamatta jättämisestä ei voida pitää erikseen moitittavana. Selvitysmenettelyn oikeusturvakeinojen sääntely ja sen mukana velvollisuus valitusosoituksen antamiseen on jätettävä lainsäätäjän harkittavaksi siinä yhteydessä, kun haltuunotosta annetaan asianmukaiset säännökset.

AOA Raution päätös 28.5.2002, dnro 262/4/00

NIMITYSMUISTION LAATIMINEN

Kantelija arvosteli Hämeenlinnan kihlakunnanvoudin menettelyä kihlakunnan ulosottoviraston avustavan ulosottomiehen virkaa täytettäessä.

AOA Jääskeläisen mukaan virkaa täytettäessä esityksen perusteet tulisi kirjata muistion muotoon. Tällöin olisi paikallaan ottaa huomioon valtiovarainministeriön suositukset valtion virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelusta (tuolloin voimassa ollut valtiovarainministeriön 10.2.1995 antama suositus nro 2/95 ja nykyisin voimassa oleva vastaava 15.12.2000 annettu suositus nro 14/2000). Muistiossa, joka sekin ainakin päiväyksensä perusteella näyttää laaditun vasta kanteluun vastaamisen yhteydessä, ei arvioitu kantelijaa. Edes siltä osin kun kihlakunnanvoudi katsoi hänen täyttävän viran muodolliset kelpoisuusehdot, ei asiaa ole muistiossa mainittu. Perus-

telunaan kihlakunnanvoudi on vedonnut siihen, että hän oli tietoisesti halunnut välttää hakijoille kielteisten seikkojen esilletuontia. Koska hakijan kokonaiskokemus avustavan ulosottomiehen virasta oli hakijoista pisin, muistion perusteella asiaa jälkikäteen arvioitaessa ei voida päätellä, miksi kantelija on arvioinnissa lähinnä sopivuusperusteella syrjäytetty.

Edellä mainittu puute on vaikeuttanut jälkikäteistä arviota siitä, onko hakijoita kohdeltu nimitysharkinnassa tasapuolisesti. Kysymys on myös virkanimitysten puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan yleisesti tunnettavan luottamuksen säilyttämisestä. AOA saattoi tämän käsityksensä muistion sisällöllisistä puutteista kihlakunnanvoudin tiedoksi.

AOA Jääskeläisen päätös 31.12.2002, dnro 113/4/01

SOSIAALIHUOLTO

Yleiskatsaus

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevis-
sa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuksessa.

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi kertomusvuonna oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas*.

Kertomusvuoden lainsäädäntöuudistuksista merkittävin oli vuoden 2002 alusta voimaan tullut laki, jolla vakinaistettiin sosiaalialan osaamiskeskukset, jotka olivat aiemmin toimineet kokeiluluonteisesti. Osaamiskeskusverkosto koostuu koko maan kattavasta kahdeksasta alueellisesta ja yhdestä koko maata palvelevasta ruotsinkielisestä osaamiskeskuksesta. Osaamiskeskusten tehtävänä on turvata sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen sekä erityisosaamista vaativien erityispalveluiden asiantuntemuksen kehittyminen ja välittyminen. Muita mainittavia lainsäädäntöuudistuksia ei kertomusvuonna toteutunut. Vireillä on mm. lastensuojelulain uudistus, päivähoitolain uudistus osana varhaiskasvatustoimintaa sekä sosiaalihuollon henkilöstön pätevyysäännösten uudistus.

SOSIAALIHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna sosiaalihuoltoa koskevia asioita ratkaistiin yhteensä 286. Sosiaalihuoltoa koskevista asioista noin 12 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen, joka näissä tapauksissa oli moittivan tai ohjaavan käsityksen esittäminen.

Aikaisempien vuosien tapaan suurin ryhmä sosiaalihuoltoon liittyneistä kanteluista koski toimeentulotukea.

Seuraavaksi suurimmat asiaryhmät olivat lastensuojelu ja vammaispalvelu. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa käsitellään erikseen jaksossa Lapsen oikeudet s. 140.

Päivähoitoa koskevia kanteluja oli kymmenkunta, näistä kaksi koski päivähoitomaksujen ulosottoperintää. Muutoin näissä kanteluissa oli kysymys päivähoidon järjestämisestä perheen yksilöllisen tarpeen mukaan tai yksittäisen lapsen kohtelusta hoitopaikassa. Päivähoitopaikkaa vaille jääneiden kanteluja ei sen sijaan ollut. Omaishoidon tukea koskevia kanteluja oli joitakin. Muita sosiaalipalveluja, kuten kotipalveluja, laitoshuolto- ja asumispalveluja koskevia kanteluja ei juurikaan ollut.

Tarkastuksia ei sosiaalihuollossa ollut koulukoteihin ja perheasiainsovittelemiseen kohdistettuja tarkastuksia lukuun ottamatta, joita on myös selostettu Lapsen oikeudet -jaksossa s. 141. Vuosina 2000–2001 toteutettujen päihdehuollon palveluiden saatavuutta koskevien tarkastusten yhteydessä OA oli todennut Helsingin kaupungin asunnottomille alkoholisteille tarkoitetun ensisuojan kunnoltaan ja tiloiltaan ala-arvoiseksi, eivätkä ensisuojan tilat vielä korjausten jälkeenkään kaikilta osin täyttäneet tilapäisasumisenkaan vaatimuksia. OA kiinnitti tässä asiassa antamassaan päätöksessä huomiota siihen, että ihmisarvoiseen elämään kuuluu muutakin kuin pelkästään olemassaololle välttämättömien edellytysten turvaaminen. OA:n näkemyksen mukaan asumisen voidaan Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa edellyttää olevan tasoltaan sellainen, että se antaa myös ensisuojan asiakkaille paremmat olosuhteet kuin pelkän olemassaolon turvan (dnro 2442/2/00).

Vuoden 2001 alussa voimaan tulleen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan jokaisessa kunnassa on oltava sosiaaliasiamies, joka neuvoo ja opastaa sosiaalihuollon asiakkaita. Sosiaaliasiamiestoiminnan vaikutukset eivät ole vielä näkyneet esimerkiksi oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrän vähenemisenä.

Kantelun kohteena oli sen sijaan tähän järjestelmään liittyen se, että kunta ei ollut nimennyt sosiaaliasiamiestä heti vuoden 2001 alusta. OA:n käsityksen mukaan kunnassa olisi tullut olla sosiaaliasiamies lain voimaantullessa 1.1.2001, koska laissa edellytettiin sosiaaliasia-

miehen nimeämistä kunnan toimesta tuosta ajankohdasta lukien (dnro 2123/4/00).

MENETTELYYN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

Asiakkaan kohtelu, neuvonta ja ohjaus

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Asiakkaalla on lain mukaan oikeus mm. hyvään kohteluun. Kanteluja virkamiesten epäystävälliseksi tai muutoin huonoksi koetusta kohtelusta on ollut edelleen aikaisempien vuosien tapaan. Ratkaisuisa on kiinnitetty sosiaaliviranomaisten huomiota hyvään ja asianmukaiseen käytökseen kaikkia asiakkaita kohtaan niin kirjallisesti kuin suullisesti asioita käsiteltäessä sekä siihen, että viranomaisen tulee neuvota toimialaansa kuuluvissa asioissa asiakasta siten, että tämä voi saada oikeutensa palveluihin tai etuuksiin toteutetuksi.

Eräissä ratkaisussaan OA korosti, että viranomaisen asiakirjoissa käytetyn kielen tulee olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Asiallisuus merkitsee hänen mukaansa mm. sitä, ettei asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai halventavia sanontoja tai ilmaisuja (dnro 1163/4/00).

Eräissä toisessa ratkaisussaan OA korosti, että perhe-elämän kunnioittaminen ja hyvä hallinto olisivat edellyttäneet, että väliaikaisen edunvalvojan hakemisesta hoivakodissa asuneelle iäkkäälle, dementoituneelle henkilölle olisi ilmoitettu hänen omaisilleen. Tätä sosiaalityöntekijän, maistraatin ja yleisen edunvalvojan menettelyä koskevaa ratkaisua on selostettu jäljempänä jaksossa Muut asiat s 236 (dnro 1429/2/00).

Eräissä kantelussa yksityisen palvelukodin perustaneet kantelijat tiedustelivat, toimiko kunta oikein, kun se kannusti heitä perustamaan yksityisen vanhusten hoitokodin, mutta ei hoitokodin valmistumisen jälkeen käyttänytkaan sen palveluja. Tämän seurauksena hoitokoti jouduttiin kantelijoiden mukaan sulkemaan, mikä aiheutti heille suuria taloudellisia menetyksiä. OA korosti ratkaisussaan, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisen toimien on vastattava oikeusjärjestyksen perustuvia

oikeutettuja odotuksia. Tämä ns. luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten muuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista ilman oikeutettuja perusteita. Oikeutettuna odotuksina ei ole kuitenkaan pidettävä pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen on liiketoimintaa, johon liittyy yrittäjän riski kuten muuhunkin yritystoimintaan. Ratkaisua on selostettu jäljempänä s 126 (dnro 359/4/00).

Asiakkaan yksityisyyden suojaa kunnioittaminen

Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna useita. Eräät koskivat yksityisyyden suojaa hankittaessa selvityksiä sosiaalihuollon tarpeesta.

Eräässä tapauksessa sosiaalityöntekijät olivat pyrkineet selvittämään ulkopuolisen ilmiannon perusteella toimeentulotuen hakijan mahdollisia tuloja hierontapalveluista tekeytymällä hierontapalvelun tilaanneeksi asiakkaaksi ja menemällä asiakkaan kotiin. OA piti tällaista menettelyä selvitysten hankkimisessa sosiaaliviranomaiselle sopimattomina ja sosiaalityön ammattihenkilöltä vaadittavan sosiaalityön eettisten periaatteiden vastaisena. Myös tätä ratkaisua on selostettu tarkemmin jäljempänä s. 129 (dnro 1765/4/99).

Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja puolestaan oli mennyt kantelijan kotiin ilman tämän lupaa ja läsnäoloa, videoinut siellä sekä kutsunut sosiaalihuollon ja vanhustenhuollon johtajat kokoukseen kantelijan kotiin. OA korosti ratkaisussaan tähän kanteluun, että sosiaalilautakunnan puheenjohtajan tehtäviin kuului ensisijaisesti johtaa työtä ja päätöksentekoa lautakunnassa. Sosiaalipalveluiden toimeenpano ja sosiaalipalveluiden toiminnan valvonta kuuluivat sen sijaan lain mukaan ensikädessä sosiaalitoimen virkamiehille. Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja oli OA:n käsityksen mukaan ylittänyt toimivaltansa ja loukannut kantelijan yksityisyyden suojaa (dnro 1898/4/01).

Asiakkaan tiedonsaantioikeus ja viranomaistoiminnan julkisuus

Sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeus ja julkisuu-
teen liittyvät kysymykset ovat olleet aikaisempaa enem-
män esillä kertomusvuonna. Eräässä asiassa lasten huol-
toriidan osapuoli kanteli siitä, että sosiaalityöntekijä ei
ollut kertonut sosiaalityöntekijään puhelimitse yhteyt-
tä ottaneiden yksityishenkilöiden henkilöllisyyttä ja yh-
teydenottojen sisältöä. OA ei katsonut sosiaalityöntekijän
menetelleen lainvastaisesti jättäessään ilmaisematta tal-
lentamattomat tiedot yksityisten yhteydenottajien henki-
löllisyydestä ja yhteydenottojen sisällöstä. Tätä ratkaisua
ja sen perusteita selostetaan jäljempänä jaksossa Lapsen
oikeudet s. 145 (dnro 737/4/00).

Eräässä ratkaisussaan OA korosti viranhaltijoiden velvol-
lisuutta antaa tiedon pyytäjälle asiakirjojen julkisuudes-
ta annetussa laissa säädettyssä määräajassa joko pyyde-
tyt tiedot tai asianmukaisesti perusteltu valituskelpoinen
päättös siitä, miksi tietoja ei voida antaa. Mikäli tietoja
ei voitaisi antaa asianomaiselle henkilötietolain tarkas-
tusoikeuden nojalla, mutta niitä voitaisiin antaa hänel-
le julkisuuslain asianosaisuuden perusteella, on asian-
omaista ohjattava pyytämään tiedot tällä perusteella
(dnro 1027/4/00).

Lastensuojelulaitoksen johtajan saama kunnan virkasään-
nön mukainen kirjallinen varoitus ei ollut OA:n käsityksen
mukaan salassa pidettävä tieto. Perustuslain lähtökohta-
na oleva julkisuusperiaate huomioon ottaen sosiaalivi-
raston toimistopäällikön olisi tullut kertoa kantelijalle se-
kä laitoksen johtoryhmälle johtajan saamasta kirjallisesta
varoituksesta. Myös tätä asiaa on selostettu yksityiskohtai-
semmin jäljempänä s. 127 (dnro 828/4/00).

Käsittelyn joutuisuus

Hyvään hallintomenettelyyn kuuluu asian käsittelyn jou-
tuisuus. Useissa päätöksissä on todettu asian käsittelyn
viivästyneen erityisesti toimeentulotuki- ja vammaispalve-
luasioissa. Viivästystä on havaittu niin hakemuksen käsit-
telystä ja viranhaltijan päätöksen saamisesta kuin myös
valituksen käsittelyssä hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeu-
den päätöksen täytäntöönpanossa sekä asian uudel-
leenkäsittelyssä hallinto-oikeuden kumottua ja palautet-
tua asian lautakunnalle käsiteltäväksi. Toimeentulotuki- ja

vammaispalveluasioden käsittelyn viivästymistä koskevia
ratkaisuja on selostettu jäljempänä toimeentulotukea ja
vammaispalveluja koskevassa kohdassa.

Toimeentulotuki

Toimeentulotukikantelut koskivat oikeutta saada toimeen-
tulotukea tiettyihin menoihin, toimeentulotukilaskelman
oikeellisuutta ja tuen määrää sekä hakemusten käsitte-
lyyn ja päätöksentekoon liittyviä menettelyllisiä seikkoja.
Koska toimeentulotukisäännökset antavat soveltajalleen
harkintavaltaa eikä oikeusasiamies voi puuttua viranomai-
sen harkintavaltansa rajoissa tekemiin ratkaisuihin, on
kantelijoita näissä tapauksissa ensisijaisesti ohjattu käyt-
tämään säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja aina,
jos päätös antaa siihen aiheutta. Tulkintakysymysten osal-
ta ratkaisuissa on aikaisempien vuosien tapaan koros-
tettu sitä, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava per-
us- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa.
Toimeentulotuen osalta tämä tarkoittaa sitä, että toimeen-
tulotukilain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehtoista
on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien
tarkoituksen toteutumista.

Opiskelijoiden toimeentulotukea koskevia kanteluja ei
kertomusvuonna juurikaan ollut, toisin kuin aikaisempi-
na vuosina. Tähän on mahdollisesti vaikuttanut toimeen-
tulotukilakiin 1.9.2001 lukien lisätty säännös, jonka mu-
kaan päätoimista opiskelijaa ja työssä palkansaajana tai
yrittäjänä olevaa ei voida velvoittaa ilmoittautumaan työt-
tömäksi työnhakijaksi. Asiaan ovat mahdollisesti vaikut-
taneet myös korkeimman hallinto-oikeuden kesäkuussa
2001 antamat ennakkopäätökset, joiden mukaan riittä-
mättömien opintosuoritusten vuoksi opintotukea vaille
jääneen opiskelijan tai pitkään jatkuneen kannattamatto-
man yritystoiminnan harjoittajankaan toimeentulotukea ei
voitu kokonaan hylätä.

Käytettävissä olevien tulojen määrittäminen koski kantelu-
ja, jossa kantelijan tuloina oli kesäkuun 2001 toimeentulotu-
kilaskelmassa otettu huomioon myös hänen maaliskou-
kokuussa saamiaan korvauksia. OA:n mukaan kesäkuun
tuloina ei voitu ottaa huomioon aikaisempina kuukausi-
na saatuja tuloja, ellei osoiteta, että hakijalla oli vielä ke-
säkuussa käytettävissään kyseisiä tuloja tai ellei kysymys
ole toimeentulotukilain 15 §:ssä tarkoitettujen tulojen jak-
sottamisesta (dnro 1677/4/01).

Eräässä ratkaisussaan OA korosti, että toimeentulotukilaskelma, jossa kantelijan tulojen ja menojen lisäksi oli otettu huomioon hänen täysi-ikäisen poikansa tulot ja menot, oli toimeentulotukilain vastainen (dnro 2610/4/00).

Useat kantelijat olivat tyytymättömiä sosiaalilautakunnissa yleistyneeseen menettelyyn vaatia toimeentulotukihakemuksen liitteiksi pankkitiliositteet. He tiedustelivat menettelyn lainmukaisuutta. OA totesi näihin kanteluihin antamissaan ratkaisuissa (mm. dnrot 1158/4/01 ja 516/4/02) näkemyksensä, että koska pankkitilitiedot voivat olla välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi, on sosiaaliviranomaisilla lähtökohteisesti oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään pankin tiliotteet. Erästä tällaista ratkaisua on selostettu yksityiskohtaisemmin jäljempänä s. 129 (1643/4/00).

Aikaisempien vuosien tapaan on voitu havaita, että toimeentulotukea koskevat päätökset eivät aina täytä niitä vaatimuksia, joita hallintomenettelylaissa asetetaan. Monissa ratkaisuissa onkin puuttunut viranomaisen menettelyyn.

Ratkaisuissa on todettu mm., että toimeentulotukihakemuksen kaikkiin vaatimuksiin tulee ottaa kantaa ja tehdä päätös. Viranomaisella on velvollisuus perustella antamansa päätös ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Päätökseen, johon saa hakea muutosta, on myös liitettävä osoitus tästä. Tässä mainituissa ratkaisuissa OA korosti vielä sitä, että edeltäviin toimeentulotukipäätöksiin tehdyt valitukset ja niiden johdosta annetut päätökset eivät vaikuta myöhempiä kuukausina tehtyihin päätöksiin. Tästäkin syystä on tärkeää antaa hakijalle aina valituskelpoinen perusteltu päätös (dnro 2123/4/00).

Toimeentulotukilakiin lisättiin 1.4.2001 voimaan tullut säännös, jonka mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnissa viivytyksettä. Toimeentulotukiasian käsittelyn viipymistä koskevia kanteluja oli kuitenkin useita eikä toimeentulotukihakemusten joutuisa käsittely ollut siis toteutunut kaikkialla. Kanteluratkaisuissa todettiin, että koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, sitä koskevat hakemukset on asian luonteen vuoksi käsiteltävä aina viivytyksettä. Lisäksi korostettiin, että toimeentulotuen myöntämismenettelyssä tulee pitää huolta siitä, että kiireellisen avun tarpeessa oleva asiakas saa tarvitsemansa avun riittävän nopeasti. Toimeentulotuki-

asian käsittelyn todettiin viipyneen mm. seuraavissa ratkaisuissa.

Eräässä asiassa kantelijan toimeentulotukihakemusta oli käsitelty apuvälineiden osalta vasta lähes kolmen vuoden päästä, minkä lisäksi toinen hakemus oli ollut kadoksissa ja tämänkin hakemuksen käsittely oli sen vuoksi viivästynyt. OA kiinnitti perusturvakeskuksen huomiota siihen, että viranhaltijan on tehtävä päätös kaikkiin toimeentulotukihakemuksen vaatimuksiin ilman aiheutonta viivytystä. Kyseessä olevien hakemusten käsittely viipyi hänen mielestään kohtuuttomasti (dnro 1676/4/00).

Toisessa tapauksessa OA piti kantelijan toimeentulotukihakemuksen noin 1,5 kuukauden käsittelyaikaa asian laatu huomioon ottaen liian pitkänä. Käsittelyaika johtui ruuhkautuneesta työtilanteesta. Sosiaalivirastoon sittemmin saatujen uusien virkojen johdosta toimeentulotukihakemukset oli sittemmin pystytty käsittelemään pääsääntöisesti viikon kuluessa hakemuksen jättöpäivästä (dnro 1314/4/01).

Kantelijalle ei myönnetty asiakaskäynnillä toimeentulotukea hänen vaatimiinsa vuokramenoihin eikä hänelle tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä tuolloin eikä sen määräjälkeen, jossa häneltä oli pyydetty lisäselvitystä asiassa. OA:n näkemyksen mukaan asiassa olisi määräjälkeen kuluttua umpeen pitänyt tehdä viivytyksettä perusteltu kirjallinen päätös, johon olisi liitettävä asianmukaiset muutoksenhakuohjeet (dnro 1949/4/00).

Hallinto-oikeus oli antanut kantelijan toimeentulotukivalitukseen myönteisen päätöksen, mutta päätöksessä ei ollut määrätty kantelijalle maksettavan toimeentulotuen määrää. Toimeentulotuen uudelleen käsittely kesti tämän jälkeen yli kaksi kuukautta sosiaalilautakunnan jaostossa. OA katsoi jaoston menettelleen virheellisesti siinä, että asiaa ei ollut ratkaistu eikä toimeentulotukea maksettu ilman aiheutonta viivästystä (dnro 2834/4/00).

Kantelijan toimeentulotukivalituksen käsittely kesti hallinto-oikeudessa noin vuoden ja kymmenen kuukautta. OA:n mielestä toimeentulotukivalituksen kokonaiskäsittelyaika oli liian pitkä. Kyse oli välttämättömästä toimeentuloa turvaavan viimesijaisen etuuden ratkaisemisesta, minkä vuoksi olisi ollut erityisen tärkeää ratkaista asia tapahtunutta nopeammin. OA kiinnitti hallinto-oikeuden ylituomarin huomiota vanhojen juttujen käsittelyajan ja valmistelun val-

vonnan tärkeyteen (dnro 1206/4/01). Mainittakoon, että eräässä aikaisemmassa ratkaisussaan OA oli pitänyt toimeentulotukivalituksen 11 kuukauden käsittelyaikaakin hallinto-oikeudessa liian pitkänä.

Vammaispalvelut

Vammaispalveluja koskevista kanteluissa oli aikaisempien vuosien tapaan useimmiten kyse kuljetuspalveluista, avustuksesta auton hankintaan ja henkilökohtaisesta avustajasta. Nämä kantelut koskivat myös neuvontavelvollisuutta, viranomaisen asianmukaista käyttäytymistä sekä päätöksenteon viipymistä.

Eräs vammaisjärjestö oli huolissaan siitä, että monissa kunnissa vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja oli ryhdytty toteuttamaan yhdistelykuljetuksina ja samalla luovuttu erilliskuljetuksista. Järjestön mielestä kuljetuspalvelujen yhdistelyn tulisi perustua vammaisen henkilön vapaaehtoisuuteen. OA totesi kannanottonaan tähän asiaan, että vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulain säädetty edellytykset täyttävän vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja ainoastaan erilliskuljetuksin, mikäli kunta pystyy järjestämään kuljetukset muulla tavoin. Mikäli henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä käyttää kunnan päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut asianomaisen yksilöllisen tarpeen edellyttämällä tavalla. Tätä ratkaisua on selostettu jäljempänä s. 127 (dnro 2118/4/00).

Kuljetuspalveluiden jaksoittamisesta OA totesi, että kunnalla ei ole vammaispalvelulain ja -asetuksen perusteella velvollisuutta suostua siihen, että henkilö, jolle kuljetuspalveluja on myönnetty, saa siirtää tietynä kuukautena käyttämättä jääneitä matkoja toisen kuukauden aikana tehtäväksi. Voimassa olevat säännökset eivät OA:n mukaan kuitenkaan estä kuntaa luopumasta kuukausikohtaisesta tarkastelusta ja siirtymästä useamman kuukauden jaksoituskauteen tai vaikkapa vuosijaksoitukseen. Tällöin vaikeavammaisen henkilö voisi yksilöllisten tarpeidensa perusteella itse jaksottaa hänelle myönnettyt kuljetuspalvelumatkat hänelle itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla (dnro 1758/4/01).

Vammaisuuden käsitteestä taloudellista tukea ylimääräisiin erityiskustannuksiin myönnettäessä oli kysymys tapauksessa, jossa kantelijan hakemus saada vammaispalvelulain nojalla korvausta keliakian aiheuttamista ylimääräisistä erityisravintokustannuksista oli hylätty, koska kantelijan ei harkittu olevan ruokavalion suhteen vaikeavammaisen ja koska erityisruokavaliokustannuksiin osallistuminen on kunnalle harkinnanvaraista eikä siihen ole erityistä velvollisuutta. Lääninoikeus oli kumonnut ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Lääninoikeuden mukaan vammaisella henkilöllä, jolle aiheutuu erityisravinnosta ylimääräisiä kustannuksia, on oikeus saada korvaus noista kustannuksista siitä riippumatta, onko hän vaikeavammaisen ruokavalion suhteen vaikeavammaisen on korvattava, jos se on talousarvioon varattujen määrärahojen puitteissa mahdollista. Lääninoikeuden mukaan kantelija oli kiistatta sellainen vammaisen henkilö, jolle oli aiheutunut ylimääräisiä kustannuksia hänen sairautsiensa edellyttämän erityisravinnon hankkimisesta. OA totesi olevansa yhtä mieltä lääninoikeuden kanssa siitä, että kantelijan tukitointa koskevaa hakemusta ei olisi tullut hylätä sosiaalilautakunnan päätöksessä esitetyllä perusteella (dnro 2073/4/00).

Käsittelyn viivästymistä on havaittu myös vammaispalvelua koskevista asioissa. Sosiaalilautakunta teki edellä todetussa erityisruokavalion kustannuksia koskevassa asiassa päätöksen 6,5 kuukautta sen jälkeen kun lääninoikeus oli palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. OA piti tätä käsittelyaikaa sosiaalilautakunnassa liian pitkänä, kun otettiin huomioon asian laatu ja se, että sosiaalilautakunnan päätös oli saman sisältöinen kuin lautakunnan valituksen kohteena ollut päätös. Asian uudelleen käsittely ei ollut asiakirjojen mukaan edellyttänyt myöskään lisäselvityksen hankkimista (dnro 2073/4/00).

Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanosta kunnan haettua valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta OA totesi, että kunta ei voi jättää panematta täytäntöön hallinto-oikeuden päätöstä vammaispalvelun järjestämisestä sillä perusteella, että se on hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhakulupaa. Kunnan on myös neuvottava vammaispalvelujen hakijaa erityisesti silloin, kun etuuksia voidaan myöntää useamman säännöksen perusteella, ettei tämä joudu hakemaan muutosta useampaan kertaan. Ratkaisua on selostettu jäljempänä s. 131 (dnro 1636/4/00).

Eräässä kantelussa oli kysymys vammaisen luottamus-
henkilön mahdollisesta esteellisyydestä vammaispalve-
lulain mukaista periaatepäätöstä tehtäessä. OA korosti
tähän kanteluun antamassaan ratkaisussa, että luotta-
mustehtävän luonteen vuoksi luottamushenkilöiden osal-
listumisoikeuksien rajoittamiseen tulee suhtautua yleises-
ti ottaen pidättyvästi. Rajoittamisen tulisi olla mahdollista
ainoastaan painavin perustein ja esteellisyyden kannalta
selkeissä tilanteissa. Vammainen luottamushenkilö ei voi
OA:n mielestä olla esteellinen pelkästään sen perusteella,
että hänelle oman vammaisuutensa vuoksi saattaa olla
merkitystä sillä, miten vammaisten edut otetaan yleisesti
huomioon kunnallisessa päätöksenteossa. Myös tätä rat-
kaisua on selostettu jäljempänä s. 131 (dnro 1301/4/01).

Ratkaisuja

MAKSUSITOUMUSTEN ANTAMINEN YKSITYISELLE HOITOKODILLE

Kantelijat tiedustelivat, toimiko Äetsän kunta oikein, kun se
kannusti heitä perustamaan yksityisen vanhusten hoitoko-
din, mutta ei hoitokodin valmistumisen jälkeen käyttänyt-
kään hoitokodin palveluja. Tämän seurauksena hoitokoti
jouduttiin kantelijoiden mukaan sulkemaan ja heille ai-
heutui taloudellisia menetyksiä.

Selvityksessään vs. sosiaalijohtaja kertoi kannustaneensa
hoitokodin perustamista ja kiirehtineensä sen valmistu-
mista, koska kunnassa tarvittiin erityisesti dementiaipotilai-
den hoitopaikkoja. Selvityksen mukaan hoidon tarpeessa
olevat asiakkaat sijoitettiin yhteistyössä lääkärin, hoito-
henkilöstön, omaisten, kunnan sosiaaliviranomaisten ja
hoitolaitosten kesken. Omaisia kävi syksyllä 1997 tutustu-
massa hoitokotiin, mutta selvityksen mukaan hoitokodin
sijainti ja muut puutteet eivät tyydyttäneet heitä kaikilta
osin. Vs. sosiaalijohtajan mukaan hoitokodin kohdalla hoi-
don kysyntä ja tarjonta eivät kohdanneet.

Sosiaalijohtajan tehtäviin kuului sosiaali- ja terveyspalve-
lujen tarjonnan edistäminen kunnassa. Asiakirjoissa esi-
tetyt selvityksen mukaan kunnassa oli pulaa dementiai-
tuneitten vanhusten hoitopaikoista. Vs. sosiaalijohtajan ei
ollut osoitettu antaneen virheellisiä tietoja vanhusten hoi-
topaikkojen tarpeesta kunnassa.

Kantelussa tarkoitettuna aikana voimassa olleen sosiaa-
lihuoltolain 39 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutetta-
essa oli erityistä huomiota kiinnitettävä sosiaalihuollon
asiakkaan omiin toivomuksiin ja mahdollisuuksiin osallis-
tua häntä koskevan huollon suunnitteluun. Vuoden 2001
alusta voimaan tullut sosiaalihuollon asiakkaan asemas-
ta ja oikeuksista annettu laki asettaa erityisen velvoitteen
ottaa huomioon sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaan
toivomukset ja mielipiteet sekä hänen itsemääräämis-
oikeutensa kunnioittamisen. Vs. sosiaalijohtaja oli oman
selvityksensä mukaan pyrkinyt ottamaan huomioon asi-
akkaiden ja heidän omaistensa toivomukset asiakkaita
hoitopaikkoihin ohjatessaan. OA piti menettelyä sosiaali-
huoltoa koskevien lakien mukaisena eikä hän katsonut vs.
sosiaalijohtajan menettelleen asiassa lainvastaisesti tai
velvollisuuksiaan laiminlyöden.

Mitä tulee kantelussa esitettyyn kysymykseen, toimi-
ko kunta oikein, kun se kannusti kantelijoita perusta-
maan hoitokodin, mutta ei hoitokodin valmistumisen jäl-
keen käyttänytäkään hoitokodin palveluja, OA totesi,
että perustuslain 21 §:ssä on turvattu oikeus hyvään hallin-
toon. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomais-
ten toimien on vastattava oikeusjärjestykseen perustuvia
oikeutettuja odotuksia. Tämä niin sanottu luottamuksen-
suojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten muut-
tamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten
muuttamista ilman oikeutettuja perusteita.

Oikeutettuina odotuksina ei ole pidettävä pelkkiä oletet-
tujen taloudellisten odotuksia. Tämä käsitys on todettu myös
mm. valmisteilla olevaa uutta hallintomenettelyä koske-
vassa hallintolakiluonnoksessa. Hallituksen esitykseen
hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) on otettu erityinen säännös
siitä, että viranomaisten toimien on perustuttava oikeu-
tettuihin odotuksiin. Näin esimerkiksi viranomaisten esi-
tämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät
saisi lakiluonnoksen mukaan aikaan sellaista oikeudelli-
sesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota.

OA korosti, että yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen
tuottaminen on liiketoimintaa, johon liittyy yrittäjän riski
kuten muuhunkin yritystoimintaan. Edellä sanotun perus-
teella kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

OA Paunion päätös 31.1.2002, dnro 359/4/00

KIRJALLISEN VAROITUKSEN JULKISUUS

Helsingin kaupungin lastensuojelulaitoksen johtajalle oli annettu kaupungin virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus mm. virkavelvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi. Varoitus merkittiin kaupungin henkilöstöhallinnon rekisteriin. Laitoksen työntekijä kanteli mm. siitä, että hänen esimiehensä, toimistopäällikkö ja osastopäällikkö olivat salanneet sekä häneltä että laitoksen johtoryhmän jäseniltä asian tutkimisen vaiheet ja seuraamukset.

Toimistopäällikön selvityksen mukaan hän oli saanut sosiaaliviraston henkilöstöhallinnon asiantuntijoilta tiedon, jonka mukaan kurinpitomenettely oli esimiehen ja alaisen välinen asia. Tämän vuoksi hän ei ollut kertonut kurinpitomenettelyn lopputulemaa kantelijalle eikä laitoksen johtoryhmälle kokouksessa, jossa käsiteltiin laitoksen johtajan viranhoidon liittyvien epäselvyyksien aiheuttamaa luottamuspulaa.

OA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Kunnalla ei ole nimikirjalain mukaan velvollisuutta pitää nimikirjaa. Nimikirjalain 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevien tietojen luovuttamiseen sovelletaan kuitenkin soveltuvin osin, mitä nimikirjalain 6-9 §:ssä säädetään. Nimikirjalain 7 §:n mukaan tieto henkilölle tuomitusta rangaistuksesta on salassa pidettävä. Kuntalain 45 §:n mukainen kirjallinen varoitus ei kuitenkaan ole nimikirjalaissa tarkoitettu rangaistus. Kunnan virkamiehen saama kirjallinen varoitus ei näin ollen ole salassa pidettävä tieto.

Suomen perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jolle niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Joulukuun 1999 alusta voimaan tulleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen

vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain 17 §:ssä on säädetty tiedoksisaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Lainkohdan mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Lastensuojelulaitoksen johtajan saama kirjallinen varoitus ei siis ollut salassa pidettävä tieto. Perustuslain lähtökohdana oleva julkisuusperiaate huomioon ottaen OA katsoi, että toimistopäällikön olisi tullut kertoa kantelijalle sekä laitoksen johtoryhmälle johtajan saamasta kirjallisesta varoituksesta. Samoin osastopäällikön olisi tullut kertoa kantelijalle tästä asiasta kantelijan tiedusteltua asiaa.

OA totesi kuitenkin vielä, että vaikka kirjallista varoitusta koskeva tieto onkin julkinen, on henkilöstöasioista tietoja annettaessa on otettava huomioon myös perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa koskevat säännökset. Nimikirjalain 6 §:n mukaan kunnan viranhaltijaa koskevien nimikirjaan tallennettujen tai muutoin henkilöstöasioiden hoitamiseksi viranomaisella olevien tietojen luovuttamisesta on (eräin poikkeuksin) voimassa mitä julkisuuslaisissa säädetään. Julkisuuslain mukaan mm. tiedot henkilön elämäntavoista ja muut vastaavat tiedot henkilökohtaisista oloista on pidettävä salassa.

OA saattoi käsityksensä kirjallista varoitusta koskevan tiedon antamisesta toimistopäällikön ja osastopäällikön, nykyisen yhteispalvelujohtajan tietoon.

OA Paunio pöytäkirja 29.4.2002, dnro 828/4/00

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISET KULJETUSPALVELUT

Yhdistys oli huolissaan siitä, että monissa kunnissa oli ryhdytty toteuttamaan vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja yhdistetykuljetuksina ja samalla luovuttu erilliskuljetuksista. Yhdistys kiinnitti huomiota mm. menetelyn lainmukaisuuteen. Yhdistyksen mielestä kuljetuspalvelujen yhdistelyn tulisi perustua vammaisen henkilön

vapaaehtoisuuteen. Yhdistys pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa asiassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi asiassa antamassaan lausunnossa muun ohella, ettei vammaispalvelulaki yksityiskohtaisesti määrittele sitä, kuinka vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee järjestää. Laissa todetaan vain, että vaikeavammaisille tulee järjestää kohtuulliset kuljetuspalvelut. Ministeriön käsityksen mukaan yhteiskuljetuksia ei voida pitää vammaispalvelulain hengen vastaisina edellyttäen, että vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet ja perusoikeudet otetaan huomioon palveluja järjestettäessä. Esteetöntä julkista liikennettä ja palvelulinjoja täydentämään tarvitaan jatkossakin yksilöllisiä kuljetuspalveluja kaikkein vaikeimmin vammaisille henkilöille.

OA Paunio totesi, viitaten vammaispalvelulain ja -asetuksen säännöksiin, kannanottonaan seuraavaa.

Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen saaminen on vammaispalvelulaissa säädetty edellytykset täyttävän vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluja ainoastaan erilliskuljetuksin, mikäli kunta pystyy järjestämään kuljetukset muulla tavoin. Kun kuljetuspalvelu on päätetty myöntää, on sen toteuttamistavan valinnassa otettava lähtökohdaksi kuljetuspalvelun saajan yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet. Kuljetuspalvelujen saajalla on myös oikeus käyttää hänelle kuljetuspalveluna kuuluvat matkat tarpeensa mukaan joko asuinkunnassaan tai vammaispalveluasetuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa lähikunnissa. Kunta ei voi määrätä matkan kohdetta asuin- ja lähikunnissa. Kuljetuspalvelujen saajalla on lisäksi lähtökohtaisesti oikeus valita matkojensa ajankohdat.

Mikäli asianomainen katsoo, että kuljetuspalvelut eivät hänen osalta toteudu vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla, hänellä on mahdollisuus hakemuksessaan vaatia, että kuljetuspalvelut järjestetään muulla tavalla. Viranhaltijan päätös voidaan saattaa sosiaalilautakunnan tai vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Sosiaalilautakunnan päätöksestä voidaan tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka viime kädessä ratkaisee hakijan oikeuden kuljetuspalveluihin.

OA totesi, että myös korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kunta voi järjestää vaikeavammaisen kuljetukset myös muulla tavalla kuin taksilla tapahtuvina kuljetuksina. Mikäli kunta järjestää matkat yhteiskuljetuksin, on kunta vastuussa tähän kuljetusmuotoon liittyvistä yksityiskohteisista järjestelyistä sekä niiden kuljetusten osalta, jotka tapahtuvat asuinkunnassa, että niiden kuljetusten osalta, jotka ulottuvat lähikuntiin (KHO 7.3.2002 T 487). Säännösten mukaan hakijalta ei voida edellyttää yksilöllisten syiden esittämistä matkojensa hyväksymiseksi kuljetuspalvelujen piiriin kuuluviksi (KHO 14.11.2001 T 2830). Kun hakijalle oli myönnetty saattajapalvelu, hänelle oli kunnan toimesta järjestettävä saattaja palvelubussimatkoja varten tai korvattava hakijalle hänen itse järjestämästä saattajapalvelusta aiheutuneet kustannukset (KHO 14.11.2001 T 2831).

OA:n mukaan vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen tarkoituksena on yhdenvertaisuuden edistäminen sekä vammaisuuden aiheuttamien haittojen ja esteiden ehkäiseminen ja poistaminen. Vaikeavammaisten kuljetuspalveluilla on keskeinen asema omatoimisen suoriutumisen tukemisessa. Vaikka OA:n mielestä yleisen joukkoliikenteen esteettömyys on tärkeätä ja kuntien järjestämät palvelulinjat ja muut yhteiskuljetukset hyvä lisä vaikeavammaisille henkilöille, kuljetuspalvelujen järjestämistapa ei saa estää tai kaventaa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuspalveluihin. Mikäli henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä käyttää kunnan päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut asianomaisen yksilöllisen tarpeen edellyttämällä tavalla. Yksittäisten vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee siis toteuttaa siten, että ne vastaavat eri tavoin vaikeavammaisten tarpeita.

OA korosti vielä sitä, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Voimavaroja tulee kohdentaa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittamat laissa säädetty sosiaalipalvelut toteutuvat myös käytännössä. Hallintoviranomaisten on OA:n näkemyksen mukaan valittava myös vammaispalvelulain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.

OA Paunio kirj. 15.5.2002, dnro 2118/4/00

TOIMEENTULOTUEN HAKIJAN VELVOLLISUUS ESITTÄÄ PANKKITILITIEDOT SEKÄ OLESKELULUPAA VAILLA OLEVAN ULKOMAALAISEN OIKEUS TOIMEENTULOTUKEEN

Kantelijan toimeentulotukihakemus oli hylätty, koska hän ei ollut esittänyt kaikkien pankkitiliensä tiliotteita. Kantelijan ulkomaalaisen aviopuolison menot oli otettu huomioon toimeentulotukilaskelmassa vasta oleskeluluvan myöntämisestä lukien.

Pankkitiliotteiden vaatimisesta OA Paunio totesi seuraavaa.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 17 §:ssä säädetään toimeentulotukea hakevan henkilön tieto- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja holhoojansa on annettava toimielimelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Hallintomenettelylain (598/1982) selvittämisvelvollisuutta koskevan 17 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimustensa tueksi. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle.

Pankin tiliotteet voivat olla toimeentulotuen määräämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi. OA:n näkemyksen mukaan sosiaaliviranomaisilla on oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään pankin tiliotteet, koska sosiaaliviranomaisilla itsellään ei ollut ennen 1.1.2001 voimaan tulleen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta annetun lain (812/2000) voimaantuloa lainkaan oikeutta saada suoraan rahalaitoksilta tietoja, ja lain voimaan tulon jälkeenkin vain rajoitetusti. Viranhaltijat eivät siis menettelleet lainvastaisesti pyytäessään kaikkien kantelijalla olleiden pankkitilien tiliotteet hakemusta edeltäneeltä ajalta.

Oleskelulupaa vaillo olevan ulkomaalaisen oikeudesta toimeentulotukeen OA totesi yleisesti seuraavaa.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava mm. toimeentulotuen antamisesta.

ta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotuen myöntää hakemukselta sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä.

Tapahtuma-ajankohtana voimassa olleessa sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa vuodelta 1998 todettiin mm. (s. 40), että "toimeentulotukea ei pääsäännön mukaan myönnetä, jos henkilöllä ei ole vakinaista oleskelukunta Suomessa. Vain kiireellisissä tapauksissa kunta voi olla velvollinen myöntämään toimeentulotukea alueellaan tilapäisesti oleskelevalle henkilölle, myös ulkomaalaiselle". Oppaassa todettiin edelleen (s. 48), että "ilman vaadittavaa oleskelulupaa Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen voidaan poikkeuksellisesti katsoa oleskelevan maassa vakituisesti. Tällainen tilanne voi syntyä esim. silloin, kun hakijalla on oleskelulupahakemus vireillä ja on todennäköistä, että hän saa oleskeluluvan. Vastaava tilanne voi syntyä myös silloin, kun ulkomaalainen on päätetty kääntää tai karkottaa maasta, mutta päätös ei ole vielä täytäntöönpanokelpoinen. Toimeentulotuesta päätettäessä on näin ollen perusteltua kiinnittää huomiota hakijan täällä oleskelun syihin ja hänen olosuhteisiinsa kokonaisuudessaan." Oppaassa todettiin vielä (s. 49), että "jos oleskelulupahakemus on tehty ja luvan myöntäminen on todennäköistä, ulkomaalaisen voidaan katsoa asuvan vakituisesti Suomessa ja olevan oikeutettu toimeentulotukeen sen mukaisesti".

OA kiinnitti Kouvolan sosiaalilautakunnan viranhaltijoiden huomiota siihen, että toimeentulotukea ei voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että hakijalla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa, vaan tuen tarve on kaikissa tapauksissa tutkittava yksilöllisesti.

OA Paunio päättös 22.5.2002, dnro 1643/4/00

TOIMEENTULOTUKEA HAKENNEEN HENKILÖN ANTAMIEN TIETOJEN TARKISTAMINEN

Sosiaaliviranomaisten selvityksen mukaan sosiaalialamalle oli tullut nimetön ilmoitus, jonka mukaan toimeentulotukiasiakkaana ollut kantelija olisi ilmoittanut sanomalehdessä hierontapalvelujen antamisesta. Koska

kantelija ei ollut toimeentulotukea hakiessaan itse mis-
sään vaiheessa kertonut hierontapalveluista, sosiaalivi-
ranomaiset olivat selvitysten mukaan päättäneet selvittää
asiaa muilla keinoilla. Sosiaaliasemalta oli soitettu ilmoi-
tuksen numeroon ja varattu aika hierontapalveluihin. Sel-
vitysten mukaan hierontapalvelun varanneen sosiaalitoi-
men työntekijän perässä oli kantelijan kotiin avoimesta
ulko-ovesta mennyt myös kaksi sosiaalityöntekijää.

OA Paunio totesi menettelystä kannanottonaan seuraavaa.

Perustuslain 10 §:ssä on turvattu jokaiselle oikeus yk-
sityiselämään ja kotirauhaan. Viranomaisen voi men-
nä henkilön kotiin vastoin tämän suostumusta vain, jos
siihen on oikeus lain säännöksen perusteella. Tällai-
nen säännös on sosiaalihuollon osalta sosiaalihuolto-
lain 41 §:ssä. Sosiaaliviranomaisella ei siis ole oikeutta
mennä toimeentulotuen hakijan kotiin ilman tämän suos-
tumusta, ellei kysymys ole sosiaalihuoltolain 41 §:ssä
tarkoitettua henkilön terveyden, kehityksen tai turvalli-
suuden vakavasta vaarantumisesta. Tästä ei ollut kysymys
kantelijan kohdalla.

Sosiaalityöntekijä oli selvityksessään huomauttanut, et-
tei kantelija kieltänyt sosiaalityöntekijöitä tulemasta asun-
toonsa sisälle. Kantelukirjoituksesta ei ilmennytkään, että
sosiaalityöntekijät olisivat menneet kantelijan kotiin hän-
nen siinä tilanteessa esittämänsä kiellon vastaisesti. Ta-
pahtuman kuvauksesta ilmeni kuitenkin OA:n mielestä, et-
tä kantelijan kannalta tilanne yllättävyydessään muistutti
tällaista tilannetta. OA:n käsityksen mukaan sosiaalityön-
tekijät eivät kunnioittaneet menettelyllään kantelijan pe-
rustuslaissa turvattua oikeutta yksityisyyteen ja kotirau-
haan.

Perustuslain 21 §:ssä on puolestaan turvattu oikeus hy-
vään hallintoon. Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita,
jotka on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa,
myös sosiaalihuollossa, on muun ohella suhteellisuuspe-
riaate. Oikeuskirjallisuudessa (mm. Kaarlo Tuori, Sosiaali-
oikeus, s. 152–153) on katsottu suhteellisuusperiaatteen
keskeisenä sisältönä olevan, että viranomaisen toimen
on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu
sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toi-
mella pyritään. Suhteellisuusperiaatteen mukaista on, et-
tä eri vaihtoehtoista valitaan se, jolla puututaan vähiten
henkilön yksityisyyteen.

Sosiaaliviranomaisilla olisi ollut mahdollisuus pyytää kan-
telijalta lehti-ilmoituksiin viitaten selvitys hänen mahdol-
lisista hierontatuloistaan, kuten myöhemmin tapahtuikin.
OA:n käsityksen mukaan kantelijan tulojen selvittämisek-
si valittu keino ei siten ollutkaan oikeassa suhteessa mui-
den käytettävissä olleiden keinojen kanssa.

Hän totesi vielä, että sosiaalihuollon päätösten tulee pe-
rustua oikeisiin tietoihin ja sosiaaliviranomaisilla on vel-
vollisuus huolehtia asian selvittämisestä tältäkin osin.
Selvittäminen voi tapahtua myös kotikäynnin avulla. Koti-
käynnin ajankohdasta tulisi kuitenkin sopia etukäteen ei-
kä tehdä kotikäyntejä ennalta ilmoittamatta muutoin kuin
poikkeustapauksissa.

Sosiaaliviranomaisten tulee toimeentulotukilain 20 §:n
takaisinperinnän perusteiden selvittämiseksi hankkia sel-
vitystä myös siitä, onko tuen myöntäminen perustunut tu-
enhakijan tahallaan antamiin erehdyttäviin tietoihin. Si-
ten sosiaaliviranomaisten velvollisuus on selvittää myös
asiakkaan mahdollista virheellisten tietojen antamista. OA
katsoi kuitenkin, että sosiaaliviranomaisten toiminnan on
oltava avointa ja ”läpinäkyvää” eikä sosiaaliviranomainen
saa käyttää keinoja, joilla harhautetaan asiakasta.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto arvioi OA:n
pyynnöstä sitä, oliko edellä kuvattu menettely sosiaalialan
ammattihenkilöltä edellytettävän sosiaalityön vaatimus-
ten mukaista. Lausunnossa todettiin mm., että sosiaali-
työn eettisten periaatteiden mukaan jokainen ihminen on
oikeutettu moraalisesti arvokkaaseen kohteluun ja jokai-
sella on oikeus tulla kohdelluksi tasavertaisesti. Periaat-
teen mukaisesti sosiaalialan ammattihenkilön tulee toi-
mia yhteistyössä asiakkaan kanssa, toimia tahdikkaasti ja
kunnioittaa asiakassuhteen luottamuksellisuutta. Koska
sosiaaliviranomaisilla oli perusteltua syytä epäillä kanteli-
jan toimeentulotukihakemuksen oikeellisuutta, heidän tuli
lausunnon mukaan pyrkiä selvittämään asia. Lausunnon
mukaan kantelijaa olisi voitu esimerkiksi pyytää sosiaalitoi-
mistoon antamaan selvitystä asiasta tai häneltä olisi voi-
tu pyytää kirjallista selvitystä hierontatuloista. Sosiaali- ja
terveysosasto totesi käsityksensä, että asian selvittämi-
nen asiakkaaksi tekeytymällä ei edistänyt asiakassuhteen
luottamusta eikä kuulunut ammatillisen sosiaalityön me-
netelmiin.

OA totesi kannanottonaan, että hän piti edellä kuvattua
menettelyä selvitysten hankkimisessa sosiaaliviranomai-

sille sopimattomana. Hän kiinnitti Oulun kaupungin sosiaalitoimen johtajan sekä sosiaalitoimikunnan vakavaa huomiota tahdikkaaseen ja asiakkaiden yksityisyyttä sekä kotirauhaa kunnioittavaan menettelyyn toimeentulotuen tarpeen selvittämisessä.

OA Paunioin päätös 20.6.2002, dnro 1765/4/99

VAMMAISPALVELUN MYÖNTÄMINEN, KUN ASIASSA ON HAETTU MUUTOKSENHAKULUPAA

Kantelija haki vuonna 1996 vammaispalvelukorvausta uuden auton automaattivaihteiston ja sähköisen kuljetustuimen kustannuksiin. Asikkalan kunnan perusturvalautakunta hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, että lisälaitteet oli asennettu autoon jo tehtaalta. Näin ollen ne sisältyivät lautakunnan mukaan auton hankintahintaan, eikä niitä voitu korvata erikseen vammaispalveluasetuksen 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuina välttämättöminä muutostöinä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätöksen vuonna 1999 ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen mukaan myöskään tehtaalta asennettuja lisälaitteita ei voitu pitää siten auton hankintahintaan kuuluvina, että niihin ei voitaisi erikseen myöntää korvausta. Kunnan viranomaiset hylkäsivät kuitenkin uudelleen kantelijan hakemuksen. Tällä kerralla perusteena oli, että hän ei välttämättä tarvinnut kyseisiä lisälaitteita. Kantelija valitti tästä päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Vuonna 2000 hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että lisälaitteet olivat kantelijalle välttämättömiä auton muutostöitä ja kumosi lautakunnan päätöksen. Tämän jälkeen kunta korvasi kantelijalle sähköisen kuljetustuimen aiheuttamat kustannukset. Automaattivaihteiston korvaamisen osalta kunta kuitenkin haki vielä muutoksenhakulupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja jätti hallinto-oikeuden päätöksen tältä osin panematta täytäntöön.

OA Paunio totesi, että hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa silloin, kun asiassa tarvitaan muutoksenhakulupa. Tämän vuoksi hän katsoi, että lautakunta oli velvollinen panemaan hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen

täytäntöön kokonaisuudessaan, vaikka se oli hakenut asiassa valituslupaa.

Lisäksi hän piti epäkohtana sitä, että kantelija oli joutunut hakemaan muutosta kaksi kertaa. Asian käsittelyä olisi voitu nopeuttaa, jos kantelijan hakemus olisi alkujaan käsitelty myös auton hankkimisavustusta koskevana asiana. Ainakin kantelijaa olisi tullut neuvoa siinä, että hän voi hakea korvausta myös tällä perusteella.

OA korosti, että hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellyttää, että viranomaiset antavat asiakkailleen tietoa hallinnonalaansa kuuluvista säännöksistä. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun palvelu tai tukitoimi voidaan myöntää eri säännösten perusteella.

OA Paunioin päätös 25.6.2002, dnro 1636/4/00

Asikkalan kunnan perusturvalautakunta ilmoitti 11.7.2002, että kantelijalle on myönnetty 9.7.2002 korvausta automaattivaihteiston hankinnasta aiheutuneisiin kustannuksiin.

VAMMAISEN LUOTTAMUSHENKILÖN ESTEELLISYYS VAMMAISPALVELULAIN MUKAISTA PERIAATEPÄÄTÖSTÄ TEHTÄESSÄ

Simon kunnan sosiaalijohtaja oli ilmoittanut kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan vammaisille jäsenille (2 henkilöä) ja varajäsenille (2 henkilöä) kirjeitse, että he olisivat esteellisiä osallistumaan periaatepäätöksen tekoon vammaispalvelulain mukaisen autoavustuksen ylärajasta, koska he itse voisivat olla autoavustuksen potentiaalisia hakijoita. Asiasta kanteli oikeusasiamiehelle toinen lautakunnan vammaisjäsenistä. Kaikkiaan lautakunnassa oli seitsemän jäsentä. Vammaispalvelulain mukaisen autoavustuksen saamisen kriteerit täyttäviä henkilöitä oli kunnassa tuolloin noin 10.

OA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavan.

Vaatimus virkamiehen ja luottamushenkilön esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin. Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on taata yksittäistapauksessa toiminnan objektiivisuus eli sulkea pois asiaan

kuulumattomat sivuvaikutteet. Kysymys mahdollisesta esteellisyydestä on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella. Esteellisen henkilön pidäytyminen asian käsittelystä kuuluu perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun hyvään hallintoon.

Kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan muun luottamus henkilön kuin valtuutetun esteellisyyteen sovelletaan hallintomenettelylain 10 ja 11 §:n säännöksiä. Kyseessä olevassa tapauksessa mahdollinen esteellisyys voisi OA:n käsityksen mukaan perustua lähinnä hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan intressijääviyteen tai 10 §:n 1 momentin 6 kohdan yleislausekkeeseen. Hän tarkasteli näitä perusteita seuraavasti.

Intressijääviys

Intressijääviä sovelletaan silloin, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa luottamushenkilölle tai hänen lähisukulaiselleen. Hallintomenettelylaissa ei ole määritetty, milloin odotettavissa oleva hyöty tai vahinko on erityinen. Myöskään lain perusteluissa ei ole erikseen käsitelty tätä kysymystä.

OA totesi, että autoavustuksen myöntämisestä säädetään vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentissa ja vastaa- van asetuksen 17 §:ssä. Näiden säännösten perusteella autoavustuksessa on kysymys kunnan määrärahoihin perustuvasta vammaispalvelulain mukaisesta taloudellisesta tukitoimesta, jonka myöntäminen samoin kuin avustuksen määrä suuruus tulee lain mukaan aina harkita tapauskohtaisesti kunkin hakijan vamman tai sairauden edellyttämän tarpeen mukaisesti.

Sosiaali- ja terveystalokunnan tekemässä periaatepäätöksessä oli kyse kunnallisen itsehallinnon puitteissa annetusta päätöksentekoon oikeutetuille viranhaltijoille tarkoitettua yleisohjeesta, joka koski vammaispalvelulain mukaisen autoavustuksen markkamääristä ylärajaa ja siitä, miten avustuksen myöntämisessä menetellään.

Periaatepäätöksen tarkoituksena on mm. turvata hakijoiden yhdenvertainen kohtelu päätöksenteossa. Sillä ei voida säännösten vastaisesti rajoittaa yksilön oikeutta laissa tai asetuksessa turvattuun etuuteen. Periaatepäätöksellä ei voida ratkaista sitä, kenelle ja milloin avustusta tullaan yksittäistapauksessa myöntämään.

OA:n käsityksen mukaan kyseisestä periaatepäätöksestä, jolla ei siis ole varsinaisia oikeusvaikutuksia, ei voida katsoa olevan odotettavissa autoavustuksen edellytykset täyttävälle luottamushenkilölle hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä.

OA:n näkemyksen mukaan tässä asiassa luottamushenkilön esteellisyydelle periaatepäätöksen tekemisen kannalta ei ole merkitystä myöskään sillä, onko henkilö jo saanut vammaispalvelulain mukaista autoavustusta tai tuleeko hän sitä hakemaan. Näin esimerkiksi vammaisen luottamushenkilön tulevaisuudessa mahdollisesti tekemälle autoavustusta koskevalle hakemukselle ei voida antaa sellaista oikeudellista painoarvoa, jonka perusteella hänet katsottaisiin esteelliseksi osallistumaan periaatepäätöksen tekemiseen. Sanotunlainen tulkinta johtaisi esteellisyytilanteiden merkittävään yleistymiseen ja olisi samalla kunnallisen päätöksenteon periaatteiden vastaista.

OA katsoi myös, että vaikka periaatepäätöksen soveltaminen rajoittuu vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa rajattuihin vammaisiin henkilöihin, ei potentiaalisten autoavustuksen saajien/hakijoiden määrälle voida kyseessä olevassa esteellisyysarvioinnissa antaa ratkaisevaa merkitystä.

OA:n näkemyksen mukaan kantelija ei siis ole ollut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tavalla esteellinen tekemään kyseistä periaatepäätöstä vammaispalvelulain mukaisessa autoavustusasiansa.

Yleislausekejäävi

Yleislausekejäävin mukaan luottamushenkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa "muusta erityisestä syystä vaarantuu".

OA totesi, että esteellisyyttä koskeva yleislauseke korostaa yleistä luottamusta hallintoasian käsittelyn puolueettomuuteen. Yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden aiheuttavan muun erityisen syyn tulee yleensä olla myös ulkopuolisen havaittavissa ja objektiivisuutta vaarantavan vaikutuksen samanaasteisen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Yleislauseke perustuu lähinnä

kiinteään sidonnaisuuteen päätöksenteon kohteena olevan asianosaiseen tai käsiteltävänä olevaan asiaan.

OA:n käsityksen mukaan vammaispalvelulain mukaisen autoavustusta koskevan periaatepäätöksen tekemiseen osallistuvan luottamushenkilön vammaisuutta tai sen asetta ei voida pitää riittävänä perusteena yleislausekkeen soveltamiselle. Myöskään periaatepäätöksen mahdollinen vaikutus myöhempään avustuspäätökseen ei ole vahvuudeltaan riittävä aiheuttamaan esteellisyyttä siitä syystä, että luottamus avustuksen edellytykset täyttävän päätöksentekijän puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuisi.

OA katsoi, että kantelija ei ole ollut myöskään hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettulla tavalla esteellinen käsittelemään kirjoituksessa mainittua periaatepäätöstä.

Osallistumisoikeuksien toteuttaminen

OA:n näkemyksen mukaan luottamustehtävän luonteen vuoksi luottamushenkilöiden osallistumisoikeuksien rajoittamiseen tulee suhtautua yleisesti ottaen pidättyvästi. Rajoittamisen tulisi olla mahdollista ainoastaan painavin perustein ja esteellisyyden kannalta selkeissä tilanteissa. Vammainen luottamushenkilö ei voi OA:n mielestä olla

esteellinen pelkästään sen perusteella, että hänelle oman vammaisuutensa vuoksi saattaa olla merkitystä sillä, miten vammaisten edut otetaan yleisesti huomioon kunnallisessa päätöksenteossa.

OA korosti lopuksi sitä, että perustuslain yhdenvertaisuutta, osallistumisoikeuksia ja perusoikeuksien turvaamista koskevat säännökset (6, 14 ja 22 §) edellyttävät, että hallintomenettelylain 10 §:n esteellisyyssäännöksiä tulee tulkita julkisen vallan käytössä siten, että myös vammaisen luottamushenkilön perusoikeudet turvataan eikä häntä perusteetta syrjytetä.

Sosiaalijohtajan menettely

Koska hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 6 kohdan soveltumisen kyseessä olevaan tapaukseen voidaan kuitenkin katsoa olevan tulkinnanvaraista, OA ei katsonut sosiaalijohtajan menetelleen tässä asiassa tavalla, johon hänen tulisi laillisuusvalvojana puuttua. Hän saattoi kuitenkin esittämänsä käsityksen esteellisyyssäännösten tulkinnasta kunnan sosiaali- ja terveystalokunnan ja sosiaalijohtajan tietoon lähettämällä heille jäljennöksen tästä päätöksestään.

OA Paunion päätös 31.12.2002, dnro 1301/4/01

SOSIAALIVAKUUTUS

Yleiskatsaus

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 ratkaisussa on usein kysymys myös oikeutta työhön sekä oikeusturvaa koskevista perusoikeuksista.

Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa näissä asioissa lukuun ottamatta työttömyysturvaa, vaikka se onkin sosiaalivakuutuksen keskeinen osa-alue. Työttömyysturvaa koskevia asioita käsitellään erikseen s. 186 jaksossa, jossa kuvataan myös työvoimahallintoa ja työsuojeluviranomaisten menettelyä. Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiarhmissä toimii esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

LAILLISUUSVALVONTA SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin sosiaalivakuutusta koskevia kanteluita yhteensä 330 ja seitsemän omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen, tässä tapauksessa käsitysten, osuus oli hieman alle 10 %.

Suurin osa sosiaalivakuutukseen liittyvistä kanteluista kohdistui kertomusvuonna työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä asumistukeen, sairausvakuutuslain mukaisiin päiväraha-asioihin, kuntoutukseen sekä tapaturmavakuutuslain ja kansaneläkelain mukaisiin muihin etuuksiin. Kertomusvuonna tuli myös useita opintotukea koskevia kanteluita. Niissä oli useimmiten kysymys tuen takaisinperinnästä, johon opiskelijat eivät olleet varautuneet. Kanteluissa arvoiteltiin lisäksi opintotuen saamisedellytysten vaikeaselkoisuutta. Myös sotilasvammalain mukaisista korvausasioista tuli kanteluita. Yleinen 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 päätöksen sisältöön, jouduttiin vastauksissa usein toteamaan, että viranomaisen oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään heidän käytössään olevia muutoksenhakekeinoja.

HYVÄ HALLINTO SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Kantelut kohdistuivat sosiaalivakuutusasioissa paljon myös menettelyyn ja ylipäänsä hyvän hallinnon ja lainkäyttömenettelyn vaatimuksiin. Usein esillä olleita seikkoja olivat pitkät käsittelyajat, päätösten riittämättömät perustelut sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden puutteet.

Viranomaisten huolellisuudessa sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuudessa todettiin puutteita useissa tapauksissa (mm. dnrot 126, 1222, 1917, 1958, 2353 ja 2370/4/00). Eräissä päätöksissä OA kiinnitti Liikennevakuutuskeskuksen huomiota mm. siihen, että sen menettely korvausasiassa ei ollut täyttänyt huolellisuuden vaatimuksia, minkä lisäksi tiedottaminen oli ollut puutteellista. Asiaa selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 139 (dnro 899/4/00).

Päätösten riittämättömät perustelut olivat niin ikään usein arvostelun kohteena. Neljässä ratkaisussa katsottiin, että päätökset olivat olleet niukat ja yksilöimättömät (dnrot 899, 1534 ja 1974/4/00 sekä 2184/4/01). OA arvos teli kertomusvuonna myös tarkastuslautakunnan antamien päätösten niukkoja perusteluja (dnrot 661/4/00 ja 2746/4/01). Ne eivät olleet kehittyneet asianmukaisesti, vaikka hän oli kiinnittänyt tarkastuslautakunnan huomiota asiaan jo vuonna 1996 antamassaan päätöksessä ja saattanut valtioneuvoston tietoon käsityksensä, jonka mukaan mm. tarkastuslautakunnalla tulisi olla käytettävissään riittävät voimavarat yksilöllisesti perusteltujen päätösten antamiselle. OA teki kertomusvuonna myös tarkastuksen kyseiseen lautakuntaan. Tätä asiaa selostetaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä s. 138 (2026/2/00).

OA kiinnitti huomiota myös asioiden pitkiin käsittelyaikoihin. Etenkin vakuutus oikeudessa ovat käsittelyajat nyky-

sellään niin pitkät, että se on OA:n mielestä oikeusturvaongelma (mm. dnrot 1804/4/00, 696, 1176 ja 2912/4/01 sekä 1342, 1643 ja 1657/4/02). Yksittäisen etuudenhakijan kannalta kyseessä on hänen asiansa käsittelyn kokonaisuus, joka alkaa hakemuksen jättämisestä ja päättyy viimeisen muutoksenhakuasteen antamaan ratkaisuun. Kokonaiskäsittelyaika saattaa tällöin olla jopa useita vuosia. Toimeentuloturvaan koskevat asiat tulisi kuitenkin niiden suuresta määrästä huolimatta käsitellä nopeasti ja siten, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttyvät. OA:n mielestä toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmälle tulee luoda asianmukaiset toimintaedellytykset, mikä tarkoittaa sitä, että muutoksenhakulautakunnilla ja vakuutus oikeudella on käytettävissä riittävät voimavarat hyvin perusteltujen päätösten ja riittävän joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. OA toi jo vuonna 1996 valtioneuvostolle tekemässään esityksessä esiin myös sen, että mm. vakuutus oikeudella tulee olla riittävät voimavarat sen turvaamiseksi, että päätökset voidaan antaa kohtuullisessa käsittelyajassa.

Vakuutus oikeuslaki, joka tulee voimaan 1.5.2003, vahvistaa jossain määrin asianosaisten mahdollisuutta saada asiansa käsitellyksi nykyistä nopeammin ja asiantuntevammin vakuutus oikeudessa. OA:n näkemyksen mukaan kyseisellä lainsäädännön uudistamisella ei kuitenkaan välttämättä saada riittävän nopeasti aikaan helpotusta yksittäisen muutoksenhakijan oikeusturvaan. OA tuleeakin aktiivisesti seuraamaan lainmuutoksen vaikutuksia vakuutus oikeuden käsittelyaikoihin.

TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄ

OA on useassa eri yhteydessä tuonut esiin näkemyksensä, jonka mukaan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä on rakenteellisia ja toiminnallisia oikeusturvaongelmia. Muun muassa muutoksenhakulautakuntien riippumattomuus ei toteudu siten kuin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät. Vuoden 2003 alusta voimaan tulleiden lainmuutosten myötä on eläkelautakunnan ja valtion eläkelautakunnan asemaa riippumattomina muutoksenhakuasteina vahvistettu. Sen sijaan esimerkiksi tapaturmalautakunta ja kuntien eläkelautakunta ovat edelleen sidoksissa ensim-

mäisessä asteessa etuuspäätöksiä tekeviin laitoksiin tavalla, jota ei voi pitää asianmukaisena lautakuntien riippumattomuuden kannalta.

OA on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että eräiden muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajat ja jäsenet toimivat samanaikaisesti jäseninä tai varajäseninä useassa eri lautakunnassa. Myös tiettyjen eläkelaitosten korkeat toimihenkilöt toimivat puheenjohtajina tai jäseninä muiden järjestelmien eläkelautakunnissa, jolloin he saattavat tehdä päätöksiä sellaisten henkilöiden valitusasioissa, joiden asioita käsitellään siinä laitoksessa, jossa heidän päätoimensa on. Vaikka lautakunnissa on juttujen jakamisen suhteen ryhdytty erityisjärjestelyihin esteellisyys tilanteiden välttämiseksi, ei tilannetta voi OA:n näkemyksen mukaan silti pitää tyydyttävänä. Tällöin joudutaan nimittäin suurtenkin juttumäärien osalta ottamaan huomioon puheenjohtajien ja jäsenten toimimiset muissa laitoksissa tai lautakunnissa, jolloin sattumanvaraisuus juttujen jakamisessa ei tule turvatuksi. OA on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että eräät virkamiehet toimivat muutoksenhakulautakuntien jäseninä eli lainkäyttäjinä niillä toimeentuloturvan alueilla, joiden lainsäädäntöä he ovat olleet valmistelemassa. OA:n mielestä edellä kuvattu käytäntö ei ole omiaan edistämään luottamusta toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmään (dnro 274/2/01).

Valtioneuvosto nimitti joulukuussa 2002 muutoksenhakulautakuntien jäseniä vuoden 2003 alusta alkaneelle kolmivuotiskaudelle. Tällöin ei edellä esiin tuotuja näkemyksiä jäsenten riippumattomuudesta otettu huomioon.

Tarkastustoiminta

OA teki kertomusvuonna tarkastuksen tarkastuslautakuntaan ja tapaturmalautakuntaan, jotka ovat muutoksenhakulautakuntia sosiaalivakuutusasioissa. Näiden tarkastusten tarkoituksena oli tutustua lautakuntien toimintaan ja perehtyä niissä päätösten perusteluihin, käsittelyaikoihin ja muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten toteutumiseen.

Ratkaisuja

KANSANELÄKELAITOKSEN MENETTELY ELÄKKEIDEN TARKISTAMISESSA

OA Paunio antoi kertomusvuonna päätöksen asiassa, joka koski Kansaneläkelaitoksen menettelyä virheellisesti maksettujen eläkkeiden tarkistamisessa. Kansaneläkelaitos oli vuonna 1999 toimittanut vertailuajon kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden välillä, jolloin oli ilmennyt, että osalle etuuden saajista oli maksettu eläkettä virheellisen suuruksena, joko liian suurena tai liian pienenä. Kansaneläkelaitos pyysi eläkkeensaajilta tämän johdosta selvitystä ja sen perusteella päätti kussakin yksittäistapauksessa erikseen toimenpiteistä.

OA katsoi päätöksessään, että Kansaneläkelaitos oli oikaissut virheellisesti maksetut eläkkeet sinänsä lainmukaisesti. Hän totesi kuitenkin, että Kansaneläkelaitoksen olisi tullut tiedottaa asiasta etukäteen laajemmin. Eläkkeensaajien keskuudessa ilmeni hankkeen käynnistymisvaiheessa epävarmuutta ja huolta siitä, maksetaanko eläke jatkossa keskeytyksettä ja entisen suuruksena. Myös eläkelaitoksen etuuden saajille lähettämien kirjeiden sävy, selkeys ja ymmärrettävyys eivät olleet hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Menettelyssä ilmi tulleet epäkohdat, puutteet ja epäasianmukaisuudet korjattiin kuitenkin Kansaneläkelaitoksen omin toimenpitein pikaisesti sen jälkeen, kun niihin oli kiinnitetty huomiota tai eläkelaitos oli ne itse havainnut.

OA Paunion päätös 20.12.2002, dnro 579/2/00

OA kiinnitti lisäksi Kansaneläkelaitoksen huomiota erään yksittäisen virheellisesti maksetun eläkkeen tarkistamista koskevan kanteluasian yhteydessä esiin tulleeseen epäkohtaan. Sitä on selostettu seuraavassa.

KANSANELÄKELAITOKSEN VASTUU VIRHEENSÄ SEURAUKSISTA

Kantelija kertoi Kansaneläkelaitoksen maksaneen hänelle liian pientä eläkettä vuodesta 1985 alkaen. Suoritettuaan eläkkeiden tarkistuksen ja havaittuaan virheen Kansan-

eläkelaitos maksoi tammikuussa 2000 kantelijalle takautuvasti eläkkeen ajalta 1985–1999. Kantelija puolestaan maksoi tästä takautuvasti saamastaan eläkkeestä runsaat 3 500 markkaa veroa, miltä hän olisi kertomansa mukaan välttynyt, mikäli Kansaneläkelaitos olisi maksanut eläkettä alusta asti oikean suuruksena. Asiassa oli kysymys myös takautuvalle eläkkeelle maksettavasta viivästyskorotuksesta. Kansaneläkelaitos ei maksanut kantelijalle viivästyskorotusta, koska hänen eläkehakemuksensa oli tullut vireille ennen 1.1.1986. Tämä perustui kansaneläkelain 39 b §:ään ja sen voimaantulosäännökseen.

OA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Kansaneläkelaitos huomasi virheen kantelijan eläkkeessä syksyllä 1999 tekemänsä eläkkeiden tarkistuksen yhteydessä. OA:n mukaan eläkkeiden tarkistus on kokonaisuutena arvioiden myönteinen toimenpide: liikaa maksettuja etuja on perittävä takaisin ja liian pientä etuutta saaneille on maksettava etuus takautuvasti.

OA:n käsityksen mukaan sekä Kansaneläkelaitos että verotoimisto olivat menettelleet tarkistuksessa ja eläkkeen maksamisessa takautuvasti voimassa olevien säännösten mukaisesti. Takautuvalle eläkkeelle maksettavan viivästyskorotussäännöksen ja sen voimaantulosäännöksen nykyistä tulkintaa OA piti kuitenkin kohtuuttomana, koska henkilöt, jotka ovat muutoinkin pisimpään kärsineet viranomaisen virheestä, jäävät myös vaille viivästyskorotusta. Tämä seikka tulisi OA:n mukaan ottaa huomioon, kun tarkastellaan viranomaisen virheiden asianomaiselle aiheuttamia menetyksiä kokonaisuudessaan.

OA toi esiin päätöksessään luottamuksensuojan periaatteen: asianomaisen tulee voida luottaa viranomaisen tekemään lainvoimaiseen päätökseen, johon hän on elämänsä sopeuttanut. Tapauksessa oli OA:n mukaan kyse ennen kaikkea siitä, kuinka viranomainen käytännössä kantaa vastuun virheestään. OA korosti, että viranomaisen virheestä johtuvien takautuvien etuusmaksujen kullekin etuudensaajalle aiheuttamat taloudelliset seuraamukset on voitava ottaa huomioon. Viranomaisen virhe ei saisi johtaa etuudensaajalle haitalliseen taloudelliseen seuraamukseen. Viranomaisen tulisi yhdessä etuudensaajan kanssa selvittää virheensä vaikutukset ja ohjata etuudensaajaa käyttämään esimerkiksi verolainsäädännön suomia keinoja, joilla virheen haitallisia seuraamuksia voitaisiin vähentää. Viranomaisen tulisi mahdollisuuksiensa

mukaan saattaa tilanne etuudensaajan kannalta vastamaan sitä, joka se olisi ollut ilman tapahtunutta virhettä.

Kantelijan kohdalla asian selvittämistä vaikeuttaa se, että virheen taloudelliset haittavaikutukset ilmenevät muun kuin virheen tehneen viranomaisen antamalla päätöksellä. Myös virheen aiheuttaman taloudellisen menetyksen lopullisen määrän arviointi on ongelmallista. Takautuvasti maksetun eläkkeen verotuksen osalta OA toi esiin kantelijan mahdollisuuden hakea verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n mukaista veronhuojennusta.

OA saattoi käsityksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon ja kehotti sitä ottamaan kantelijan asian vielä kertaalleen käsiteltäväkseen.

OA Paunio päätös 15.11.2002, dnro 2658/4/00

Kansaneläkelaitos ilmoitti 4.4.2003 olevansa valmis korvaamaan kantelijalle sen veron määrän, jonka hän on joutunut takautuvasta eläkkeestään maksamaan. Sen sijaan se ei voi ilmoituksensa mukaan maksaa kantelijalle viivästyskorotusta takautuvalle eläkkeelle, koska kansaneläkelain viivästyskorotussäännöksen tulkinta on oikeuskäytännössä vakiintunut.

ELÄKKEENHAKIJAN OIKEUS SAADA TIETOONSA ELÄKELAITOKSEN ASiantuntijalääkärin nimi

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen antoi eläkepäätöksen saaneelle kantelijalle tietoon ainoastaan asiantuntijalääkäriensä nimikirjaimet. Eläkelaitos viittasi selvityksessään sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1997 tietosuoja-valtuutetulle antamaan lausuntoon. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki) tuli voimaan tuon jälkeen eli 1.12.1999 ja ministeriö oli sen jälkeen apulaisoikeuskanslerille 15.2.2001 antamassaan lausunnossa ilmoittanut kantanaan, että asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan on eläkelaitoksen päätöksen antamisen jälkeen oikeus saada tietoonsa eläkeasian ratkaisuun osallistuneen asiantuntijalääkärin nimi.

Julkisuuslaki ei anna nimenomaista vastausta käsittelymuistiossa nimikirjaimin esiintyvien henkilöiden henkilöllisyyden ilmoittamiseen. Julkisuuslain tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon perustuslain lähtökohtana oleva julkisuusperiaate. Riittävä julkisuus luo omalta osaltaan edellytyksiä yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille samoin kuin vallankäytön ja viranomaistoiminnan valvonnalle ja kritiikille. OA:n mukaan julkisuuslain lähtökohtana on avoimuuden ja julkisuuden korostaminen. Seikkoja, jotka oikeuttavat poikkeamaan julkisuusperiaatteesta, on tulkittava suppeasti. Luottamusta julkisen vallan käyttöön voidaan lisätä avoimuudella. Se edellyttää puolestaan sitä, että julkista valtaa käyttävät esiintyvät omilla nimillään.

OA katsoi, että eläkkeenhakijalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoonsa hänen asiansa ratkaisuun osallistuneen asiantuntijalääkärin nimi, kuten myös kaikkien muiden henkilöiden, jotka ovat osallistuneet ratkaisun tekoon. Hän korosti myös, ettei tämän oikeuden toteutumista saa myöskään käytännössä vaikeuttaa.

OA katsoi edelleen, että mikäli eläkelaitos perustelee päätöksensä asianmukaisesti, ei eläkkeenhakijalle synny tarvetta saada asiastaan lisätietoja. Hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukaisesti eläkkeenhakijalla tulee kuitenkin OA:n käsityksen mukaan olla mahdollisuus keskustella ja saada tietoja saamastaan päätöksestä. Eläkelaitoksen puolelta yhteyshenkilönä on ensisijaisesti eläkepäätöksessä nimeltä mainittu eläkehakemuksen käsitteijä. Tämän lisäksi OA esitti harkittavaksi sitä, että eläkelaitokset antaisivat eläkepäätöksissään eläkkeenhakijan tietoon asian lääketieteellistä arviointia koskeviin tiedusteluihin vastaavan lääkärin nimen. Näin ne voisivat lisätä niiden päätöksentekoa kohtaan tunnettua luottamusta. OA muistutti, että muutoksenhakuasteiden päätöksissä lääkärijäsenten nimet ovat nykyisin nähtävissä.

OA saattoi käsityksensä Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen tietoon.

OA Paunio päätös 11.3.2002, dnro 1084/4/00

HAKIJAN OIKEUS SAADA TARKASTUSLAUTAKUNNALT PERUSTELTU PÄÄTÖS

Tarkastuslautakunnan antamien päätösten perustelut eivät olleet OA Paunion havaintojen perusteella kehittyneet asianmukaisesti, vaikka hän oli kiinnittänyt asiaan huomiota jo 31.12.1996 antamassaan päätöksessä. Tämän johdosta hän pyysi 26.9.2000 lautakuntaa selvittämään, oliko henkilökunnalle järjestetty koulutusta päätösten perustelujen parantamiseksi, mihin työjärjestelyihin lautakunnassa oli ryhdytty asian edistämiseksi ja mitkä olivat lautakunnan omalle toiminnalleen tässä suhteessa asettamat tavoitteet.

Tarkastuslautakunnan antamiin työkyvyttömyyseläkkeitä ja yksilöllisiä varhaiseläkkeitä koskeviin hylkäyspäätöksiin on sovellettu ns. liitepäätösmenettelyä, jolla tarkoitetaan sitä, että tarkastuslautakunnan päätöksen yhteyteen on liitetty Kansaneläkelaitoksen valituksenalainen päätös. Tarkastuslautakunnan päätöksessä on viitattu ensimmäisen asteen päätöksen hylkäysperusteisiin. Tämä on tarkastuslautakunnan selvityksen mukaan johtunut valitusasioiden suuresta määrästä ja siitä, että voimavarat on pyritty kohdentamaan varsinaisten valitusasioiden tutkimiseen. Selvityksen mukaan niissä asiaryhmissä, joissa Kansaneläkelaitoksen antaman päätöksen perusteet eivät aina ole käyneet yhtä selvästi ilmi, tarkastuslautakunta on perustellut päätöksiään yksityiskohtaisemmin. Tällainen asiaryhmä on asumistukiasiat.

OA totesi asian johdosta antamassaan päätöksessä, että Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiassaan perusteltu päätös ja että sanottu oikeus kirjattiin hallitusmuotoomme jo vuonna 1995. Myös hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Päätöksen perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta.

OA:n näkemyksen mukaan silloin kun muutoksenhakuasteessa päädytään perustelujen osalta samaan käsitykseen kuin ensimmäisen asteen ratkaisussa, on viittaus

ensimmäisen asteen perusteluihin mahdollinen. Hän totesi kuitenkin, että kaikkiin muutoksenhakuasteessa esitettyihin uusiin väitteisiin on otettava kantaa ja ne on aina perusteltava. OA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että ylimmän asteen ratkaisulla ja sen perusteilla sosiaaliturvaa koskeissa asioissa on erityistä merkitystä asianosaiselle, koska sillä päätetään lopullisesti hänen sosiaaliturvastaan. Niillä on myös alemmanasteen päätöksentekoa ohjaava vaikutus.

Selvityksen mukaan tarkastuslautakunnan käsittelyaika oli vuonna 2000 keskimäärin 4 kuukautta 6 päivää. Vuonna 2001 ne olivat 5 kuukautta 19 päivää. Vuonna 2002 käsittelyajat olivat kasvaneet keskimäärin 7 kuukauden mittaisiksi. Koska asianmukaisesti perusteltujen päätösten kirjoittaminen vaatii enemmän aikaa ja myös suurempia resursseja kuin perustelemattomien päätösten, tulee päätöksenteossa OA:n näkemyksen mukaan löytää tasapaino riittävän yksilöllisten perustelujen ja kohtuullisten käsittelyaikojen välillä. Muutoksenhakuasteella tulee kuitenkin olla käytettävissään riittävät voimavarat sen turvaamiseksi, että yksilöllisesti perustellut päätökset voidaan antaa kohtuullisessa käsittelyajassa. Toimeentuloturva-asioissa on kysymys yksityisten ihmisten perustoimeentulosta, minkä johdosta näiden asioiden joutuisa käsittely on erityisen tärkeää. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmälle tulee luoda sellaiset toimintaedellytykset, että joutuisan käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset toteutuvat.

Tarkastuslautakunnan päätösten perusteluissa on OA:n näkemyksen mukaan tapahtunut myönteistä kehitystä, joskin niissä on edelleen kehittämisen varaa. Hän totesi lisäksi, että päätöksissä on ryhdytty kirjoittamaan yksilöllisiä perusteluja vasta viime vuosina, joten lautakunnan työtapojen muuttuminen tässä suhteessa on tapahtunut kovin hitaasti. Menettelytapojen muutokseen olennaisesti vaikuttava henkilökunnan koulutus on niin ikään käynnistynyt varsin myöhään.

OA saattoi tarkastuslautakunnan tietoon näkemyksensä, jonka mukaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain vaatimukset tulee täyttyä tarkastuslautakunnan toiminnassa.

OA Paunion päätös 28.6.2002, dnro 2026/2/00

LIIKENNEVAHINKOASIAN KÄSITTELY JA PÄÄTÖSTEN ANTAMINEN

Kantelijan mukaan Liikennevakuutuskeskus ei ollut selvittänyt hänelle liikennevakuutuslain mukaisten hoito- toimenpiteiden ja liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (kuntoutuslaki) mukaisten kuntoutustoimien välistä eroa. Keskus oli hänen mielestään antanut hänelle myös virheellisen valitus- osoituksen sekä myöntänyt aluksi korvausta fyysikaalisesta hoidosta mutta evännyt sen myöhemmin perustelematta hylkäystä.

OA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Kantelija oli joutunut liikennevahinkoon vuonna 1979. Siitä alkaen hänelle oli annettu lukuisia korvauspäätöksiä. Ratkaisussaan OA käsitteli tapahtumia helmikuusta 1995 alkaen. OA katsoi, että kantelijan mainitsema rajarveto liikennevakuutuslain ja kuntoutuslain välillä tuli asiassa selkeästi esille vasta kantelijan vietyä asian kärjäoikeuteen ja kärjäoikeuden annettua asiassa päätöksensä huhtikuussa 1997. Keskus oli oman ilmoituksensa mukaan koko käsittelyn ajan ratkaissut kantelijan hakemukset liikennevakuutuslain nojalla. OA katsoi, että ennen mainittua kärjäoikeuden ratkaisua ei keskuksella ollut ollutkaan velvollisuutta aktiivisesti tiedottaa mainittujen lakien eroista kantelijalle. OA katsoi kuitenkin, että asiassa oli saattanut aiheuttaa sekaannusta se, että keskus oli kantelijalle vuonna 1995 lähettämissään kirjeissä kahteen otteeseen käyttänyt fyysikaalisesta hoidosta sanaa kuntoutus.

OA:n käsityksen mukaan keskuksen olisi tullut myös antaa kantelijalle asianmukaisella muutoksenhakuosoituksella varustettu perusteltu päätös tämän loppuvuodesta 1995 esittämiin vaatimuksiin. Keskus oli nimittäin kirjeessään ilmoittanut kantelijalle pyytävänsä asiassa liikennevahinkolautakunnan lausunnon ennen kuin maksaa korvauksia tai antaa asiassa päätöksen. Saatuaan liikennevahinkolautakunnan lausunnon keskus oli kuitenkin ainoastaan kirjeellään palauttanut kantelijan lähettämät korvausvaatimukset.

OA piti keskuksen menettelyä epäasianmukaisena myös siltä osin kuin se oli ilmoittanut korvanneensa kantelijalle aika ajoin fyysikaalisia hoitoja sovelloksen ratkaisun ai-

kaansaamiseksi, vaikka korvaamiselle ei keskuksen käsityksen mukaan ollut ollut todettavissa liikennevahingosta johtuvia lääketieteellisiä edellytyksiä. OA:n mukaan menettely on omiaan vaarantamaan yhtenäistä korvauskäytäntöä. Menettelyn moitittavuutta lisää se, että keskuksen pitäisi toimia nimenomaan korvaustoiminnan yhtenäistäjänä.

OA katsoi, että keskuksen antaman fyysikaalista hoitoa koskevan korvauspäätöksen perustelut olivat niukat, mutta niissä oli kuitenkin tuotu esiin tosiseikat ja johtopäätökset hallintomenettelylain minimivaatimukset täyttävällä tavalla. OA korosti näkemyksensä, että pelkkä viittaus sovellettavaan lakiin ei ole riittävää, vaan päätöksissä pitäisi selostaa sovelletun oikeusohjeen sisältö tai vähintäänkin viitata oikeusohjeeseen.

Kantelijan korvausasiaa käsiteltiin myös vakuutusoidessa, joka päätöksessään mm. siirsi kantelijan kuntoutuslain mukaisen asian Liikennevakuutuskeskukselle ensi asteena käsiteltäväksi. Keskus ei kuitenkaan käsitellyt asiaa, koska sen käsityksen mukaan asiassa ei ollut kuntoutustarvetta. OA arvosteli keskuksen menettelyä ja katsoi, että keskuksen olisi vakuutusoiden päätöksen johdosta tullut ehdottomasti käsitellä asia kuntoutuslain 11 §:n mukaisena kuntoutusaloitteena ja antaa asiassa perusteltu päätös.

OA saattoi käsityksensä Liikennevakuutuskeskuksen tietoon ja kehotti sitä käsittelemään asianmukaisesti vakuutusoiden sille siirtämän asian. Lisäksi hän kehotti keskusta ottamaan uudelleen käsiteltäväkseen myös ne kantelijan vaatimukset, joista keskus ei ole antanut asianmukaista päätöstä. Hän pyysi keskusta ilmoittamaan 28.2.2003 mennessä niistä toimenpiteistä, joita asiassa oli OA:n päätöksen johdosta tehty.

OA Paunio piti päätös 17.12.2002, dnro 899/4/00

Liikennevakuutuskeskus ilmoitti 7.3.2003 antaneensa kantelijalle 5.3.2003 korvauspäätöksen liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain nojalla. Keskus ilmoitti samalla ottavansa vastaisuudessa huomioon oikeusasiamiehen päätöksessään esiin tuomat puutteet sen korvaustoiminnassa ja kiinnittävänsä huomiota korvauspäätösten perustelemiseen sekä korvaustoiminnan yhdenmukaisuuteen ja asianmukaisuuteen.

LAPSEN OIKEUDET

Yleiskatsaus

Lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa käsitellään laillisuusvalvonta-asioita, jotka liittyvät lapsen oikeuksien toteutumiseen. Perustuslain 6 §:n 3 momentti takaa lapsille tasa-arvoisen kohtelun yksilöinä ja antaa heille oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Aivan erityisesti lapsen oikeuksia koskee lapsen oikeuksien yleissopimus. Siitä seuraa esimerkiksi, että julkista tehtävää hoitavien on lapsia koskevissa toimissaan otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu (3 art.).

Suurin osa lapsia koskevista kanteluista liittyy tavalla tai toisella vanhempien välisiin lapsen huoltoa ja tapaamis-oikeutta koskeviin riitoihin tai lastensuojeluviranomaisten toimiin. Vanhemmat ovat esimerkiksi tyytymättömiä selvitykseen, jonka sosiaalitoimi on laatinut tuomioistuimen pyynnöstä oikeudenkäyntiä varten tai he ovat tyytymättömiä lapsensa huostaanottoon. Asiaryhmään kuuluvat kantelut kohdistuvat siis useimmiten sosiaalihuollon viranomaisiin. Lapsen oikeudet tulevat kyllä esille jonkin verran myös kanteluissa, jotka koskevat terveydenhuolto- ja ope-
tusviranomaisten, tuomioistuinten sekä poliisin menettelyä. Satunnaisia yksittäisiä kanteluja kohdistetaan myös muihin viranomaisiin. Lapsia koskevia asioita esiintyy tämän vuoksi myös muiden asiaryhmien yhteydessä. Lapsen erityisasemaan keskeisesti liittyvät asiat on kuitenkin pyritty kokoamaan tähän jaksoon. Esimerkiksi lasten päivähoitoa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa, koska niissä kyse on keskeisesti lapsen vanhempien oikeudesta julkisiin päivähoitopalveluihin.

Lapsen oikeuksia koskevat asiat ratkaisee OA *Paunio*. Nii-
den pääesittelijänä toimii oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

LAPSEN OIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Asiaryhmään kuuluvia asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 112. Määrä ei ilmene oikeusasiamiehen toiminta-
kuvaavista tilastoista, sillä tilastoinnin perusteena ovat kantelujen kohteena olleet viranomaiset. Lapsen oikeuk-

sia koskevien asioiden lukumäärä on saatu kokoamalla nämä ratkaisut eri viranomaisia koskevista asiaryhmistä. Ratkaisuista runsas 11 % johti huomautukseen lainvas-
taisesta menettelystä tai moittivan tai ohjaavan käsityk-
sen esittämiseen. Yhtenä syynä näiden ratkaisujen verrat-
tain pieneen osuuteen on se, että kansalaiset kääntyvät
usein oikeusasiamiehen puoleen, vaikka esimerkiksi hei-
dän lapsensa huoltoon tai huostaanottoon liittyvää asiaa
käsitellään samaan aikaan yleisessä tuomioistuimessa
tai hallintotuomioistuimessa. Koska oikeusasiamies ei voi
määrittää, miten viranomaisten tulisi ratkaista niiden käsi-
teltävänä olevat asiat eikä muutoinkaan vaikuttaa niissä
vireillä olevien asioiden ratkaisuun, hän ei yleensä puutu
tällaisiin asioihin.

Laajin ja yleiseltä kannalta merkittävin kertomusvuonna
tehty ratkaisu koski valtion koulukoteihin sijoitettujen las-
ten perusoikeuksien toteutumista. OA otti asian omas-
ta aloitteestaan tutkittavakseen tarkastettuaan kaikki val-
tion koulukodit 11.10.2000–17.10.2001 välisenä aikana.
Oikeusasiamiehet ovat tarkastaneet koulukoteja sään-
nöllisesti muiden huoltolaitosten tavoin, kuten oikeus-
asiamiehen aiemmista kertomuksista ilmenee. Laaja tar-
kastuskierros tehtiin niihin viimeksi vuonna 1981 sekä
vuosina 1992–1993. Oikeusasiamiehet ovat kiinnittäneet
useimmiten huomiota laitosten turvallisuuteen ja viihtyi-
syyteen sekä niiden eristämiskäytäntöihin.

Vuonna 2001 nykyinen OA otti siis tarkastusten perus-
teella tutkittavakseen lasten perus- ja ihmisoikeuksien to-
teutumisen ja arvioi siten esimerkiksi eristämiskäytäntöjä
lähtökohtanaan lasten perusoikeudet. Samasta näkökul-
masta hän arvioi myös erityisen intensiivisiä hoitojakso-
ja sekä huumetestausta osana huume- ja päihdehoitoa.
Päätös sisältää myös huomioita lasten terveydenhoitoon
liittyvän oikeuden toteutumisesta ja viranomaisten koulu-
kotien toimintaan kohdistuvasta valvonnasta lapsen oike-
uksien toteutumisen näkökulmasta. Ratkaisua selostetaan
tarkemmin jäljempänä s. 147 (dnro 3170/2/01).

OA kiinnitti huomiota lapsen perus- ja ihmisoikeuksien to-
teutumiseen erityisesti vammaisen lapsen näkökulmasta
ratkaisuisissaan, joissa oli kysymys mm. lapsen oikeudes-
ta kuntoutukseen (dnrot 1846/4/00 ja 1812/4/00). Myös
näitä ratkaisuja selostetaan jäljempänä s. 144. Kertomuk-
sen opetusta koskevassa jaksossa puolestaan selostetaan
OA:n kannanottoa, joka koski vammaisen lapsen oikeutta
koulunkäyntiavustajaan (dnro 2644/4/00, s. 176).

OA otti kantaa myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaan oikeudenkäyntiin ja täytäntöönpanoon liittyviin asioihin. Hän piti esimerkiksi erään perusturvalautakunnan käräjäoikeudelle antamaa selvitystä suppeana, mutta kuitenkin asian kiireellisyyteen ja lapsen etuun nähden riittävänä. Selvitykseen oli liitetty lasta hoitaneen psykiatrin lausunto, joka oli varsinaista selvitystä laajempi ja perusteellisempi. Tuomioistuimella olikin siten OA:n käsityksen mukaan käytettävissään sellainen aineisto, jonka pohjalta se saattoi tehdä itsenäisen ratkaisun (dnro 795/4/00). Jäljempänä s. 144 selostetaan tarkemmin kannanottoa, joka myös koskee sosiaaliviranomaisten laatimaa selvitystä lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevaa oikeudenkäyntiä varten ja mm. lapsen mielipiteen selvittämistä (dnro 737/4/00).

Lapsen mielipiteen selvittämiseen tai lapsen kuulemiseen liittyi edellä mainitun lisäksi muitakin kannanottoja. Eräissä tapauksessa perheneuvola oli jättänyt tekemättä tuomioistuimen määräämän lasten kuulemisen ja heidän todellisen mielipiteensä selvittämisen lasten tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa silmälläpitäen, koska se piti toistuvia kuulemisia ja tutkimuksia lapsille vahingollisina. OA piti sinänsä tärkeänä, että asiantuntijat tuovat tuomioistuimen tietoon käsityksensä tutkimusten mahdollisista vahingollisista vaikutuksista lapsiin, mutta hän kiinnitti perheneuvolan huomiota siihen, että tuomioistuimelle esitettävät kannanotot tulee perustella (dnro 2155/4/00). AOA Raution ratkaistavana oli kantelu, jossa 14-vuotias poika oli kuultu käräjäoikeudessa hänen huoltoaan koskevassa asiassa. AOA totesi käsityksensä, että päätöksessä olisi tullut lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asetuksen mukaisesti mainita, miksi lapsen kuulemista on painavista syistä pidetty välttämättömänä asian ratkaisun kannalta. Käräjätuomari ei hänen käsityksensä mukaan ollut kuitenkaan ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään kuulla lasta oikeudessa (dnro 2432/4/00).

Täytäntöönpanomenettelyä varten määrätty sovittelija oli liittynyt kertomukseensa asiassa tekemänsä lastensuojeluilmoituksen. OA katsoi, että lastensuojeluilmoituksen liittäminen kertomukseen ei olisi ollut täytäntöönpanoa koskevan ratkaisun kannalta välttämätöntä. Sovittelija ei ollut kuitenkaan menetellyt lainvastaisesti (dnro 2654/4/00). Jäljempänä s. 142 selostetaan tarkemmin kannanottoa, joka koskee viranomaisen antamia neuvoja ihmisoikeusvalituksen tehneen henkilön vastapuolelle lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä tapaamisoikeuden täytäntöön-

panoa koskevissa oikeudenkäynneissä (dnro 2442/4/99). OA otti kantaa huoltajan oikeuteen saada tietoja lastaan koskevista potilasasiakirjoista ratkaisussaan (888/4/00), jota selostetaan jäljempänä s. 145.

Tarkastustoiminta

Vuoden 2000 kertomuksessa on selostettu AOA Paunion päätöstä yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumisesta (dnro 2822/2/99, s. 209–211). Samassa yhteydessä on selostettu mm. sisäasianministeriön päätöksen johdosta antamaa selvitystä mm. lasten turvapaikkahakemusten käsittelyajoista, jotka ministeriön mukaan olivat toteutettujen uudistusten ansioista lyhenemässä. Tähän liittyen OA pyysi omana aloitteenaan 13.11.2002 sisäasianministeriöltä uudelleen lausuntoa ja selvitystä ilman huoltajaa tulleiden lasten turvapaikkahakemusten käsittelyajoista ja nyt myös perheiden yhdistämistä koskevista käsittelyajoista. Ministeriö antoi 23.12.2002 lausunnon ja siihen liittyvän selvityksen. OA keskusteli asiasta myös Kivenlahden perheryhmäkodin henkilökunnan ja lasten edustajien kanssa tarkastaessaan 4.12.2002 tämän perheryhmäkodin, johon on sijoitettu yksin Suomeen tulleita oleskeluluvan saaneita pakolaislapsia.

Kertomusvuonna aloitettiin myös tarkastukset, joiden tarkoituksena on perehtyä palveluihin, joilla pyritään ehkäisemään ennalta vanhempien välisiä riitoja lasten huollossa ja tapaamisoikeudesta tuomioistuimessa. Tarkastusten kohteena on kuntien järjestämä ja valvoma perheasioiden sovittelu sekä huolto- ja tapaamisasioiden ja näiden täytäntöönpanoon liittyvä sovittelu. Ensimmäinen tarkastus tehtiin Helsingin kaupungin sosiaalivirastoon 6.11.2002. Sovittelun lisäksi tarkastuksilla selvitetään, millaisia mahdollisuuksia kunnissa on toteuttaa lapsen tapaaminen valvotusti.

Ratkaisuja

VALITTAJAN VASTAPUOLEN NEUVOMINEN

Kantelija oli tehnyt valituksen Euroopan ihmisoikeustoukunnalle asiassa, joka koski hänen lapsensa huoltoa ja tapaamisoikeutta. Sosiaali- ja terveysministeriön ylitarkastaja avusti ulkoasiainministeriötä Suomen hallituksen puolesta annettavan vastineen laatimisessa. Ylitarkastaja hankki asian valmistelua varten terveyskeskuksesta jäljenökset kantelijan potilasasiakirjoista.

Kantelija oli pannut vireille myös lapsensa huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevan oikeudenkäynnin Suomessa. Lapsen äidin asianajaja otti yhteyttä sosiaali- ja terveysministeriöön ja pyysi saada käyttöönsä ministeriön ihmisoikeusvalituksen käsittelyä varten hankkimat selvitykset, koska niillä saattaisi olla merkitystä myös kotimaisissa oikeudenkäynneissä. Ylitarkastaja vastasi kirjeessään asianajajalle, että asiakirjojen luovuttamista koskeva pyyntö oli siirretty ulkoministeriön käsiteltäväksi. Hän totesi myös, että ministeriön hankkimien selvitysten perusteella lapsen äidin olisi perusteltua pyytää asiassa uutta sovittelua ja uuden selvityksen hankkimista sosiaalilautakunnalta.

OA Paunio totesi ylitarkastajan menettelystä seuraavaa.

Ylitarkastajan hankkimat asiakirjat olivat salassa pidettäviä tapahtuma-aikana voimassa olleen sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin nojalla kuten myös poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 2a kohdan nojalla. Ylitarkastaja ei paljastanut kantelijan terveystietojen sisältöä tai edes sitä, että tiedot sisältyivät potilasasiakirjoihin. Hänen viestistään kävi kuitenkin välillisesti ilmi, että ministeriön hankkimat selvitykset sisälsivät kantelijan kannalta epäedullisia tietoja. OA:n käsityksen mukaan oli tulkinnanvaraista, voitiinko tätä tietoa pitää tapahtuma-aikana voimassa olleessa sosiaalihuoltolain 57 §:ssä tarkoitettuna yksityisenä salaisuutena, jota ei saanut ilmaista ulkopuoliselle. OA katsoikin, ettei ylitarkastaja ollut rikkonut salassapitovelvollisuuttaan.

Huomioon oli kuitenkin otettava, että tapahtuma-aikana voimassa olleen henkilörekisterilain 3 §:ssä säädetty huollisuusvelvoite koski sekä rekisterinpitäjää että sitä, jolle

rekisterinpitäjä oli luovuttanut henkilötietoja. Säännöksen mukaan näiden oli toimittava niin, ettei rekisteröidyn yksityisyyden suojaa taikka hänen etujaan tai oikeuksiaan perusteettomasti loukattu. Kantelijan potilasasiakirjat olivat henkilörekisteristä luovutettuja arkaluonteisia henkilötietoja. OA katsoi, että ylitarkastaja loukkasi kantelijan etua, kun hän kirjeessään viittasi ministeriön hankkimiin selvityksiin, jotka sisälsivät kantelijaa koskevia salassa pidettäviä henkilötietoja.

Sen arvioimiseksi, tapahtuiko tämä lain tarkoittamalla tavalla perusteettomasti, oli otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tässä tapauksessa kantelijan oikeutta yksityisyyden suojaan oli punnittava lapsen edun turvaamisen vaatimia toimenpiteitä vastaan.

Lastensuojelulain (683/1983) 40 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa oleva henkilö on velvollinen ilmoittamaan sosiaalilautakunnalle, jos hän on virkaa tai tointa hoitaessaan saanut tietää ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu siten, että lainkohdassa mainitut henkilöt ovat velvollisia tekemään ilmoituksen salassapitosäännösten estämättä.

OA totesi, että lapsen etu huomioon ottaen ilmoitusvelvollisuutta ei pidä tulkita suppeasti. Lastensuojelulain 2 §:n 2 momentin mukaan lain tavoitteena on, että lapsi saa kaikissa olosuhteissa sellaisen huollon kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa on säädetty. Viimeksi mainitun lain 14 §:n mukaan sosiaalilautakunta voi panna vireille lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan asian tuomioistuimessa. Tämän vuoksi lastensuojeluilmoitus tulee tehdä myös siinä tapauksessa, että lasta koskevat huolto- ja tapaamisoikeusjärjestelyt vaarantavat tai eivät turvaa hänen terveyttään tai kehitystään.

OA:n käsityksen mukaan ylitarkastajan olisikin tullut tehdä lastensuojeluilmoitus, mikäli hän katsoi lapsen edun sitä vaativan. Tällöin hän olisi myös voinut luovuttaa sosiaaliviranomaiselle lapsen edun arvioimisen kannalta välttämättömät tiedot. Niiden toimenpiteiden harkitsemisen, joihin lastensuojeluilmoitus antaa aihetta, kuuluu ilmoituksen vastaanottavalle sosiaaliviranomaiselle. OA ei

pitänyt hyväksyttävänä, että ylitarkastaja ilmoituksen tekemisen sijasta antoi kirjeessään kantelijan vastapuolen asiamiehelle neuvon, jossa hän viittasi ministeriön hankkimiin selvityksiin, jotka sisälsivät kantelijaa koskevia salassa pidettäviä henkilötietoja. OA katsoikin edellä sanotun perusteella, että ylitarkastaja loukkasi perustetomasti kantelijan etua ja rikkoi siten henkilökisterilain 3 §:ssä säädettyä huolellisuusvelvoitetta.

Ylitarkastaja menetteli OA:n käsityksen mukaan myös virkamiesasemaansa kuuluvan puolueettomuuden ja objektiivisuuden vaatimusten vastaisesti, kun hän kirjeessään viittasi ministeriön hankkimien selvitysten merkitykseen kantelijan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa oikeudenkäynneissä.

OA saattoi edellä mainitut käsityksensä ylitarkastajan tietoon.

OA Paunio pöytäkirja 28.1.2002, dnro 2442/4/99

LAPSEN HUOLTOA JA TAPAAMISOIKEUTTA KOSKEVA SELVITYS JA ASIANOSAISEN TIEDONSAANTIOIKEUS TALLENTAMATTOMASTA TIEDOSTA

Kantelijan mukaan Kuusamon perusturvalautakunnan sosiaalityöntekijöiden laatima kärkeäoikeudelle annettu selvitys lasten asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa oli puutteellinen ja yksipuolinen. Hänen lapsiaan, jotka olivat tuolloin 8- ja 10-vuotiaita, ei hänen kertomuksensa mukaan kuultu. Selvityksessä todettiin, että "useat yksityishenkilöt olivat olleet yhteydessä sosiaalityöntekijään lasten asioissa", mutta sosiaalityöntekijä ei ollut suostunut kertomaan kantelijalle yhteydenottajien henkilöllisyyttä ja yhteydenottojen sisältöä.

Oikeusasiamiehelle antamansa selvityksen mukaan sosiaalityöntekijät eivät olleet esittäneet lapsille suoraa kysymystä siitä, kumman luona nämä halusivat asua, koska heidän mielestään lapsia oli tarpeetonta ahdistaa suoralta kysymyksellä ja siten ehkä pahentaa sitä lojaliteettiriskiä, jossa he olivat vanhempien riitatilanteesta johtuen. He olivat kuitenkin havainnoineet lapsia molempien vanhempien luona ja keskustelleet lasten opettajan kanssa.

OA Paunio totesi ratkaisussaan sosiaaliviranomaisen tuomioistuimelle antamasta selvityksestä ensinnäkin, että päätös lasten kuulemisesta kuului tässä tilanteessa sosiaalityöntekijöiden harkintavaltaan. Selvityksestä olisi kuitenkin tullut ilmetä, miksi lasten mielipidettä ei katsottu aiheelliseksi kirjata selvitykseen. Selvityksessä olisi tullut hänen mielestään kantelijan hakemuksen sisältö huomioon ottaen arvioida myös edellytyksiä lasten muuttamiselle asumaan kantelijan luokse. Tätä vaihtoehtoa tuomioistuimella ei ollut selvityksen perusteella mahdollista arvioida. Mikäli "useiden yksityishenkilöiden yhteydenottoilla" ei ollut merkitystä tässä lasten asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, ei yhteydenottoja olisi tullut mainita selvityksessä. Mikäli yhteydenottoilla oli merkitystä, niiden sisältö olisi OA:n mielestä tullut ilmetä selvityksestä.

Tallentamattomien tietojen ilmaisemisesta OA totesi seuraavan.

Joulukuun 1999 alkuun voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 § sekä sen sijaan 1.12.1999 voimaan tulleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 11 § koskevat sananmukaisesti asianosaisen tiedonsaantioikeutta asiakirjoihin ja niihin rinnastettaviin tallennettuihin tietoihin. Joulukuun 2000 loppuun saakka voimassa ollut sosiaalihuoltolain 40 §:n 3 momentin säännös sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeudesta koskee sosiaaliviranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja muita aineistoa. Tammikuun 2001 alussa voimaan tulleen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) 11 §:n mukaan asiakkaan oikeus saada tieto asianosaisena määräytyy siten kuin julkisuuslain 3 luvussa säädetään. Julkisuuslain 3 luku koskee oikeutta saada tieto asiakirjasta. Asiakaslain 19 §:n mukaan se, mitä julkisuuslaissa ja asiakaslaissa säädetään asiakirjasalaisuuden lakkaamisesta, koskee soveltuvin osin myös vaihtoehtoisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asianosaisuuteen perustuva tiedonsaantioikeus koski ja koskee siis edelleen vain asiakirjoja ja muita tallennettuja tietoja. Asianosaisen oikeudesta tallentamattomiin tietoihin ei ole säännöksiä näissä laeissa eikä muuallakaan.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tiedon vain, jos tässä laissa erikseen

niin säädetään. Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi (HE 30/1998 vp) todetaan tässä yhteydessä, että tällaisia tiedonantoon oikeuttavia säännöksiä ovat lain 11 § (asianosaisen oikeus tiedonsaantiin), 12 § (oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta) sekä 7 luvun 26–31 §. Lain 7 luvussa on säädetty salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Viranomaisella on 7 luvun 26 §:n mukaan antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon mm., jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa nimenomaan säädetty tai jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Lain 32 §:n mukaan se, mitä 7 luvussa säädetään salassa pidettävästä asiakirjasta, koskee soveltuvin osin myös muuta vaihtoehtoisuuden piiriin kuuluvaa asiaa.

Sosiaaliviranomainen voi siis OA:n näkemyksen mukaan julkisuuslain 11, 26 ja 32 §:n säännökset huomioon ottaen ilmaista asianosaiselle tallentamatonta salassa pidettävää tietoa, ellei tiedon antaminen ole vastoin lapsen etua tai erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömyyden syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Säännöksessä on ilmaistu oikeusjärjestyksemme lähtökohtana oleva viranomaisen toiminnan julkisuuden periaate. Julkisuuslain 3 §:n mukaan laissa säädettyjen tiedoksisaantioikeuksien ja viranomaisen velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisen toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mm. mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Asianosaisen tiedonsaantioikeus toteuttaa omalta osaltaan julkisuusperiaatetta. Julkisuuslain 17 §:ssä on lisäksi erikseen säädetty, että viranomaisella on tämän lain mukaisia tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyyntäjä kohdellaan tasapuolisesti.

OA totesikin näkemyksensä, että asianosaisjulkisuuden edistämiseksi myös sellaiset tallentamattomat tiedot, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn, olisi perusteltua lähtökohtaisesti ilmaista asianosaisille, ellei tiedon antaminen ole vastoin lapsen etua tai erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Hän ei katsonut sosiaa-

lityöntekijän kuitenkaan menetelleen lainvastaisesti jättäessään ilmaisematta tiedot yksityisten yhteydenottajien henkilöllisyydestä ja yhteydenottojen sisällöstä.

OA Paunioin päätös 30.4.2002, dnro 737/4/00

VAMMAISEN LAPSEN OIKEUS OPETUKSEEN JA KUNTOUTUKSEEN

Pohjois-Kymin alueella oli erityisen suuria vaikeuksia järjestää puheterapiaa kaikille sitä tarvitseville vaikeavammaisille lapsille. Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) Kuusankosken toimistossa oli tehty päätös puheterapian antamisesta lapselle, mutta terapiaa ei voitu järjestää. Kela ei ollut uusinnut ostopalvelusopimusta aikaisemman puheterapeutin kanssa, koska se piti ostopalvelun hintaa liian korkeana. Kelan järjestämästä kuntoutuksesta annetun asetuksen (1161/1991) 7 §:n 2 momentin mukaan palvelun tuottajalle on korvattava kuntoutuksesta aiheutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset.

OA Paunio katsoi, että Kela oli vuoden 2000 aikana jättänyt täyttämättä lakisääteisen velvoitteensa kuntoutuksen järjestämiseen. Hän otti huomioon sen, että kyseessä oli puheen oppimisen kannalta tärkeässä vaiheessa oleva lapsi. Hän otti kuitenkin huomioon myös sen, että Kela oli täyttänyt asetuksen mukaisen velvollisuutensa kustannusten pitämiseksi kohtuullisina. Se oli myös eri tavoin pyrkinyt ratkaisemaan sen käytettävissä olevien puheterapiapalvelun tarjoajien puutetta koskevan ongelman Pohjois-Kymin alueella. Lapsi olikin saanut vuodesta 2001 alkaen sen kuntoutuksen, johon hän oli oikeutettu ja jota hän tarvitsi. Asia ei siten antanut OA:lle aihetta muuhun kuin, että hän saattoi edellä selostetun käsityksensä Kelan tietoon.

OA Paunioin päätös 14.5.2002, dnro 1846/4/00

Keravalaisen oppimisvaikeuksista kärsivän lapsen vanhemmat kantelivat oikeusasiamiehelle lapsensa terveydenhuollon, kuntoutuksen ja opetuksen järjestämisestä.

OA Paunio näki selvityksen valossa ongelmia kaupungin terveydenhuollon tiedonkulussa ja tehtävien jaossa. Ongelmat ilmenivät erityisesti siinä, että lääkinnällistä kuntoutusta koskevan asetuksen 5 §:n mukainen kuntou-

tussuunnitelma oli laadittu lapselle vasta vuonna 2001, vaikka hänen oppimisvaikeuksiaan oli arvioitu ja kuntoutusta annettu ensimmäisen kerran jo vuonna 1995.

Perusopetuslain 17 §:n mukaan erityisopetukseen otetulle lapselle on laadittava henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Opetushallituksen määräyskirjeen mukaan sen toteutumista on arvioitava säännöllisesti. Kyseessä olevan lapsen kohdalla suunnitelman toteutumista ei ollut selvityksen mukaan arvioitu lukuvuoden aikana, jona hän oli vaihtanut mukautetun opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta yleisopetukseen ja odotti paikkaa toisen koulun erityisopetusluokkaan. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että opetuksen henkilökohtaisessa suunnittelussa olisi voitu ottaa paremmin huomioon moniammatillinen asiantuntemus ja opetuksen ja terveydenhuollon välinen yhteistyö perusopetuslain esitöiden ja opetushallituksen määräyksen mukaisesti.

Koska suunnittelua koskevissa säännöksissä ei ollut määraikoja eikä moniammatillisesta yhteistyöstä ollut annettu tarkkoja määräyksiä, OA katsoi, ettei asiassa ollut menetelty lain vastaisesti tai velvollisuuksia laiminlyöden. Hän saattoi kuitenkin edellä olevat käsityksensä Keravan kaupungin tietoon.

OA korosti, että lapset ovat oikeutettuja positiiviseen erityiskohteluun perustuslain 6 §:n 3 momentin perusteella ja lisäksi, että erityisistä oppimisvaikeuksista kärsivä lapsi tarvitsee tukitoimia, jotta hän voisi nauttia perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesta oikeudestaan perusopetukseen. OA otti tässä yhteydessä huomioon myös sen, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 23 artiklassa tunnustetaan vammaisten lasten erityistarpeet. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että vammaisen lapsen oikeuksien toteutuminen ei ole yksin hänen vanhempiansa tai huoltajiensa vastuulla. Hänen näkemyksensä mukaan julkinen valta voi juuri lain edellyttämien suunnitelmien laatimisen ja niiden seurannan avulla varmistua lapsen edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta siten kuin perustuslain 22 §:ssä on säädetty.

OA Paunioin päätös 12.12.2002, dnro 1812/4/00

LAPSIPOTILASTA KOSKEVIEN TIETOJEN ANTAMINEN HUOLTAJALLE JA LAPSELLE

Kanteliija arvosteli Turun yliopistollisen keskussairaalan lastenpsykiatrian yksikön ylilääkärin ja erikoislääkärin menettelyä lastenpsykiatristen tutkimusten suorittamisessa hänen lapsilleen. Kanteliija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan mm., menettelivätkö tutkijat lainmukaisesti, kun hänen oikeuttaan lastensa yksinhuoltajana saada tietoja lastenpsykiatristista tutkimuksista ja niistä potilasasiakirjoihin tehdyistä merkinnöistä rajoitettiin.

Selvityksen mukaan vuosina 1987 ja 1989 syntyneiden lasten lastenpsykiatriset tutkimukset käynnistyivät Turun yliopistollisen keskussairaalan lastenpsykiatrian yksikössä Turun kaupungin sosiaalikeskuksen pyydettyä helmikuussa 1999 tutkimuksia lasten psyykkisen tilanteen selvittämiseksi. Sosiaalikeskuksen laatimassa läheteessä pyydettiin selvitystä myös niistä toimenpiteistä ja tukitoimista, jotka parhaiten tukisivat lasten tervettä kehitystä. Ylilääkäri kieltäytyi toimittamasta kantelijalle hänen pyytämäänsä jäljennöksiä lastenpsykiatrisia tutkimuksia koskevista potilasasiakirjoista ensiksi, koska oli perusteltua aiheutta olettaa, että lapset olisivat kieltäneet tietojen luovuttamisen heidän äidilleen, jos heiltä olisi pyydetty siihen lupa, ja toiseksi, koska tietojen luovuttaminen olisi haitannut kesken-eräisten lastenpsykiatristen tutkimusten suorittamista.

OA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Huoltajan tai muun lapsen laillisen edustajan oikeus saada tietoja alaikäisen potilaan terveydentilasta riippuu ensinnäkin siitä, katsotaanko alaikäisen kykenevän määräämään itseään koskevista asioista. Jos alaikäisen katsotaan kykenevän käyttämään itsemääräämisoikeuttaan, hän voi pätevästi antaa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jälj. potilaslaki) 13 §:ssä tarkoitetun kirjallisen suostumuksen itseään koskevien potilastietojen luovuttamiseen. Jos hän ei anna suostumustaan, huoltaja tai muu laillinen edustaja on potilaslain 13 §:ssä tarkoitetun sivullisen asemassa eikä hänellä ole oikeutta saada tietoja.

Potilaslain mukaan alaikäistä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan (potilas-

lain 7 §:n 1 momentti). Tällaisessa tapauksessa hänellä on potilaslain 5 §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus terveydentilastaan ja hoitoon liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan. Hänellä on niin ikään oikeus henkilötietolain nojalla tarkastaa häntä itseään koskevat potilasasiakirjoissa olevat tiedot. Lisäksi alaikaisella on tällaisessa tapauksessa oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen (potilaslain 9 §:n 2 momentti).

OA totesi, että alaikaisen itsemääräämisoikeuden edellytykset kussakin yksittäistapauksessa jäävät lääkärin ja muun terveydenhuollon ammattihenkilön harkinnan varaan. Kunkin yksittäistapauksen ratkaisuun vaikuttavat alaikaisen potilaan henkilöstä johtuvat seikat ja potilaan hoidon tarpeen laajuus ja luonne sekä asian merkitys alaikaisen potilaan elämän ja tulevaisuuden kannalta. Terveydenhuollon ammattihenkilön tulee harkinnassaan ottaa huomioon toisaalta se, kykeneekö alaikainen potilas itsenäisesti päättämään hoidostaan ja toisaalta myös se, että alaikainen voi itsemääräämisoikeuteensa vedoten kieltää tiedonsaannin hänen huoltajaltaan tai muulta lailliselta edustajaltaan. Arvioinnissa on otettava huomioon luonnollisesti myös se, onko ratkaisun vaikutus huoltajan tiedonsaantioikeuteen lapsen edun mukainen.

Jos alaikainen ei kykene päättämään hoidostaan, häntä on potilaslain mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kanssa (potilaslain 7 §:n 2 momentti). Tällöin huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on potilaslain 5 §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus ja myös toimivalta tarkastaa henkilötietolain nojalla alaikäistä koskevia potilasasiakirjoja potilaslain 13 §:n salassapitovelvollisuutta koskevan säännöksen rajoittamatta tätä oikeutta. Tarkastusoikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa, jos vajaavaltaisen yksityisyyden suoja katsotaan henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuksi erittäin tärkeäksi yksityiseksi eduksi, jonka vuoksi tarkastusoikeus voitaisiin evätä. Tarkastusoikeutta ei nimittäin kyseisen säännöksen mukaan ole, jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka jonkun muun oikeuksille. Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset voivat olla alaikaisen potilaan huoltajan tiedonsaantioikeuden perusteena.

Huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan, jollei laissa ole toisin säädetty. OA totesi, että tämä säännös siis syrjäytyy potilaslain 7 §:n 1 momentin nojalla, jos alaikaisen itsemääräämisoikeuden edellytykset täyttyvät, mutta tulee sovellettavaksi potilaslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa, kun alaikäistä potilasta hoidetaan yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa kanssa.

Ylilääkäri perusteli tekemäänsä päätöstä olla antamatta tietoja lasten huoltajalle ensinnäkin lasten oletetulla kielolla. Hän siis katsoi, että vuosina 1987 ja 1989 syntyneet lapset kykenivät määräämään itseään koskevista asioista. Vaikka tätä arviota ei voitaisikaan asettaa kyseenalaiseksi siitä huolimatta, että lapset olivat OA:n käsityksen mukaan erittäin nuoria määräämään potilaslaissa tarkoitettulla tavalla itseään koskevista asioista, OA totesi kuitenkin, että tietojen antamisesta kieltäytymistä ei voida perustaa oletettuun kieltoon. Tämän vuoksi ylilääkärin menettely hänen kieltäytyessään tietojen antamisesta kantelijalle tällä perusteella oli lainvastaista. Potilaslain 9 §:n 2 momentti edellyttää nimenomaan, että lapsi on pätevästi kieltänyt tietojen luovuttamisen huoltajalleen.

Toiseksi ylilääkäri perusteli päätöstään sillä, että tietojen luovuttaminen olisi haitannut keskeneräisiä lastenpsykiatrisia tutkimuksia. Se, että tietojen luovuttaminen olisi haitannut keskeneräisiä lastenpsykiatrisia tutkimuksia, ei OA:n käsityksen mukaan kuitenkaan ollut henkilötietolain 27 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu kieltäytymisperuste.

OA antoi ylilääkärille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun tämä mainitsemillaan perusteilla kieltäytyi antamasta lasten huoltajalle tietoja lapsia koskevista potilasasiakirjoista.

OA Paunion päätös 31.12.2002, dnro 888/4/00

VALTION KOULUKOTEIHIN SJOITETTUIJEN LASTEN ERÄIDEN PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

Lasten perushuolenpito valtion koulukodeissa

OA Paunio tarkasti vuosina 2000–2001 kaikki valtion kuusi koulukotia, joista yksi toimii kahdessa yksikössä. Niihin on sijoitettu yhteensä noin 150 lasta. Koulukotiin voidaan sijoittaa lapsi, jota ei voida tarkoituksenmukaisesti kasvattaa ja hoitaa perhehoidossa, lastenkodissa tai muussa lastensuojelulaitoksessa.

OA arvioi tarkastusten perusteella, että koulukodit hoitavat hyvin tärkeimmän tehtävänsä, perushuolenpidon koulukoteihin sijoitetuista lapsista. Hänen huomiotaan kiinnitti kuitenkin se, että lapset koulukodeissa ovat entistä vaikeahoidoisempia. Päihde- ja huumeongelmat ovat yleistyneet heidän keskuudessaan. Koulukotilapsilla on käytöshäiriöiden lisäksi myös mielenterveysongelmia useammin kuin heidän ikätovereillaan. OA arvioi päätöksessään lasten hoidon asettamia kaikkein vaikeimpia haasteita pitäen silmällä lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Huume- ja huumetestaukset

Lasten perusoikeuksiin puututaan koulukodeissa esimerkiksi huume- ja huumetestausten yhteydessä, joita tehdään nykyisin kaikissa koulukodeissa. OA:n mielestä lasten ohjaaminen päihteettömään elämäntapaan kuuluu hyvään perushuolenpitoon, mistä huume- ja huumetestaus voi olla osa. Hän katsoi kuitenkin, että koulukodeissa tehtävistä huume- ja huumetestausta tulisi säätää lailla, sillä testaus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Hän piti epäselvänä sitä, voiko puuttuminen lapsen koskemattomuuteen perustua lapsen omaan tai hänen huoltajansa antamaan suostumukseen tai vapaaehtoisuuteen, kuten tällä hetkellä tapahtuu asiaa koskevan lainsäädännön puuttuessa. Hän saattoi käsityksensä koulukoteja valvovan viranomaisen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskusten (jäljempänä Stakesin) tietoon. Hän saattoi käsityksensä myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon, jotta ministeriössä kiirehdyttäisiin siellä vireillä olevaa lastensuojelulain uudistamiseen tähtäävää valmistelutyötä.

Erityisen intensiiviset hoitojaksot

Joissakin koulukodeissa lapsia hoidetaan erityisen intensiivisissä hoitojaksoissa, joita kutsutaan kriisi-, lähi- tai vie-rihoidoiksi. Erityisen intensiivistä hoitoa voidaan antaa voimakkaasti oireileville lapsille myös erityisellä osastolla, kuten Koivikon ns. ”Keltaisessa talossa” tai Sairilan ”Jarru”-nimisellä osastolla. Tällaisen hoitojakson aikana lapsen liikkumista rajoitetaan ja hoito voi merkitä rajoituksia myös lapsen ja hänen vanhempiansa väliseen yhteydenpitoon. Näin voi tosiasiallisesti tapahtua myös sellaisen intensiivisen hoidon aikana, joka toteutetaan lapsen ja hänen hoitajansa erämaavaelluksena tai asutuksen ulkopuolella olevassa vapaa-ajan asunnossa.

Erityisen intensiivinen hoito voi sen kestosta ja intensiteetistä riippuen merkitä puuttumista lapsen perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen vapautteen tai hänen ja hänen vanhempiansa väliseen perhe-elämään, jota suojaa perustuslain 10 §. OA katsoi, että silloin kun näihin lapsen oikeuksiin puututaan hoidolla, asiasta tulisi tehdä valituskelpoinen päätös, josta tulisi ilmetä, että hoito on määräaikainen ja perusteltu. Hän saattoi käsityksensä Stakesin tietoon ja myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon tarkoituksin, että ministeriö kiirehtisi edellä mainittua lainuudistustyötä.

Eristämiskäytäntö

Lastensuojelulain mukaan lapsi voidaan eristää, jos hän on vaaraksi itselleen tai muille tai jos eristäminen on lapsen hoidon kannalta muutoin erityisen perusteltua (32 § 2 mom.). OA havaitsi tarkastuksillaan puutteita etenkin eristämistä koskevien päätösten kirjaamisessa. Hän katsoi, että lasten oikeusturva edellyttää, että heidän kohteluun voidaan arvioida luotettavasti näiden päätösten perusteella. Hän pysyikin Stakesia toimittamaan selvityksen 30.6.2003 mennessä siitä, että kaikkien koulukotien eristämistä koskeva käytäntö on joka suhteessa korjaantunut lainmukaiseksi. OA arvioi myös, että eristämistä on mahdollista pitää perustuslain 7 §:n 3 momentin tarkoittamana vapauden menetyksenä. Tästä syystä hän katsoi, että eristämisen suhde lasten perusoikeuksiin tulisi arvioida lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä. Hän saattoi tätä koskevan käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Lasten oikeus saada nopeasti tarvitsemansa mielenterveyden palvelut

OA havaitsi tarkastuksillaan myös, että koulukoteihin sijoitetuilla lapsilla on tavallista enemmän mielenterveyden ongelmia. Koulukotien henkilökunta esitti toivomuksen siitä, että koulukodeissa olisi käytettävissä nykyistä enemmän psykiatrista asiantuntemusta. Tarkastuksilla ilmeni myös, että henkilökunnalla on vaikeuksia saada lapsille näiden tarvitsemia mielenterveyden palveluja.

OA totesi käsityksensä, että oikeus tarpeen mukaisiin riittäviin mielenterveyden palveluihin sekä kuntoutukseen on valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten perus- ja ihmisoikeus perustuslain 19 §:n 3 momentin ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan mukaan ja että valtio on vastuussa näiden oikeuksien toteutumisesta. Hän piti välttämättömänä, että lapsille voidaan tarjota heidän sijoitusaikanaan kaikki heidän tarvitsemansa palvelut nopeasti lähimmästä mielenterveyden palveluja tuottavasta yksiköstä. Hän piti tärkeänä myös koulukotien oman lapsi- ja nuorisopsykiatrian asiantuntemuksen lisäämistä. Hän saattoi käsityksensä Stakesin ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Pakon käyttö, koulukotien valvonta ja ohjaus

OA kiinnitti päätöksessään huomiota myös pakon käyttöön yleensä. Hän totesi, että lapsen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on mahdollista lapsen tarvitseman hoidon vuoksi. Rajoitusten täytyy kuitenkin perustua lakiin. Hänen käsityksensä mukaan olisi perusteltua harkita, tulisiko lastensuojelulakiin lisätä yleinen pakon käytön edellytyksiä koskeva säännös, jollainen on nykyisin esimerkiksi mielen-terveyslaissa (1423/2001, 22a §). Hän saattoi tämänkin kannanottonsa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Lastensuojelulaitosten valvonta kuuluu julkisen vallan velvoitteisiin lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 3 kappaleen nojalla. Valtion koulukoteja koskevan asetuksen mukaan koulukotien yleinen johto ja valvonta kuuluu Stakesille. OA:n käsityksen mukaan koulukotien ohjauksessa ja valvonnassa oli ollut puutteita etenkin oikeudellisen ohjauksen osalta. Hän saattoi tämän käsityksensä Stakesin tietoon. Hän saattoi käsityksensä myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon siinä tarkoituksessa, että se arvioisi, tulisiko koulukotien valvontaa ja ohjausta koskevaa tehtävienjakoa tarpeen uudistaa tai tulisiko ohjausta ja valvontaa muutoin tehostaa.

OA Paunion päätös 31.12.2002, dnro 3170/2/01

TERVEYDENHUOLTO

Yleiskatsaus

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan itsenäisesti ammatiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta lukuun ottamatta kunnan näiltä palvelujen tuottajilta ostamia palveluja.

Terveydenhuoltoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on ensi sijassa kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumisesta. Terveydenhuollon järjestämiseen ja potilaan oikeuksiin liittyvät kysymykset ovat kanteluissa usein keskeisiä. Myös kertomusvuonna kantelut koskivat pääosin näitä seikkoja: terveyspalvelujen saatavuutta ja hoitoon pääsyä, hoidon laatua ja potilaan kohtelua, potilaan itsemääräämisoikeutta ja tiedonsaantioikeutta, potilasasiakirjoihin tehtyjä merkintöjä, oikeutta saada tieto potilasasiakirjoista ja niihin sisältyvien tietojen salassapitoa sekä potilaan henkilökohtaista koskemattomuutta ja yhteydenpidon rajoittamista. Aikaisempien vuosien tapaan kertomusvuonna oli esillä myös eri terveydenhuollon viranomaisten hallintomenettelyn asianmukaisuus.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ns. suljetuissa laitoksissa olevien henkilöiden oloja ja kohtelua. Tämän vuoksi terveydenhuoltoon kohdistuvan laillisuusvalvonnan eräs tärkeä alue on tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaanhoito. Käytännössä tämä merkitsee ennen kaikkea tällaista hoitoa antavien terveydenhuollon toimintayksiköiden tarkastamista.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan OA *Paunio*n tehtäviin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimii vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

Terveydenhuollon ajankohtaisista kehittämishankkeista keskeisin oli valtioneuvoston 11.4.2002 tekemä periaatepäätös terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi.

Päätöksen mukaan mm. periaate hoitoon pääsystä kohtuajassa sisällytetään lakiin vuoteen 2005 mennessä.

Kertomusvuoden merkittävistä lainsäädäntöuudistuksista voidaan tässä mainita julkisesti tuetun hammashuollon laajeneminen koskemaan koko väestöä siten, että 1.12.2002 lukien hoito on ollut järjestettävä kaikille iästä riippumatta. Tuosta ajankohdasta lukien koko väestölle on myös ollut oikeus sairausvakuutuksen hammashuollon korvauksiin.

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita 233 ja viisi omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Kertomusvuonna ratkaistut omat aloitteet koskivat viranomaistoimia lääkkeiden markkinoinnin valvonnassa, tahdostaan riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä, valtion mielisairaalan menettelyä potilaita osa-aikaisesti eristettäessä ja valokuvattaessa sekä asunnottomien henkilöiden terveyspalvelujen saatavuutta. Kaikista ratkaisuista toimenpideratkaisujen (esitys, huomautus, käsitys) osuus oli noin 16 %. Terveydenhuollon laillisuusvalvonnassa joudutaan arvioimaan hoitoa myös lääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa kuullaan aina ennen asian ratkaisemista lääketieteellisiä asiantuntijoita, yleensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta.

Tässä jaksossa selostetaan OA:n toimenpideratkaisuja aihealueittain. Niiden ulkopuolelta voidaan tässä mainita OA:n ratkaisu lääkkeiden markkinoinnin valvontaa koskevassa asiassa. Siinä selvitettiin omasta aloitteesta, onko lääketieteellisuuden menettelytavoissa tai lainsäädännössä tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antaisivat aihetta uudistaa säännöksiä tai ohjeita taikka muulla tavoin yrittää viranomaisten toimenpitein turvata se, ettei lääkkeiden markkinointiin liity lääkelain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä. Ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 162 (dnro 1082/4/99).

Selvittelyn kohteena oli edelleen Kansaneläkelaitoksen menettely merkittävien ja kalliiden syöpälääkkeiden korvaamisessa (dnro 2343/2/01).

Terveyspalvelujen saatavuus ja hoitoon pääsy

Terveyspalvelujen saatavuutta ja hoitoon pääsyä koskevista kanteluissa on kysymys tarpeellisten terveyspalvelujen antamisesta potilaalle riittävän nopeasti ja riittävän laadukkaasti.

Terveyspalvelujen saatavuudesta ja toisaalta kunnan järjestämisvelvollisuudesta oli kysymys kantelussa, joka koski erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon järjestelyjä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS-piiriin) alueella. Kantelussa arvosteltiin kuntien jatkuvaa alibudjetointia ja kiinnitettiin huomiota HUS-piiriltä tilattavien palvelujen vähäisyyteen (dnro 488/4/00). Kertomusvuonna oli edellisen kertomusvuoden tapaan esillä myös lasten hampaiden oikomishoidon saatavuus (dnro 2530/4/99). Näissä asioissa annettuja ratkaisuja selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 158 ja s. 154. Kertomusvuonna OA antoi vastauksen myös kanteluun, joka koski erään kunnan menettelyä lasten hampaiden oikomishoitoa koskevassa asiassa (dnro 1909/4/99). Kantelussa arvosteltiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, jonka mukaan kantelijoiden lapsilla ei ollut oikeutta korvaukseen yksityiseltä erikoishammaslääkäriltä hankitun hoidon kustannuksista, koska se oli hankittu heidän omasta aloitteestaan ilman kunnan etukäteen antamaa maksusitoumusta. OA:n käsitys oli tästä poikkeava. Ratkaisun yhteydessä hän otti omana aloitteena tutkittavaksi kyseisessä kunnassa lasten hampaiden oikomishoidossa noudatettavan nykyisen käytännön lainmukaisuuden (dnro 1288/4/02). Kertomusvuonna tuli vireille myös kaksi kantelua, jotka koskivat hammashuollon laajentamista koko väestöön ja eräissä kunnissa tehtyjä, tähän liittyviä priorisointipäätöksiä (dnrot 1044/4/02 ja 1901/4/02). Näiden kanteluiden käsittely on kesken.

Kahdessa ratkaisussaan OA otti kantaa riittävien voimavarojen varaamiseen sairaalan päivystystoimintaa varten. Toisessa tapauksessa potilas, jolla oli ns. akuutti vatsa-oireyhtymä oli joutunut odottamaan lääkärin tutkimuksia ja hoitoa, mm. kipulääkitystä, yli kolme tuntia sairaalan päivystysyksikössä (dnro 1920/4/00). Toisessa tapauksessa potilas, jolla oli säären pirstaleinen murtuma, joutui odottamaan päivystysleikkausta keskussairaalaissa neljä päivää ravinnotta (dnro 2845/4/00). OA piti molemmissa tapauksissa odotusaikoja liian pitkinä ja kiinnitti sairastiloiden ao. tulosalueiden johtajien huomiota riittävien voi-

mavarojen varaamiseen päivystystoimintaa varten, myös vuosilomakauden aikana.

Terveyspalvelujen saatavuutta koski myös kantelu, jossa potilaalle oli luvattu harkita uuden tekonivelen asettamista, jos hän pysyisi vähintään viiden vuoden ajan raittiina. OA:n käsityksen mukaan ortopedian erikoislääkärin asettama viiden vuoden ajanjakso ei ollut asianmukainen eikä perusteltavissa, vaan leikkausharkinta tulisi tehdä jo tätä lyhyemmän, proteesikirurgian edellytykset täyttävän jakson jälkeen (dnro 2672/4/00).

Hoidon laatu ja potilaan kohtelu

Potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja hänen hoitonsa on järjestettävä ja häntä kohdeltava niin, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Hoidon laatuun liittyviä kysymyksiä on myös jouduttu arvioimaan OA:n ratkaisuisissa.

OA katsoi esimerkiksi keskussairaalan lastenosaston vastasyntyneiden tehoyksikössä hoidetun vastasyntyneen ja vammautuneen lapsen hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään potilaan kohteluun kuuluvan, että kivuliasta ja vammautunutta vastasyntynyttä käsitellään ja tutkitaan erityistä huolellisuutta ja varovaisuutta noudattaen (dnro 2879/4/00).

Kehitysvammaisen potilaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi OA:n käsityksen mukaan kuulunut veritutkimuksen tekeminen tulehdusarvojen selvittämiseksi, koska potilaan tila vaihteli huomattavasti ja hänellä oli useita sairaus- ja kiputiloja. Hänelle kehittynyt verenmyrkytys jäi alkuvaiheessa havaitsematta keskuslaitoksessa ja johti hänen menehtymiseensä (dnro 747/4/00).

AOA Rautio katsoi, että päänsä loukanneen, yhteistyökyvyttään puutteellisen potilaan hengitysilman alkoholipitoisuus olisi tullut pyrkiä määrittelemään terveyskeskuksessa hänen humalatilansa asteen selvittämiseksi. Hän katsoi myös, että päänsä loukannutta potilasta tulisi seurata yleensä vähintään noin kahden tunnin ajan sen selvittämiseksi, mihin suuntaan hänen oirekuvansa alkaisi kehittyä (dnro 429/4/99).

OA painotti päivittäisen ulkoilun ja liikunnan merkitystä osana potilaiden kokonaishoitoa psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa (dnro 128/4/01). OA kiinnitti kahdessa ratkaisussaan huomiota myös terveydenhuollon ammattihenkilöiltä kaikissa tilanteissa edellytettävään asialliseen käytökseen (dnrot 999/4/00 ja 1859/4/00).

Potilaan itsemääräämisoikeus ja tiedonsaantioikeus

Kertomusvuonna korostuivat edellisen vuoden tapaan kysymykset, jotka liittyvät hoidon toteuttamiseen yhteisymmärryksessä potilaan kanssa ja potilaan oikeuteen saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista.

OA korosti itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan kunnioittamista työnantajan määrätessä työntekijän työkyvyn arviointitutkimukseen. Työterveyslääkäri oli kirjoittanut kantelijalle lähetteet työkyvyn arviointitutkimukseen ja toimittanut ne yliopistollisen sairaalan psykiatrian poliklinikalle ja eräälle lääkäriasemalle ilman potilaan suostumusta. OA:n käsityksen mukaan olisi ollut perusteltua pyytää kantelijan nimenomainen suostumus, ennen kuin häntä koskevat lähetteet toimitettiin muihin terveydenhuollon toimintayksiköihin (dnro 2787/4/99).

Hän korosti myös sitä, että potilaan kanssa on saavutettava yhteisymmärrys ennen lääkemääräyksen kirjoittamista, vaikka potilas voikin itse myöhemmin päättää, ostaako hän lääkkeen apteekista.

Eräässä ratkaisussaan OA katsoi, että vaikka kirjallisen päätöksen tekemättä jättämistä metadonikorvaushoidon lopettamisesta ei voitukaan pitää lainvastaisena menettelynä tai velvollisuuden laiminlyöntinä, päätös korvaushoidon purkamisesta olisi ollut kuitenkin epäselvyyksien välttämiseksi asianmukaista tehdä kirjallisena perusteluineen ja antaa potilaalle tiedoksi (dnro 1798/4/99).

Psykiatrisessa sairaalassa hoidettavana olleen potilaan laatimia ja toisen henkilön sairaalaan toimittamia yksityiskirjeitä ei olisi puolestaan saanut liittää häntä koskeviin sairaalan potilasasiakirjoihin (dnro 97/4/00).

Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät, oikeus saada tieto potilasasiakirjoista ja niihin sisältyvien tietojen salassapito

Potilasasiakirjoihin tehtävät merkinnät olivat kertomusvuonna esillä aikaisempia vuosia enemmän. Useissa tapauksissa voitiin todeta, että kantelijaa koskevat potilasasiakirjamerkinnät olivat hyvin niukat. Ratkaisuissa korostettiin, että riittävät, asianmukaiset ja virheettömät potilasasiakirjat selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja hoitohenkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisten hoitosuhteiden syntymistä.

Potilasasiakirjoihin tehdyistä merkinnöistä ei esimerkiksi käynyt ilmi, että huumeriippuvaisen potilaan tilannetta ja hoidon tarvetta olisi kartoitettu kokonaisvaltaisesti missään vaiheessa niin kuin olisi OA:n käsityksen mukaan tullut tehdä. Merkinnöistä ei myöskään ilmennyt, että potilaalle olisi annettu selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista. OA totesi, että tällaisen selvityksen antamisella voidaan tukea potilaan itsenäistä suoriutumista, jota korostetaan päihdehuoltolaissa (dnro 1798/4/99).

Potilaan eristämistä koskevissa merkinnöissä oli käytetty ilmaisuja ”sovitettu yöeristys” tai ”sovitusti hoitosuunnitelman mukaan lepositeisiin”. Tällaiset merkinnät antoivat OA:n käsityksen mukaan harhaanjohtavan kuvan psykiatrisen sairaalan eristämiskäytännöstä. OA totesi pitävänä yksityiskohtaisia eristämismerkintöjä välttämättöminä eristämisen käytön valvonnan kannalta ja arvioitaessa eristämisellä saavutettuja tavoitteita (dnro 2734/4/00).

Omaisten kanssa järjestettävä neuvottelu on OA:n käsityksen mukaan yleensä tarkoituksenmukainen tapa selvittää potilaan omaisille annettavia tietoja potilasasiakirjamerkinnöistä, koska tällöin terveydenhuollon ammattihenkilö voi välittömästi selvittää asiakirjoista aiheutuvia kysymyksiä. Omaisten pyydettyä jäljennöksiä kirjallisesti vielä neuvottelun jälkeenkin, ao. ylilääkäriin olisi tullut vastata pyyntöön kirjallisesti ja huolehtia siitä, että jäljennökset potilasasiakirjoista annetaan omaisille tai että kielteisessä tapauksessa pyytäjälle annetaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettut tiedot (dnro 1451/4/00).

OA arvosteli terveyskeskuslääkärinä siitä, että tämä oli luovuttanut kantelijan entiselle aviomiehelle kantelijan terveystietoja sisältävän kirjekuoren poliisille toimitettavaksi. Tätä tapausta selostetaan yksityiskohtaisesti jäljempänä s. 156 (dnro 10/4/00).

Alaikäisten lasten huoltajan oikeutta saada tieto lapsia koskevista potilasasiakirjoista ja vastaavasti lasten oikeutta saada tietoa itseään koskevista potilasasiakirjoista on käsitelty Lapsen oikeudet -jaksossa s. 145.

Henkilökohtainen koskemattomuus

Henkilökohtainen koskemattomuus on eräs keskeinen perustuslaissa turvattu perusoikeus. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan puuttua ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten vallitessa laissa säädettyjä menettelytapoja tarkoin noudattaen. Ratkaisua, jossa oli kysymys mielenterveyslain mukaisesta virka-apupyynnöstä ja henkilökohtaisesta koskemattomuudesta, selostetaan jäljempänä s. 156 (dnro 10/4/00).

Yhteydenpidon rajoittaminen

Yhteydenpitoon liittyvistä kysymyksistä oli jälleen esillä tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan ja hänen lakimiehensä välinen yhteydenpito. OA katsoi eräissä ratkaisussaan, että sairaalan ylilääkäri oli toiminut lainvastaisesti rajoittaessaan tällaista puhelimitse tapahtunutta yhteydenpitoa. Hänen käsityksensä mukaan psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn potilaan lakimiehen puheluita potilaalle ei saanut rajoittaa eikä myöskään kuunnella olemalla samassa huoneessa potilaan kanssa (dnrot 796/4/00 ja 397/2/00).

Hyvän hallintomenettelyn noudattaminen

Terveyskeskusten viranomaisien hallintoon liittyvissä toimituksissa OA Paunio havaitsi puutteita ja kehittämistarpeita mm. seuraavissa tapauksissa.

Terveyskeskusten oikeusturvakeskus salasi kansanedustajalta viranomaisen asiakirjan ilman lainmukaista pe-

rustetta. Ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 157 (dnrot 1699/4/00 ja 1775/4/00).

Oikeusturvakeskuksen olisi pysyville asiantuntijoille antamassaan ohjeistuksessa vastaisuudessa syytä kiinnittää huomiota siihen, että sen asiantuntijat pyrkisivät välttämään tilanteita, joissa he asiantuntijalausunnon oikeusturvakeskukselle annettuaan osallistuvat saman asian käsittelyyn myöhemmin jossakin muussa ominaisuudessa (dnro 195/4/00).

Psykologien erikoispätevyysien rekisteröimistä koskevien hakemusten käsittely ei ollut tapahtunut oikeusturvakeskuksessa asianmukaisesti eikä ilman aiheutonta viivytystä. Hakemusten käsittely oli pisimmillään kestänyt lähes seitsemän vuotta. Hyväksyttävä syynä hakemusten käsittelyn lykkäämiseen ei voitu pitää lainsäädännön muutosten valmistelua asiassa (dnro 1501/4/00).

Oikeusturvakeskuksen pysyvän asiantuntijan olisi tullut ilmoittaa oikeusturvakeskukselle lausunnon antamisen viivymisestä ja neuvotella asian valmistelijan kanssa siitä, tulisiko asiakirjat palauttaa ellei lausuntoa voida antaa kohtuullisessa ajassa. Oikeusturvakeskuksen tulisi puolestaan omassa lausunnossaan kertoa asiantuntijalausuntojen mahdollisista ristiriitaisuuksista sekä ilmaista ne nimelliset näkökohdat ja syyt, joiden perusteella se yhtyi tietyn asiantuntijansa johtopäätöksiin (dnro 2412/4/00).

Potilasvakuutuskeskuksen olisi tullut tiedustella asiantuntijalta kateissa olleita asiakirjoja tapahtunutta aikaisemmin. Aikaa ehti kulua noin kuusi kuukautta ennen kuin hänet tiedusteltiin niistä (dnro 958/4/01).

Potilasvahinkolautakunta ei ollut puolestaan yksilöinyt lausuntoaan riittävän selkeästi hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Lausunnon perusteella oli epäselvää, suositteiko lautakunta yksityissairaalahoitoon kustannusten korvaamista vai ei. Lisäksi asian uusintakäsittelyyn käytettyä yli kahdeksan kuukauden aikaa oli pidettävä liian pitkänä (dnro 2304/4/00).

Myös vastauksen antamiseen nimitysasiassa kaupungin terveyskeskuksen mielenterveysyksikössä kulunut noin kahdeksan kuukauden aika oli liian pitkä (dnro 1293/4/01).

Eräissä ratkaisussaan AOA Rautio kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että virkamiesten tulisi antaessaan

haastatteluja televisio-ohjelmiin tehdä epäselvyyksien välttämiseksi haastatteliijoille selväksi se, missä roolissa haastattelu annetaan. On myös aina syytä muistaa, että virasta on vaikea halutessaankaan irtaantua kokonaan varsinkin silloin, kun haastattelun aihepiiri koskee virkaan läheisesti liittyviä tehtäviä. Tämän vuoksi myös yksityiseksi tarkoitettussa esiintymisessä on ajateltava viranhoidon asettamia vaatimuksia (dnro 534/4/00).

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna tulivat voimaan mielenterveyslain muutokset (1423/2001), joissa säädetään aiempaa yksityiskohtaisemmin potilaan itsemääräämisoikeuteen ja muihin perusoikeuksiin kohdistettavista rajoituksista. Lakiin lisättiin uusi 4 a luku, jossa on säännökset muun muassa 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 psykiatriisiin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla on seurattu mm. näiden uusien säännösten noudattamista. Tarkastusten perusteella ei voida kuitenkaan vielä tässä vaiheessa esittää asiasta johtopäätöksiä.

Psykiatriisiin sairaaloihin tehdyillä tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota potilaiden itsemääräämisoikeuden rajoituksiin, kuten eristämiseen ja sitomiseen sekä yhteydenpidon rajoituksiin. Myös muut potilaiden oikeudet, mm. heidän mahdollisuutensa ulkoiluun ovat olleet esillä tarkastuksilla. Kertomusvuonna tarkastettiin viisi psykiatrista sairaalahoitoa antavaa toimintayksikköä.

Kertomusvuonna tarkastettiin Keski-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän psykiatrista sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä Juurikkaniemen ja Kangasvuoren sairaalat. Omasta aloitteesta otettiin tarkastusten johdosta tutkittavaksi se, miten Länsi-Suomen lääninhallitus on mielenterveyslain uusien säännösten voimaantulon johdosta ohjannut alueensa psykiatrisia sairaaloita ja miten se on valvonut mielenterveyslain 4 a luvussa säädettyjen itsemääräämisoikeuksien rajoitusten, erityisesti erityisten rajoitusten käyttöä näissä sairaaloissa (dnro 3073/2/02). Juurikkaniemen sairaalan tarkastuksen yhteydessä esiin

tulleiden seikkojen vuoksi otettiin omana aloitteena tutkittavaksi myös psykiatrisen erikoissairaanhoidon saatavuus tuolla alueella (dnro 3072/2/02). Näiden asioiden käsittely on kesken.

Kertomusvuonna tarkastettiin myös Julkulan sairaala ja Niuvanniemen sairaala. Omasta aloitteesta otettiin tutkittavaksi se, miten Itä-Suomen lääninhallitus on puolestaan valvonut mielenterveyslain 4 a luvussa säädettyjen itsemääräämisoikeuksien rajoitusten, erityisesti erityisten rajoitusten käyttöä alueensa psykiatrisissa sairaaloissa (dnro 3071/2/02). Tämän asian käsittely on kesken.

Kertomusvuonna OA otti kantaa Niuvanniemen sairaalassa toteutettuihin pitkäkestoisin osa-aikaeristyksiin ja potilaiden säännönmukaiseen valokuvaamiseen. Asia oli otettu tutkittavaksi sairaalaan tehdyn tarkastuksen yhteydessä. OA ei katsonut Niuvanniemen sairaalassa menetellyn lainvastaisesti tai velvollisuuksia laiminlyöden eristettäessä tutkinnan kohteena olleita, pitkään erittäin vaikeasti oireilleita potilaita. Eristämistä on kuitenkin OA:n käsityksen mukaan pidettävä vakavana puuttumisena ihmisen itsemääräämisoikeuteen ja sitä tulisi tästä syystä käyttää mahdollisimman rajoitetusti. Tämän vuoksi eristämisiin ja niiden kestoihin tulee psykiatrisissa sairaaloissa kiinnittää erityistä huomiota. Varsinkin pitkien eristämisten ja osa-aikaeristämisten aikana tulee huolehtia mahdollisimman hyvin potilaan hyvinvoinnista. Potilaan eristäminen on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä. OA:n käsityksen mukaan potilaan valokuva voidaan liittää potilasasiakirjoihin vain silloin, kun sitä on kussakin yksittäistapauksessa pidettävä asianomaisen potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeellisena tietona. Valokuvan liittäminen potilasasiakirjoihin ei voida perustella yksinomaan muiden potilaiden, henkilökunnan tai yhteiskunnan turvallisuudella. Hän yhtyi oikeusturvakeskuksen käsitykseen, jonka mukaan valokuvan liittäminen potilasasiakirjoihin tulee myös perustella potilasasiakirjoissa (dnro 915/2/00).

Kertomusvuonna OA antoi ratkaisunsa myös asiaan, joka oli niin ikään omasta aloitteesta otettu tutkittavaksi Tammiharjun sairaalaan tehdyn tarkastuksen yhteydessä. OA katsoi ylilääkärin määränneen psykiatrisesta sairaalasta poistuneen, omasta tahdostaan hoidossa olleen potilaan lainvastaisesti psykiatriseen sairaalahoitoon tämän jäätyä palaamatta lomalta (dnro 2360/2/00).

Ratkaisuja

LASTEN HAMPAIDEN OIKOMISHOIDON JÄRJESTÄMINEN

Kantelijat arvostelivat Oriveden seudun kansanterveystyön kuntayhtymän menettelyä heidän lastensa hampaiden oikomishoitoa koskevassa asiassa. Erityisesti he olivat tyytymättömiä siihen, että kuntayhtymä järjesti erikoishammaslääkärin toimenpiteitä edellyttävää oikomishoitoa vain määrättyyn ikäluokkaan kuuluville potilaille. He arvostelivat myös sitä, että erikoishammaslääkäritasosta oikomishoitoa tarvitsevat potilaat ohjattiin terveyskeskuksesta vain yhden oikomishoidon erikoishammaslääkärin vastaanotolle. Samainen erikoishammaslääkäri toimi tuolloin myös tereyskeskuksessa oikomishoidon konsulttina.

Selvityksen mukaan kantelijoiden lasten hampaiden oikomishoitoa ei suoritettu terveyskeskuksessa riittämättömän hoidontarveluokan tai hoidon vaativuuden vuoksi ja koska he ikänsä puolesta kuuluivat ryhmään, jolle ei ostettu erikoishammaslääkäripalveluja.

Kuntayhtymän hallitus viittasi Hämeen lääninoikeuden hallintoriita-asiassa antamiin päätöksiin, joiden mukaan lääninoikeus oli hylännyt kantelijoiden vaatimukset oikomishoidosta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta kuntayhtymän varoista.

OA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Hampaiston oikomishoidon järjestämisvastuu

Terveydellisin perustein suoritettava hampaiston oikomishoito on samalla tavoin kuin hampaiden kovakudosten ja tukikudosten hoitokin osa suun perusterveydenhuoltoa. Hampaiston purentavirheiden laajuuden ja vaikeusasteen mukaan oikomishoito voi olla joko perusterveydenhuoltoa tai erikoissairaanhoidoa. Kysymys on kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa kansanterveislain 14 §:n 1 momentissa ei säädetty hampaiden tutkimuksen

ja hoidon täsmällistä sisältöä lukuun ottamatta asetuksetla säädettyä ikärajaa. Hammashuollon sisällöstä ja laajuudesta päättäminen kuului kunnalle.

Kunnallisten terveystalvelujen 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 säädettyissä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä on kysymys terveydenhuollon perusturvaan kuuluvista palveluista, joiden saatavuus julkisen terveydenhuollon on turvattava.

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen antamien lausuntojen mukaan kuntien välillä on ollut suuria eroja siinä, miten laajasti hammashoitoa yleensä ja erityisesti hampaiden oikomishoitoa on järjestetty. Tällaiset erot kuntien välillä eivät ole niiden mukaan lainvastaisia.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä kuitenkin 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 ja kohdistua kaikkiin samalla tavoin. Kuntien tulee päätöksenteossaan ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös kuten muutkin perusoikeussäännökset. Vaikka kunnilla on kansanterveislain ja erikoissairaanhoidon soveltamisessa ja toteuttamisessa harkintavaltaa, lainsäädännön hyväksymää erilaisuutta kuntien palveluvalikoimassa ja palveluiden järjestämistavoissa rajoittaa perustuslain yhdenvertaisuussäännös.

OA korosti myös, että Suomen allekirjoittamassa Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevassa yleissopimuksessa, jonka ratifioimista edelleen valmistellaan, edellytetään asianmukaisia toimia tasavertaisten terveystalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Hän totesi vielä, että YK:n lapsen oikeuksien kansainvälisen yleissopimuksen toteuttamista valvova komitea on esittänyt huolensa siitä, saavatko lapset Suomessa tasavertai-

sesti peruspalveluja (Arvio Suomen toisesta määräaikaisraportista, kohta 16).

OA:n käsityksen mukaan terveydenhuollon peruspalveluiden, 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.

Tässä tarkoituksessa hän totesikin 19.4.2001 tehneensä sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen lasten ja nuorten hampaiden oikomishoidon sääntelytarpeesta. Hänen mielestään olisi perusteltua tarvetta asetukselle, jossa säädettäisiin erityisesti lasten ja nuorten hyvän hammashoidon kannalta tarpeellisista toimenpiteistä oikomishoidon mukaan lukien.

Kuntayhtymän ohjeiden lainmukaisuus

Kuntayhtymässä 17.3.1988 hyväksytyn hampaiden oikomishoidon suunnitelman mukaan järjestelmällisen oikomishoidon piiriin kuuluivat vuonna 1979 syntyneet ja sitä nuoremmat. Suunnitelman mukaan oikomishoidossa noudatettiin ns. Ruotsin mallin mukaista hoidontarveluokitusta (I–IV). Hoitoon otettiin ryhmiin I–IV kuuluvat potilaat. Näihin ryhmiin kuuluvat potilaat hoidettiin siltä osin kuin heitä pystyttiin hoitamaan terveyskeskuksessa konsultin ohjauksessa. Vaikeat oikomishoidot, jotka edellyttivät erikoishammaslääkärin taitoja, jäivät suunnitelman mukaan terveyskeskuksen hoidon ulkopuolelle. Suunnitelmaa tarkistettiin 17.3.1994 vaikeiden erikoishammaslääkärin hoitoa vaativien hoitojen osalta siten, että kuntayhtymä alkoi ostaa näitä palveluja kunkin vuoden talousarviomäärärahojen sallimissa rajoissa. Ostopalvelut kohdistuivat aluksi vuonna 1985 syntyneisiin, seulontaan tuleviin lapsiin ja seuraavana vuonna hoidon kohteeksi otettiin vastaava uusi ikäluokka.

OA:n käsityksen mukaan lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 ja 24 artiklasta ja perustuslain 6 ja 19 §:stä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:stä johtuu, että 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.

Kuntayhtymän 17.3.1994 tarkistama lasten hampaiden oikomishoidon suunnitelma merkitsi OA:n mukaan sitä, että kuntayhtymä sulki kokonaan järjestämisvastuunsa ulkopuolelle erikoishammaslääkäritasoisista vaikeaa oikomishoitoa vaativat potilaat, jotka olivat syntyneet ennen vuotta 1985. Tällä tavoin kuntayhtymä ei voinut OA:n käsityksen mukaan menetellä.

Pelkästään kuntayhtymän ohjeiden perusteella potilaalta ei voida evätä hänen terveydentilansa asianmukaiseen arviointiin perustuvia riittäviä terveyspalveluja. Palveluiden saatavuuden perusteena tulee OA:n käsityksen mukaan olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve.

Kantelijoiden lasten hampaiden oikomishoidon tarve ja kuntayhtymän järjestämisvastuu

Asiakirjoista saadusta selvityksestä ilmenee, että vuonna 1980 syntyneen lapsen hampaiden oikomishoidon tarve kuului luokkaan 7. Hänen hoitonsa aloitettiin terveyskeskuksessa vuonna 1990. Kuntayhtymän oikomishoidon suunnitelman mukaan hänelle annettiin kasvua ohjaavaa oikomishoitoa, jolla ennen varsinaista oikomishoitoa pyrittiin antamaan leukojen kasvulle optimaaliset mahdollisuudet. Hoito kesti noin vuoden ajan. Varsinaista oikomishoitoa hänelle ei kuitenkaan pystytty antamaan terveyskeskuksessa, vaan jatkohoidon toteuttamiseksi tarvittiin hoidon vaikeusasteen vuoksi oikomishoitoihin erikoistunutta hammaslääkäriä, minkä vuoksi hänet ohjattiin yksityishammaslääkärin hoitoon. Kuntayhtymän oikomishoidon suunnitelman mukaan hänen ikäiselleen ei ostettu yksityisen erikoishammaslääkärin palveluja.

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan vuonna 1983 syntyneen lapsen hampaiden oikomishoidon seuranta-tutkimus tehtiin vuonna 1992. Hoidontarveluokka todettiin niin alhaiseksi, ettei hoidon järjestäminen kuulunut

terveyskeskuksen oikomishoitoon. Lapsen parentavirheen haitta kuitenkin suurentui hänen kasvunsa aikana ja terveyskeskuksen konsultoiva oikomishoidon erikoishammaslääkäri totesi vuonna 1995 hoidon vaativan erikoishammaslääkärin taitoja. Lapsen hoidontarve määriteltiin kuuluvaksi luokkaan 8. Kuntayhtymän oikomishoidon suunnitelman mukaan hänen ikäiselleen ei ostettu yksityisen erikoishammaslääkärin palveluja, joten potilas ohjattiin yksityishammaslääkärin hoitoon.

Edellä esitetyn sekä lasten hampaiden oikomishoidon tarpeen tasosta saadun selvityksen perusteella OA totesi käsityksensä, että Oriveden seudun kansanterveystyön kuntayhtymä oli laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää lasten tarvitseman hampaiden oikomishoidon.

Ohjaus yksityishammaslääkärille

Kantelukirjoituksen mukaan erikoishammaslääkäritasoista oikomishoitoa tarvitsevat potilaat ohjattiin terveyskeskuksesta vain yhden oikomishoidon erikoishammaslääkärin vastaanotolle. Kyseinen erikoishammaslääkäri toimi tuolloin myös terveyskeskuksessa oikomishoidon konsulttina. Oriveden kansanterveystyön kuntayhtymä ei ole selvityksessään ottanut kantaa tähän kantelijoiden väitteeseen.

Järjestelystä, jossa terveyskeskus ohjaa potilaita käyttämään yksinomaan oman konsulttinsa yksityisvastaanotolaan antamia palveluita, OA totesi yleisesti, että sen voidaan katsoa vaarantavan luottamuksen terveyskeskuksen käyttämän konsultin puolueettomuuteen. Yksityiseen hoitoon ohjaamisessa ei toimita tasapuolisesti, jos asiakkaita kehoitetaan menemään ainoastaan yhdelle nimeltä mainitulle yksityiselle oikomishoidon erikoishammaslääkärille, joka on lisäksi toiminut terveyskeskuksen konsulttina.

OA saattoi Oriveden seudun kansanterveystyön kuntayhtymän hallituksen tietoon esittämänsä käsityksen kuntayhtymän ohjeiden lainvastaisuudesta ja käsityksensä hampaiden oikomishoidon järjestämisvelvollisuuden laiminlyömisestä. Hän saattoi myös kuntayhtymän hallituksen tietoon käsityksensä ohjauksesta yksityishammaslääkärille.

OA Paunio pöytäkirja 25.3.2002, dnro 2530/4/99

MIELENTERVEYSLAIN MUKAAN ANNETTAVA VIRKA-APU JA POTILASASIAKIRJOJEN SALASSAPITO

Kantelija arvosteli terveyskeskuksen lääkäriä siitä, että tämä oli laatinut hänestä perättömän lääkärintodistuksen ja luovuttanut kantelijan terveydentilaa koskevia tietoja kantelijan entiselle aviomiehelle. Kantelijan entinen aviomies oli pyytänyt terveyskeskuksen päivystävää lääkärinä laatimaan poliisille virka-apupyynnön, kun kantelija ei ollut palauttanut pariskunnan yhteisiä lapsia hänelle sovituna ajankohtana. Lääkäri oli miehen antamien tietojen ja kantelijan potilaskertomuksen perusteella laatinut asiakirjan, jonka otsikko oli "Lääkärin lausunto". Asiakirjaan oli merkitty kantelijan henkilötiedot ja tämän aikaisempi depressiodiagnoosi. Lisäksi siinä todettiin, että potilaalla oli ollut aiemmin runsaasti päihteiden ja lääkkeiden väärinkäyttöä ja että tämä oli uhkaillut itsemurhalla ja lasten tappamisella. Asiakirjan lopussa pyydettiin virka-apua poliisilta. Lääkäri luovutti asiakirjan miehelle kirjekuoressa poliisille toimitettavaksi. Poliisi ei kuitenkaan ryhtynyt toimenpiteisiin asiakirjan perusteella.

OA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Henkilökohtainen koskemattomuus on yksi keskeisiä perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia, joihin voidaan puuttua ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten vallitessa laissa säädettyjä menettelytapoja tarkoin noudattaen. Koska mielenterveyslain mukaisen virka-apupyynnön toteuttaminen merkitsee henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista, tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, millä perustein virka-apupyynnöä tehdään.

Mielenterveyslain 29 §:n mukaan terveyskeskuslääkäri on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin, jos on syytä epäillä, että edellytykset terveyskeskuksen toiminta-alueella asuvan henkilön hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta ovat olemassa. Lain 31 §:n mukaan lääkäri voi pyytää poliisilta virka-apua henkilön toimittamiseksi terveyskeskukseen tällaisen hoidon tarpeen toteuttamiseksi.

OA totesi, että virka-apupyynnöksi oli laadittu pääasiassa kantelijan entisen aviomiehen antamien tietojen perusteella. Kantelijan potilaskertomuksessa ei ollut merkintää päihteiden tai lääkeaineiden väärinkäytöstä eikä viitteitä

itsetuhoisesta tai väkivaltaisesta käyttäytymisestä. Asiassa ei muutoinkaan ollut riittäviä syitä epäillä, että edellytykset kantelijan hoitoon määräämiseen hänen tahdostaan riippumatta olisivat olleet olemassa. Virka-apupyynnön esittämisellekään ei siten ollut mielenterveyslain 31 §:n mukaista perustetta.

OA totesi myös, että saadun selvityksen perusteella lääkäri ei ensisijaisesti pyytänyt virka-apua kantelijan kuljettamiseksi terveyskeskukseen, vaan sen varmistamiseksi, että lapsilla ei ollut hätää. Mielenterveyslaissa ei säädetä lääkärin oikeudesta saada virka-apua tällaiseen tarkoitukseen. Jos tarkoituksena sen sijaan olisi ollut mielenterveyslain mukaisen virka-apupyynnön esittäminen, lääkärin olisi lain 31 §:n mukaan tullut huolehtia siitä, että kuljetuksessa olisi ollut läsnä terveydenhuollon ammattikoulutuksen saanut henkilö (vrt. OA:n kertomus vuodelta 2000, s. 219–220).

Virka-apupyynnön sisällön osalta OA totesi, että poliisille mielenterveyslain nojalla tehtävä kirjallinen virka-apupyyntö on sellainen potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytetty asiakirja, johon sovelletaan henkilötietolain ja sosiaali- ja terveysministeriön antamia potilasasiakirjojen laatimista koskevia määräyksiä. Ministeriön määräysten mukaan potilasasiakirjoihin voitiin merkitä vain käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot. Tietojen tuli myös olla virheettömiä. Huolellisuusvelvoite sekä tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimus sisältyvät myös henkilötietolain 5 § ja 9 §:ään.

Tässä tapauksessa asiakirja oli otsikoitu lääkärin lausunoksi, vaikka se oli tarkoitettu virka-apupyynnöksi. Sen sisällöstä ei käynyt ilmi, että kaikki lausuntoon kirjatut tiedot eivät perustuneet lääkärin omiin havaintoihin vaan kantelijan entisen aviomiehen ilmoitukseen. OA totesi, että jos potilasasiakirjaan tehtävä merkintä ei perustu terveydenhuollon ammattihenkilön omiin havaintoihin, tulee tästä tehdä merkintä asiakirjaan. Lisäksi kantelijan aikaisempia diagnooseja koskeva tieto ei ollut virka-avun pyytämisen kannalta tarpeellinen.

Virka-apupyynnön luovuttamista kantelijan entiselle aviomiehelle OA arvioi seuraavasti.

Virka-apupyynnössä oli potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja, joita potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:n mukaan ei saa antaa sivullisille ilman potilaan an-

tamaa kirjallista suostumusta. Kantelijan entinen aviomies oli ottanut lääkärin laatiman virka-apupyynnön poliisille osoitetusta kirjekuoresta ja ottanut siitä kopion, jonka hän oli luovuttanut sosiaalityöntekijälle. Näin ollen lääkärin menettely johti kantelijaa koskevien salassa pidettävien tietojen paljastumiseen. OA katsoi, että tietojen paljastuminen oli johtunut lääkärin huolimattomuudesta ja varomattomuudesta, kun tämä oli antanut asiakirjan kirjekuoresta poliisille toimitettavaksi. Tämän vuoksi tekoa oli perusteltua pitää rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentin nojalla tuottamuksellisenä virkasalaisuuden rikkomisena.

Lääkärin menettelyä kokonaisuudessaan arvioidessaan OA otti huomioon, että lääkärin saaman käsityksen mukaan virka-apupyyntö oli ollut ainoa keino saada poliisi paikalle hänen kiireellisenä pitämässään tilanteessa. Kunta ei ollut järjestänyt lastensuojeluasioiden päivystystä, minne lääkäri olisi voinut tehdä lastensuojeluilmoituksen. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan hänen oli otettava huomioon lasten etu. Tämän vuoksi OA ei katsonut perustelluksi määrätä asiassa syytetä nostettavaksi, vaan antoi terveyskeskuslääkärille huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä.

OA Paunion päätös 23.5.2002, dnro 10/4/00

TERVEYDENHUOLLON OIKEUSTURVAKESKUKSEN ASIAKIRJOJEN JULKISUUS

Eräs kansanedustaja pyysi Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta tämän pysyvien asiantuntijoiden 25.2.2000 laatiman lausunnon (ns. professori Kärkölän työryhmän lausunto). Toinen kantelija pyysi puolestaan oikeusturvakeskukselta kolmea professori Kärkölän työryhmän käytössä ollutta lausuntoa, jotka oli antanut HYKS:n hallituksen puheenjohtaja, HYKS:n toimialajohtaja ja eräs professori. Lisäksi tämä kantelija pyysi saada nähtäväkseen asiakirjat, joihin oikeusturvakeskuksen 15.11.1999 sosiaali- ja terveysministeriölle antama lausunto oli perustunut.

Edellä mainitut asiakirjat liittyivät Valtioneuvoston oikeuskanslerille saapuneeseen nimettömään kanteluun, joka koski Helsingin yliopistollisen keskussairaalan sydänkirurgian yksikön toimintaa. Oikeuskansleri pyysi kantelun johdosta lausunnon ja selvityksen sosiaali- ja terveysmi-

nisteriöltä. Ministeriö pyysi vuorostaan selvitystä Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta. Oikeusturvakeskus antoi pyydetyn selvityksen 15.11.1999. Tämän jälkeen oikeusturvakeskus hankki vielä ministeriön pyytämänä lisäselvityksenä professori Kärkölen työryhmän lausunnon. Työryhmän jäsenet olivat oikeusturvakeskuksen pysyviä asiantuntijoita.

Oikeusturvakeskus hylkäsi kansanedustajan hakemuksen sillä perusteella, että asiakirja oli kanteluasiakirjana salainen ennen asian ratkaisua (viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain, jäljempänä julkisuuslaki, 24 §:n 1 momentin 6 kohta). OA:lle antamassaan selvityksessä oikeusturvakeskus totesi lisäksi, että se oli hankkinut kyseessä olevan lausunnon sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävänä ollutta asiaa varten. Tämän vuoksi oikeusturvakeskus katsoi, että toimeksiannon antanut viranomainen käytti julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaisesti päätösvaltaa tietojen luovuttamista koskevassa asiassa.

Toiselle kantelijalle oikeusturvakeskus vastasi, että se oli toimittanut toimialajohtajan lausunnon ja professori Kärkölen antaman asiantuntijalausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle. HYKS:n hallituksen puheenjohtajan lausuntoa oikeusturvakeskuksella ei ollut vastauksen mukaan ollut. Lisäksi kantelijaa kehoitettiin esittämään asiakirjapyyntönsä sosiaali- ja terveysministeriölle tai oikeuskanslerinvirastolle, koska oikeusturvakeskus oli antanut lausuntonsa näiden viranomaisten toimeksiannosta.

OA Paunio katsoi, että oikeusturvakeskus oli ollut toimivaltainen ratkaisemaan professori Kärkölen työryhmän lausunnon antamista koskevan asian. Julkisuuslain 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. OA:n käsityksen mukaan oikeusturvakeskus ei toiminut tässä asiassa ministeriön toimeksiannosta. Toisaalta oikeusturvakeskus olisi myös harkintansa mukaan voinut siirtää asian oikeuskanslerinviraston ratkaistavaksi julkisuuslain 15 §:n mukaisesti.

Ratkaistessaan kansanedustajan asiakirjapyyntönsä oikeusturvakeskus menetteli OA:n käsityksen mukaan lainvastaisesti, kun se katsoi kanteluasiakirjat ehdottomasti salassa pidettäväksi ja jätti suorittamatta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan edellyttämän vahinkoedellytysarvioinnin. Kyseessä oleva säännös on julkisuusolettamana

perustuva salassapitosäännös. Harkinnassa on myös otettava huomioon julkisuuslain 17 §:n 1 momentin julkisuusmyönteisen tulkinnan etusijaa korostava säännös. Perustuslain säännöksistä on otettava huomioon 12 §:n 2 momentissa säädetty julkisuusperiaate ja 47 §:n 3 momentissa säädetty kansanedustajan tiedonsaantioikeus. Julkisuusperiaatteella on OA:n käsityksen mukaan erityinen painoarvo silloin, kun kansanedustaja ilmoittaa edustajantehtävässään tarvitsevansa tietoa viranomaisen toiminnasta (vrt. OA:n kertomus vuodelta 1998, s. 141).

OA katsoi myös, että oikeusturvakeskus ei käsitellyt toisen kantelijan asiakirjapyyntöä riittävän huolellisesti. Sen olisi yksilöidysti tullut ottaa kantaa kaikkien pyydettyjen asiakirjojen antamiseen. OA totesi, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus.

HYKS:n hallituksen puheenjohtajan lausunnon osalta oikeusturvakeskuksen olisi tullut selvittää, oliko asiakirja edelleen professori Kärkölen työryhmän hallussa ja sen jälkeen ottaa kantaa asiakirjan antamiseen. Professori Kärkölen työryhmä oli toiminut oikeusturvakeskuksen toimeksiannosta ja sille toimitetut asiakirjat olivat siten oikeusturvakeskuksen asiakirjoja julkisuuslain 5 §:n 2 momentin perusteella. Hallintomenettelylain 17 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä.

OA saattoi Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta tietoon edellä mainitut käsityksensä julkisuuslain tulkinnasta.

OA Paunioin päätökset 26.6.2002, dnrot 1699/4/00 ja 1775/4/00

ERIKOISSAIRAANHOIDON JÄRJESTÄMINEN HELSINGIN JA UUDENMAAN SAIRAANHOITOPIIRISSÄ

Kantelija arvosteli erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon järjestelyjä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (jäljempänä HUS) alueella. Erityisesti kantelija arvosteli jäsenkuntia jatkuvasta alibudjetoinnista ja kiin-

nitti huomiota niiden sairaanhoitopiiriltä tilattavien palvelujen vähäisyyteen. Hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, toteutuvatko HUS:n alueella ne potilaiden perusoikeudet, jotka heille on lainsäädännössä turvattu.

Kantelukirjoituksen johdosta OA Paunio kuuli sosiaali- ja terveysministeriötä, Etelä-Suomen lääninhallitusta, HUS:n kuntayhtymän hallitusta ja jäsenkuntia. Lisäksi hän kuuli HUS:n kuntayhtymän jäsenkuntien terveyskeskusten potilasasiamiehiä, HUS:n kuntayhtymän potilasasiamiehiä ja Suomen Potilasliittoa sekä varasi myös Suomen Kuntaliitolle tilaisuuden antaa lausunnon. Vielä hän kuuli HUS:n kuntayhtymän jäsenkuntien terveyskeskusten vastaavia lääkäreitä ja HUS:n kuntayhtymän toimitusjohtajaa ja johtajililääkäreitä.

OA pyysi jäsenkunnilta selvitystä erityisesti siitä, miten ne olivat talousarviota laatiessaan ottaneet huomioon palveluiden tarpeen, tason ja saatavuuden, väestön sairastavuusmuutokset ja hoitojen/lääkkeiden hintojen muutokset. Hän pyysi lisäksi jäsenkuntien terveyskeskusten vastaavilta lääkäreiltä selvitystä siitä, mikä on se käytännön päätöksentekomenettely, jolla budjetin ylitystilanteessa turvataan yksittäisen potilaan oikeus tarpeelliseen erikoissairaanhoidon. Tässä yhteydessä hän pyysi selvitystä myös siitä, onko kunta antanut ohjeita hoidon saannista ko. tilanteessa.

Kaikki jäsenkunnat vastasivat, että ne varaavat erikoissairaanhoidon varten omiin talousarvioihinsa palvelusopimuksissa arvioidun määrärahan. Ne eivät katso alibudjetoineensa terveydenhuollon menoja. Kuntakohtaisiin jonoihin kantaa ottaneet jäsenkunnat totesivat, etteivät ne hyväksy kuntakohtaisia jonoja vaan lähtevät siitä, että tarpeellinen erikoissairaanhoidon tulee antaa potilaalle kaikissa tilanteissa talousarvion/palvelusopimuksen ylityksestä huolimatta; kunnat ovat näissä tilanteissa säännönmukaisesti myöntäneet erikoissairaanhoidon varten lisämäärärahaa. Kuntalaiset eivät ole siten jääneet ilman tarpeellista erikoissairaanhoidon. Kunnat eivät ole ilmoituksensa mukaan antaneet hoidon saantia rajoittavia ohjeita.

OA korosti ensiksikin, että koska potilaan oikeutta hoitoon voidaan arvioida ainoastaan hänen tarpeensa perusteella, ja koska tässä asiassa ei ole ollut tutkittavana yksittäisten potilaiden oikeus hoitoon, hän ei voinut esittää päätöksessään arvioita siitä, oliko jokin kunta jonkin potilaan kohdalla menettänyt lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden.

Hän esitti kuitenkin saamansa selvityksen ja oikeusohjeiden perusteella eräitä yleisiä arvioita HUS:n jäsenkuntien asukkaiden oikeuksien toteutumisesta. Tuossa arvioinnissa oli kysymys siitä, miten HUS:n kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien menettely oli turvannut perusoikeuksien, tässä tapauksessa riittävien terveyspalvelujen yhdenvertaista toteutumista. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan ei sen sijaan kuulu arvioida sairaanhoitopiirin kuntayhtymän toiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta eikä tarkoituksenmukaisuutta eikä myöskään terveydenhuollon rahoitusvastuuseen liittyviä kysymyksiä. Näitä seikkoja hän ei siis arvioinut päätöksessään.

Päätöksessään OA tarkasteli ensin yleisesti erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta sekä oikeutta terveyspalveluihin. Sen jälkeen hän arvioi sitä, miten HUS:n jäsenkuntien asukkaiden oikeus erikoissairaanhoidon on toteutunut HUS:n kuntayhtymässä ja mikä merkitys kuntien talousarvioilla on ollut tässä yhteydessä.

Erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaan kunta voi huolehtia erikoissairaanhoidon järjestämisestä asukkaalleen myös muilla tavoin kuin sairaanhoitopiirin välityksellä. Toisaalta erikoissairaanhoidon lähtee siitä, että sairaanhoitopiirin jäsenkuntien asukkaiden erikoissairaanhoidon annetaan sairaanhoitopiirin toimesta. Tämä lainsäädännöllinen tilanne on johtanut epätietoisuuteen kunnan ja sairaanhoitopiirin suhteista, vastuista ja velvoitteista erikoissairaanhoidon järjestämisessä.

Erikoissairaanhoidon lain säännöksiä kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän asemasta ja tehtävistä tulisi OA:n käsityksen mukaan muuttaa niin, että niissä otettaisiin huomioon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta aiheutuneet muutokset kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän välisille suhteille. Tärkeätä olisi, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien suhteista ja niiden vastuusta potilaiden hoitamisessa olisi säädetty nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin.

Erikoissairaanhoidon järjestämistä koskevat edellä sanottu lainsäädännölliset puutteet ovat omiaan vaikeutta-

maan perusoikeuksien - yhdenvertaisesti turvattujen riittävien terveyspalvelujen - toteutumista. Lainsäädännön selkeyttäminen tässä suhteessa toteuttaisi perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Oikeus terveyspalveluihin

Erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisestä vastuussa olevilla kunnilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus ja mahdollisuus omiin ratkaisuihin ja päätöksiin. Tämä merkitsee toisaalta joustavuutta palvelujen järjestämisessä; toisaalta se mahdollistaa myös sen, että joihinkin lainsäädännön edellyttämiin palveluihin ei kaikkialla osoiteta voimavaroja. Eriarvoisuus terveydenhuollon peruspalvelujen saatavuudessa ja laadussa onkin selvitysten mukaan kasvanut.

Osittain tästä syystä on viime vuosina pyritty aikaisempaa yksityiskohtaisemmin määrittelemään, mitä hoitoa ja missä ajassa lainsäädäntö edellyttää järjestettävän. Tähän on pyritty tavoiteohjelmin, hoitosuosituksin ja hoidon saatavuutta yksityiskohtaisesti määrittävin asetuksen velvoittein. Tavoiteohjelmat ja hoitosuositukset eivät kuitenkaan ole lainsäädäntöön verrattavissa, vaikkakin niillä voi olla merkitystä järjestämisvelvollisuutta ja ihmisten oikeuksien toteutumista oikeudellisesti arvioitaessa.

Pyrkimys säädellä hoitoon pääsyä lailla näkyy valtioneuvoston periaatepäätöksessä, jonka mukaan lakiin sisällytetään vuoteen 2005 mennessä periaate hoitoon pääsyä kohtuujassa. Periaatepäätöksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa kiireettömään hoitoon pääsyä tarkemmin asetuksilla ja ohjeilla, jotka tulevat voimaan 1.1.2005.

Nykyistä täsmällisempi määrittely laissa siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon peruspalvelut tulee toteuttaa kaikille yhdenvertaisesti kaikkialla maassa, on OA:n käsityksen mukaan omiaan turvamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeuksia yhdenvertaisesti ja riittäviin terveyspalveluihin. Erityisesti tämä koskee ei-kiireellistä erikoissairaanhoidoa. Lainsäädännön tämentäminen tässä suhteessa toteuttaa perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Erikoissairaanhoidon toteuttaminen HUS:n kuntayhtymässä

Kantelija arvosteli kantelussaan HUS:n jäsenkuntaa jatkuvasta alibudjetoinnista ja kiinnitti huomiota niiden sairaanhoitopiiriltä tilaamien palvelujen vähäisyyteen sekä hoitoon pääsyn ongelmiin.

OA totesi, että saadun selvityksen mukaan HUS:n kuntayhtymän jäsenkunnat varaavat talousarvioihinsa erikoissairaanhoidoa varten palvelusopimuksissa arvioidun määrärahan. Jäsenkuntien erikoissairaanhoidon talousarviot eivät kuitenkaan ole osoittautuneet käytännössä oikein mitoitetuiksi. Palvelusopimusten toteutumista koskevista tiedoista voidaan nähdä, että palvelusopimuksiin varatut määrärahat ovat lähes säännönmukaisesti ylittyneet eräitä yksittäisiä kuntia lukuun ottamatta.

Kunnan tehtävänä on erikoissairaanhoidolain mukaan huolehtia, että sen asukas saa tarpeellisen, sekä kiireellisen että ei-kiireellisen, erikoissairaanhoidon. Tästä seuraa, että kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat paitsi kiireellistä myös muuta tarpeellista erikoissairaanhoidoa varten. Talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat OA:n käsityksen mukaan perustuslain 19 ja 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvoitteet turvata riittävät lakisääteiset terveyspalvelut, jos kunta talousarviosta päättäessään mitoitaa määrärahan sa tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi. Taloussuunnittelun täydellisyysperiaate koskee myös sairaanhoitopiirin kuntayhtymiä.

Selvitysten pohjalta arvioiden talousarvioiden määräraharajoitukset eivät ole kuitenkaan olleet esteenä ainakaan kiireellisen hoidon saamiselle. Toisaalta selvityksen perusteella on pääteltävissä, että kulloinkin käytettävissä olevilla määrärahoilla säädellään ei-kiireellisen hoidon joutusaikoja.

Potilaan asettaminen jonoon odottamaan hoitoon pääsyä on sinänsä lain mukaan sallittua, ellei potilas ole kiireellisen hoidon tarpeessa. Se, että hoitojonoon asetettu ja siis erikoissairaanhoidon tarpeessa olevaksi määritelty potilas joutuu jonottamaan tarpeellista hoitoa kohtuuttoman pitkään, voi kuitenkin merkitä sitä, että kunta ei ole asianmu-

kaisesti täyttänyt velvollisuuttaan palvelujen järjestämiseen eivätkä oikeudet riittäviin terveyspalveluihin tällöin toteudu lain tarkoittamalla tavalla.

Jonotusajan kohtuullisuutta voidaan OA:n käsityksen mukaan arvioida esimerkiksi niiden tavoitteiden valossa, joita on esitetty eri tavoiteohjelmissa sekä nyttemmin valtioneuvoston terveydenhuollon turvaamiseksi tekemässä periaatepäätöksessä. Selvää on, että ihmisten perusoikeus riittäviin terveyspalveluihin ei voi yleensä toteutua jonotusajojen ollessa kohtuuttoman pitkiä, jopa yli vuoden mittaisia. Muutamat jäsenkunnat ilmoittavat ostaneensa asukkaalleen eräitä erikoissairaanhoidon palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta kuntayhtymän pitkien jonojen vuoksi. Näin toimien kunnat ovat OA:n käsityksen mukaan menettelleet asianmukaisesti ja turvanneet lainmukaisesti asukkaiden oikeuden saada erikoissairaanhoitoa heidän tarpeensa mukaan.

Kuntayhtymän antamien tietojen mukaan jäsenkuntien asukkaiden pääsyssä ei-kiireelliseen hoitoon on runsaasti alueellisia eroja. Eräillä alueilla ja eräisiin hoitoihin jonot ovat pitkiä, pisimmillään yli vuodenkin mittaisia. Kaikilta osin erikoissairaanhoidon palvelut eivät siten ole riittävän yhdenvertaisesti asukkaiden saatavissa. HUS:n kuntayhtymässä eroja hoitoon pääsyssä selittävät erot jäsenkuntien erikoissairaanhoitoon varaamisessa määrärahoissa sekä mm. eri sairaanhoitoalueiden toimintatapojen erilaisuus ja hoitoon ottamisen kriteereiden epäyhtenäisyys.

Selvityksen perusteella on epäiltävissä, että kunnat eivät ole varanneet asukkaidensa erikoissairaanhoitoon sellaisia määrärahoja, joilla olisi voitu turvata kiireellisen hoidon ohella myös muu tarpeellinen erikoissairaanhoito jäsenkuntien asukkaille kohtuullisessa ajassa. Koska ei-kiireellisen hoidon jonojen pituuteen vaikuttavat selvityksen mukaan myös monet muut seikat, tämän selvityksen perusteella ei ole mahdollista esittää arviota siitä, missä määrin kysymys on määrärahoista, missä määrin muista asiaan vaikuttavista seikoista. Selvää on, että jäsenkuntien tulee huolehtia riittävien määrärahojen varaamisesta, jotta myös ei-kiireellinen erikoissairaanhoito voidaan antaa kohtuullisessa ajassa.

Hoitoon pääsyssä oleviin eroihin vaikuttavat selvityksen mukaan myös erot eri sairaanhoitoalueiden toimintatavoissa, hoitoon ottamisen kriteereissä, lähetemäärissä ja päivystyksen käytössä sekä alueellisten hoito-ohjeiden ja

hoitoketjujen tuntemuksessa. Näistä syistä johtuvien erojen poistaminen kuuluu nimenomaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tehtäviin. Tässä yhteydessä keskeinen tehtävä on erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteensovittaminen.

Perustuslain 22 § merkitsee velvollisuutta varmistua siitä, että ihmisten oikeudet riittäviin terveyspalveluihin toteutuvat. Varmistuminen ihmisten oikeuksien toteutumisesta edellyttää myös kunnissa jatkuvaa seurantaa ja arviointia siitä, miten palvelut vastaavat arvioituun tarpeeseen. Palvelujen seurantaan ja arviointiin kuntayhtymän tietojärjestelmä antaa hyvän välineen.

OA:n toimenpiteet

Erikoissairaanhoitolain säännöksiä kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän asemasta ja tehtävistä tulisi OA:n käsityksen mukaan muuttaa niin, että niissä otettaisiin huomioon suunnittelu- ja valtioneuvoston uudistamisesta aiheutuneet muutokset kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän välisille suhteille. Tärkeätä olisi, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien suhteista ja niiden vastuusta potilaiden hoitamisessa olisi säädetty nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin. Erikoissairaanhoidon järjestämistä koskevat lainsäädännölliset puutteet ovat omiaan vaikeuttamaan perusoikeuksien - yhdenvertaisesti turvattujen riittävien terveyspalvelujen - toteutumista. Lainsäädännön selkeyttäminen tässä suhteessa toteuttaisi perustuslain 22 §:ssä julkiselle valalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. OA saattoi valtioneuvoston tietoon havaintonsa erikoissairaanhoidon järjestämistä koskevista lainsäädännöllisistä puutteista.

Samoin hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä siitä, että nykyistä täsmällisempi määrittely laissa siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon peruspalvelut tulee toteuttaa kaikille yhdenvertaisesti kaikkialla maassa, on omiaan turvaamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeuksia yhdenvertaisesti riittäviin terveyspalveluihin. Erityisesti tämä koskee ei-kiireellistä erikoissairaanhoitoa. Lainsäädännön täsmentäminen tässä suhteessa toteuttaa perustuslain 22 §:ssä julkiselle valalle säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

HUS:n kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien tietoon OA saat-
toi käsityksensä velvollisuudesta järjestää jäsenkuntien
asukkaiden tarvitsema, sekä kiireellinen että ei-kiireelli-
nen, erikoissairaanhoidon alueellisesti yhdenvertaisesti koh-
tuullisessa ajassa.

OA Paunio päättös 15.11.2002, dnro 488/4/00

LÄÄKKEIDEN MARKKINOINNIN VALVONTA

OA Paunio otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, onko
lääketeollisuuden menettelytavoissa tai lainsäädännös-
sä tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antaisivat aiheita
uudistaa säännöksiä tai ohjeita taikka muulla tavoin yrit-
tää viranomaisten toimenpitein turvata se, ettei lääkkei-
den markkinointiin liity lääkelain tai virkavelvollisuuden
vastaista menettelyä.

Yleisiä havaintoja

OA:n saamista selvityksistä kävi ilmi, että lääkeyritykset tu-
kevat merkittävästi lääkäreiden osallistumista erilaisiin ti-
laisuuksiin, joiden pääasiallinen tarkoitus voi olla kauppa-
linen, ammatillinen tai tieteellinen. Selvitykset osoittavat
myös, että lääketeollisuus tukee lääkäreiden jatko- ja täy-
dennyskoulutusta. Erityisesti kansainvälisen yhteistyön
kehittämisessä teollisuuden tuella on selvitysten mukaan
ollut suuri merkitys. Lääkelaitoksen tekemän selvityksen
mukaan lääkäreille kustannettujen matkojen kustannuk-
set olivat vuonna 2000 noin 80 miljoonaa markkaa, mikä
merkitsi 16 000 matkaa. Lääkeyritysten luokittelun mukaan
86 % matkoista liittyi koulutukseen ja 14 % markkinointiin.

Lääkkeiden markkinoinnissa on tavanomaista korvata lää-
käreiden matka- ja majoituskustannuksia sekä tarjota
kestitystä eri tilaisuuksien yhteydessä. Tähän käytäntöön
viitataan sekä lääkelaisissa että Euroopan yhteisön lainsä-
dännössä. OA:n käsityksen mukaan nämä käytännössä
vakiintuneet menettelytavat poikkeavat eräiltä osin julkis-
hallinnossa yleensä noudatettavasta torjuvasta suhtautu-
misesta ulkopuolisten tarjoamiin taloudellisiin etuihin.

Myös mainoslahjoja käytetään runsaasti lääkkei-
den myynnin edistämiseksi. Korkein hallinto-oikeus on
28.10.2002 (t. 2690) antanut päätöksen, jossa oli kysy-
mys lääkeyrityksen elinkeinomenojen vähennyskelpoisuu-
desta. Päätöksestä käy ilmi, että lääkkeiden markkinoinnin
yhteydessä oli annettu urheiluasusteita, -kenkiä ja -väli-
neitä, erilaisia laukkuja, kotielektroniikkaa, kelloja ja kame-
roita. Tavaroiden saajina olivat olleet lääkärit, terveyden-
hoito- ja apteekkihenkilökunta, lääketieteen opiskelijat ja
muut yksityishenkilöt.

OA totesi, että vuoden 2003 alusta voimaan tulleessa lää-
kelain 92 §:ssa säädetään, että myynninedistämistoimin-
nassa käytettävien lahjojen tulee olla taloudellista merki-
tykseltään vähäisiä ja liittyä terveydenhuoltohenkilöstön
ammattilliseen toimintaan.

Lääkkeiden markkinointia koskeva lainsäädäntö

Lääkkeiden markkinoinnista säädetään lääkelaisissa. Sään-
telyä ohjaa Euroopan yhteisön lainsäädäntö, jossa lää-
kkeiden markkinoinnista säädetään Euroopan parlamentin
ja neuvoston direktiivissä 2001/83/EY ihmisille tarkoitettu-
ja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä. Tämä direktii-
vi ja sitä edeltänyt direktiivi 92/28 on aikaisemmin pantu
täytäntöön lääkelaitoksen määräyksillä. Lääkelain muu-
toksella 700/2002 direktiivin keskeiset säännökset siirret-
tiin lääkelakiin.

Lääkkeiden markkinointia rajoittavat säännökset ovat ai-
kaisemmin kohdistuneet yksinomaan lääkkeitä mark-
kinoiviin yrityksiin. Virkamiehinä toimivien lääkäreiden
oikeudellista asemaa ovat sen sijaan määrittäneet virka-
miesoikeudelliset säännökset, mm. lahusrikossäännök-
set. Tilanne on kuitenkin muuttunut lääkelain muutok-
sen 700/2002 tultua voimaan vuoden 2003 alusta. Lain
92 §:n 2 momentin mukaan henkilöt, joilla on oikeus
määrätä tai luovuttaa lääkkeitä, eivät saa pyytää tai hyväk-
syä muualla laissa kiellettyjä kannustimia.

OA piti tätä lainsäädännön täsmentymistä myönteisenä
asiana. Uudessa lainsäädännössä on kuitenkin OA:n ha-
vaintojen mukaan eräitä puutteita, jotka koskevat Euroo-
pan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa sekä uu-
den lainsäädännön valvonta- ja seuraamusjärjestelmää.

Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano

Lääkelain muutoksen (700/2002) tarkoituksena oli sisällyttää direktiivin 2001/83 keskeiset lääkkeiden markkinointia koskevat säännökset lakiin. Lainmuutoksessa direktiivin 95 artiklaa vastaavaa säännöstä ei kuitenkaan ole otettu lääkelakiin. Artiklassa säädetään ammatillisissa tai tieteellisissä tarkoituksissa järjestetyissä tapahtumissa tarjottavasta vieraanvaraisuudesta, toisin sanoen sellaisesta ammatilliseen koulutukseen ja tieteellisiin kongresseihin osallistumisen tukemisesta, joka oli OA:n tutkinnan kohteena. OA piti sekä lainsäädännön toimeenpanon että terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena, että direktiivin 95 artiklan sisältö ei käy ilmi lainsäädännöstä. Hän esitti sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön täsmentämistä tältä osin.

Lääkelain valvonta- ja seuraamusjärjestelmä

Lääkelain mukaan Lääkelaitos voi kieltää lääkelain vastaisen markkinoinnin. Kieltä voidaan tehostaa uhkasakolla. Edellä mainitut valvontakeinot ja seuraamukset kohdistuvat kuitenkin yksipuolisesti lääkkeitä markkinoiviin yrityksiin, vaikka edellä mainittu lääkelain uusi 92 § koskee myös terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Lääkelaitoksella ei ole lääkelain perusteella oikeutta kohdistaa terveydenhuollon ammattihenkilöihin seuraamuksia lukuun ottamatta apteekkareihin kohdistettavia kurinpitoimenpiteitä (lääkelain 51 §). OA totesi myös, että Terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta vastaavan Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja lääkkeiden markkinointia valvovan Lääkelaitoksen välisessä tehtävänjaossa on epäselvyyksiä.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että vuonna 2002 uusitut lääkerikossäännökset (rikoslain 44 luvun 5 § ja lääkelain 98 §) eivät näytä soveltuvan lääkkeiden markkinointia koskevien säännösten vastaiseen menettelyyn. Virkamiehinä toimivien terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta lääkelain 92 §:n 2 momentin vastainen menettely saattaa kuitenkin OA:n käsityksen mukaan olla rangaistavaa virkavelvollisuuksien rikkomisena.

Menettelytapojen kehittäminen

OA korosti, että virkavelvollisuuksien noudattamisen valvonta on myös työnantajan tehtävä. Tämän vuoksi hän piti tärkeänä, että virkamiehelle tarjottavia taloudellisia etuja, kuten matkatarjouksia käsiteltäessä noudatetaan vahvistettuja menettelytapoja.

Lähtökohtana voidaan OA:n mielestä pitää valtiovaraministeriön 23.5.2001 antamissa ohjeissa mainittua menettelyä, jonka mukaan matkaa tai sen rahoitusta tarjottaessa tarjous on osoitettava virastolle. Mikäli tarjous kuitenkin on tehty yksittäiselle virkamiehelle, tämän tulee saattaa asia matkamääräyksen antajan ratkaistavaksi. Menettelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi viraston tulee antaa riittävät ohjeet viraston ulkopuolisten tahojen maksamien virkamattojen käsittelemisessä noudatettavista periaatteista.

Johtopäätökset

OA totesi, että sen jälkeen kun hän otti tutkittavaksi lääkkeiden markkinointia koskevan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan, näkemykset lääke-markkinoinnin valvonnan ja seurannan tarpeesta ovat muuttuneet. Lääkelain muutoksella täsmennetään lääkkeiden markkinointia koskevia lääkelain säännöksiä. Kansallisen terveydenhuoltoprojektin puitteissa 11.4.2002 annetussa Valtioneuvoston periaatepäätöksessä terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi todetaan, että täydennyskoulutuksen kustannusvastuu on työnantajalla. Lisäksi päätöksessä todetaan, että terveyskeskusten ja sairaaloiden tulee huolehtia siitä, että lääketeollisuuden ja muiden yritysten terveydenhuoltohenkilöstölle suuntaama koulutustuki ohjataan yksittäisten henkilöiden sijasta yksiköille, jotka päättävät tuen ohjaamisesta. Viimeksi mainittuun asiaan liittyvät myös Kuntaliiton johdolla käytävät neuvottelut menettelytapojen kehittämiseksi lääketeollisuuden ja sairaanhoitopiirien yhteydenpidossa. OA:n mielestä edellä mainitut toimenpiteet merkitsevät myönteistä kehitystä lääkkeiden markkinoinnin sääntelyssä.

OA:n käsityksen mukaan lainsäädännössä ja markkinoinnin valvonnassa on kuitenkin em. puutteita. Hän piti sen vuoksi tärkeänä, että terveydenhuollon ammattihenkilöi-

hin kohdistuvaa valvontaa ja viranomaisohjausta kehittää edelleen. Nämä toimet olisivat omiaan turvaamaan sitä, ettei lääkkeiden markkinointiin liity lainvastaista menettelyä.

OA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 31.12.2003 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aiheutta.

OA Paunion päätös 18.12.2002, dnro 1082/2/99

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

Yleiskatsaus

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 luetu kuuluvaksi myös rintamasotilastunnuksia samoin kuin sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta koskevat asiat. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on tilastoitu sosiaaliturvan piiriin. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat 1.1.2002–31.3.2002 AOA *Rautiolle* ja 1.4.2002 lukien AOA *Jääskeläiselle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Puolustusministeriö päätti kertomusvuoden toukokuussa niistä organisaatiomuutoksista, jotka aiheutuivat valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta. Ministeriön päätöksen mukaisesti mm. Varsinais-Suomen Ilmatorjuntarykmentti Turussa, Kymen Ilmatorjuntarykmentti Haminassa sekä Suomenlahden Meripuolustusalueeseen kuuluva Hangon Rannikkopatteristo lakkautettiin kertomusvuoden lopussa.

Kertomusvuoden heinäkuussa otettiin käyttöön uusi puolustusvoimien keskeisin sotilaskäsky eli Yleinen palvelusohjesääntö. Sen myötä tuli useita muutoksia mm. soti-

laiden yleiseen asemaan sekä henkilöstön nimikkeisiin. Ohjesäännöllä on delegoitu vastuuta määräysten yksityiskohtaisesta hallinnasta yksikön päälliköiltä kouluttajille ja erikoishenkilöstölle. Yksilön vääpelin nimike on uuden ohjesäännön mukaan yksikköupseeri. Sotilaan pukeutumisesta ja siisteydestä on annettu palvelusohjesäännössä myös aiempaa tarkempia määräyksiä. Uudessa palvelusohjesäännössä mainitaan sotilaan oikeudesta hakea oikeusturvaa mm. eduskunnan oikeusasiamieheltä ottamalla asia esille hänen kanssaan tai tekemällä kantelu. Aiemmassa vuoden 1995 Yleisessä palvelusohjesäännössä mainittiin vain kantelumahdollisuus.

Sotilasoikeudenkäyntilain 1.5.2001 voimaan tulleen muutoksen (1115/2000) johdosta syyttäjän-tehtävät sotilasoikeudenkäyntiasioissa siirtyivät puolustusvoimien omilta sotilaslakimiehiltä siviilisyyttäjäien hoidettaviksi. Kertomusvuoden tarkastusten valossa tämä uudistus on sujunut vaikeuksista.

SOTILASASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakainainen 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 päättyttyä. 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. Oikeusasiamies voi ottaa varusmiesten asioita selvitettyväkseen myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat myös palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyiteitse ratkaistavista asioista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myöskään varusmiesten päivärahaa, toimeentulotukea tai muita taloudellisia asioita koskevissa kysymyksissä ei laillisuusvalvoja ole juuri voinut auttaa.

Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät useimmiten pakosiirtoihin organisaatiomuutosten yhteydessä sekä palkkoihin ja muihin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämäntyyppiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä voinut puuttua. Eräissä kanteluratkaisussa kiinnitettiin Pääesikunnan huomiota yhteistoimintamenettelyn asianmukaisuuteen ja erityisesti henkilöstön kuulemisen tärkeyteen organisaatiomuutosten yhteydessä (1455/4/99).

Sotilasasioita ratkaistiin kertomusvuonna 45 kpl eli hie-
man enemmän kuin edellisenä vuonna (39 kpl). Suurin osa kanteluista oli henkilökunnan tekemiä. Myös rintamasotilastunnuksia ja muita veteraanitunnuksia koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna edelleen useita. Rintamasotilastunnushakemukset on yleensä hylätty joko sillä perusteella, että riittävä selvitystä tunnukseen oikeuttavasta sota-aikaisesta palveluksesta ei ole esitetty tai sen vuoksi, että hakemus on tehty vasta tunnusten hakemiselle asetetun viimeisen määräajan eli 31.12.1994 jälkeen. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehellä ei ole yleensä ollut mahdollisuuksia puuttua asiaan.

LÄÄKINTÄHUOLTO

Kertomusvuoden heinäkuussa julkaistun tutkimuksen mukaan varusmiesten kunto on koko ajan huonontunut eikä se tahdo kestää tiivistetyn palveluksen aiheuttamia rasituksia. Tuki- ja liikuntaelinsairauksista johtuvat palveluksen keskeyttämiset olivat vuosina 1999 - 2000 lisääntyneet 62 %:lla kahteen aiempaan vuoteen verrattuna. Kertomusvuonna varusmiespalveluksen keskeytti kaikista palveluksensa aloittaneista 9,2 % (9,2 % vuonna 2001 ja 8,9 % vuonna 1999). Etelä-Suomen varuskuntien keskeytysluvut olivat korkeimmat. Rajavartiolaitoksessa keskeytyksiä oli lähes puolet vähemmän kuin puolustusvoimissa.

Kertomusvuonna puolustusvoimissa suunniteltiin asevelvollisille vähän ennen palvelukseen astumista suoritettavia soveltuvuustestejä, joilla mahdollisia keskeyttäjiä pystyttäisiin karsimaan aiempaa paremmin. Tällä perusteella asevelvolliset voitaisiin myös sijoittaa nykyistä paremmin kykyjään vastaaviin tehtäviin.

Tarkastusten yhteydessä varusmiehet esittivät toisinaan epäilyjä saamansa hoidon asianmukaisuudesta sekä arvostelivat henkilökunnan suhtautumista vastaanotolla käyviin varusmiehiin.

Kainuun Prikaatin tarkastuksen yhteydessä tuli esille vaikeudet saada sotilaslääkärin virkoja täytetyiksi. Suomen suurimmassa varuskunnassa tätä ongelmaa oli pyritty tuloksetta saamaan ratkaistuksi jo pitemmän aikaa. Puolustusvoimien vuoden 2001 toiminnasta annetusta kertomuksesta käy ilmi, että kertomusvuoden alkaessa oli puolustusvoimissa toistakymmentä sotilaslääkärin virkaa hoitamatta. Monissa usean lääkärin toimipisteissä oli jouduttu toimimaan pitkiä aikoja pelkästään varusmieslääkärin varassa.

OA Paunio kiinnitti kertomusvuoden syyskuussa komentoajien neuvottelupäivillä Santahaminassa pitämässään puheenvuorossa huomiota siihen, että puolustusvoimien velvollisuutena on lain mukaan järjestää varusmiehille asianmukainen lääkintähuolto. OA piti ensiarvoisen tärkeänä, että kansalaisvelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten asianmukaiset terveydenhuoltopalvelut turvataan kaikissa oloissa.

Kertomusvuoden lokakuun alussa otettiin puolustusvoimissa käyttöön vapaaehtoiset huumetestit. Muun muassa tästä kysymyksestä keskusteltiin AOA Jääskeläisen kertomusvuoden lokakuussa Pääesikuntaan tekemän käynnin yhteydessä. Huumetestauksen aloittaminen oli esillä myös loppuvuoden tarkastusten yhteydessä.

Tarkastustoiminta

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 kes-

kusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Kertomusvuonna järjestettiin kuitenkin myös vakinaiselle henkilökunnalle mahdollisuus apulaisoikeusasiamiehen tapaamiseen. Varusmiesten kanssa käydyillä keskusteluilla on sekä symbolinen että ennalta ehkäisevä merkityksensä. Suurissa varuskunnissa on tosin voinut olla hankalaa löytää sellaisia aikoja ja puitteita, joissa kaikilla varusmiehillä olisi yhtäläinen tilaisuus tulla tapamaan oikeusasiamiestä. Oikeusasiamies on kuitenkin korostanut, että nämä tapaamiset tulee järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista. Tässä on joskus ilmennyt ongelmia, jos varusmiehen on esimerkiksi tarvinnut pyytää vapautusta muusta palveluksesta voidakseen tavata oikeusasiamiestä. Kertomusvuonnakin eräässä varuskunnassa esitettiin väitteitä siitä, että varusmiesten tuloa puhutteluun olisi pyritty vaikeuttamaan. Saadun selvityksen valossa tästä ei ollut kysymys, joskaan erään yksikön varusmiesten osalta tapaamismahdollisuutta ei ollut järjestetty riittävän joustavaksi. AOA Jääskeläinen piti rykmentin komentajan toimenpiteitä asian johdosta riittävinä.

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 esitutinnan. Kertomusvuonna erillinen selvitys pyydettiin kolmessa tapauksessa ja yksi tapaus johti esitutkintaan.

Tarkastusten yhteydessä olivat jatkuvasti esillä myös varusmiehille tärkeät viikkoloppuvapaat ja lomiat. Useissa varuskunnissa tuotiin esiin varsinkin autonkuljettajina toimivien varusmiesten kiinnioloviikonloppujen kohtuuttoman suuri määrä. Varusmiehet arvostelivat myös lomien viime hetken peruuntumista virka-apuosastoon määräämiseen johdosta sekä viikonloppuisin järjestettäviä rästikokeita. Varusmiehet ihmettelivät myös sitä, ettei heille annettu valtion puolesta hammastahnaa ja shampoota, vaikka Yleinen palvelusohjesääntö edellyttää heidän pitävän hiuksensa puhtaina ja huolehtivan puhtaudestaan ja vaikka heillä on asevelvollisuuslain mukaan oikeus maksuttomaan terveydenhuoltoon. AOA Jääskeläinen on saatanut tämän huomion Pääesikunnan tietoon.

Useissa tarkastuskohteissa varusmiehet ovat esittäneet epäilyjä kasarmien homeongelmista. AOA Jääskeläinen

on kiinnittänyt tähän huomiota myös eräässä kanteluratkaisussa (dnro 2142/4/01 ks. s. 172).

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi varusmiestöimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestöimikuntien edustajat ovat maininneet oikeusasiamiehelle usein myös sellaista epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole jostain syystä halunneet kertoa. AOA Jääskeläinen osallistui henkilökohtaisesti Uudenmaan Prikaatissa 24.4.2002 järjestetyille valtakunnallisille varusmiestöimikuntapäiville ja esitti siellä puheenvuoron.

Myös tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa lääkärin, papin ja sosiaalikirjaattorin kanssa olivat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Kertomusvuonna sotilaskohteiden tarkastusten määrää lisättiin huomattavasti verrattuna pariin edelliseen vuoteen. Tarkastusten määrä oli kertomusvuonna 21 kpl (5 kpl vuonna 2001 ja 4 kpl vuonna 2000).

AOA Jääskeläinen omaksui myös uuden käytännön, jonka mukaan tärkeimpiä tarkastushavaintoja sisältävä muistio lähetetään aina tarkastuskohteelle ja tiedoksi myös Pääesikunnalle tai rajavartiolaitoksen esikunnalle. Joissakin tapauksissa muistioissa esitetyt havainnot ovat johtaneet oma-aloitteisiin toimenpiteisiin asianomaisen esikunnan taholta.

SOTILASKURINPITO- JA VAHINGONKORVAUSASIAT

Ennen tarkastuksia tarkastetaan etukäteen aina myös joukko-osastojen kurinpitoasiakirjoja ja tutustutaan myös tarkastuskohteiden ja maanpuolustusalueiden kurinpitotilastoihin. Huomattava osa kurinpitoseuraamuksista määrätään palvelusrikoksesta tai tuottamuksellisesta palvelusrikoksesta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännökseltä tiettyä täsmällisyyttä. Aina ei teonkuvauksesta kuitenkaan käynyt ilmi, missä ohjesäännössä tai määräyksessä syyksi luettu käyttäytyminen oli kielletty. Ohjetta tai määräystä, jonka vastaisesti on menetetty, ei ollut aina riittävästi yksilöity. Myös tapa, jolla menettely oli ollut esimerkiksi sopimatonta tai pahennusta

aiheuttavaa, oli jäänyt joskus riittävästi yksilöimättä. Tahallisuutta edellyttävissä rikoksissa teon tahallisuus ei aina ilmennyt teonkuvauksesta. Tahallisten ja tuottamuksellisten rikosten erottamisessa oli usein vaikeuksia. Teonkuvauksiin sisältyi joskus myös tunnusmerkistön kannalta tarpeettomia seikkoja. Vakavampia esimiesaseman väärinkäyttöön liittyviä tapauksia ei kertomusvuoden kurinpi-toasiakirjoista käynyt ilmi.

Muutamasta edellisvuodesta poiketen kertomusvuonna tutustuttiin ennen tarkastuksia myös tarkastuskohteiden tekemiin vahinko- ja pienvahinkopäätöksiin. Niissä oli havaittavissa jossain määrin epäyhtenäistä käytäntöä mm. sen suhteen, oliko tuottamus varusteita harjoitustilanteessa hävitettäessä tai rikottaessa katsottu lieväksi vai ei. Jos tuottamus on lievää, ei korvausvelvollisuutta ole ja tapaus jää valtion vahingoksi.

PUOLUSTUSVOIMIEN JA RAJAVARTIOLAITOKSEN TARKASTUKSET 2002

Panssariprikaatin ja Läntisen maanpuolustusalueen esikunnan tarkastukset on suorittanut AOA *Rautio*, muut tarkastukset AOA *Jääskeläinen*

Panssariprikaati	12.3.2002
Läntisen maanpuolustusalueen esikunta	12.3.2002
Lapin rajavartioston rajajääkärikomppania	16.5.2002
Jääkäriprikaati	17.5.2002
Suomenlahden Meripuolustusalue sekä sen alaiset Mäkiluodon ja Isosaaren linnakkeet	24. - 25.9.2002
Kaartin Jääkäriyrykmentti	9.10.2002
Helsingin Ilmatorjuntarykmentti	24.10.2002
Viestirykmentti	14.11.2002
Ilmavoimien esikunta	19.11.2002
Ilmavoimien Viestitekniikkalaitos	19.11.2002
Viestikoelaitos	19.11.2002

Ilmavoimien Viestikoulu	19.11.2002
Tukilentolaivue	19.11.2002
Pääesikunta	26.11.2002
Satakunnan Lennosto	3.12.2002
Kaamos 2002 -sotaharjoitus Rovajärvellä	17.12.2002
Kainuun Prikaati	18.12.2002
Kainuun Rajavartiosto	18.12.2002

Ratkaisuja

SOTILASLAKIMIEHEN LEHTIHAASTATTELU

Ilta-Sanomissa julkaistiin 20.4.1999 kirjoitus otsikolla "Ali-kersantti nimitteli mustaa varusmiestä - sai varoituksen". Jutun mukaan Helsingin käräjäoikeus oli tuominnut alikersantin saamaan varoituksen, kun hän oli koulutuksen yhteydessä nimitellyt tummaihoista kaartinjääkäriä neekeriksi. Lehtikirjoituksen mukaan syyttäjänä asiassa toiminut sotilaslakimies oli todennut, ettei asia hänen mielestään olisi ollut tuomioistuimeen menevän asian arvoinen sekä ettei hän pitänyt neekeri-sanaa loukkaavana.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamieheltä tulee edellyttää mm. harkintakykyä ja tyyliä sananvalinnoissaan. Virkamiehen tulee myös toimia siten, ettei perusteltuja epäilyjä hänen puolueellisuudestaan tai asenteellisuudestaan pääse syntymään.

Suomen kansainväliset sitoumukset, esimerkiksi kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 37/70) asettavat julkiselle vallalle myös velvollisuuden aktiivisesti toimia rasistisia ilmiöitä vastaan.

Ulkopuolisen oli jälkikäteen mahdotonta saada tarkkaa tietoa sotilaslakimiehen ja toimittajan välisen puhelinkeskustelun sisällöstä. Sotilaslakimiehen mukaan lehtikirjoituksesta sai vääristellyn kuvan hänen suhtautumisestaan ajettuun syytteeseen ja neekeri-sanan käyttöön.

Sotilaslakimiehen selvityksestä kävi AOA:n mukaan joka tapauksessa ilmi, ettei hän ollut pitänyt tuomioistuimessa käsiteltävää juttua kovinkaan vakavana. Sotilaslakimies oli jo ennen tuomioistuinkäsittelyä antanut asiassa sotilaskurinpitolain edellyttämän lausunnon kurinpitoesimiehelle. Siinä hän oli katsonut, että esitutkinta tulee saattaa syyttäjälle oikeudenkäyntiä varten, mikäli asiaa ei jätetä vähäpätöisenä sillensä. Käräjäoikeus oli kuitenkin tuominnut alikersantin saamaan menettelystään varoituksen. Asianomistajan valituksen johdosta Helsingin hovioikeus oli 18.11.1999 vielä koventanut rangaistuksen sakko-rangaistukseksi. Hovioikeuden mukaan käräjäoikeuden alikersantille tuomitsema rangaistus ei ollut oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen sekä rikoksesta ilmenevään tekijän syyllisyyteen.

Syyttäjän tehtävät sotilasoikeudenkäyntiasioissa on 1.5.2001 lukien siirretty sotilaslakimiehiltä kihlakunnan-syyttäjille. Muutoksella pyrittiin torjumaan sotilasrikosasioiden tuomioistuinkäsittelyyn kohdistettuja riippumatomuusepäilyjä. Oikeusasiamieskin oli eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan ja pitänyt ongelmalisena mm. sotilaslakimiesten toimimista samanaikaisesti useissa eri rooleissa. Esillä olevassa tapauksessakin sotilaslakimies oli ennen virallisena syyttäjänä toimimistaan antanut asiasta sotilaslakimiehen lausunnon komentajalle. Sotilaslakimiehen lehdelle antama asian tätä vaihetta koskeva selvitys oli ilmeisesti myös vaikuttanut Ilta-Sanomissa julkaistun uutisen sisältöön.

AOA:n käsityksen mukaan sotilaslakimiehen menettelyä voitiin hänen itse antamansa selvityksenkin perusteella pitää huonosti harkittuna. Hänen lausunnostaan oli voinut saada sen käsityksen, että neekeri-sanan käyttämistä alaisesta ei puolustusvoimissa pidettäisikään loukkaavana. AOA oli samaa mieltä Pääesikunnan kanssa siitä, että asialliseen virkakieleen ei kuulu neekeri-sanan käyttäminen käskynalaisesta missään yhteydessä. Kun Pääesikunta oli jo saattanut oman arvostelevan käsityksensä asiasta sotilaslakimiehen tietoon ja kun sotilasoikeudenkäyntiasiat oli nyttemmin siirretty yleisille syyttäjille, ei asia antanut enää aihetta muihin laillisuusvalvojan toimenpiteisiin kuin että AOA saattoi myös oman käsityksensä asiasta sotilaslakimiehen tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen päätöksestä.

AOA Raution päätös 28.2.2002, dnro 893/2/99

SOTILASKURINPITOASETUKSEN SOVELTAMINEN ESIMIEHELLE TEHTYÄ KANTELUA KÄSITELTÄESSÄ

Kantelija jätti eduskunnan oikeusasiamiehelle Suomen Kosovossa toimivan KFOR-pataljoonan tarkastuksen yhteydessä kantelukirjoituksen, joka koski hänelle määrättyä kurinpito-ohjennusta. Kantelija kertoi tehneensä samasta asiasta kantelun myös pataljoonan komentajalle. Vastauksena tähän kanteluun hän oli ilmoituksensa mukaan saanut ainoastaan yksikkönsä päällikön kirjallisen ilmoituksen ja siihen kiinnitetyn, sotilaslakimiehen laatiman keltaisen tarralapun, jonka mukaan päätös kurinpitoasiassa oli tarkastettu eikä se ollut muuttunut.

AOA Jääskeläinen totesi vastauskirjeessään muun ohella seuraavaa.

Yksikön päällikkö oli ratkaissut kantelijan kurinpitoasian hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Hankittujen selvitysten perusteella ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että hän olisi ylittänyt tällöin harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Sotilaskurinpitoasetuksen 44 §:n mukaan kantelun johdosta on tehtävä kirjallinen päätös, jossa on selvitettävä asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin asia antaa aihetta. Päätös on annettava tiedoksi kantelun tekijälle ja kantelun kohteena olevalle.

Pataljoonan komentaja ei ollut kantelun johdosta tehnyt nimenomaista kirjallista päätöstä. Hän oli ratkaissut asian tekemällä ainoastaan kurinpito-ohjennuslomakkeelle päivämäärällä varustetun tarkastusmerkinnän. Sotilaslakimies oli kuitenkin sitä ennen antanut kantelun johdosta komentajalle yksityiskohtaisen lausunnon, joka oli sisältänyt perustellun päätösehdotuksen. Päätöstä ei ollut annettu myöskään kantelijalle virallisesti tiedoksi, mutta hän oli saanut suullisesti tiedon päätöksen sisällöstä sekä yksikön päälliköltä että pataljoonan sotilaslakimieheltä.

Puolustusministeriö oli tapahtuneen johdosta jo kiinnittänyt kurinpitoesimiesten huomiota sotilaskurinpitoasetuksen oikeaan soveltamiseen esimiehelle tehtyjä kanteluita käsiteltäessä. Kun kantelijan oikeusturvan ei voitu AOA:n

mielestä kantelun käsittelytavasta johtuen vaarantuneen, ei tapahtunut menettelyvirhe antanut aihetta muuhun toimenteeseen kuin että hän lähetti pataljoonan komentajana toimineelle everstille jäljennöksen vastauskirjeestä. Jäljennös vastauksesta lähetettiin tiedoksi myös Pääesikunnalle, jolle rauhanturvaamistoiminnan operatiivinen vastuu oli siirtynyt vuoden 2001 alusta lukien.

AOA Jääskeläisen päätös 15.7.2002, dnro 1007/4/00

TOIMISTOSIHTTEERIN VIRKASUHTEEN LAITON PURKAMINEN

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko Kuljetusvarikon päällikkö menettänyt virkavelvollisuksiensa mukaisesti purkaessaan sairauslomalla olleen kantelijan virkasuhteen. Kantelijan mukaan häntä oli sitä ennen myös mm. puhuteltu ja painostettu epäasiallisesti ja nöyryyttävästi. Kantelussa pidettiin epäasiallisena myös sitä, että virkasuhteen purkamisen peruste oli mainittu varikon henkilökunnalle jaetussa kirjallisessa tiedotteessa. Kantelija oli joutunut sittemmin pysyvälle työkyvyttömyyseläkkeelle.

AOA Jääskeläinen totesi hankittujen selvitysten perusteella ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Virkamieslautakunta oli lainvoimaisella päätöksellään katsonut, ettei perusteita kantelijan työsuhteen purkamiselle ollut ollut ja että päällikön tekemä päätös oli ollut lainvastainen. Kantelijalla oli työsuhteen purkamishetkellä ollut häntä hoitaneelta lääkäriltä todistus, minkä mukaan hän oli pysyvästi työkyvytön. Asiakirjoista kävi lisäksi ilmi, että päällikkö oli purkupäätöstä täytäntöön pannessaan tietoinen myös annetusta myöhemmästä lääkärintodistuksesta, jossa kantelija oli myös todettu työkyvyttömäksi.

Virkamiehen virkasuhde voidaan valtion virkamieslain 33 §:n mukaan purkaa heti, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuksiensa. Saman lain 19 §:n mukaan virkamies voidaan määrätä hänen terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on tarpeen tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi. Esitetyn selvityksen perusteella kantelijan virkasuhteen purkamiselle ilman hänen työkykyisyytensä lisäselvittämistä ei ollut ollut lainmukaisia perusteita. AOA:n mielestä päällikkö oli kantelijan virkasuhteen pur-

kaessaan menettänyt virkamieslautakunnan toteamin tavoin lainvastaisesti.

Valtion virkamieslain 67 §:n mukaan virkamiehen työtodistuksessa ei saa mainita palvelusuhteen päättymisen syytä eikä arvolausetta virkamiehen osoittamasta työtaidosta, ahkeruudesta ja käytöksestä, jollei virkamies sitä pyydä. Vaikka esillä olevassa tapauksessa ei ollutkaan kysymys työtodistuksesta, oli mainitusta lainkohdasta saatavissa jossain määrin tukea myös kantelussa mainitun tiedotteen sisällön asianmukaisuuden arvioinnille. AOA:n mielestä kantelijan virkasuhteen päättymisen syyn tiedottaminen oli ollut harkitsematonta ja myös ennen aikaista, koska määräaika purkupäätöksestä tehtävälle oikaisuvaatimukselle ei ollut tuolloin vielä kulunut umpeen.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella AOA katsoi aiheelliseksi oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla antaa Kuljetusvarikon päällikkönä toimineelle everstiluutnantille huomautuksen hänen edellä todetusta lainvastaisesta menettelystään kantelijan virkasuhteen purettaessa. AOA saattoi everstiluutnantin tietoon myös käsityksensä hänen menettelystään kantelijan virkasuhteen purkamisesta henkilöstölle tiedotettaessa.

AOA Jääskeläisen päätös 25.9.2002, dnro 717/4/00

HYVÄN HALLINNON VASTAINEN MENETTELY SIIRTOPÄÄTÖSTÄ VALMISTELTAESSA

Everstin arvoinen kantelija arvosteli Pääesikunnan menettelyä häntä koskevien henkilöjärjestelyjen yhteydessä. Kantelijaa ei kantelun mukaan ollut kuultu asianmukaisesti eikä muutenkaan menetetty hyvän hallinnon mukaisesti, kun hänet oli yleisesikuntaupseerin koulutuksen saaneena siirretty Pääesikunnasta puolustusvoimien apulaishuoltopäällikön virasta alempiarvoiseen virkaan Hämeenlinnaan Talousvarikon johtajaksi. Tätä tehtävää olivat vuosien ajan hoitaneet yleisesikuntaupseerin koulutusta vailla olleet majurit ja everstiluutnantit.

Kantelijalle oli marraskuun alussa 1999 ilmoitettu, että hänet oli suunniteltu siirrettäväksi 1.1.2000 lukien Talousvarikon johtajaksi. Kantelija oli kuitenkin 26.11.1999 tehdyllä päätöksellä määrätty ensin erityistehtävään

1.1.–31.5.2000 Pääesikunnan huoltoesikuntaan ja 1.6.2000 lukien Talousvarikon johtajaksi. Myöhemmin kantelija oli 1.3.2000 jättänyt ilmoituksen irtisanoutumisestaan puolustusvoimien palveluksesta 1.1.2001 lukien, minkä seurauksena tehtävään määrääminen Talousvarikon johtajaksi oli peruttu.

AOA Jääskeläinen totesi päätöksessään seuraavaa.

Kantelija oli erityisesti korostanut sitä, että häntä ei ollut asianmukaisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti kuultu siirron yhteydessä ja sitä, että hänet oli siirretty selkeästi alemmanarvoiseen tehtävään, mikä oli puolustusvoimissa erittäin poikkeuksellista. Kantelija oli ilmoittanut, että ilman tätä nöyryyttävää kohtelua hän olisi tahtonut palvella isänmaataan vielä lähes seitsemän vuoden ajan.

Selvitykset siitä, missä vaiheessa ja mitä virkajärjestelyistä oli keskusteltu kantelijan kanssa, olivat osittain ristiriidassa kantelussa esitetyn kanssa. Pääesikunnan selvitykset eivät kuitenkaan osoittaneet, että kantelijan siirrosta 1.1.2000 lukien Talousvarikon johtajaksi Hämeenlinnaan olisi ollut hänen kanssaan puhetta ennen marraskuun alkua 1999. Silloiselle Talousvarikon johtajallekaan ei ollut ilmoitettu siirtohankeesta.

Puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuutta koskevaa puolustusvoimista annetun lain 9 a §:ää oli juuri ennen kantelussa kerrottuja tapahtumia muutettu. Aiemmin asetuksessa olleet säännökset siirtymisvelvollisuudesta oli tällöin siirretty lakiin. Mainitun 9 a §:n mukaan puolustusvoimien virkamies on velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Jos siirtäminen aiheuttaa virkamiehelle palveluspaikkakunnan muutoksen, asianomaiselle on säännöksen mukaan annettava päätöksestä tieto vähintään kolme kuukautta aikaisemmin. Tässä tapauksessa päätökseen voi hakea myös muutosta niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 240/1998 vp.) on todettu yleisenä periaatteena olevan, että siirrot kohdistuvat samantasoiseen tai ylempään virkaan. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että siirrot kohdistuvat yleisen periaatteen mukaan samantasoiseen tai ylempään virkaan (PeVL 40/1999 vp.).

Puolustusvaliokunta on puolestaan mietinnössään todennut, että siirtojen tulisi perustua ensisijaisesti vapaaehtoisuuteen eikä niistä saisi koitua kohtuutonta haittaa siirtäjälle tai hänen perheelleen. Ennen siirtymistä toiseen virkaan tai määräämistä toiseen tehtävään tulisi selvittää asianomaisen omat toivomukset ja ottaa huomioon myös muut käytettävissä olevat vaihtoehdot. Yleisenä periaatteena tulisi puolustusvaliokunnan mukaan aina olla, että siirrot kohdistuvat ensisijaisesti ylempään tai vähintään samantasoiseen virkaan tai tehtävään. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siirtojärjestelmää kehitetään puolustusvoimissa tulevaisuudessa entistä enemmän vapaaehtoisuuden suuntaan.

Puolustusvaliokunnan mukaan siirtojen aiheuttamien haittojen vähentämiseksi niistä olisi pyrittävä ilmoittamaan nykyistä aikaisemmin. Puolustusvaliokunnan mielestä ehdotettua kolmen kuukauden minimiaikaa on useissa tapauksissa pidettävä liian lyhyenä. Käytännössä tieto siirtopäätöksestä on pyrittävä antamaan huomattavasti aikaisemmin, mielellään jopa kuusi kuukautta ennen siirtoa (PuVM 4/1998 vp.).

Sotilaalliseen hallintojärjestelmään kuuluu, että puolustusvoimien kokoonpanoa voidaan toiminnallisten tarpeiden mukaan muuttaa mm. henkilöstösiirroilla. Esillä olevassa tapauksessakin kantelijan siirrolle johonkin toiseen tehtävään oli selvitysten perusteella sinänsä ollut toiminnallista tarvetta Pääesikunnan materiaalihallinto-osastolla.

Selvitysten perusteella siirrosta oli kuitenkin jouduttu kantelijasta riippumattomista syistä päättämään niin nopeasti, ettei kantelijaa ollut ehditty kuulla asiasta sillä tavoin kuin esimerkiksi puolustusvaliokunta on mietinnössään edellyttänyt. Myöskään laissa olevaa kolmen kuukauden määräaikaa, jota sitäkin puolustusvaliokunta on pitänyt varsin lyhyenä, ei olisi pystytty noudattamaan alun perin suunnitellussa aikataulussa.

Ilmoitetut suunnitelmat Talousvarikon johtajan virkaluokituksen muuttamisesta osoittivat, että tehtävä oli todella tällöin kantelijan ilmoittamin tavoin hänen silloista tehtävänsä alempiarvoinen virka, jonka hoitaminen ei Pääesikunnan oman selvityksen mukaan olisi ollut edes mahdollista everstin viran haltijan toimesta. Talousvarikon organisaatiokaavion mukaan varikko on Pääesikunnan alainen sotilaslaitos, jonka suoranaisten sotilaallinen

esimies on puolustusvoimien huoltopäällikkö, ja jonka toimintaa ohjaa puolustusvoimien apulaishuoltopäällikkö. Kantelija oli siirtopäätöstä tehtäessä juuri tämä varikkoa ohjannut apulaishuoltopäällikkö.

Selvitysten perusteella siirto olisi sinänsä ollut ilmeisesti muodollisesti mahdollista toteuttaa sillä tavoin, kuin Pääesikunnan lausunnossa oli todettu eli tarkistamalla Talousvarikon johtajan virkaluokitusta. Uusien selvitysten perusteella virkaluokituksen muutosta ei kuitenkaan ollut vieläkään toteutettu.

Selvitysten perusteella siirto oli ollut joka tapauksessa siinä määrin poikkeuksellinen toimenpide, että sitä toteutettaessa olisi pitänyt erityisesti ottaa huomioon siirron asianmukainen toteuttamistapa ja perustella se riittävästi myös kantelijalle. Annetuista selvityksistä kävi ilmi, että kantelija oli jälkeensä useaan otteeseen tiedustellut eri henkilöiltä syytä tapahtuneeseen.

Menettelyn asianmukaisuutta arvioitaessa AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että puolustusvoimien siirtomenettely oli juuri ennen kantelussa tarkoitettuja tapahtumia ollut eduskunnan käsiteltävänä. Puolustusvoimista annetun lain muutos oli tullut voimaan 1.2.1999. Edellä selotetuissa valiokuntien kannanotoissa on lähemmin selvitetty, millaisen hyvän hallintotavan siirtoasioissa tulisi olla. Niissä on korostettu vapaaehtoisuutta ja riittävän aikaisen kuulemisen ja tiedottamisen tärkeyttä.

Selvitysten perusteella kantelijan siirrolle ei ollut tosiasias-
assa ollut vaihtoehtoja siinä vaiheessa, kun hänelle asia-
ta ilmoitettiin, eikä hänen kuulemisellaan siten ollut enää
tuossa vaiheessa ollut todellista merkitystä. Selvitysten
perusteella kantelijan siirtoa ei ollut AOA:n mielestä toteu-
tettu valiokuntien lausunnoissa esitettyjen periaatteiden
mukaisesti.

Koko siirtohanke oli tosin peruuntunut kantelijan irtisa-
noutumisen johdosta. Kantelijalla olisi ollut myös mahdol-
lisuus valita siirtopäätöksestä, mitä hän ei saadun tie-
don mukaan ollut kuitenkaan tehnyt.

AOA katsoi, että Pääesikunnan menettely oli ollut edus-
kunnankin korostamien siirtopäätösten valmistelussa ja
toteuttamisessa noudatettavien hyvän hallinnon periaat-
teiden vastainen ja siten virheellinen. Hän saattoi tämän
käsityksensä Pääesikunnan tietoon ja kiinnitti yleisem-

minkin vastaisen varalle sen huomiota hyvän hallinnon
mukaiseen siirtomenettelyyn.

AOA Jääskeläisen päätös 20.12.2002, dnro 1258/4/01

VARUSMIESTEN MAJOITUSKASARMIEN HOMEONGELMAT

Kantelija arvosteli Savon Prikaatin kasarmirakennusten
kosteusvaurioita ja niistä varusmiehille aiheutuneita ter-
veyshaittoja. Kantelija ja hänen palvelustoverinsa olivat
kantelun mukaan olleet tästä syystä jatkuvasti sairaana.

Myös kansliapäällikkö Ilkka Raution Savon Prikaatissa
7.9.2001 suorittaman tarkastuksen yhteydessä kantelija
ja useat prikaatin kranaatinheitinkomppanian ja sotilas-
poliisikomppanian varusmiehet kertoivat sairastuneensa
heti prikaatiin tulonsa jälkeen. Osa varusmiehistä oli pal-
vellut aiemmin Haminassa Kymen Ilmatorjuntarykmentis-
sä, eikä heillä tällöin ollut esiintynyt mitään vastaavanlai-
sia oireita.

Rautiolle annettiin tarkastuksen yhteydessä asiaa koske-
vaa asiakirjaselvitystä. Lappeenrannan alue työterveyslai-
tos oli 22.12.2000 antanut lausunnon prikaatin kasar-
mirakennuksessa suoritetuista tutkimuksista. Lausunnon
mukaan ”havaittu kosteusvauriot ja todettu mikrobikasvu-
s-
to aiheuttavat altistumisen, joka terveysriski on merkittävä
ja toimenpiteet ovat välttämättömiä.”

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan seuraavaa.

Suoritetuissa tutkimuksissa on prikaatin kasarmeissa to-
dettu kosteusvaurioita, joiden aiheuttama terveysriski on
merkittävä ja toimenpiteet välttämättömiä. Työturvallisuus-
lain 9 §:n mukaan työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava
työympäristöä ja ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpitei-
siin mm. terveyshaittojen selviämiseksi ja torjumiseksi.
Myös varusmiehiin sovelletaan työturvallisuuslakia lukuun
ottamatta sotilallisia harjoituksia.

Vuoden 2003 alusta voimaan tulevassa uudessa työ-
turvallisuuslaissa (739/2002) korostetaan entistä sel-
keämmin työnantajan velvollisuutta tunnistaa ja arvioida

da työympäristöön liittyviä vaaratekijöitä. Työnantajan tulee olla tietoinen työpaikanhaitta- ja vaaratekijöistä (HE 59/2002 vp.).

Selvitysten mukaan Savon Prikaatissa on ryhdytty toimenpiteisiin kosteusvaurioiden korjaamiseksi ja niistä aiheutuneiden riskien pienentämiseksi. Ennen korjaustöiden valmistumista ehtivät kuitenkin usean saapumiserän varusmiehet suorittaa palvelunsa terveysriskejä aiheuttavissa kasarmeissa.

Puolustusvoimilla on lain mukaan vastuu varusmiesten terveydestä palveluksen aikana. Asevelvollisuuslain mukaista kansalaisuusvelvollisuuttaan suorittavia varusmiehiä ei AOA:n mukaan näin ollen saa majoittaa merkittävän terveysriskin aiheuttaviin kasarmirakennuksiin.

Varusmiesten majoituskasarmien homeongelmat ovat tulleet tarkastusten yhteydessä jatkuvasti esille. Kasarmien kunnosta huolehtiminen onkin syytä pitää esillä tulevaa puolustushallinnon kiinteistöuudistusta toteutettaessa.

AOA ilmoitti tulevansa tarkastusten yhteydessä erityisesti seuraamaan tätä kysymystä.

AOA saattoi edellä mainitut käsityksensä Pääesikunnan tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 20.12.2002, dnro 2142/4/01

AOA Jääskeläinen kiinnitti myös kirjeessään 27.1.2003 (dnro 1843/4/02) Suomenlahden Meripuolustusalueen komentajan huomiota Isosaaren ja Mäkiluodon linnakkeiden kasarmien mahdollisiin homeongelmiin ja tarpeeseen niiden tarkemmaksi kartoittamiseksi.

Merivoimien esikunta on määräyksellään 24.3.2003 kehottanut joukko-osastoja yhdessä kiinteistöjen nykyisen omistajan (Senaatti-kiinteistöt) kanssa viipymättä selvittämään mahdollisen kosteusvaurion aiheuttaman mikrobikasvuston esiintyminen ja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin em. terveyshaittojen poistamiseksi mahdollisimman nopeasti.

OPETUS

Yleiskatsaus

Opetusalaan kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvon-
nassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Kan-
teluasiat koskivat kertomusvuonna kuten aikaisemminkin
opetusalaa varsin laajasti, mm. peruskoulujen ja ammatil-
listen oppilaitosten antamaa koulutusta, tutkimusta sekä
opetuksen rahoitusta.

Opetusalaan koskeva laillisuusvalvonta kuului kertomus-
vuonna oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten
välisen työnjaon mukaan pääosin AOA Rautiolle. Esittelijä-
neuvos *Jorma Kuopus* on edellisvuoden tapaan toiminut
tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

LAILLISUUSVALVONNASTA OPETUSALALLA

Kertomusvuonna ratkaistuista 89 opetusalan kanteluasi-
asta 35 koski perusopetusta, 14 yliopistoja ja muita kor-
keakouluja, 11 opetusministeriötä, 6 ammattikorkeakou-
luja, 2 ylioppilastutkintoa sekä loput muita opetus- ja
kulttuurisektorin asioita.

Opetusalan kanteluiden määrä oli kertomusvuonna hie-
man (13) paria edellisvuotta suurempi. Opetusalan osuus
kaikista vuonna 2002 ratkaistuista kanteluista oli 3,5 %.
Huomautukseen näistä ratkaisuista johti yksi ja käsityk-
sen esittämiseen 16 asiaa. Toimenpiteisiin eli huomau-
tukseen tai käsitykseen johtaneiden ratkaisujen osuus oli
noin 19 % eli jonkin verran suurempi kuin vuosina 2000
ja 2001. Lisäksi kuusi kanteluasiasta johti kantelun käsit-
telyn aikana asiantilan korjaamiseen. Näissä oli kysymys
mm. peruskoululaisen koulukyydin järjestämisestä, perus-
koulun ala-asteen tilojen käytöstä vanhempainyhdistyk-
sen kokouksiin ja tasapuolisuudesta yliopiston laborato-
riotilojen tutkimuskäytössä.

Käsityksen esittämiseen johtaneet kantelut koskivat mm.
ammattikorkeakoulujen yliaikaisesta opiskelusta perimiä
maksuja ja opinnäytetyön arvostelua, lukiossa suoritetun
kielikokeen alustavan arvostelun julkisuutta ylioppilasko-
keessa, aikuislukion rehtorin menettelyä, peruskoulun reh-

torin ja kunnan sivistystoimenjohtajan menettelyä asia-
kirjajulkisuusasioissa, erityisopetusta, lehtorin erottamista
virastaan, ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen työvoi-
mahallinnon virkamiehille antamaa kestitystä, teknillisen
korkeakoulun menettelyä opiskelijan tekemää keksintöä
koskevassa asiassa sekä opetusviraston menettely koulu-
avustajien myöntämisessä.

OA Paunio antoi huomautuksen Keski-Suomen konser-
vatorion menettelystä. Turun konservatorion toiminta an-
toi puolestaan AOA Rautiolle aiheen esittää käsityksensä
eräistä konservatorion hallinnon puutteista. Näitä ratkai-
suja selvitetään lyhyesti jäljempänä.

Muut opetusalan kantelut, jotka eivät johtaneet laillisuus-
valvonnassa toimenpiteisiin (36 asiaa tilastomerkintä "ei
aihetta" ja 11 asiaa "ei virhettä"), koskivat mm. peruskou-
lun ala-asteen musiikin-, uskonnon-, ja erityisopetusta, pe-
ruskoulun käytännön opetustointia, lapsen koulunkäyntiä
ja koulukyytejä, luokanopettajan palkkausta, väitteitä tieto-
murrosta ja ihmisoikeusloukkauksista koulussa, koulutuk-
sen kuntayhtymän menettelyä, liikennealan oppilaitoksen
rekrytointipolitiikkaa, yliopiston professorin virkasuhteen
hoitojärjestelyjä, opiskelijoiden tietosuojaa, venäjänkie-
len asioimistulkkitutkintoa, opetushallituksen virkamiehen
menettelyä, yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan pää-
sykoekirjoja, kansainvälisen ylioppilastutkinnon hyväksyt-
tävyyttä yliopistoon pyrittäessä, teknillisen korkeakoulun
kemian laitoksen työilmapiiriä, virkamieslautakunnan pää-
töstä opettajan irtisanomisesta, ammattikorkeakoulun
suorittamaa opinnäytetyön ohjausta sekä opetusminis-
teriön menettelyä Suomen Hiihtoliiton sääntöjen valvo-
misessa. Välituntivalvonta ja väitteet koulukiusaamisesta
eivät eräissä kanteluasiassa johtaneet laillisuusvalvon-
nassa toimenpiteisiin, koska näihin ongelmiin oli jo puu-
tuttu peruskoulussa.

OPETUSALAN UUDISTUKSIA

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 sisäl-
töä yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten mukaan.
Näiden keskeisten lakien täytäntöönpano jatkui vuonna
2002.

Valtioneuvosto antoi selonteon (VNS 2/2002 vp.) uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Lisäksi hallitus antoi esityksensä (HE 205/2002 vp.) perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta, jossa yhteydessä myös eduskunnan oikeusasiamiestä kuultiin eduskuntakäsittelyssä. Uudistus sisälsi mm. oppilashuoltoa ja oppilaiden kurinpitoa koskevien säännösten tarkistamisen.

Sen lisäksi kertomusvuonna toteutettiin opetusta ja kulttuuria koskeneita pienempiä lakien tai asetusten muutoksia. Vuonna 2002 selvitettiin edelleen huumetestien mahdollisuuksia oppilaitoksissa sekä annettiin eduskunnalle esitykset opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta (HE 35/2002 vp.) ja ammattikorkeakoululaiksi (HE 206/2002 vp.). Ammattikorkeakoulujen hallinnossa ja valintaperusteissa olikin ilmennyt myös oikeusasiamiehen tekemien havaintojen mukaan eräitä epäselvyyksiä (vrt. myös KK 699/2002 vp.). Tässä yhteydessä on lapsen oikeuksien ja turvallisen koulunkäynnin kannalta pantava merkille myös vuonna 2002 annettu hallituksen esitys lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja rikosrekisterilain muuttamisesta (HE 3/2002 vp.). Lisäksi on syytä mainita hallituksen esitykset uskonnonvapauslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE:t 170 ja 205/2002 vp.) ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta sekä HE 177/2002 vp. tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta. Eduskunta hyväksyi lisäksi joulukuussa 2002 lainmuutokset (liittyy HE 135/2002 vp.), joilla perustettiin koulutuksen arviointineuvosto ja tarkistettiin koulutuksen arviointia koskevia säännöksiä koulutusta koskevissa laeissa.

Opetusalan merkitys eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa laillisuusvalvonnassa tulee entisestään kasvamaan, kun koulutus uudella tavalla monipuolistuu ja tietoyhteiskunnassa verkottuu (mm. virtuaalikoulut ja e-oppiminen).

Tarkastustoiminta

Opetusalalla ei tehty vuonna 2002 tarkastuksia. Kuntatalouden tiukkuudesta johtuvat opettajien lomautukset eivät kertomusvuonna antaneet edellisvuosien tapaan aihetta lukuisiin kanteluihin ja niihin liittyneisiin tarkastuksiin (vrt. OA:n kertomus vuodelta 2000 s. 257 ja 260). Kuitenkin vuonna 2002 lomautuksia pyrittiin edelleen toteuttamaan mm. Lieksan kaupungissa, mitä asiaa käsiteltiin kuitenkin lähinnä Itä-Suomen lääninhallituksen valvontatoimenpitein (myös OA:n päätökset dnrot 490/4/02 ja 726/4/02).

Ratkaisuja

TURVALLINEN OPISKELUYMPÄRISTÖ JA KOULUKIUSAAMISEN ESTÄMINEN

OA Paunio korosti ratkaisussaan, että perustuslain 16 §:ssä tarkoitetun jokaisen oikeuden perusopetukseen toteutumisessa eräs tärkeä edellytys on se, että opiskeluympäristö on turvallinen perusopetuslain 29 §:ssä edellytetyllä tavoin. Hän viittasi opetusviranomaisten selvityksiin (mm. opetusministeriön vuonna 1999 asettaman turvatyöryhmä ja opetusministeriön asettaman ns. oppilashuoltotyöryhmä sekä työryhmä, joka valmisti ehdotusta terveellisen ja turvallisen oppimisympäristön laatuvaatimuksista), joiden pohjalta opetusministeriö valmisti kevään 2002 aikana koulutuspoliittista selontekoa eduskunnalle. Toimenpideohjelma käsittäisi koulun käytettävissä olevat keinot ongelma-, onnettomuus- ja muissa kriisitilanteissa, kuten esim. väkivalta- ja koulukiusaamistapa-uksissa. Opetushallituksen selvityksen mukaan opetushallituksessa oli valmisteilla vuonna 1994 hyväksyttyjen opetussuunnitelman perusteiden uusiminen. Tarkoituksena oli sisällyttää opetussuunnitelman perusteisiin myös osio, jonka mukaan koulun tuli laatia toimenpideohjelma koulun terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi. OA piti erityisen tärkeänä sitä, että edellä tarkoitetun valmistelutyön tavoitteena oli toteuttaa perusopetuslain 29 §:ssä säädetty oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.

OA Paunion päätös 13.3.2002, dnro 544/4/01

VAMMAISTEN LASTEN OIKEUS PERUSOPETUKSEEN

OA Paunio katsoi, että perusopetuslain 17 §:n mukaan erityisopetukseen otetulle lapselle on laadittava henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Opetushallituksen antaman määräyskirjeen mukaan sen toteutumista on arvioitava säännöllisesti. Kyseessä olevan lapsen kohdalla suunnitelman toteutumista ei ollut selvityksen mukaan arvioitu sellaisen lukuvuoden aikana, jona hän oli vaihtanut mukautetun opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta yleisopetukseen ja odotti paikkaa toisen koulun erityisopetusluokkaan. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että opetuksen henkilökohtaisessa suunnittelussa olisi voitu ottaa paremmin huomioon moniammatillinen asiantuntemus ja opetuksen ja terveydenhuollon välinen yhteistyö perusopetuslain esitöiden ja opetushallituksen määräyksen mukaisesti.

OA Paunion päätös 12.12.2002, dnro 1812/4/00

OPINNÄYTETYÖHÖN SISÄLTYVÄN KEKSINNÖN PATENTOINTI JA TYÖN JULKISUUS

Kantelija arvosteli Teknillisen korkeakoulun (jäljempänä TKK) viivytystä hänen opiskelijapoikansa diplomityön hyväksymisessä. Opiskelija oli työskennellyt tutkimusapulaisena TKK:n sähkö- ja tietoliikennetekniikan osastolla Tekes-teknologiaohjelmaprojektissa. Kantelija ja hänen poikansa arvostelivat myös opinnäytetyöstä käytyjä sopimusneuvotteluja ja tutkimustyön ohjausta. Opiskelijaa oli kannustettu työn yhteydessä tekemänsä keksinnön hyödyntämisessä, mutta sittemmin korkeakoulu oli nostonut häntä vastaan kanteen vaatien keksintöön liittyvien oikeuksien luovuttamista. Kantelijat arvostelivat edelleen opiskelijan päättötyön ohjausta ja korkeakoulun käytäntöä tutkimustöiden ja niiden liiteaineistojen julkisuudesta.

AOA Rautio katsoi, että opiskelijan diplomi-insinöörin tutkinnon päättötyön käsittely oli pitkittynyt useista syistä johtuen. Käsittelyaikaan on vaikuttanut mm. se, että työtä ohjannut opettaja oli tehnyt työhön parannusehdotuksia. Tutkimustyön ohjaajan esteellisyyden välttämiseksi työn ohjaaja oli lisäksi myöhemmin vaihdettu. Myös ulkopuo-

lisen yrityksen toimenpiteet salassa pidettäväksi katsottujen tietojen suojaamiseksi ja opiskelijan oma toiminta tutkimustyönsä kaupalliseksi hyödyntämiseksi viivästyttivät työn hyväksymistä. AOA päätyi kuitenkin siihen, ettei opinnäytetyön käsittely TKK:ssa ollut viivästynyt aiheettomasti.

Oikeus keksintöön

Oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetun lain (656/67) 1 §:n 3 momentin mukaan yliopiston, korkeakoulun tai vastaavanlaisen tieteellisen opetuslaitoksen opettajaa ja tutkijaa ei tässä ominaisuudessaan ole pidettävä laissa tarkoitettuna työntekijänä. Tämä poikkeussäännös koskee vain yliopistojen varsinaisia opettajia ja tutkijoita, mutta ei avustavaa henkilökuntaa. Säännös ei sisällä kannanottoa tällaisessa opetuslaitoksessa tutkimustyötä tekevän opiskelijan asemasta.

AOA piti näytettynä, että asian osapuolilla ei ollut ollut selkeää käsitystä työsuhtekeksintölain soveltamisesta TKK:n eri henkilöryhmiin. TKK:n edustajat (tutkimustyön ohjaaja tai innovaatiokeskus) eivät olleet selvittäneet opiskelijalle, mitkä ovat korkeakoulun palkatun henkilökunnan tai opiskelijan oikeudet projektityön yhteydessä mahdollisesti tehtäviin keksintöihin. Vaikka TKK:n mukaan opiskelijalla korkeakoulun työntekijänä ei ilmeisesti ole ollut oikeutta saada projektissa tekemänsä keksintöä omiin nimiinsä, TKK:n innovaatiokeskus oli kuitenkin tarjonnut opiskelijalle oikeuksien siirtosopimusta.

AOA ei pitänyt hyvän hallinnon ja opiskelijoiden oikeusturvan kannalta hyväksyttävänä sitä, että kysymyksessä olevan kaltaiseen projektiin osallistuvalla opiskelijalla ei jo heti työn alkuvaiheessa selkeästi kerrota hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Tässä tapauksessa erityisesti opiskelija/tutkimusapulaisen asema Tekes-projektissa olisi edellyttänyt tällaista neuvontaa ja tarvittaessa nimenomaista oikeuksista sopimista. Myös opetusministeriö katsoi lausunnossaan, että TKK:n tulisi yleensäkin järjestää näistä asioista vastaaville virkamiehille tarvittavaa koulutusta. AOA saattoi tämän ohjaavaan käsityksensä TKK:lle vastaisen varalle huomioon otettavaksi.

AOA totesi kannanottonaan lisäksi, että korkeakouluisa tehtävien keksintöjen asianmukainen hyödyntäminen edellyttää, että oikeudet näihin keksintöihin määritellään lainsäädännössä selkeästi. Puheena oleva kanteluasia

osoittaa, että nykyinen lainsäädäntö on tulkinnanvarais-
ta ja riittämätöntä erityisesti silloin, kun tutkimuksessa on
mukana yliopistojen ulkopuolisia tahoja tai kun keksinnön
tehnyt opiskelija toimii useassa eri roolissa.

Yliopistokeksintöryhmä olikin 3.6.2002 esittänyt mie-
tinnössään, että säädettäisiin korkeakoulueksintölaki. Se
määritteli oikeudet korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin.
Lakiin otettaisiin selkeyttävät säännökset siitä, että keksijäl-
lä olisi oikeus tulla tunnustetuksi keksijänä ja että hänel-
lä olisi oikeus laatia keksintöä koskeva julkaisu. Eduskun-
nan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n
2 momenttiin viitaten AOA kiinnitti opetusministeriön huo-
miota korkeakoulueksintölain tai vastaavan sääntelyn tar-
peellisuuteen. Tämän pitkään vireillä olleen hankkeen to-
teutumista tulisi AOA:n mielestä kiirehtiä.

Opinnäytetyön julkisuus

AOA viittasi lisäksi siihen, että opinnäytetyö on vi-
ranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain
(621/1999) 24 §:n 21 kohdan mukaista poikkeusta lu-
kuun ottamatta julkinen asiakirja. TKK:n omaksuman pe-
riaatteen mukaan opinnäytetyön mahdollinen liikesalai-
suuksia sisältävä aineisto on jätettävä tausta-aineistoksi
ja itse opinnäytetyö laadittava siten, että se voidaan koko-
naisuudessaan julkaista. TKK oli tähän vedoten edellyttä-
nyt asiassa, että julkisesta opinnäytetyöstä poistettiin ul-
kopuolisen yrityksen liikesalaisuuksina pitämät kohdat.

Selvitysten mukaan eräät korkeakoulut, esimerkiksi Lap-
peenrannan teknillinen korkeakoulu ja Oulun yliopisto, tul-
kitsevat julkisuuslakia siten, että yliopistollisten opinnäy-
tetöiden julkisuutta koskeva pääsääntö on julkisuuslain
24 §:n 20 kohta, jonka mukaan asiakirjat, jotka sisältävät
tietoja yksityisestä liike- ja ammatillisaisuudesta, ovat sa-
lassa pidettäviä. Opetusministeriö on ilmoittanut yhtyvän-
sä TKK:n näkemykseen liikesalaisuuksien käsittelystä opin-
näytetöissä.

AOA:n mukaan TKK ei ollut menetellyt lainvastaisesti tai
ylittänyt korkeakoululle kuuluvaa harkintavaltaa vaati-
essaan liikesalaisuuksina pidettävien tietojen siirtämis-
tä opinnäytetyön tausta-aineistoon siten, että itse työ on
kokonaan julkinen. AOA piti TKK:n omaksumaa käytäntöä
opinnäytetöiden julkisuudesta myös perustuslain 12 §:n
sisältämän julkisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltu-
na. Julkisuus edistää opinnäytetöiden ja siten myös ope-
tuksen saattamista riittävän laajan tieteellisen ja muun
arvioinnin kohteeksi.

Koska oikeusministeriö seuraa viranomaisten toiminnan
julkisuudesta annetun lain täytäntöönpanoa, AOA lähet-
ti myös oikeusministeriölle jäljennöksen päätöksestään.
Jäljennökset AOA:n päätöksestä lähetettiin lisäksi tiedok-
si opetusministeriölle, julkisin varoin rahoitettua tutkimus-
ta ohjaavalle kauppa- ja teollisuusministeriölle ja Tutki-
museettiselle neuvottelukunnalle.

AOA Raution päätös 12.11.2002, dnro 2244/4/00

YLEISET KUNNALLISASIA

Yleiskatsaus

”Yleisiksi kunnallisasi-asiaksi” on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisen 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 kunnallisasi-asiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Kertomusvuonna asiaryhmän ratkaisijana on toiminut AOA *Rautio* 31.3.2002 saakka ja 1.4.2002 lähtien AOA *Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihteeri *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 kysymyk-

sistä 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. Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (HE 46/2001 vp.) ehdotettiin lakia tarkistettavaksi laista annetun selonteon yhteydessä ja sen jälkeen ilmenneiden muutostarpeiden johdosta. Hallituksen esitykseen annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 23/2001) johdosta valtuutetun puheoikeutta koskeva sääntely on otettu lain tasolle kuntalain 15a §:ään. Eduskunta hyväksyi muutosesityksen 7.12.2001 ja laki kuntalain muuttamisesta (81/2002) on tullut voimaan 1.3.2002.

Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintomenettelylakia. Kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi on kuitenkin esimerkiksi esteellisyttä koskeva sääntely erilltä 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 ratkaisuvallta. Eri-tyislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos kunnanhallitus jättää kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöön panematta ja kunnanvaltuusto pysyy edelleen päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä. Oikeusasiamiehen

harjoittama laillisuusvalvonta täydentää kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. Myös lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Kunnalliskanteluja on kertomusvuonna ratkaistu 130. Näistä 16 oli sellaisia, joissa oikeusasiamiehellä oli aiheita arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Kantelujen määrä on edelliseen vuoteen verrattuna noussut hieman (109 vuonna 2001).

AOA Rautio on ottanut kantaa kunnanhallituksen velvollisuuteen valvoa valtuuston päätöksen laillisuutta. Hän toteaa, että kun kunnanhallitus oli vasta 30.8.1999 päätöksessään todennut valtuuston 7.6.1999 tekemän lainanottoa koskevan päätöksen lainmukaisuuden ja sen, ettei päätöksen täytäntöönpanolle ollut estettä, kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja nostaesään lainan 16.6.1999 olivat toimineet ennenaikaisesti. Kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja olivat kuitenkin toimineet valtuuston heille myöntämän valtuutuksen nojalla. He olivat nostaneet lainan, jotta kunta oli voinut maksaa tilan myyjille näiden kauppahintasaattavan. Kunnanjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja olivat siten toimineet kunnan edun mukaisesti, jotta kunta ei joutuisi suorittamaan enempää viivästysseuraamuksia maksun myöhästymisen johdosta. Edellä lausutun perusteella ja ottaen huomioon, että kunnanvaltuusto oli kokouksessaan 26.6.2000 myöntänyt kunnan hallintoa ja taloutta hoitaneille tili- ja vastuuvapauden tilikaudelta 1.1.–31.12.1999, AOA katsoi, että asiassa ei ilmenyt aihetta epäillä sellaista lainvastaista tai velvollisuuden vastaista menettelyä, että asia antaisi hänelle aihetta enempiin toimenpiteisiin. Hän kiinnitti kuitenkin kunnanhallituksen huomiota siihen, että kunnanhallitus kuntalain mukaan vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta ja päätösten laillisuuden valvonnasta (dnro 1240/4/00).

Useat kantelut koskevat asioita, jotka sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat jo ratkaisseet. Niissä arvostellaan paitsi alkuperäistä hallintopäätöstä myös kaikkia niitä valitusasteita, joissa asiaa on käsitelty. Oikeusasiamies ei laillisuusvalvontansa puitteissa voi puuttua asioihin, jotka kuuluvat perustuslaissa turvattun kunnallisen itsehallinnon piiriin. Kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden poliittisen vastuun valtuutetut vaaleissa. Oikeusasiamies ei myöskään voi ottaa kantaa riippumattomien tuomio-

istuinten päätöksiin. Lainvoimaisiin päätöksiin voi hakea muutosta vain ylimääräisillä muutoksenhakuineilla.

AOA Jääskeläinen on vastannut kunnanvaltuutetuille, jotka ovat kokeneet kunnanvaltuuston puheenjohtajan rajoittaneen heidän puheoikeuttaan perusteettomasti (dnrot 728/4/01 ja 1794/4/01). Edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 23/2001) on katsottu, että edustuksellisen kansanvallan toimivuuden tärkeäksi edellytykseksi kuntatasolla saattaa joissakin tapauksissa muodostua, että valtuutettujen puheoikeuteen voidaan puuttua rajoittavasti. Kuntalain uuteen 15a §:ään on otettu lain tasolle säännöksiä joista aiemmin sisältyi määräyksiä valtuuston työjärjestykseen. Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä on ilmaistu vaatimus asiassa pysymisestä ja puheenjohtajan oikeudesta puuttua tähän.

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 muissa viranomaisissa vireillä oleviin asioihin. AOA Jääskeläinen kiinnitti kunnan laitoksen huomiota siihen, että laitoksen käsiteltäväksi vuonna 1994 saatettuun palkkausta koskevaan vaatimukseen, johon annettiin päätös vasta 3.10.2000, olisi tullut antaa kohtuullisessa ajassa vastaus (dnro 2905/4/00).

Oikeusasiamiehen keskeinen panos kunnallisasioissa lieenee viime vuosina ollut siinä, että kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perusoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista velvoitteista. Lukumääräisesti useimmin on ollut kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta kuntatasolla.

Julkisuusperiaatteen ja hyvän tiedonhallintatavan sekä kuntalain tiedottamisvelvollisuuden toteuttaminen on aiheuttanut ongelmia. Kunnallisvalitus on voinut viivästyttää hankkeita tai muuten aiheuttaa kunnalle kuluja. Asian tultua lainvoimaisesti ratkaisuksi asiasta on tiedotettu kuntalaisille. Oikeusasiamies on joutunut arvioimaan näissä tilanteissa kunnan tiedottamisen tasapuolisuutta ja asiallisuutta. Vaikka valituksesta aiheutuneiden kulujen tiedottamisella ei kunnan selvityksen mukaan haluttu rajoittaa kantelijan valitusoikeutta, vaan syynä oli ollut valituksen taloudellinen merkittävyys, AOA Rautio piti kunnan kuntatiedotteessa esitettyä asian yksipuolista tiedottamista ongelmallisena. Arvosteltu henkilö ei pystynyt tuomaan

asiassa esiin omia näkökantojaan samoin kuin muis-
sa tiedotusvälineissä käytävässä keskustelussa. Tällainen
tiedottaminen oli hallintotoiminnan asiallisuusvaatimuk-
sen ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta
kritiikille altis. Tämän vuoksi AOA kiinnitti kunnanhallituk-
sen huomiota siihen, että myös kunnan tiedotustoimin-
nassa tulee noudattaa edellä todettuja periaatteita (dnro
2080/4/00).

Toisaalta eräässä kanteluasiassa oli kysymys siitä, että ak-
tiivisen kuntalaisen kunnallisvalitukset olivat aiheuttaneet
kaupungille sen käsityksen mukaan valituksiin annettu-
jen lukuisten selvitysten ja lausuntojen laadinnan joh-
dosta kustannuksia, joita kaupunki esittämillään perus-
teilla vaati korvattavaksi hallinto-oikeudessa. Asiassa oli
AOA Raution vastauksen mukaan kysymys tuomioistuimel-
le tehdyn vaatimuksen perustelemisesta eikä loukkaa-
vien tai herjaavien lausuntojen antamisesta. Myöskään
näiden valitusten käsittelystä ja ratkaisuista tiedottami-
sessa julkisissa tiedotusvälineissä ei ollut todettavissa vir-
heellisiä tai olennaisesti puutteellisia tietoja. Kysymys oli
kuntalaisen ja kaupungin välisestä julkisuudessa tapah-
tuneesta keskustelusta eikä asiassa siten ollut AOA:n mie-
lestä menetelty lain tai hyvän hallintotavan vastaisesti
(dnro 1406/4/00).

Oikeusasiamies on ottanut kantaa myös kunnan tiedot-
tamiseen kotisivuillaan internetissä. AOA Rautio totesi
vastauksessaan, että kunnan tapa merkitä kotisivulleen
kunnanhallituksen pöytäkirjojen joihinkin asiakohtiin to-
teamus, että asia ei ole julkinen, ilman selitystä siitä, mi-
tä asia on koskenut, saattoi olla tiedottamisen avoimuus-
den ja hyvän tiedonhallintatavan kannalta ongelmallinen.
Kysymys oli kuitenkin osaltaan kunnan tiedotustoiminnas-
ta, jolla toteutetaan julkisuusperiaatetta. Vaikka tiedotta-
minen sinänsä on julkisuuslain ja kuntalain asettamissa
rajoissa kunnan velvollisuus, tiedotustoiminnan laajuus
ja tavat ovat pitkälti kunnan omassa harkinnassa. Kun
kantelijalle oli kerrottu kunnasta, mitä asioita nämä verk-
koon toimittettujen pöytäkirjojen ei-julkiseksi merkityt asia-
kohdat olivat, AOA katsoi, ettei kunta ollut verkkotiedotus-
toiminnassa ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä
väärin tai menetellyt lainvastaisesti (dnro 196/4/02).

AOA Jääskeläinen on vastauksessaan ottanut kantaa sii-
hen, että kunnan toimielimet eivät ilmoita niiden päätök-
sistä tehtyjen kunnallisvalitusten maksullisuudesta hal-
linto-oikeudessa. Oikeusministeriön asiaan antaman
lausunnon mukaan kaikki hallinto-oikeudet kuitenkin il-
moittavat ratkaisujensa yhteydessä korkeimman hallinto-
oikeuden perimästä oikeudenkäyntimaksusta. Sen sijaan
hallintopäätösten yhteydessä ei oikeusministeriön tietojen
mukaan useinkaan tiedoteta hallinto-oikeuden perimästä
oikeudenkäyntimaksusta. AOA yhtyi oikeusministeriön kä-
sitykseen, jonka mukaan on tarkoituksenmukaista ja hy-
vään hallintoon kuuluvaa, että oikeudenkäyntimaksusta
tiedotetaan etukäteen asiakkaille. Luontevaa olisi ilmoit-
taa asiasta valitusosoituksen yhteydessä. Koska kanteli-
jan kirjoituksessa esitetty ongelma oli yleinen, AOA katsoi
asianmukaiseksi saattaa käsityksensä hallinto-oikeuden
perimästä oikeudenkäyntimaksusta tiedottamisesta Suo-
men Kuntaliiton tietoon.

AOA Jääskeläisen esityksen johdosta Kuntaliitto laati kun-
nille yleiskirjeen 17/80/2002, jossa se suosittelee, että mai-
ninta hallinto-oikeuden perimästä oikeudenkäyntimaksus-
ta sisällytetään valitusosoitukseen (dnro 2223/4/01).

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Kuntien itsehallintoon kuuluu kuntalaisten oikeus osallis-
tua ja vaikuttaa itseään ja lähipiiriään koskevien asioiden
käsittelyyn. Kun uusi julkisuuslainsäädäntö lisää kunnan
viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julki-
suusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidos-
sa, laillisuusvalvonnassa korostunevat tulevaisuudessakin
kunnallishallinnon avoimuus myös keskeneräisten asioi-
den valmisteluvaiheista sekä kuntalaisten mahdollisuus
osallistua ja vaikuttaa kuntansa hallintoon. Myös kunti-
en varallisuuden ja talouden hoitaminen kiinnostaa ene-
nevässä määrin kuntalaisia samoin kuin kunnan hankin-
tojen asianmukaisuus. Laillisuusvalvonnan keskeisenä
tavoitteena tulee olemaan kuntien ja kuntalaisten yhden-
vertaisuuden sekä kunnallisen demokratian edistäminen.

Ratkaisuja

KUNNANHALLITUKSEN PÄÄTÖKSESTÄ TIEDOTTAMINEN JA OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETTU SELVITYS

Ilta-Sanomissa 3.9.1999 julkaistussa artikkelissa kerrottiin, että Suomenjoen kaupungin kaupunginkirjastossa esillä olevan kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteenä oli luettelo ihmisistä, joilta kaupunki ei ollut onnistunut perimään saataviaan. Maksamatta jättäneiden listasta ilmeni velallisen nimen lisäksi taloudellisia tietoja, kuten velkajärjestelyssä olo, varattomuus tai se, ettei maksua ollut suostuttu maksamaan. Myös kuolleet velalliset ja kuolinpesät olivat listalla ja kuolinpesien taloudellinen tila oli mainittu. Tyypilliset saatavat olivat päivähoito-, vuokra- ja jätehuoltomaksuja. Listalla oli tietoja myös sosiaalihuollon asiakkaita. Nämä velat olivat vähävaraisten henkilöiden maksamattomia kotipalvelu- ja työkeskusmaksuja.

Artikkelissa kerrotun perusteella eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jonkka otti kaupunginhallituksen menettelyn omana aloitteena tutkittavaksi.

Entisen kunnanjohtajan kantelukirjoituksessa todettiin, että kaupunginhallitus oli eduskunnan oikeusasiamiehelle 20.9.1999 päivätyssä selvityksessään antanut perättömiä tietoja oikeusasiamiehen omana aloitteena tutkittavakseen ottamassa asiassa. Kaupunginhallituksen selvityksessä todettiin virheellisesti, että kaupunginhallituksen kokouksesta 19.7.1999 laadittu pöytäkirja liitteineen olisi haettu pois kirjastosta 3.9.1999 ennen kirjaston avautumista yleisölle. Todellisuudessa pöytäkirja liitteineen haettiin pois kirjastosta vasta, kun kirjasto oli ollut avoinna yleisölle lähes tunnin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja kuuli kaupungin kaupunginjohtajaa, kaupunginsihteeriä, toimistonhoitajaa, kirjastotoimenhoitajaa ja kirjastovirkailijaa.

AOA Rautio totesi kannanottonaan, että kaupunginhallituksen 19.7.1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjan liite 29 oli koskenut perimättä jääneiden kotipalvelulaskujen ja yhden laskun kohdalla työkeskuslaskun poistamista kunnan saatavista. Saatavia oli peritty ja ne olivat palautuneet ulosotosta palvelun saajan tai kuolinpesän varat-

tomuuden perusteella. Sosiaalilautakunta oli käsitellyt kokouksessaan asian ei-julkisena.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteen 30 mukaiset saatavat olivat koskeneet eri hallintokuntia, kuten rakennustointia, palo- ja pelastustointia sekä ympäristölautakunnan ja nuoriso- ja liikuntalautakunnan toimialaa. Osa saatavista oli kuitenkin koskenut kesäleirimaksuja ja päivähoitomaksuja. Saatavien poistaminen tileistä oli perustunut niiden perintäyrytyksiin ja ulosotosta palautumiseen velallisen varattomuuden johdosta.

Pöytäkirjan liitteen 29 mukaiset tiedot koskivat henkilöitä, jotka olivat tai olivat olleet sosiaalihuollon asiakkaina. Liitteestä ei tarkemmin ilmennyt, millaisiin kotipalvelutoimiin tai työkeskusapuun laskut olivat perustuneet. Tapah- tumahetkellä voimassa olleen eräitä poikkeuksia yleisen asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla nämä tiedot olivat olleet salassa pidettäviä, jos niiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi asianomaisen vastaista toimintaa, toimeentulomahdollisuutta tai yhteiskuntaan sopeutumista. Kyseiset tiedot olivat olleet kotipalvelun asiakkuutta koskevia tietoja, jotka ainakin tässä asiayhteydessä ulosottoa ja varattomuutta koskevien merkintöjen kanssa olivat AOA:n käsityksen mukaan olleet salassa pidettäviä tietoja. Missään tapauksessa nämä tiedot eivät olleet sellaisia, että niiden julkistaminen ja esille paneminen olisi ollut asianmukaista. Myös voimassa olevan julkisuuslainsäädännön hyvään tiedonhallintatapaan kuului, ettei viranomaisen haltuun luovutettuja arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja anneta sivullisten käyttöön tai tietoon.

Myös liitteessä 30 mainituista saatavista osa oli kunnan tarjoamista sosiaalipalveluista veloittamia maksuja, joita asiakkaan maksukyvyttömyyden perusteella ei ollut saatu perityksi. Tällaisia olivat esimerkiksi päivähoitomaksut. Tällaisten tietojen julkaisemisella ei AOA:n näkemyksen mukaan voisi olla edellä mainitun kaltaisia kielteisiä vaikutuksia asiakkaan tulevaisuuteen eikä niitä myöskään voinut pitää sosiaalihuoltolain 57 §:n tarkoittamina perheen salaisuuksina.

Liitteessä 30 julkaistut tiedot olivat joka tapauksessa sisältäneet tietoja asianomaisten taloudellisesta asemasta. Nimettyjä velallisia koskevien saatavien poistamisen perusteena oli toteamus saatavan palautumisesta ulosotosta varattomuuden perusteella. Osassa saatavista perus-

teena poistamiselle oli mainittu velallisen konkurssi tai velkasaneeraus (oikeammin velkajärjestely) tai vain toteutus, että saatavaa ei saatu enää perityksi.

Tapahtumahetkellä voimassa olleen eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä olivat asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisten virkatoimissaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Toisaalta ulosottolain mukaan *ulosottotoimituksista laaditut pöytäkirjat ja ulosottomiehen päätökset* olivat julkisia. Hallituksen esityksessä laiksi ulosottolain muuttamisesta (145/1996 vp.) todettiin tältä osin, että täytäntöönpanon julkisen kontrolloitavuuden kannalta on välttämätöntä, että toimituksista laaditut pöytäkirjat ja ulosottomiehen päätökset ovat julkisia.

Vaikka tiedot ulosottotoimituksen pöytäkirjasta ja ulosottomiehen päätöksistä oli säädetty julkisiksi, ulosottoasiakirjojen julkisuus oli puheena olevassa lainkohdassa nimenomainen poikkeus pääsäännöstä, jolla suojataan yksityisyyttä. Poikkeussäännöstä pitäisi yleisten tulkintaoppien mukaan tulkita ahtaasti. Hallituksen esityksessä julkisuutta oli perusteltu ulosottoon liittyvillä oikeusturvasyillä ja ulosottoasiain julkisella kontrolloitavuudella.

Pöytäkirjan liitteessä 30 mainitun kaltaiset henkilön taloudellista asemaa kokonaisuutena kuvaavat tiedot oli AOA:n näkemyksen mukaan aikaisemman lain aikana tarkoitettu salassa pidettäväksi tällaisissa yhteyksissä. Joka tapauksessa niiden julkistaminen kunnanhallituksen pöytäkirjojen yhteydessä osana kunnan tiedottamista antoi aiheita arvosteluun.

Kaupunginhallitus oli vedonnut kuntalain 29 §:n asettamaan tiedottamisvelvollisuuteen. Mainittu säännös kunnan tiedottamisesta toteutti osaltaan hallinnon julkisuusperiaatetta. Hallinnon julkisuusperiaate oli johdettavissa kahdesta perusoikeudesta; oikeudesta tietoon ja oikeudesta hyvään hallintoon. Riittävän julkisuuden takaaminen oli edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus oli myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin edellytys. Yksityiselämän suojan lähtökohtana oli, että yksilöllä oli oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten

tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän suojaa koskeva perustuslain säännös sisälsi myös erityisen tietosuojaa koskevan määräyksen, jonka mukaan henkilön tietosuojasta säädetään lailla. Säännös viittasi tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

AOA:n käsityksen mukaan, kun otettiin huomioon edellä mainittujen perusoikeuksia koskevien säännösten tarkoitus ja perusteet, kysymyksessä olevassa tilanteessa yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus oli hallinnon julkisuusperiaatetta turvaavaa perusoikeutta painavampi. Tässä tapauksessa ei ollut ulosottolain mukaisia perusteita julkaista näitä tietoja ulosotossa havaitusta varattomuudesta. Kunnan tiedotustoimintaan ei siten voitu mainitut perusoikeussäännökset, julkisuuslainsäädännön ja kuntalain säännökset huomioon ottaen katsoa kuuluvan kunnan velkojan ominaisuudessa kuntalaistensa taloudellisesta asemasta ja henkilökohtaisista oloista saamien tietojen julkaiseminen ja näytteille paneminen. Varattomuutta koskevat tiedot olivat myös siinä määrin arkaluonteisia, että hyvä tiedonhallintatapa edellytti, ettei niitä tällaisessa yhteydessä anneta sivullisten käyttöön tai tietoon. Kunnanhallituksen ei siis olisi tullut julkaista kysymyksessä olevia yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Edellä lausutuilla perusteilla AOA katsoi, että kaupunginhallitus oli julkaisemalla mainitut tiedot kaupunginhallituksen pöytäkirjan liitteissä menetellyt tapahtumien aikana voimassa olleiden asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten vastaisesti. Menettely ei hänen käsityksensä mukaan ollut myöskään voimassa olevassa julkisuuslainsäädännössä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan mukaista.

Kaupunginhallitus oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 20.9.1999 antamassaan selvityksessä jättänyt kertomatta, että kaupunginhallituksen pöytäkirja liitteineen oli ollut kaupunginkirjastossa ja sivukirjastossa nähtävillä 20.8.1999 lähtien. Pöytäkirja liitteineen oli ollut nähtävillä myös kaupungin hallintotoimistossa 17.8.1999 lähtien. Selvityksessä oli lisäksi todettu, että kuntalaisille tiedotettavista ja kirjastoon nähtäville toimitetuista asiakirjoista oli poistettu *ennen kirjastoon toimittamista* sellaiset asiakirjat ja liitteet, joilla olisi rikottu asiakirjasalaisuutta. Toisaalta oli todettu, että lehtiartikkelin julkitulon jälkeen ”poistimme po. päätöksen kirjaston pöytäkirjajäljennöksestä

samana päivänä 3.9.1999 ennen kirjaston avaamista”.

Kaupunginhallituksen selvityksessä oli AOA:n mielestä annettu puutteellista ja jopa harhaanjohtavaa tietoa. Asian kokonaisarvioinnin kannalta ei ollut merkitystä sillä, mihin aikaan 3.9.1999 Ilta-Sanomien artikkelin julkitulon jälkeen pöytäkirjan liitteet oli poistettu kirjastoista, kun ne olivat olleet siellä nähtävillä jo 20.8.1999. Asiaa ei muutanut muuksi se, että eräs kantelija oli väittänyt virheelliseksi myös 3.9.1999 tapahtuneesta pöytäkirjan liitteiden poistamisajankohdasta annettuja tietoja. Oikeusasiamiehen selvityspyyntö koski tietojen julkistamista kokonaisuudessaan eikä vain tapahtumia 3.9.1999.

Sen johdosta, että kaupunginhallitus oli antanut selvityksessään puutteellista ja jopa harhaanjohtavaa tietoa, AOA kiinnitti Suonenjoen kaupunginhallituksen huomiota siihen, että selvityksissä laillisuusvalvojalle annettujen tietojen tulee olla oikeita ja selvitetävän ongelman kannalta riittävän kattavia.

AOA Raution päätös 9.10.2002, dnrot 1835/2/99 ja 2200/4/99

TIEDOTTAMINEN KUNNANHALLITUKSEN PÖYTÄKIRJAN LIITTEENÄ OLLEESTA NIMETTÖMÄSTÄ KIRJOITUKSESTA

AOA Jääskeläinen katsoi päätöksessään, että kun Sodankylän kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteenä oli vuonna 1994 laadittu nimetön kunnan päättäjille osoitettu kirjoitus, jossa kuvattiin kunnallisen viranhaltijan yksityiselämää tämän vapaa-aikana, kirjoituksessa saattoi olla tietoja seikoista, jotka olivat julkisuuslaissa tarkoitettuja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvia elintapoja koskevia ja siten salassa pidettäviä tietoja. Kirjoituksella ei ollut todettavissa asiayhteyttä käsiteltävänä olleeseen viranhaltijan viranhoidon vuonna 2000 koskevaan asiaan.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, että hyvä tiedonhallintatapa olisi edellyttänyt, ettei kirjoitusta olisi annettu sivullisten käyttöön tai tietoon kunnanhallituksen tiedotustoiminnan yhteydessä.

AOA Jääskeläisen päätös 28.11.2002, dnro 941/4/01

KUNNANHALLITUKSEN KOKOUPÖYTÄKIRJOJEN SISÄLTÖ JA VALTUUTETUN TIEDONSAANTIOIKEUS

Liperin kunnanvaltuusto oli päättänyt yksimielisesti antaa takauksen osakeyhtiön 10 miljoonan markan määräiselle lainalle. Kunnanhallitus vastasi päätöksen täytäntöönpanosta.

Saadun selvityksen mukaan kunnanhallituksessa oli sovittu, että rahojen vapauttaminen edellytti sekä kunnanjohtajan että kamreerin määräystä pankille. Kunnanhallitus antoi ohjeet mainituille virkamiehille, milloin rahaa voi vapauttaa. Kunnanhallitus oli valinnut myös toimikunnan, strategiatyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella niin sanottuja suuria linjauksia. Toimikunta toimi takausasiassa aktiivisesti.

Takausasiassa oli ollut kysymys taloudellisesti merkittävästä kunnanvaltuuston hyväksymästä elinkeinotoiminnan tukitoimenpiteestä, jonka täytäntöönpanosta oli vastannut kunnanhallitus. Toimikunnan kokouksista pidetyn muistion ja kunnanhallituksen kokouksista laadittujen pöytäkirjojen merkintöjen perusteella kysymyksessä olevasta asiasta kunnanhallituksessa tehtyjä päätösesityksiä ja päätöksiä ei kuitenkaan ollut kirjattu kuntalain eikä kunnan hallintosäännön määräysten edellyttämällä tavalla. Kunnanhallituksen kokouksista laadituissa pöytäkirjoissa takauksen vapauttamisesta päättäminen oli todettu vain merkinnöin, että selvitys oli saatu tiedoksi ja hyväksytty. Osassa kunnanhallituksen kokouksista laadittuihin pöytäkirjoihin asian käsittelystä tai päätöksistä ei ollut tehty lainkaan merkintää. Kunnanhallituksen pöytäkirjat eivät siten vastanneet asian käsittelyä kunnanhallituksessa.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, että kunnanhallituksen pöytäkirjojen merkinnät eivät takausasian täytäntöönpanon osalta täyttäneet niille kuntalaissa ja kunnan hallintosäännössä asetettuja perustehtäviä, joita olivat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeiden toteuttaminen. Tämän vuoksi AOA antoi kunnanhallitukselle huomautuksen siitä, että asiaa koskevien päätösten kirjaaminen oli ollut olennaisesti puutteellista ja siten lainvastaista.

Kunnanvaltuutettu oli vaatinut valokopioita toimikunnan kokouksista laaditusta muistiosta ja muista asiakirjoista, joiden tutkimisella hänen käsityksensä mukaan olisi voinut olla merkitystä päätettäessä vastuuvapauden myöntämisestä valtuustossa. Ennen vastuuvapauden päättämistä toimikunnan muistio oli esitetty valtuutetuille ja asiasta oli muutoinkin tiedotettu heille järjestetyissä epävirallisissa iltakouluissa.

Kunnanjohtaja ei ollut antanut valtuutetulle valokopioita hänen pyytämistään asiakirjoista, vaan valtuutetulle oli varattu tilaisuus saada asiakirjat nähtäväkseen. Kunnanjohtaja oli perustellut kieltäytymistään sillä, että asiakirjat eivät olleet julkisia ja että toimikunnan muistio oli elinkeinoasiamiehen laatima ja tämän hallussa ollut epävirallinen tapahtumapäiväkirja. Myöhemmin valtuutetulle oli annettu asiakirjoista jäljennökset.

Edellä todetun perusteella AOA katsoi, ettei asia tältä osin antanut hänelle laillisuusvalvontansa puitteissa aiheutta muuhun kuin, että hän kiinnitti Liperin kunnanjohtajan huomiota siihen, että kun asiakirjapyyntöön ei suostuta, samalla tulee antaa tieto siitä, että asian voi saattaa päätösvaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

AOA Jääskeläisen päätös 14.11.2002, dnro 341/4/01

KUNNAN ATK-HANKINTOJA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO

Loimaan kunnan atk-hankintoja oli tehty ilman toimielimen tai viranhaltijan päätösassakirjaa vuonna 1998 2,6 miljoonalla markalla ja vuonna 2001 tilintarkastajan lausunnon mukaan noin 1,3 miljoonalla markalla noudattamatta valtuuston budjettivaltaa ja määrärahojen sitouvuutta.

AOA Jääskeläinen katsoi, että kunnassa noudatettu menettely atk-hankinnoissa oli ollut kuntalain sekä kunnan oman hallintosäännön vastainen. Kun hankintoja oli tehty ilman toimielimen tai viranhaltijan päätösassakirjaa, hankintoja koskevassa päätöksenteossa oli laiminlyöty tiedon säilytys, tiedon siirto ja oikeussuojan valvonnan tehtävät. Tämän vuoksi kunnanhallitus kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta vastuussa olevana toimielimenä oli laiminlyönyt velvollisuutensa, kun se ei ollut puuttunut kunnas-

sa atk-hankinnoissa noudatettuun lain ja hallintosäännön vastaiseen menettelyyn.

AOA saattoi käsityksensä kunnassa noudatetun menettelyn virheellisyydestä Loimaan kunnanhallituksen tietoon.

AOA Jääskeläisen päätös 21.11.2002, dnro 720/4/01

KOPIOINTIKUSTANNUSTEN PERIMINEN KUNNAN ASIAKIRJOISTA

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä muun ohella ottamaan kantaa kantelijan tilaamista kunnan asiakirjoista perittyihin kopiointikustannuksiin 10 mk sivulta.

Kustavin kunnan oikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan kantelijalta perityt asiakirjojen kopiointikustannukset perustuivat kunnanvaltuuston hyväksymään maksutaksaan. Kunnanvaltuuston 21.4.1986 tekemän päätöksen mukaan kysymyksessä oli kunnallislain 148 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakirjoista perittävien lunastusten ja lähetysmaksujen määrääminen Kunnallisliiton suositteleman taksan mukaisesti. Päätöksen liitteenä oli ollut Kunnallisliiton yleiskirjeen suositus. Sen mukaan Kunnallisliitto oli mm. suositellut, että kunnallisten viranomaisten antamista asiakirjoista perittäisiin lunastusta kunnalle ja kuntainliitolle ja lähetysmaksua kunnalle seuraavasti:

Pöytäkirjanote ja asiakirjan jäljennös ensimmäiseltä sivulta 12 mk ja kultakin seuraavalta alkavalta sivulta 10 mk.

Suosituksen mukaan jäljennöksestä suoritettavaan lunastukseen sisältyy maksu jäljennöksen oikeaksi todistamisesta.

Posti- ja lähetysmaksua ei peritä, jos asiakirjasta ei peritä lunastusta.

AOA Rautio katsoi, että kunta oli voinut itsehallintoonsa perustuvan harkintavallan nojalla päättää kunnan viranomaisen toimituskirjoista perittävistä lunastuksista ja asiakirjojen lähettämisestä perittävistä maksuista. Asiakirjan antamisesta aiheutuviin kustannuksiin voitiin kopiointin ja oikeaksi todistamisen lisäksi lukea esimerkiksi asiakirjan hakemisesta, palautuksesta ja luovutuksesta ai-

heutuneet tavanomaiset kustannukset. Koska laissa ei ollut säädetty eikä määrätty maksun määräämisen perusteita, kunnallislain voimassaoloaikana kunnanvaltuuston tekemä päätös on sinänsä laillinen.

Julkisuus- ja avoimuusperiaate edellyttivät kuitenkin AOA Raution mielestä sitä, että asiakirjojen jäljennös- ja lunastusmaksuja ei kunnan itsehallintoon kuuluvan harkintavallankaan puitteissa voida määrätä palvelun tuottamisesta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä keskimääräisiä kustannuksia suuremmiksi.

Kunnan asiakirjoja annettaessa ja mahdollista lunastusta, lähettämismaksua tai valokopiomaksua määrättäessä tuli lisäksi kiinnittää huomiota siihen, oliko kysymyksessä toimituskirja, jolla viranomaisen päätös annetaan tiedoksi, pöytäkirjanote vai valokopio ja määrätä maksu kunnallisen taksapäätöksen mukaisesti oikein asiakirjan laadun mukaan.

Asiassa saadusta selvityksestä ei ilmennyt, milloin kantelijalle annetut asiakirjat olivat olleet toimituskirjoja, joilla viranomaisen päätös oli annettu asianomaiselle tiedoksi, milloin taas pöytäkirjanotteita tai yksittäisiä valokopioita. Selvityksestä eivät myöskään ilmenneet kantelijalle toimitetuista asiakirjoista perityt kustannukset. AOA:n käsityksen mukaan kunnanvaltuuston taksapäätöksen mukaisesti 10 markkaa sivulta peritty maksu oli mainittu periaatteet huomioon ottaen korkea, jos sitä peritään oikeaksi todistamattomista valokopioista ja jollei se sisällä todistus- tai lähetyskuluja. AOA saattoi käsityksensä lunastus- ja kopiomaksun korkeudesta kunnan tietoon.

Jäljennöksistä perittäviä maksuja määrättäessä tuli lisäksi ottaa huomioon se, että saman asiakirjan kopioinnin aiheuttamat etsintä- ym. työkustannukset eivät useita sivuja kopioitaessa ole yhtä suuret kuin vain yhtä sivua koskevassa jäljennöksessä.

AOA Raution päätös 11.6.2002, dnrot 2231 ja 2488/4/99, 238, 373, 577, 1100, 1246, 1460, 1511 ja 2168/4/00

KIRJALLISEN KEHOTUKSEN SISÄLTÖ PYSÄKÖINTIVIRHEMAKSUASIASSA

Oulun kaupungin pysäköinnintarkastaja oli merkinnyt hänelle jäävään tarkastuskorttiin auton olleen suojatien kohdalla. Tämä seikka, jota sekä pysäköinnintarkastaja että pysäköinninvalvoja vastalauseeseen antamassaan päätöksessä olivat pitäneet oikeudellisesti relevanttina, olisi kuitenkin voitu merkitä lomakkeen kohtaan, jossa oli tilaa lisämerkinnöille ja jossa se olisi jäljentyntä autoilijan kappaleeseen.

AOA Rautio katsoi, että vaikka pysäköintivirhemaksukehotuksen perusteluille ei laissa ja asetuksessa ole asetettu ankaria vaatimuksia, tulisi kaikki ratkaisun kannalta relevantit seikat mahdollisuuksien mukaan kirjata maksukehotukseen/tarkastuskorttiin siten, että maksukehotuksen saaja saa niistä tiedon välittömästi.

AOA Raution päätös 23.1.2002, dnro 1325/4/00

TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Yleiskatsaus

Tässä jaksossa käsitellään työvoimahallintoa, työttömyysturvaa, työsuojelua ja siviilipalvelusta koskevaa laillisuusvalvontaa. Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvasta työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevis-
sa asioissa on siis kysymys keskeisesti tämän perusoikeu-
den toteutumisesta.

Tästä asiaryhmästä työttömyysturva on osa sosiaaliva-
kuutusta. Sosiaalivakuutukseen liittyviä muita kuin työttö-
myysturvaa koskevia kanteluita käsitellään s. 134.

Kertomusvuoden aikana tämän asiaryhmän asiat ovat
kuuluneet OA *Paunio* ja 1.4.2002 alkaen osittain myös
AOA *Rautio* käsiteltäviin. AOA *Jääskeläinen* on ratkaissut
siviilipalvelusasioita 1.4.2002 alkaen. Asioiden valmiste-
lusta on vastannut pääosin oikeusasiamiehensihteeri
Kari Muukkonen.

KESKEISIÄ LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Tämän asiaryhmän asioissa tapahtui kertomusvuonna
eräitä lainsäädännöllisiä uudistuksia, joilla tulee olemaan
merkitystä myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Kertomusvuonna hyväksytyllä työttömyysturvalailla (1290/
2002) uudistettiin työttömyysturvaa koskeva lainsäädän-
tö. Uusi työttömyysturvalaki tuli voimaan 1.1.2003. Työt-
tömyysturvajärjestelmään tehtiin useita muutoksia, joilla
työttömyysturvaa kehitettiin työssä jatkamista ja työllisty-
mistä tukevaan suuntaan. Uudistusten myötä työttömyys-
turvalainsäädäntö muuttui myös aikaisempaa yhtenäi-
semmäksi ja selkeämmäksi, kun työttömyyden aikaista
toimentuloturvaa koskevat säännökset koottiin yhteen la-
kiin eli työttömyysturvalakiin.

Eduskunta hyväksyi kertomusvuonna myös lain julkisesta
työvoimapalvelusta (1295/2002), joka sekin tuli voimaan
vuoden 2003 alusta. Tällä lailla uudistettiin työvoimavi-

ranomaisten järjestämiä tai hankkimia palveluja sekä nii-
hin liittyviä tukia, avustuksia ja etuuksia koskeva aiempi
lainsäädäntö. Laissa korostetaan asiakkaan palvelutarvet-
ta ja avoimien työmarkkinoiden ensisijaisuutta
työvoimatoimiston palveluissa.

Eduskunta hyväksyi kertomusvuonna myös työturval-
lisuuslain (738/2002), joka niin ikään tuli voimaan
1.1.2003. Uudella lailla korvattiin vuonna 1958 annettu
työturvallisuuslaki. Laissa on otettu huomioon mm. Euroo-
pan yhteisön työsuojelua koskevat direktiivit siten, että nii-
den vaatimukset tulevat täytetyiksi.

LAILLISUUSVALVONNASTA TÄSSÄ ASIARYHMÄSSÄ

Kertomusvuonna ratkaistiin n. 90 sellaista kantelua, jois-
sa oli kysymys ensisijaisesti näistä asioista. Useimmat
kanteluista koskivat aikaisempien vuosien tapaan oikeut-
ta työttömyyden aikaisiin etuuksiin, kuten oikeutta työttö-
myyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Kantelut koskivat
asioiden käsittelyä niin Kansaneläkelaitoksessa, työttö-
myyskassoissa, työttömyysturvalautakunnassa kuin vakuu-
tusoikeudessa. Joissakin kanteluissa oli kysymys kanteli-
jan oikeudesta erorahaan.

Kantelijat olivat etupäässä tyytymättömiä etuusasiois-
sa annettuihin ratkaisuihin. Niiden sisältöön oikeusasia-
miehellä ei ole kuitenkaan yleensä mahdollisuutta puut-
tua. Oikeusasiamies ei voi määrätä, miten viranomaisen
on ratkaistava sen käsiteltäväksi saatettu asia eikä vaikut-
taa vireillä olevan asian ratkaisuun. Oikeusasiamies ei va-
kiintuneen käytännön mukaisesti puutu asioihin, joissa
muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muu-
tosta. Monissa ratkaisuissa joudutaankin toteamaan nä-
mä tosiasiat.

Työttömyysturvaan liittyviä kysymyksiä

Kantelut koskivat kuitenkin myös menettelyyn liittyviä seikoja.

Kysymykset asiakaspalvelun väitetyistä puutteista ja asioiden pitkistä käsittelyajoista toistuivat myös kertomusvuonna. Käsittelyaikojen joutuisuudella onkin erityistä merkitystä niissä tapauksissa, joissa on kyse ihmisten perustoimeentulon turvasta. Kantelussa (dnro 1334/4/00) oli kysymys siitä, että työttömyyskassa antoi edellisen vuoden syyskuuta koskevat päätökset kantelijan oikeudesta päivärahaan vasta kesäkuussa 2000. Kantelussa (dnro 2742/4/00) oli kysymys siitä, että työttömyyskassa ei käsitellyt kantelijan päivärahahakemusta kassan itsensä asettamassa kuukauden määräajassa.

Kanteluita kohdistui myös työvoimatoimikuntien ja työvoimatoimistojen menettelyyn työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa ja niitä koskevien asioiden selvittämisesä. Eräässä tapauksessa työvoimatoimikunnan kantelijalle tekemän selvityspyynnön yksilöimisessä oli puutteita (dnro 984/4/00). Työvoimatoimiston virkailijan esteellisyydestä laatia työvoimatoimiston työvoimapolitiittinen lausunto ja työvoimatoimiston toimivallasta antaa lausunto oli kysymys ratkaisussa, jota selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 188 (dnro 1285/4/00). Kantelut koskivat myös työvoimakoulutuksen asianmukaista järjestämistä sekä työvoimaviranomaisen menettelyä mm. opiskelijan kuulemisessa työvoimapolitiittisessa aikuiskoulutuksessa (dnro 496/4/00). Myös tätä ratkaisua selostetaan tarkemmin jäljempänä s. 188.

Muita asioita

Työvoimatoimistojen toimet työttömien työnhakijoiden työllistämisesä sekä menettely työllistämistukea koskevissa asioissa olivat myös esillä kanteluissa. Kantelussa (dnro 890/4/00) oli kysymys työvoimatoimiston velvollisuudesta järjestää työllisyyslain 18 §:n nojalla kantelijalle työntekomahdollisuus, kun hän ei ollut ottanut vastaan kaupungin tarjoamaa työtä. Ratkaisussaan AOA Rautio kiinnitti työvoimatoimiston huomiota siihen, että työvoimatoimiston olisi tullut saattaa kantelijan menettely työn vastaanottamisessa työvoimatoimikunnan käsiteltäväksi työttömyysturvalain ja työvoimatoimikunnasta anne-

tun asetuksen perusteella ja vasta tämän jälkeen ratkaista kysymys siitä, oliko työllisyyslain mukainen velvollisuus kantelijan työllistämiseksi lakannut. Työvoimatoimiston menettelystä työnhakusuunnitelman laatimisessa oli kysymys ratkaisussa, jossa AOA Rautio arvosteli työnhakusuunnitelman sananvalintoja sekä sitä, että kantelijaa ei ollut pyydetty allekirjoittamaan työnhakusuunnitelmaa (dnro 2304/4/00).

Kertomusvuonna ratkaistiin myös työttömän työnhakijan työhallinnon tietojärjestelmään merkityjä vanhan tietojärjestelmän tietoja koskeva asia. AOA Rautio korosti olevan tärkeätä, että henkilöasiakkaan tiedot ovat asianmukaisesti päivitettyinä työvoimahallinnon tietojärjestelmässä (dnro 2027/4/00).

Kantelut koskivat myös työsuojeluviranomaisten menettelyä. AOA Rautio piti työsuojelupiirin työsuojelutoimiston poliisille tekemää tutkintapyyntöä sanamuodoltaan josain määrin epäonnistuneena (dnro 1735/4/00).

Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös työpaikkakiusaamisesta ja huonosta työilmapiiristä (mm. dnro 2691/4/00). Näissä asioissa kantelijat epäilevät usein esimiesasemassa olevien käyttävän asemaansa väärin. Samat asiat olivat esillä kertomusvuonna myös muissa asiaryhmissä.

Siviilipalveluun liittyviä kanteluita oli kertomusvuonna käsiteltävänä vain muutamia. Eräässä ratkaisussa oli kysymys siviilipalvelusmiehen oikeudesta maksuttomaan majoitukseen (dnro 2550/4/01). Tätä kantelua selostetaan jäljempänä s. 189.

Tarkastustoiminta

OA suoritti kertomusvuonna tarkastuksen Rakennusalan työttömyyskassassa. OA:n määräyksestä kanslian lakimiesesittelijät suorittivat tarkastuksen myös Sosiaaliviraston työttömyyskassassa ja Yksityisalojen työttömyyskassassa. Tarkastukset olivat jatkoa vuonna 2001 aloitetuille työttömyyskassojen tarkastuksille. Tarkastuksissa keskityttiin hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen perehtymällä päätösten perusteleminen, asioiden käsittelyaikoihin ja asioiden etenemisen seurantaan liittyviin kysymyksiin. Yksityisalojen työttömyyskassa toi tarkastuksella ilmi huolensa hyvän hallinnon toteutumisesta

sekä ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta työttömyysturva-asioissa. Työttömyyskassan esittämien näkemysten perusteella OA pyysi asiassa lausunnon Vakuutusvalvontavirastolta (dnro 2086/2/02).

OA suoritti kertomusvuonna tarkastuksen myös työttömyysturvalautakunnassa. Tämä tarkastus liittyi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien tarkastusohjelmaan. Työttömyysturvalautakunnassa perehdyttiin niin ikään mm. päätösten perusteleamiseen, asioiden käsittelyaikoihin ja myös ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja sen varmistamiseen. Tarkastus antoi valitusasioiden käsittelystä myönteisen kuvan. Käsittelyajat olivat kohtuulliset eräitä yksittäisiä valitusasioita lukuun ottamatta ja päätösten perustelut olivat parantuneet. Työttömyysturvalautakunnan kokemukset hallintolainkäyttölain soveltamisessa 1.4.1999 alkaen ovat olleet myönteiset ja lain katsottiin myös parantaneen muutoksenhakijoiden oikeusturvaa. Suullisia käsittelyjä oli kuitenkin järjestetty ainoastaan kolme.

Ratkaisu

OPIKELIJAN KUULEMINEN TYÖVOIMAPOLIITISSESSA AIKUISKOULUTUKSESSA

Kantelija arvosteli oppilaitosta siitä, että se oli ilman mitään ennakkoilmoitusta katsonut hänen koulutuksensa keskeytyneeksi. Kantelijan mielestä erottamispäätöksen taustalla olivat rasistiset syyt.

OA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavan.

Työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 10 §:n mukaan koulutukseen valitun opiskelijan tulee osallistua säännöllisesti opetukseen. Jos hän on ollut poissa koulutuksesta siten, ettei hän ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan suunnitelman mukaisista opinnoista tai hän on muutoin olennaisesti laiminlyönyt opiskeluaan, opiskelu on katsottava keskeytyneeksi. Päätöksen koulutuksen keskeytymisestä tekee koulutuspalvelujen tuottaja eli oppilaitos. Opiskelijalle on ennen päätöksen tekemistä varattava tilaisuus selvityksen antamiseen asiasta.

Oppilaitos oli katsonut kantelijan opinnot keskeytyneiksi kantelijan poissaolojen vuoksi. Ennen päätöstä kantelijalle oli annettu suullinen huomautus ja varoitus poissaoloista.

OA katsoi, että oppilaitos oli tehnyt päätöksen kantelijan opintojen keskeyttämisestä harkintavaltansa nojalla ja puitteissa. Asiassa ei ilmennyt perusteita epäillä, että kantelijan syntyperällä olisi ollut vaikutusta päätökseen. Sen sijaan oppilaitoksen olisi hänen mielestään tullut varata kantelijalle kirjallisesti tai muutoin todistettavasti tilaisuus antaa selvityksensä asiassa. Tässä yhteydessä hänelle olisi tullut tehdä myös selväksi, minkä vuoksi kuuleminen järjestetään. Kuulemisesta olisi tullut laatia kirjallinen asiakirja. Myös päätöksestä katsoa koulutus keskeytyneeksi olisi tullut ainakin ilmoittaa kirjallisesti kantelijalle.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että laissa työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta tai sen nojalla annetussa ohjeistuksessa ei ole säännöksiä opiskelijan oikeuksista. Hän korosti, että opiskelijoiden oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että opintojen katsominen keskeytyneeksi on ohjeistettu riittävän selkeästi.

OA saattoi käsityksensä oppilaitoksen tietoon. Lisäksi hän saattoi näkemyksensä opiskelijan oikeusasemasta työvoimahallinnon tietoon.

OA Paunio päätös 30.4.2002, dnro 496/4/00

TYÖVOIMATOIMISTON TOIMIVALTA ANTAA TYÖVOIMAPOLIITTINEN LAUSUNTO

Kantelija arvosteli Helsingin työvoimatoimistoa siitä, että tämä oli laatinut häntä koskevat työvoimapolitiiset lausunnot (kaksi kappaletta), vaikka hän oli Vantaan työvoimatoimiston asiakas. Hän epäili myös, että virkailija oli esteellinen laatimaan lausunnot, koska kantelija oli työskennellyt hänen kotonaan hoitamalla virkailijan ja hänen puolisonsa lasta.

Työttömyysturvalain mukaan työvoimatoimiston ja työvoimatoimikunnan tehtävänä on antaa työvoimapolitiinen lausunto työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiisista edellytyksistä. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan otet-

tu kantaa siihen, mikä työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta on toimivaltainen antamaan työvoimapolitiittisen lausunnon.

Työvoimapolitiittisen lausunnon antaa tarkoituksenmukaisuussyistä se työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta, jonka asiakas työnhakija on. Työministeriön työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevassa menettelytapaohjeessa (O 14/2000 TM) onkin ollut 2.1.2001 lukien maininta siitä, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaa se työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta, jonka asiakkaana työnhakija on. Ennen tätä ohjetta olleessa työministeriön ohjeessa (O 4/97/TM) ei ollut mainintaa työvoimapolitiittisen lausunnon antavasta työvoimatoimistosta tai työvoimatoimikunnasta.

Kantelija oli Vantaan työvoimatoimiston asiakas vuonna 1999. Helsingin työvoimatoimiston virkailija laati häntä koskevat työvoimapolitiittiset lausunnot joulukuussa 1999.

OA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun, että Helsingin työvoimatoimiston virkailija ei ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti, kun otetaan huomioon, että laissa tai työministeriön ohjeissa ei ollut tapahtuma-aikaan säännöksiä tai määräyksiä työvoimapolitiittisen lausunnon antavasta työvoimatoimistosta. Hän kiinnitti kuitenkin virkailijan huomiota vastaisen varalle työministeriön uuteen ohjeeseen, jonka mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon antaa se työvoimatoimisto, jonka asiakkaana työnhakija on.

Virkailijan esteellisyys osalta OA viittasi hallintomenettelylain esteellisyyssperusteisiin, joiden mukaan virkamies on esteellinen mm. silloin, kun luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä kuin lainkohdassa nimennomaisesti mainituista syistä vaarantuu. Selvityksen mukaan kantelija oli työsuhteessa Väestöliittoon ja suoritti työtehtäviensä työvoimapolitiittisen lausunnon laatineen Helsingin työvoimatoimiston virkailijan ja hänen puolisonsa kotona hoitamalla heidän lastaan. OA:n mukaan tämän seikan voitiin katsoa antaneen ulkopuoliselle aiheen epäillä työvoimatoimiston virkailijan puolueettomuutta kantelijaa koskeneen työvoimapolitiittisen lausunnon laatimisessa. Hänen käsityksensä mukaan virkailija oli laiminlyönyt toimia asiassa hallintomenettelylain esteellisyyttä koskevan säännön edellyttämällä tavalla. OA kiinnitti virkailijan huomiota esteellisyyssperusteisiin.

OA Paunion päätös 4.12.2002, dnro 1285/4/00

SIVIILIPALVELUSMIEHEN OIKEUS MAKSUTTOMAAN MAJOITUKSEEN

Kantelija arvosteli Kotimaisten kielten tutkimuskeskusta siitä, että se ei ollut tarjonnut hänelle lain edellyttämää maksutonta majoitusta siviilipalveluksen ajalle. Keskus oli, sitoutuessaan ottamaan kantelijan suorittamaan siviilipalvelusta, osoittanut hänet asumaan vanhempiensa luona. Kantelija oli suostunut tähän majoitukseen, mistä hänelle ei aiheutunut kustannuksia. Kantelija oli muuttanut kuitenkin palveluksen aikana asumaan omaan vuokra-asuntoon. Kantelijan isä oli maksanut hänen vuokransa ja periniit jalkikäteä keskukselta. Keskus kieltäytyi maksamasta vuokria kantelijan isälle ja kehotti kantelijaa itseään ottamaan yhteyttä asiassa keskukseseen.

OA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Siviilipalveluslain 23 a §:n mukaan siviilipalvelusmiehellä on oikeus maksuttomaan majoitukseen palveluksen ajalta. Palveluspaikka vastaa lain mukaan siviilipalvelusmiehen palveluksen aikaisesta ylläpidosta.

OA:n käsityksen mukaan keskus ei ollut menetellyt lainvastaisesti kieltäytyessään korvaamasta kantelijan isälle tämän maksamia vuokria. Kantelija oli sitoumuslomakkeessa vapaaehtoisesti luopunut oikeudestaan maksuttomaan majoitukseen eikä ollut myöskään ottanut yhteyttä keskukseseen ennen muuttoaan vanhempiensa luota. Keskus oli menetellyt kantelijan ja keskuksen välillä solmitun sitoumuksen mukaisesti.

OA:n käsityksen mukaan keskuksen käytäntö oli kuitenkin ollut lainvastainen siltä osin kuin se ei ollut voinut osoittaa kantelijalle maksutonta majoitusta. Antamassaan selvityksessä tutkimuskeskus ilmoitti, ettei se kykene osoittamaan siviilipalvelusmiehille asuntoja tai maksamaan pääkaupunkiseudun markkinahintaisia vuokria. Kantelun käsittelyn kuluessa keskus kuitenkin muutti käytäntöään ja ilmoitti maksaneensa kahden vuonna 2002 palveluksensa aloittaneen siviilipalvelusmiehen vuokrat.

Asiassa on OA:n mukaan kysymys varusmiespalvelustaan ja siviilipalvelustaan suorittavien henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta: myös varusmiespalvelustaan suorittavalla on asevelvollisuuslain 50 b §:n mukaan oikeus maksuttomaan majoitukseen. Varusmiesten omia toivei-

ta aselajista ja palveluspaikasta pyritään lisäksi ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon. OA:n mukaan siviilipalvelusmiesten kannalta olisi yhtä lailla tärkeää, että he voisivat valita tarjolla olevista vaihtoehdoista itseään kiinnostavimman ja itselleen soveltuvimman palveluspaikan.

Työministeriö ilmoitti selvityksessään, että siviilipalveluspaikkoja saadakse se oli joutunut hyväksymään siviilipalveluspaikoiksi myös sellaisia, jotka eivät voi tarjota siviilipalvelusmiehille lain edellyttämää maksutonta majoitusta. Työministeriön asettama työryhmä oli vuonna 1999 selvittänyt siviilipalvelusmiesten asumisjärjestelyissä ilmenneitä ongelmia. Työryhmän mukaan noin kolmasosa palveluspaikoista maksaa siviilipalvelusmiehen asumiskustannukset palvelusaikana. Palveluspaikkojen vähäisen määrän vuoksi sellaisten palveluspaikkasopimusten purkaminen, joissa asumista ei ole järjestetty, johtaisi kuitenkin siihen, että siviilipalveluksen suorittaminen tulisi entistä hankalammaksi.

Työryhmä esitti neljä ratkaisuvaihtoehtoa asumiskustannusten ongelmaan. Selkein, mutta kallein ratkaisu olisi siirtää asumiskustannusten korvausvastuu kokonaan valtiolle. Toinen vaihtoehto olisi valtion osuuden lisääminen palveluspaikoissa, jolloin kukin hallinnonala vastaisi täysimääräisesti sille sijoitettujen miesten ylläpitovelvoitteista. Kolmanneksi työryhmä esitti, että siviilipalvelusmiehille rakennettaisiin asuntola pääkaupunkiseudulle, jossa asumiskustannukset ovat suurimmat. Neljäntenä ratkaisuvaihtoehtona työryhmä esitti palveluspaikkojen hyväksymismenettelyn (siviilipalveluslaki 15 §) muuttamista siten, että työministeriö voisi hyväksyä myös yksityisoikeudellisia palveluspaikkoja. Näin saataisiin todennäköisesti lisää sellaisia palveluspaikkoja, jotka ovat valmiit maksamaan

siviilipalvelusmiehen asumiskustannuksetkin. Työryhmän ehdotuksista vain viimeinen on toteutunut.

Työministeriö on siis tehnyt sopimuksia palveluspaikkojen kanssa, vaikka se on ollut tietoinen niiden kykenemättömyydestä täyttää siviilipalveluslain säädöksiä asumiskustannusten osalta.

OA ei pitänyt nykyistä tilannetta hyväksyttävänä, mutta toisaalta työministeriön menettely oli mahdollistanut sen, että tällä tavoin se oli voinut ylipäänsä saada riittävästi siviilipalveluspaikkoja niitä tarvitseville. Työministeriön menettely oli siis tältä kannalta ollut OA:n mielestä myös siviilipalvelusmiesten etujen mukaista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula oli kiinnittänyt työministeriön huomiota siviilipalvelusmiesten asumisjärjestelyihin jo kesällä 2002 antamassaan ratkaisussa. Oikeuskansleri Nikula oli pitänyt tarpeellisena, että yhdenvertaisen kohtelun saavuttamiseksi asiassa ryhdyttäisiin pikaisesti asumistilannetta korjaaviin jatkotoimiin. Hän oli pitänyt myös perusteltuna, että asumiskysymysjärjestelyyn paneuduttaisiin laaja-alaisemmin sen selvittämiseksi, mikä on se tosiasiallinen ja toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, jolla siviilipalvelusmiesten ja asevelvollisten yhdenvertainen kohtelu toteutuisi. Oikeuskanslerin mukaan asiaa tulisi viime kädessä pohtia lainsäädännön muutostarpeen kannalta.

OA yhtyi oikeuskanslerin näkemykseen ja saattoi omat näkemyksensä työministeriön ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen tietoon.

OA Paunion päätös 18.12.2002, dnro 2550/4/01

VEROTUS

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 *Rautio* 31.3.2002 saakka ja 1.4.2002 lähtien AOA *Jääskeläinen* sekä pääesittelijänä oikeusasiamiehensih-teeri *Ulla-Maija Lindström*.

Yleiskatsaus

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. Valtiovarainministeriö toimii asiantuntijana Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmistelusta sekä osallistuu verohallinnon ja tullihallinnon kehittämiseen. Ministeriössä valmistellaan myös verotusta ja tulliyhteistyötä koskevat vieraiden valtioiden kanssa tehtävät sopimukset. Ministeriö edustaa Suomea EU:n vero- ja tulliasioiden valmistelussa. Ministeriö ohjaa verohallintoa ja tullihallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta. Verohallintoa johtaa Verohallitus. Verohallituksen alaisia alueellisia verovirastoja on yhdeksän. Verovirastot vastaavat omalla toimialueellaan asiakaspalvelusta, verotuspäätöksistä, verovalvonnasta, verojen kannosta ja kirjanpidosta sekä verojen tilittämisestä veronsaajille. Verovirastojen yksiköjä ovat verotoimistot sekä keskitettyjä tehtäviä hoitavat yksiköt kuten veronkanto-, maksuvalvonta ja verotarkastusyksiköt.

Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää myös Ajoneuvohallintokeskus. Ajoneuvohallintokeskus toimittaa au-

toverotuksen, kun ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus toimittaa moottoriajoneuvoverosta annetussa laissa säädettyjen verojen (diesilvero 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 muutostenhakuasteina toimivat verotuksen oikaisulautakunnat. Lautakuntamenettelyn tarkoituksena on oikaista verotuksessa tapahtuneet virheet ja antaa siten verovelvollisille oikeusturvaa nopeasti, asiantuntevasti ja mahdollisimman taloudellisesti. Verotuksen oikaisulautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Veroviraston arvonlisäverotusta koskevaan päätökseen ja Ajoneuvohallintokeskuksen auto- tai ajoneuvon käyttövero koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

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 muutostenhakuajat ovat pitkät. Tuloverotuksessa oikaisuvaatimus on tehtävä viiden vuoden kuluessa verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Arvonlisäverotuksessa sekä autoverotuksessa ja ajoneuvon käyttöveroissa oikaisuvaatimus on tehtävä kolmen vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä tai veron määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta. Verotuksen massamenettely ja verolainsäädännön vaikeaselkoisuus saattavat lisätä virheiden mahdollisuutta ja siten erityistä tarvetta myös yleiseen laillisuusvalvontaan.

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kanteluja 100 kappaletta eli saman verran kuin edellisenä vuonna. Verovelvolliset kantelevat verotus-, verotarkastus-, oikaisu- ja tuomioistuinmenettelyistä sekä päätösten perustelemisesta. Ratkaistuista asioista kahdessa annettiin ns. toimenpideratkaisu. Alhainen toimenpideprosentti johtuu keskeisesti siitä, että kantelut koskevat usein verotusratkaisuja tai maksuunpanopäätöksiä, joista on vielä mahdollisuus hakea muutosta, taikka muutoksenhakuviranomaisessa vireillä olevaa tai sen jo päättämää asiaa. Oikeusasiamies ei kuitenkaan puutu muutoksenhakuasteissa vireillä oleviin asioihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa tuomioperusteluja, vaan hän voi vain selvittää asiassa voimassa olevaa verotus- ja oikeuskäytäntöä. Näyttö- ja tulkintakysymysten ratkaiseminen kuuluu riippumattomille hallintotuomioistuimille, ylimpänä asteena korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Kansainvälisten verosopimusten soveltaminen eläketuloihin on herättänyt myös vuonna 2002 epä tietoisuutta. Etenkin paluumuuttajien verotus ja Pohjoismaiden välillä tehdyn verosopimuksen määräykset ovat olleet vaikeasti ymmärrettäviä. Myös ulkomailla asuvien yksityishenkilöiden Suomesta saaman ansiotulon lähdeveron tasoa on arvosteltu. Kanteluissa on viitattu siihen, ettei verolainsäädännössä toteudu verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun periaate. Kysymys on kuitenkin tuloverolain tai lähdeverolain määräyksistä, eikä oikeusasiamies voi puuttua eduskunnan lainsäädäntövaltansa puitteissa voimaan saattamien lakien sisältöön.

Ajoneuvoverotuksen autokohtaisuus sekä perustuminen ajoneuvon omistukseen ja hallintaan verovuoden alussa on aiheuttanut yllätyksiä ja ongelmia omistajanvaihdostilanteissa. Kun auto on vaihdettu uuteen verovuoden alussa, ajoneuvovero on jouduttu suorittamaan sekä vanhasta että uudesta autosta. Ajoneuvoveron kannon perusteena olevaa atk-järjestelmää ja samalla koko verojärjestelmää kehitetään kuitenkin tavalla, joka antaa mahdollisuuden siirtyä uuteen menettelyyn, jossa auton kukin omistaja maksaisi veron vain omalta omistus- ja hallinta-ajaltaan. Järjestelmän käyttöönotto on siirtynyt mahdollisesti vuoden 2004 alkuun. Myös diesel- ja ajoneuvoveron maksamattomuudesta johtuva ajoneuvon käyttökielto on ollut kantelijoille yllätys. Moottoriajoneuvoverosta annetun lain säännöksen perustuva seuraamus on keskeinen osa järjestelmän tehokkuutta ja huolimatta siitä, että verot kohdistuvat suureen määrään ajoneuvoja, ne kertyvät poikkeuksellisen kattavasti.

Oikeusasiamies on verotusasioissa puuttunut kaupunginhallituksen menettelyyn verosta vapauttamista koskevan asian käsittelyssä. Kaupunginhallituksen käsiteltävänä oli kantelijan omaa kiinteistöverosta vapauttamista verovuodelta 1993 koskenut hakemus, joka oli salassa pidettävä eikä sitä olisi tullut antaa ulkopuolisille. AOA Rautio katsoi, että kaupunginhallitus oli menetellyt virheellisesti siinä, että se vastoin verotuslain ja kiinteistöverolain säännöksiä oli siirtänyt kiinteistöveron maanomistajan suoritettavaksi ja lähettänyt kantelijan kirjelmän jäljennöksen verosta vapauttamista koskevassa asiassa ulkopuoliselle eli maanomistajalle. Menettelyn moitittavuutta arvioiessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että kiinteistöverolaki tuli voimaan 1.8.1992 ja kunnallista kiinteistöveroa määrättiin ensimmäisen kerran vuonna 1993. Samalla AOA Rautio kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota vastaisen varalle siihen, että voimassa olevan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisten taloudellista asemaa, sekä muut verotusasiakirjat, jotka ilmentävät tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on lain 5–9 §:ssä ja 21 §:ssä säädettyin poikkeuksin pidettävä salassa (dnro 1694/4/99).

Eräässä kanteluasiassa kantelijan verotuskunnaksi oli hänen antamastaan veroilmoituksesta poiketen katsottu Suomen rajakunta kuulematta asiassa ensin kantelijaa. Vuonna 1996 tehdystä uudessa Pohjoismaiden välisessä verosopimuksessa (SopS 26/1997) Suomen rajakunnassa asuvan rajankävijän saaman palkkatulon verotusta koskevia määräyksiä on muutettu siten, että palkkatuloa verotetaan vain Suomessa riippumatta siitä, onko se saatu Ruotsin tai Norjan rajakunnassa tapahtuneesta yksityisestä tai julkisesta palveluksesta. Määräyksiä sovelletaan verovuodesta 1998 alkaen. Kantelijan kohdalla sopimus johti ansiotulon verotuksen kiristymiseen Ruotsin lähdeverosta Suomen ansiotulon progressiivisen tuloveroasteikon perusteella määräytyvään tuloveroon. Verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 momentin mukaan, jos verotusta toimitettaessa poiketaan olennaisesti verovelvollisen veroilmoituksesta, verovelvolliselle on varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi. Tämän vuoksi verotuksen oikaisulautakunta oli 7.5.2002 tekemällään päätöksellä kumonnut kantelijan verotuksen ja asia oli palautettu verotoimistoon uudelleen käsiteltäväksi. Edellä lausutun perusteella ja kun kuulemisissa todettu virhe oli korjattu AOA Jääskeläinen katsoi, että asia ei tältä osin edellyttänyt enempää oikeusasiamiehen toimenpiteitä, kuin että hän kiinnitti

verotoimiston huomiota kuulemisvelvollisuudesta huolehtimiseen.

Samassa asiassa AOA Jääskeläinen katsoi, että hyvän hallinnon avoimuuden periaate edellytti, että verovelvolliselle ilmoitetaan pyydettyä hänen verotuksensa toimittamiseen osallistuneiden virkamiesten nimet. Viime kädessä velvollisuus virkamiesten nimien ilmoittamiseen voidaan johtaa perustuslain 118 §:stä. Sen 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Jotta tämä perustuslaissa taattu oikeus olisi toteutettavissa, jokaisella on oikeus saada tietää niiden virkamiesten nimet, jotka päätöksentekijöinä, valmistelijoina tai muilla perusteilla voi-

vat olla vastuussa häntä koskevasta ratkaisusta tai toimenpiteestä. AOA Jääskeläinen saattoi verotoimiston tietoon tämän käsityksensä (dnro 830/4/02).

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Tuloverotuksen kehittämistyöryhmä on esittänyt mietinnössään verojärjestelmää, jota voidaan pitää kestävässä ratkaisuna keskipitkällä aikavälillä. Kehittämistarpeita arvioitaessa on huomioitu kansainvälinen kehitys ja voimistuva verokilpailu, eurooppaoikeuden asettamat vaikutukset, järjestelmän kansallinen ja kansainvälinen hyväksyttävyyss sekä fiskaaliset ja hallinnolliset näkökohdat. Työryhmä on arvioinut, että ehdotukset voitaisiin saattaa voimaan vuoden 2004 alusta lukien. Eurooppaoikeus ja kansainvälisyys ilmenee tulevaisuudessa myös kanteluissa. Kansalaiset seuraavat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja ja hakevat niistä tukea omissa asioissaan.

TULLI

Yleiskatsaus

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Kantelut koskevat pääsääntöisesti toisaalta tullausta ja tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA Rautio 31.10.2002 saakka ja AOA Jääskeläinen 1.11.2002 lukien sekä pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä.

Kertomusvuonna tuli vireille 24 tullia koskenutta kantelua. Ratkaisuja annettiin 20 asiassa, joista kahdeksan oli toimenpideratkaisuja.

Korkein hallinto-oikeus teki vuonna 2000 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle autoverotusta koskevan ennakkoratkaisupyyntö. Pyyntö koski mm. autoveron laskentatapaa ja sen vaikutusta erityisesti käytettyjen ajoneuvojen tuontiin. Ennakkoratkaisua pyydettiin myös autoverosta kannettavasta arvonlisäverosta. EY-tuomioistuin antoi ratkaisunsa (C-101/100) 19.9.2002. Tuomioistuin piti eräiltä osin autoverotusta ja arvonlisäveroa syrjivänä ja siten yhteisöoikeuden vastaisena. Korkein hallinto-oikeus antoi kyseisessä asiassa päätöksensä 16.12.2002. Asia palautettiin piiritullikamarille uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen seurauksena noin 7 000 tullissa ja yli 700 Helsingin hallinto-oikeudessa sekä myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöstään odottanutta oikaisu- ja valitusasiaa voitiin ryhtyä ratkaisemaan. Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi autoverolain muuttamisesta (HE 271/2002 vp.). Siinä otettiin päätöksen jälkeen huomioon EY-tuomioistuimen ratkaisun edellyttämät muutokset käytettynä maahan tuotavien ajoneuvojen veron määräämisessä. Samalla ehdotettiin eräitä muutoksia uusien ajoneuvojen verotukseen. Eduskunta hyväksyi esityksen muutettuna helmikuussa 2003.

Kysymys käytettynä maahantuotavien ajoneuvojen verotuksesta on tullut esille kanteluissa erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen. Kanteluissa on arvosteltu pitkää käsittelyaikaa sekä tullipiirissä että hallinto-oikeudessa.

AOA:n ratkaisuissa korostui täsmällisen ja oikeasisältöisen neuvonnan antamisen tarpeellisuus. Tullitarkastusmenettelyn asianmukaisuus ja vaatimus toimenpiteiden aiheuttaman haitan oikeasuhtaisuudesta tavoiteltuun hyötyyn nähden oli esillä kanteluissa samoin kuin se, missä määrin perusoikeudet toteutuvat tullin verotusmenettelyssä.

Ratkaisuja

TULLITARKASTUSMENETTELYN ASIANMUKAISUUS

Kantelija arvosteli Nuijamaan tullia siitä, että Venäjältä saapuneiden matkustajien matkatavaroiden tarkastustilanteessa koko matkustajajoukko joutui odottamaan viiden henkilön ryhmissä tapahtunutta tarkastusta ulkona sateessa.

Selvityksen mukaan odottelu oli tapahtunut kuitenkin katoksen alla. Nuijamaan tullin vetosi siihen, että tilanahtauden vuoksi muunlainen menettely tullissa ei ollut mahdollinen.

AOA Rautio katsoi, että kerrottua menettelyä ei voitu pitää hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan palveluperiaatteen toteutumisen kannalta tyydyttävänä. Selvityksen perusteella Nuijamaan tullin tilat eivät vastanneet sitä, mitä kohtuudella voitiin edellyttää. Edelleen jäi epäselväksi, ollaanko Nuijamaan tullissa ylipäätään otettu riittävästi huomioon, miten voidaan joustavasti ja asianmukaisissa olosuhteissa tutkia suurempia tai ikärakenteeltaan poikkeavia matkustajaryhmiä kuten lapsia erilaisissa olosuhteissa, erityisesti talvella. Saatu selvitys huomioon ottaen AOA piti aiheellisena, että tullin ryhtyy toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, millaisin tilajärjestelyin tullitarkastukset voidaan saattaa olosuhteiltaan asianmukaisiksi myös silloin, kun tarkastettavana on suuria ryhmiä, joiden tarkastaminen voi vaatia tavallista pitemmän ajan.

Kantelija arvosteli myös sitä, että linja-auton matkustajilta kerättiin yhteisesti maahantuontitullit korotuseuraamukseksi sen jälkeen, kun linja-autosta löytyneiden verottomien savukkeiden omistaja ei ilmoittautunut. Kantelija piti tilannetta "lunnasrahojen" vaatimisena, jotta he olisivat päässeet jatkamaan matkaansa tullista.

Selvityksessään Itäinen tullipiiri korosti menettelyn toissijaisuutta siihen nähden, että tavaroiden omistajaa pyritään ensin selvittämään luotettavasti autonkuljettajaa ja matkanjohtajaa kuulemalla samoin kuin kanssamatkustajien kuulemisella. Jos omistajaa ei kohtuullisessa ajassa saada luotettavasti selvitettyä, tavaroita ei tullipiiriin mukaan veroteta vaan tavarat hävitetään. Kuitenkin turistiryhmien jäsenet voivat niin sopiessaan maksaa jonkun ryhmään kuuluvan tavaranhaltijan puolesta tämän tuomista menevät maahantuontiverot.

Tarkastukseen osallistuneet tullivirkamiehet olivat kuitenkin selvityksissään yhdensuuntaisesti kertoneet, että ”kollehdin” keräämisvaihtoehdosta kerrotaan ryhmälle samalla kun ilmoitetaan, että jonkun matkustajista on otettava tavarat nimiinsä maahantuontiveropäätöstä varten.

AOA Rautio katsoi, että kerrotunlainen velallisen selvitysmenettelyn laajennus tosiasiallisesti kollektiivista vastuuta korostavaksi on ongelmallista. Hallintomenettelylain 17 §:n mukaan viranomaisella on asian selvittämismenettelyllisyyden eikä asianosaisille – tässä tapauksessa kanssamatkustajille – voi säilyttää velvollisuutta selvittää, kuka velallinen maahantuontiverojen osalta on. Myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta on arveluttavaa, että tulli esittää menettelyä, jossa velalliseksi haetaan vapaaehtoisista henkilöä tullikoodeksiin mukaan määräytyvän velallisen tai tavaranhaltijan sijasta. AOA:n mukaan tullin olisikin ainoastaan pyrittävä selvittämään tosiasiallista velallista, ja jos sitä ei tullilain 13 §:n mukainen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa saada selville, ottaa tavara tullin haltuun.

AOA saattoi käsityksensä velallisen selvitysmenettelyn virheellisyydestä Itäisen tullipiiriin tietoon. Hän kiinnitti Itäisen tullipiiriin huomiota myös siihen, että Nuijamaan tullin tilajärjestelyt tullitarkastuksen yhteydessä eivät saadun selvityksen perusteella ole kaikin osin asianmukaiset.

AOA Raution päätös 22.5.2002, dnro 21 12/4/00

AUTON OTTAMINEN TULLIN HALTUUN

Kantelija kertoi, että hän oli 19.9.1999 ollut autollaan palaamassa takaisin Viroon viikon maassa oleskelun jälkeen. Tällöin passintarkastaja pysäytti matkanteon ja kutsui paikalle tullivirkailijan, joka ”muitta matkitta” otti auton tullin haltuun. Kaksi päivää myöhemmin Helsingin piiritullikamari kumosi haltuunoton ja palautti auton kantelijan edustajalle.

Kantelija oli Viron kansalainen. Hänellä oli tilapäinen oleskelulupa Suomessa 2.8.1999–31.7.2000 väliseksi ajaksi yliopistossa suoritettavaa jatkotutkintoa varten. Hänellä oli siis autoverolain 33 §:n 3 momentin mukaisesti vakainainen asuinpaikka ulkomailla ja oikeus maahan tuomansa ajoneuvon väliaikaiseen verottomaan käyttöön Suomessa.

AOA Rautio ilmoitti kannanottonaan, että haltuunottoa vakkeeseen allekirjoittaneen tullivalvojan ja tehtävän hänelle antaneen tullimestarin selvityksistä ilmeni, että päätöksentekomenettely ja ratkaisun täytäntöönpano oli asiassa jäänyt molemmille epäselväksi. Tullivalvojan kertomuksen mukaan kantelijan maassaolo opiskelijana ei keskusteluissa tullut esille. Toisaalta hän vetosi siihen, että hän vain toimitti esimiehensä päätöksen täytäntöönpanon. Näin ollen hän ei ollut varannut kantelijalle mahdollisuutta ilmoittaa omaa käsitystään ajo-oikeudestaan eikä myöskään kiinnittänyt huomiota kuljettajan passin merkintöihin, joista tämän asema olisi ilmennyt.

Hallintomenettelylain mukaan kuuleminen ei kiireellisessä tapauksessa ole aina välttämätöntä. Hallintomenettelylain nojalla viranomaisella on kuitenkin velvollinen selvittämään asian. Selvitysvelvollisuus niistä seikoista, joihin asianosainen vetoaa, on kuitenkin hänellä siten kuin autoverolain 81 §:ssä säädetään. Tähän hänelle tulee varata tilaisuus siinä laajuudessa kuin se asian laatu ja toimenpiteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista.

Vaikka kertomukset käydyistä keskusteluista olivat osittain ristiriitaiset, oli saadun selvityksen perusteella kuitenkin ilmeistä, että passin merkintöihin ei ollut kiinnitetty asianmukaista huomiota eikä kantelijalle varattu riittävän selvästi tilaisuutta esittää käsitystään ajo-oikeutensa perusteista.

Tullipiirin selvityksissä oli vedottu myös siihen, ettei tullivalvojalla ole koulutuksensa perusteella edellytyksiä autoverolain yksityiskohtaiseen tuntemiseen. Väitettä voitiin pitää uskottavana. Se ei kuitenkaan voi olla perusteena laillisten edellytysten tutkimatta jättämiselle. Tullipiirin tulleenkin AOA:n mielestä harkita tämänkaltaisen tehtävän antamista esimiesasemassa olevalle sellaiselle virkamiehelle, joka koulutuksensa perusteella on siihen kykenevä. Huomiota herätti myös se, etteivät oleskeluluvan perustetta koskevat passiin merkityt tunnukset olleet yleisesti virkailijoiden tiedossa.

AOA kiinnitti Eteläisen tullipiirin huomiota vastaisen varalle siihen, että autoverolain mukaisen haltuunoton edellytykset tulee riittävässä määrin tutkia jo ennen menettelyyn ryhtymistä ja että menettelystä tulee laatia tarpeelliset ohjeet. Myös menettelyn joutuisuuteen tulee kiinnittää huomiota. AOA jätti lisäksi tullipiirin harkittavaksi kantelijan asiassa sekä haltuunotto- että palautusmenettelyn osalta syntyneiden kulujen korvaamisen ja pyysi Eteläistä tullipiiriä toimittamaan hänelle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätöksen johdosta ryhtynyt.

AOA Raution päätös 11.1.2002, dnro 2289/4/99

Eteläinen tullipiiri ilmoitti, että se on laatinut 30.4.2002 päivätyn ohjeen, jonka Tullihallituksen verotusosasto on hyväksynyt. Myös autoverolain 85 §:n mukaisesta käytön estosta annettava todistus on uudistettu. Ohjeessa on määritetty paikallisyksiköittäin ne tahot, jotka ovat toimivaltaisia suorittamaan nyt puheena olevia autoverolain mukaisia toimenpiteitä. Eteläisen tullipiirin autoverotus tulee järjestämään kyseisille henkilöille tarvittavan täydennuskoulutuksen.

TULLIN MENETTELY VEROVELVOLLISTEN SELVITTÄMISESSÄ

Kantelijan mielestä tulliviranomainen ei hänen vaatimuksesta huolimatta ryhtynyt toimenpiteisiin tullin ja veron yhteisvastuullisten tulli- ja verovelvollisten selvittämiseksi vaan ainoastaan maksuupani veron kantelijalle ja auton hänelle myyneelle henkilölle.

AOA Rautio totesi asiassa olevan ensinnäkin kysymys siitä, onko tullia riittävästi selvittänyt sitä, kuka on autoverosta ja sen perusteella määrätystä arvonnäköverosta ensisijaisesti vastuussa oleva verovelvollinen eli auton maahantuoja.

Tullin selvitysvelvollisuuden sisältöä ei ole lainsäädännössä täsmennetty. Autoverolain 4 §:n 1 momentissa ainoastaan säädetään toissijaisten verovelvollisten vastuun edellyttävän, että ajoneuvon maahantuoja tai sitä, jolle maahantuoja olisi verovelvollisuutensa siirtänyt, ei voida osoittaa.

Maahantuonti, joka on tapahtunut säännösten vastaisesti, on voinut täyttää rikoslain 29 luvussa säännellyn veropetuksen tunnusmerkistön. Asiaa ei kuitenkaan ole saatettu piiritullikamarissa tullirikostutkintaan eikä esitutkintaa suoritettu. Auton omistajaksi Norjan ajoneuvorekisteriin merkityn henkilön mahdollisesta kuulemisesta ei ole tietoa, mikä viittaa siihen, että häntä ei ole ainakaan kirjatusti kuultu.

AOA katsoi, että ensisijaisesti verovelvollisen eli maahantuojan selvittäminen näyttää jääneen puutteelliseksi ja vaille sellaista asianmukaista kirjaamista, minkä perusteella asian selvittelyn vaiheita olisi jälkikäteen voitu luotettavasti arvioida. Myös tutkintaan liittyvä tehtävänjako poliisin ja tullin välillä näyttää jääneen selkiytymättä.

Kantelija oli vielä vaatinut, että tullin olisi tullut selvittää koko auton omistus- ja hallintaketju myös muiden hänen kanssaan yhteisvastuullisten tulli- ja verovelvollisten henkilöllisyyden selvittämiseksi. Tullihallituksen mukaan tullilla ei ole yhteisvastuullisten verovelvollisten selvittämisen velvollisuutta oma-aloitteisesti tai yhden verovelvollisen pyynnöstäkään muutoin kuin ensisijaisen autoverovelvollisen osalta.

AOA katsoi kuitenkin perustuslaissa turvatusta yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta johtuvan, että hallintomenettelylain asettamaan viranomaisen selvittämisen velvollisuuteen kuuluu tällaisessa tapauksessa myös se, että tulliviranomaisen tulee pyrkiä selvittämään myös toissijaisia verovelvollisia. Hänen mielestään verovelvollisen nimenomaista pyyntöä ei voida yhdenvertaisuussyistä asettaa tämän velvollisuuden syntymisen edellytykseksi.

Tässä tapauksessa voitiin kuitenkin pitää uskottavana, että enemmän selvityksen saaminen luovutusketjun

muista mahdollisista yhteisvastuullisista tulli- ja verovelvollisista kuin auton maahantuojaista, ei ole ollut mahdollista. Näin ollen AOA katsoi, että hänellä ei ollut aihetta epäillä piiritullikamarin laiminlyöneen selvittämisvelvollisuuttaan tältä osin.

AOA saattoi sen sijaan Eteläisen tullipiirin tietoon käsityksensä siitä, että autoverosta ja siitä maksettavasta arvonnalisäverosta ensisijaisesti verovelvollista eli maahantuoja ei ollut selvitetty kaikilta osin asianmukaisesti.

AOA Raution päätös 18.3.2002, dnro 770/4/00

RATKAISIJAN NIMEN MERKITSEMINEN TULLIN VEROTUSPÄÄTÖKSIIN

Kysymyksessä olevissa veronpalautuspäätöksissä oli mainittu asian käsittelijän nimi, puhelinnumero ja osoitetiedot. Päätöksen antamisen jälkeen – eli vuoden 2001 alusta – Vaasan tullissa oli saadun selvityksen mukaan omaksuttu menettely, jossa päätöksen hyväksyminen tapahtui myös tietojärjestelmätasolla. Määritelty hyväksyjä vahvistaa hyväksymisensä omalla käyttäjätunnuksella tapahtuneella merkinnällä tietojärjestelmään. Sen lisäksi arkistokappaleeseen merkittiin aina oikaisun hyväksyjän ja asian valmistelleen virkamiehen nimet heidän omakätisenä allekirjoituksinaan. Tämän kantelun selvittämisen yhteydessä Vaasan tulli oli 26.3.2001 antanut uuden ohjeen, jonka mukaan oikaisu- ja jälkiverotuspäätökseen on aina merkittävä myös päätöksen tehneen virkamiehen nimi.

AOA Rautio katsoi, että ratkaisijan nimen merkitsemättä jättäminen ei ole lainvastaista. Hän korosti kuitenkin, että perustuslain 118 §:n virkavastuuta säätelevän pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeuden loukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteis-

söltä tai virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Jotta tämä perustuslaissa turvattu oikeus toteutuisi, tulee jokaisella olla oikeus saada tietää niiden virkamiesten nimet, jotka päätöksen tekijöinä, valmistelijoina tai muilla perusteilla voivat olla vastuussa häntä koskevista päätöksistä. Tiedonsaantia helpottaisi, jos ratkaisijan nimi mainittaisiin päätöksissä. Näiden periaatteiden valossa on Vaasan tullin nyttemmin omaksuma käytäntö hyvän hallinnon periaatteiden mukainen.

AOA Raution päätös 11.10.2002, dnro 348/4/01

NEUVONNAN RIITTÄVYYS JA OIKEELLISUUS

Kantelija tiedusteli tullihallitukselta sähköpostitse sitä miksi hänen ulkomailta saamansa postilähetykset oli avattu. Tullihallituksen neuvonnasta todettiin, etteivät toisesta EU-maasta tulevat postilähetykset kulje tullin kautta ja että Suomen Posti oli avannut pakefin. Sitten ilmeni kuitenkin, että paketti oli tullin avaama.

Palveluperiaate edellyttää, että virkamiehen tulee mahdollisuuksiensa mukaan tiedottaa myös viranomaisen hallinnonalaan kuuluvista aineellisista säännöksistä ja käytännön menettelytavoista.

Kysymyksessä olevassa tapauksessa tiedustelun ohjaaminen toimenpiteen suorittaneelle tullin yksikölle olisi ollut erityisen aiheellista, koska viivytys selvityksen hankkimisessa vaikeutti olennaisesti tapahtumien selvittämistä.

Tähän nähden AOA Rautio katsoi, että neuvonnassa olisi tullut kertoa tullin oikeudesta kohdistaa valvontatoimenpiteitä myös EU:n ns. sisäliikenteen postiin. Jotta kantelija olisi voinut selvittää yksityiskohtaisemmin avaamisen perusteita, olisi tiedustelu ollut syytä ohjata Lentotullin vastattavaksi.

AOA Raution päätös 27.9.2002, dnro 2882/4/00

ULKOMAALASIASIAT

Yleiskatsaus

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 ulkomaan-edustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muuta kuin Suomen kansalaisia. Rajanveto ulkomaalaisasian ja muun asian välillä voi olla häilyvä, esimerkiksi silloin, kun on kysymys ulkomaalaisen kohtaamasta syrjinnästä.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan ulkomaalaisasiat ovat kertomusvuonna kuuluneet AOA *Rautiolle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna pieni. Suomessa asui kertomusvuoden lopussa noin 100 000 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 3 129 henkilöä, mikä oli selvästi enemmän kuin vuonna 2001 (1 651). Turvapaikka myönnettiin 14 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 250 ja oleskeluluvan muun kuin suojelun tarpeen perusteella 327 hakijalle. Suomi vastaanottaa pakolaisia myös eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuoden pakolaiskiintiö oli 750. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli vajaa vuosi (343 vrk), mikä on lähes kolme kuukautta lyhyempi kuin vuonna 2001. Luvussa on mukana sekä normaalissa että nopeutetussa menettelyssä tehdyt päätökset.

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ

Vuonna 2001 annettiin eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Maaliskuun alussa 2002 voimaan tulleen lain (116/2002) tarkoituksena on järjestää ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelu erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä. Ensimmäinen säilöönottoyksikkö avattiin entisen Katajanokan vankilan tiloissa 18.7.2002. Säilöönottoyksikön perustaminen parantaa Suomeen pyrkivien ulkomaalaisten asemaa, koska aikaisemmin säilöön otettuja ulkomaalaisia pidettiin vankilassa tai poliisin tiloissa.

Ulkomaalaislain muutos (130/2002), joka koski tilapäisen suojelun antamista ns. joukkopakoa koskevilla tapauksissa, tuli voimaan 1.3.2002. Inkeriläisten maahanmuuttoa koskeva ulkomaalaislain muutos hyväksyttiin eduskunnassa tammikuussa 2003.

Ulkomaalaislakiin 1.5.1999 tehdyn muutoksen (537/1999) mukaisesti turvapaikkakuulustelut siirretään asteittain paikallispoliisilta Ulkomaalaisvirastolle. Vuonna 2001 Ulkomaalaisvirastossa tehtiin noin 200 turvapaikkakuulustelua. Kertomusvuoden alusta lukien ryhdyttiin Ulkomaalaisvirastossa suorittamaan myös yksin tulleiden alaikäisten lasten turvapaikkakuulusteluja. Tavoitteena on, että vuonna 2004 kaikki turvapaikkakuulustelut siirtyvät poliisilta Ulkomaalaisvirastolle.

Joulukuussa 2002 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 265/2002 vp). Uudistuksen tavoitteena on ulkomaalaisia koskevien oikeuksien täsmentäminen ja selkeyttäminen. Euroopan unionin kansalaisen oikeuksiin liittyvät EY-säännökset on lakiesityksessä koottu omaan lukuunsa. AOA katsoi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että lakiesityksessä puututaan moniin epäkohtiin, joihin myös oikeusasiamies on kanteluihin antamissaan ratkaisuisa kiinnittänyt huomiota (ks. s. 200). Eduskunta ei kuitenkaan ennen kevään 2003 eduskuntavaaleja ehtinyt käsitellä esitystä uudeksi ulkomaalaislaiksi ja lakiesitys raukesi.

Kertomusvuonna annettiin eduskunnalle esitys uudeksi kansalaisuuslaiksi (HE 235/2002 vp). Eduskunta hy-

väksyi lain tammikuussa 2003. Uusi laki suhtautuu aiempaa sallivammin mm. kaksoiskansalaisuuteen. Uudessa kansalaisuuslaissa kansalaisuuden hakijoiden nuhteettomuuden arvioinnista säädetään lailla. Laissa säädetään poikkeukset nuhteettomuusedellytyksestä. AOA piti hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan nuhteettomuusedellytysten säätämistä lailla parannuksena voimassaolevaan lakiin nähden (ks. s. 201).

Euroopan unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen oli kertomusvuonna vahvasti esillä Eurooppa-neuvoston Sevillan huippukokouksessa. Neuvosto päätti tuossa kokouksessa vahvistaa Tampereella hyväksymänsä ohjelman täytäntöönpanoa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi Euroopan unionissa. Sisäasiainministeriössä puolestaan valmisteltiin Suomen kannanottoja useisiin EU:n maahanmuuttopolitiikkaa koskeviin hankkeisiin.

Viime aikoina ulkomaalaislakeja on tiukennettu useissa EU:n jäsenvaltioissa. Kansalaisjärjestöjen puheenvuorossa 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. 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 ja nyt suhteellisen

hyvin turvattu. On vain huolehdittava siitä, että myös lakia soveltavat virkamiehet toimivat paitsi lain mukaan myös sen hengessä.

LAILLISUUSVALVONTA ULKOMAALAISASIOISSA

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 34 ulkomaalaisasiaa ja annettiin 9 ulkomaalaisasioihin kuuluvaa lausuntoa. Ulkomaalaiskantelut ovat aiempien vuosien tapaan kohdistuneet enimmäkseen Ulkomaalaisvirastoon sekä poliisiin, rajavartiolaitokseen ja ulkomaanedustustoihin.

Useimmiten kantelun kohteena on ollut lupahakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys viranomaisten tekemään kielteiseen oleskelulupapäätökseen. AOA piti antamassaan ratkaisussa kansalaisuushakemuksen kolmen vuoden käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Koska hakemukseen oli kuitenkin liittynyt monia epäselvyyksiä, ei asiassa AOA:n mielestä tullut esiin tahallista viivytystä tai virkavelvollisuuden laiminlyöntiä. Hän saattoi ratkaisunsa kuitenkin Ulkomaalaisviraston tietoon. Toisessa kansalaisuushakemuksen käsittelyaikaa koskeneessa ratkaisussa OA Paunio kiinnitti Ulkomaalaisviraston huomiota siihen, että asiakirjojen lainaaminen viraston eri yksiköille tai toiselle viranomaiselle ei saa pidentää kansalaisuushakemuksen käsittelyaikaa. Viranomaisten on tarviittaessa huolehdittava siitä, että asiakirjoja voidaan, esimerkiksi niitä kopioimalla, käsitellä samanaikaisesti saman viranomaisen eri yksiköissä tai eri viranomaisissa.

Turvapaikkahakemusten keskimääräiset käsittelyajat sen sijaan ovat Ulkomaalaisviraston tilastojen mukaan lyhentyneet viime vuodesta. Turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2002 oli Ulkomaalaisviraston tilastojen mukaan vajaa vuosi, mikä on lähes kolme kuukautta lyhyempi kuin vuonna 2001. On tosin huomattava, että keskimääräisessä käsittelyajassa on mukana ns. nopeutetussa menettelyssä ratkaistut hakemukset, joiden suuri määrä laskee keskimääräistä käsittelyaikaa, mutta jopa hidastaa muiden asioiden käsittelyä.

Useissa oikeusasiamiehelle saapuneissa kantelukirjoituksissa arvosteltiin sitä, että Suomen kansalaisen ulkomaalaisen aviopuoliso joutuu voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan pääsääntöisesti odottamaan oleskelulupaa

ulkomailla. AOA kiinnitti asiaan huomiota mm. ulkomaalaislain kokonaisuudistusta koskeneessa lausunnossa. Asiaan on tulossa korjaus, sillä ulkomaalaislakia on esitetty muutettavaksi siten, että Suomen kansalaisen perheenjäsenet voisivat tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa. Poliisia koskevat ulkomaalaishakemukset ovat liittyneet usein käännytyspäätösten toteuttamistapaan. Myös ulkomaanedustustojen tekemistä oleskelulupa- ja viisumipäätöksistä on kanneltu.

Tyypillinen ulkomaalaishakemus, joka ei yleensä voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaisuun turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti harkinnanvaraisista ratkaisuista. Oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin hakemuksien käsittelyyn liittyviin näkökohtiin. Kertomusvuonna ei oikeusasiamiehelle saapunut ulkomaalaisviranomaisen käytöstä tai asenneongelmia koskevia kanteluita, mitä voi pitää merkinä ulkomaalaisasioiden viranomaispalvelun kehittymisestä.

Tarkastustoiminta

ULKOMAALAISHALLINNON TARKASTUKSET 2002

Ulkomaalaisvirasto	10.12.2002
Helsingin säilöönottoyksikkö	10.12.2002
Helsingin vastaanottokeskus	18.12.2002

Ulkomaalaisviraston tarkastuksella kiinnitettiin erityisesti huomiota turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten pitkiin käsittelyaikoihin, turvapaikkatutkiminnan uudelleen järjestelyyn sekä perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten käsittelyyn. AOA pyysi tarkastuksen jälkeen Ulkomaalaisvirastolta tiedot vanhimmista vireillä olevista turvapaikka- ja kansalaisuushakemuksista.

Säilöönottoyksikköön tehdyn tarkastuksen tarkoituksena oli tutustua uuden säilöönottoyksikön toimintaan

ja tiloihin. Vaikka Katajanokan säilöönottoyksikkö onkin väliaikaisratkaisu, AOA piti myönteisenä, että vihdoin on perustettu laitos, joka mahdollistaa säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden säilyttämisen muualla kuin vankien kanssa.

Helsingin vastaanottokeskuksen tarkastuksen yhteydessä AOA keskusteli myös vastaanottokeskuksessa asuneiden turvapaikanhakijoiden kanssa. Tarkastuksessa ei tullut esiin vastaanottokeskuksen toimintaan liittyviä epäkohtia. Turvapaikanhakijoiden kanssa käymissä keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, kuinka vakavia ongelmia turvapaikkahakemusten jopa vuosia kestävät käsittelyajat voivat aiheuttaa.

Lausuntoja

ULKOMAALAISLAIN UUDISTAMINEN

Sisäasiainministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislaiksi. Lausuntonaan AOA Rautio esitti mm. seuraavaa.

AOA on eräissä kanteluihin antamissaan ratkaisuissa todennut, että voimassa oleva ulkomaalaislaki on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Edellinen oikeusasiamies Lauri Lehtimäki totesi ulkomaalaislain muuttamiseen liittyneessä lausunnossaan, että voimassa oleva ulkomaalaislaki on "harvojen salatiedettä". Onkin hyvä, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena on ulkomaalaisia koskevien oikeuksien tämentäminen ja selkeyttäminen. AOA piti hyvänä myös sitä, että Euroopan unionin kansalaisen oikeuksiin liittyvät EY-säännökset on koottu omaan lukuunsa. Tätä ratkaisua puoltaa myös perustuslain 9 §:n 4 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen on säädettävä lailla.

Hallituksen esityksessä puututaan moniin epäkohtiin, joihin myös oikeusasiamies on kanteluihin antamissaan ratkaisuissa kiinnittänyt huomiota. Oikeusasiamiehelle on esimerkiksi usein kanneltu siitä, että vasta Suomessa oleskelulupaa hakeneen on pääsääntöisesti palattava takaisin kotimaahansa oleskelulupahakemuksen tekemistä varten. Tähän epäkohtana pidettyyn seikkaan on nyt tulossa muutos, kun Suomen kansalaisen perheenjäsen voi sivat hallituksen esityksen mukaan tulla Suomeen viisu-

mivapaasti tai viisumin turvin hakemaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

AOA piti turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myönteisenä, että turvapaikkapuhuttelun suorittaisi pääsääntöisesti Ulkomaalaisvirasto. Hakemuksen perustelujen arviointi perustuu näin suoraan kontaktiin hakijan kanssa eikä poliisin laatimaan puhuttelupöytäkirjaan.

Turvallisen alkuperämaan käsite (92 §) oli AOA:n mielestä Geneven pakolaissopimuksen kannalta ongelmallinen. Se on AOA:n käsityksen mukaan kuitenkin vain väline, jolla turvapaikkahakemuksia voidaan kanavoida normaalia nopeampaan turvapaikkamenettelyyn. Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että maan turvallisuus on tapauskohtaisesti ja tehokkaasti kumottavissa. Hallituksen esityksen perustelut turvallisen alkuperämaan soveltamisesta näyttäisivät täyttävän turvapaikkahakemusten yksilöllisen käsittelyn vaatimukset.

Turvapaikanhakijoiden muutoksenhaun kannalta AOA piti tärkeänä, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille turvapaikanhakijoille käytännössä varataan tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus käyttää valitusoikeuttaan. Eräät järjestöt olivat AOA:n näkemyksen mukaan aiheellisesti arvostelleet sitä, että nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin on varmistettu tuomioistuimen ratkaisu täytäntöönpanon keskeyttämishakemukseen (167 §). AOA:n mielestä oli vielä tarpeen selvittää, olisiko muutoksenhaulle näissä tapauksissa mahdollista löytää parempi ja selkeämpi järjestely.

Laillisuusvalvonnassa on viime vuosina ollut keskeisesti esillä lupa-asioiden kohtuuttoman pitkät käsittelyajat. Nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä Ulkomaalaisviraston tehtäviä lisätään. Kun tehtäviä lisätään, on tärkeää turvata myös Ulkomaalaisviraston riittävät resurssit.

AOA Raution kirje sisäasiainministeriölle 5.11.2002, dnro 2500/5/02

KANSALAI SUUSLAIN UUDISTAMINEN

Sisäasiainministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kansalaisuuslaiksi. Lausuntonaan AOA Rautio esitti seuraavaa.

AOA piti kansalaisuuslain uudistamista laillisuusvalvontatyössä saadun kokemuksen perusteella kannatettavana. Voimassa oleva laki on eräiltä osin oikeusturvan kannalta puutteellinen ja epätasällinen. Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan – paitsi syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella – sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan on säädettävä lailla. Laillisuusperiaatteen kannalta on ongelmallista, että voimassa olevan kansalaisuuslain soveltamisessa hakijoiden kunniallisuuden arvioinnin perusteista on sitovasti määritetty sisäasiainministeriön vahvistamalla ohjeella.

Nyt kyseessä olevassa esityksessä hakijoiden nuhteettomuuden arvioinnista säädettäisiin lailla. Esitysluonnoksen 28 §:ssä määritellään poikkeukset nuhteettomuusedellytyksestä, eli se tuomittujen lainvoimaisten sakko- ja vankeusrangaistusten perusteella määräytyvä laskennallinen odotusaika, jonka jälkeen kansalaistamiselle katsotaan olevan riittävät perusteet. Vaikka kansalaisuuden hakijoiden nuhteettomuuden oikeudenmukainen arviointi on vaikeaa, AOA piti nuhteettomuusedellytysten poikkeusten säätämistä lailla selvänä parannuksena voimassa olevaan lakiin nähden. Ongelmallisimpana hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta hän piti kansalaisuuden edellytyksenä olevan nuhteettomuuden edellytysten arvioimista esityksen 19 §:n 4 kohdassa tarkoitetun moitittavan käyttäytymisen (esimerkiksi järjestyssääntörikkomuksen) perusteella. Moitittavana käyttäytymisenä voitaisiin pitää esimerkiksi sellaista käyttäytymistä, joka on kielletty kuntalain 7 §:n nojalla annetuissa järjestyssäännöissä. Järjestyssäännöt tullaan korvaamaan järjestyslaila. Moitittavan käyttäytymisen arvioinnin ongelmana on se, että hyvinkin vähäinen yhteiskunnan sääntöjen vastainen toiminta voisi ainakin periaatteessa 19 §:n 4 kohdan mukaan olla peruste hylätä kansalaisuushakemus.

AOA:n mielestä moitittavan käyttäytymisen arviointiin ja täsmällisempään rajaukseen tulisi vielä kiinnittää huomiota. Jo laissa olisi syytä selvästi todeta, minkä tyyppiset rikokset ovat nuhteettomuusedellytyksen arvioinnin kannalta olennaisia. Pelkkään rangaistusseuraamukseen katsominen jättää syrjään rikoksen laadun merkityksen. Myös korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota rikkomusten laatuun pysyvän oleskeluluvan myöntämisen arvioinnissa (ks. KHO 26.10.1999/2862).

Eräissä oikeusasiamiehelle saapuneissa kanteluissa on arvosteltu voimassa olevan kansalaisuuslain kielteistä suhtautumista kaksoiskansalaisuuteen. Laillisuusvalvonasta saatujen kokemusten perusteella on kannatettavaa, että nyt kyseessä oleva lakiehdotus hyväksyy monikansalaisuuden nykyistä lakia huomattavasti laajemmin.

Oikeusasiamies on monissa ratkaisuisaan kiinnittänyt huomiota kansalaisuushakemusten kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin Ulkomaalaisvirastossa. Esityksestä käy ilmi (s. 25), että uusi kansalaisuuslaki lisäisi merkittävästi viranomaisten työmäärää eri hallinnonaloilla. Kansalaisuuslain uudistusta valmisteltaessa tulisi AOA:n mielestä arvioida myös sitä, mikä vaikutus uudistuksella tulisi olemaan kansalaisuushakemusten käsittelyajolle ja varmistaa että viranomaisilla on käytössään riittävät resurssit.

AOA Raution kirje sisäasiainministeriölle 20.6.2002, dnro 1261/5/02

Ratkaisuja

PUOLISON OLESKELULUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELY

Kantelijan arvosteli Ulkomaalaisviraston ja ulkoasianministeriön menettelyä hänen thaimaalaisen vaimon oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Vaimo oli saanut kahteen oleskelulupahakemukseen kielteisen päätöksen. Kantelun tekohetkellä hän oli jättänyt Suomen Bangkokin suurlähetystöön kolmannen oleskelulupahakemuksen. Kantelija arvosteli myös Ulkomaalaisvirastossa saamaansa neuvontaa sekä sitä, että Ulkomaalaisvirasto ja ulkoasianministeriö viivyttelivät pyydettyjen asiakirjojen toimitamisessa.

AOA Rautio totesi oleskelulupahakemuksen käsittelyn osalta mm. seuraavan.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisen tulee pääsääntöisesti jättää oleskelulupahakemus koti- tai asuinmaassaan olevalle Suomen edustustolle. Jos oleskelulupahakemus perustuu perhesiteeseen, voi asian panna vireille myös hakijan Suomessa oleva perheenjäsen.

Oleskelulupahakemus tulee jättää ennen maahan saapumista. Jos näin ei ole tehty, maahan saapunut ulkomaalainen joutuu käytännössä usein palaamaan kotimaahansa. Vain laissa mainituissa poikkeustapauksissa oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle. Nämä ulkomaalaislaissa säädetyt poikkeustapaukset käyvät ilmi Ulkomaalaisviraston selvityksestä. Tällainen tapaus voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun ulkomaalainen on aikaisemmin ollut Suomen kansalainen.

Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että ensimmäistä oleskelulupaa hakiessaan kantelija ei vielä ollut naimisissa. Ulkomaalaisvirasto totesi selvityksessään tältä osin, ettei kyseessä ollut vielä vakiintunut suhde, jonka perusteella Ulkomaalaisvirasto olisi puoltanut oleskeluluvan myöntämistä hakijalle avioitumistarkoituksessa.

Kantelijan puoliso tuli tämän jälkeen viisumilla Suomeen ja meni kantelijan kanssa naimisiin. AOA totesi, että oleskelulupa voidaan myöntää Suomeen ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle vain laissa mainituissa poikkeustapauksissa. Ulkomaalaisviraston selvityksestä kävi ilmi ne perusteet, joilla se katsoi, ettei oleskelulupahakemuksen hylkääminen viisumilla maahan saapuneelle kantelijan puolisolle sen mielestä ollut laissa tarkoitettulla tavalla ilmeisen kohtuutonta. Tässä suhteessa virastolla on tietty harkintavaltia. Ulkomaalaisvirasto oli AOA:n mielestä ratkaissut asian sille kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiaa ei ilmennyt aihetta epäillä, että Ulkomaalaisvirasto olisi ylittänyt harkintavaltansa ja tai käyttänyt sitä väärin. AOA piti sinänsä ymmärrettävänä, että ulkomaalaislain oleskelulupasäännösten soveltaminen oli tuntunut ankaralta jopa kohtuuttomalta.

Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että kantelijan puolisolle oli myönnetty oleskelulupa kolmannen oleskelulupahakemuksen jälkeen.

Asiakirjojen toimittamisen osalta AOA Rautio totesi, että Ulkomaalaisvirastosta pyydetyn asiakirjan toimittaminen kesti yli neljä kuukautta. Ulkoasianministeriö toimitti lausunnon noin 2 kuukauden kuluessa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n (Asiakirjan antamisesta päättäminen) ja 37 §:n (voimaantulosäännös) mukaan, "tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta

asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.” Voimaantulosäännöksen mukaan tässä asiassa on noudatettava kuukauden määräaikaa. AOA:n mielestä asiakirjan antamisesta päättämiseksi viivyteltiin nyt kyseessä olevassa asiassa aiheettomasti. Ulkomaalaisvirasto myönsi itsekin asiakirjan toimittamisen viipyneen valitet-tavan pitkään.

AOA katsoi, että kantelijan puolison oleskelulupahakemuksen käsittelyssä ei ollut menetelty sillä tavoin lainvastasesti, että asia vaatisi eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Hän kiinnitti vastaisen varalle Ulkomaalaisviraston ja ulkoasiainministeriön huomiota siihen, että asiakirjapyyntö ratkaistaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n tarkoittamassa määräajassa.

AOA Raution kirje 19.9.2002, dnro 88/4/01

KÄÄNNYTYSPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pakistanin kansalainen arvosteli Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä hänen käännättämistään koskevassa asiassa. Hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, toimiko Helsingin poliisilaitos lainmukaisesti pannessaan käännyspäätöksen täytäntöön siitä huolimatta, että hän oli tehnyt uuden turvapaikkahakemuksen. Kantelija oli kirjoittanut uuteen turvapaikkahakemukseensa toimittavansa poliisille myöhemmin hänen turvapaikkahakemukseensa liittyvää aineistoa.

Kantelussa arvosteltiin lisäksi sitä, että poliisi oli aikaistanut maastapoistamista, mutta ei ollut ilmoittanut muut-tuneesta aikataulusta kantelijalle tai hänen asiamiehelleen.

AOA Rautio totesi kannanottonaan mm. seuraavaa.

Kantelija käännättäminen perustui Helsingin hallinto-oikeuden tekemään päätökseen, johon korkein hallinto-oikeus ei ollut myöntänyt valituslupaa. Ulkomaalaislain 34 c §:n mukaan uuden turvapaikkahakemuksen tekeminen ei lykkää aikaisemman käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa. Lain esitöiden (HE 15/2000) mukaan ei myöskään

tarvitsisi tehdä uutta käännättämispäätöstä, jos on jo olemassa lainvoimainen päätös.

Ulkomaalaislakiin lisättiin 34 c §, koska haluttiin muuttaa aikaisempaa käytäntöä, jonka mukaan uusi turvapaikkahakemus esti aikaisemman lainvoimaisen käännetyspäätöksen täytäntöönpanon. Pykälän tavoitteena oli estää se, että toistuvilla turvapaikkahakemuksilla pitkitetään maassa oleskelua ilman todellisia perusteita jäädä maahan.

Ulkomaalaislain 34 c §:n tulkintaan ja uuden turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseen liittyy eräitä tulkinta- ja oikeusturvaongelmia, joihin ulkomaalaislain kokonaisuudesta pohtinut työryhmä on mietinnössään (12/2001) kiinnittänyt huomiota. Mietinnössä todetaan mm. seuraavaa: ”On esitetty, että turvapaikanhakijan poistaminen maasta ennen ensimmäisen asteen päätöksentekoa on kyseenalainen sen yleisesti hyväksytyn periaatteen kanssa, että turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi keskuks-hallinnon asiantuntijaviranomainen. Voidaan kysyä, missä määrin paikallispoliisi pystyy ottamaan kantaa siihen, onko uudistetussa hakemuksessa esitetty uusia asian kannalta vaikuttavia perusteita maahan jämiselle, kun tämä edellyttää vertaamista aikaisemman hakemuksen yhteydessä esitettyyn aineistoon.”

Lainsäädännön tulkinnallisuuden vuoksi poliisin ei voitu AOA:n mielestä katsoa menetelleen lainvastaisesti, kun se pani täytäntöön kantelijan lainvoimaisen käännetyspäätöksen.

Puheena olevassa asiassa ei ollut AOA:n mielestä ilmennyt myöskään aihetta epäillä, että poliisin olisi käännety-sajankohtana käytettävissä olevien tietojen perusteella tullut omassa harkinnassaan päätyä keskeyttämään kantelijan lainvoimaisen käännetyspäätöksen täytäntöönpano, vaikka hän oli tehnyt uuden turvapaikkahakemuksen. Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että poliisille toimitetussa uudessa selvityksessä ei ollut tuotu esiin sellaisia tietoja, jotka eivät olisi olleet viranomaisten tiedossa jo aikaisemmin ja että poliisi oli saanut Ulkomaalaisvirastosta täytäntöönpanon jatkamista puoltavia tietoja.

AOA:n mielestä oli myös selvää, ettei käännetyspäätöksen täytäntöön panijalla ole enää aktiivista selonottovelvollisuutta käännettävän kotimaan olosuhteista, jollei tähän käännetyspäätöksen jälkeen ole ilmennyt erityisiä syitä.

AOA totesi kuitenkin, että uuden turvapaikkahakemuksen jättänyt turvapaikanhakija voitaisiin ulkomaalaislain kokonaisuudistusta pohtineen työryhmän mietinnön mukaan käännyttää maasta vasta Ulkomaalaisviraston uuteen turvapaikkahakemukseen tekemän päätöksen jälkeen. AOA piti tätä esitystä kannatettavana.

AOA kiinnitti lisäksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikön huomiota siihen, että hyvään hallintoon kuuluu se, että muuttuneista käännytysaikatauluista pyritään ilmoittamaan käännytettävälle tai heidän avustajilleen riittävän hyvissä ajoin ennen käännytystä. Jollei tämä ole käännytysaikataulun muuttuessa muuten mahdollista, on käännytettävän oikeusturvan kannalta parempi siirtää käännytystä myöhemmäksi kuin aikais-taa sitä.

AOA Raution kirje 5.6.2002, dnro 1851/4/00

SUOMEN KANSALAIKUUDEN MENETTÄNEEN KUTSUMINEN ASEPALVELUKSEEN

Kantelussa kerrottiin Uudessa Seelannissa asuvan henkilön saaneen vuonna 1996 kutsun saapua Suomeen suorittamaan asevelvollisuuttaan. Palveluksen aikana häntä pyydettiin anomaan vapautusta varusmiespalveluksesta, koska hänen perhe- ja muut henkilökohtaiset siteensä olivat muualla kuin Suomessa. Hän ehti ennen vapautustaan palvella varusmiehenä lähes kaksi kuukautta. Ulkomaalaisvirasto ilmoitti vuonna 1999 hänelle, että tämä oli menettänyt Suomen kansalaisuuden jo vuonna 1992 täyttäessään 22 vuotta.

Kantelussa pyydettiin selvittämään, olivatko viranomaiset menettelleet asianmukaisesti kutsuessaan valtion varoilla palvelukseen henkilön, joka ei ollut enää Suomen kansalainen sekä sen, oliko tiedonkulku viranomaisten välillä nykyään järjestetty siten, ettei vieraan maan kansalaisia enää kutsuta suorittamaan asevelvollisuutta maahamme.

Vuonna 1970 syntyneellä henkilöllä on suomalainen äiti ja uusiseelantilainen isä. Hän ei ole koskaan asunut pysyvästi Suomessa. Hänen äitinsä on muuttanut vuonna 1969 Suomesta Uuteen Seelantiin. Hän ei syntyessään saanut Suomen kansalaisuutta.

Vuonna 1984 kansalaisuuslakia kuitenkin muutettiin (584/1984) siten, että lapsi sai syntyessään Suomen kansalaisuuden myös äidin kansalaisuuden perusteella. Lain voimaantulosäännöksen mukaan alle 18-vuotiaiden oli tietyn edellytyksin myös mahdollisuus saada tällä perusteella huoltajansa ilmoituksesta Suomen kansalaisuus. Hänen äitinsä tekemän ilmoituksen perusteella sisäasiainministeriö teki 18.9.1989 päätöksen, jossa se totesi hänen saaneen Suomen kansalaisuuden ilmoituksen jättämispäivästä 11.5.1987 lukien. Hän oli siis 19-vuotiaana saanut tiedon siitä, että hän oli myös Suomen kansalainen.

Mainitun vuoden 1984 lainmuutoksen yhteydessä kansalaisuuslakiin lisättiin säännös Suomen kansalaisuuden automaattisesta menettämisestä eräissä tapauksissa 22-vuotiaana. Kansalaisuuslain edelleen voimassa olevan 8 b §:n mukaan Suomen kansalainen, joka on syntynyt ulkomailla ja joka on myös vieraan maan kansalainen, menettää 22 vuotta täyttäessään Suomen kansalaisuuden, jos hänellä ei ole riittäviä yhteyksiä Suomeen. Tällaisella Suomen kansalaisella on kansalaisuuslain 8 b §:n 2 momentin mukaan mahdollisuus kuitenkin hakea kansalaisuuden säilyttämistä ennen 22 ikävuoden täyttämistä.

Henkilö täytti 22 vuotta 29.8.1992. Edellä mainitun lainkohdan nojalla hän menetti tällöin Suomen kansalaisuutensa. Tästä ei kuitenkaan tehty merkintää viranomaisten asiakirjoihin. Nykykäytännön mukaan menettäminen ei edellytä tuossa vaiheessa viranomaisen tekemää erillistä päätöstä, vaan se seuraa automaattisesti, jos asianomainen ei hae kansalaisuuden säilyttämistä. Kansalaisuuden menettäminen ei kuitenkaan tule välttämättä tuolloin edes vireille, mutta silti kansalaisuus voidaan jälkikäteen todeta menetetyksi ikärajan täytyttyä.

AOA Rautio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Kansalaisuudella on monessa suhteessa tärkeä merkitys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Muun muassa perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus on vain Suomen kansalaisilla.

Selvitysten mukaan eri viranomaiset ovat olleet tietoisia siitä, etteivät ulkomailla asuvien Suomen kansalaisiksi väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilöiden kansalaisuustiedot useinkaan pidä paikkaansa. Huomattava

osa ulkomailla asuvista suomalaistaustaisista kaksoiskansalaisuuden joskus saaneista henkilöistä ei ilmeisesti edes tiedä Suomen kansalaisuuden menettämisestä 22-vuotiaana. Kyseessä oleva henkilökin oli saanut tiedon asiasta vasta 28-vuotiaana.

Viranomaisyhteistyö ei ollut hänen tapauksessaan AOA:n mielestä sujunut onnistuneella tavalla. Hänet oli kutsuttu valtion varoin suorittamaan varusmiespalvelusta, vaikka hänellä ei tosiasiallisesti olisi ollut siihen velvollisuutta. Hän on vasta vuonna 1999 saanut tietää menettäneensä Suomen kansalaisuuden jo vajaat seitsemän vuotta aiemmin. Tällä välin hän oli ehtinyt suorittaa ”turhaan” ja valtiolle kustannuksia aiheuttaen osan asepalvelustaan. Annetuissa selvityksissä on viitattu vaikeuksiin saada tietoja ulkomaan viranomaisilta ja asianomaisilta itseltään. Tässä tapauksessa eivät nämäkään syyt ole olleet ongelmien aiheuttajana.

Sotilasviranomaisten menettely

Selvitysten mukaan kutsuntaviranomaiset näyttävät olevan ainoa viranomaistaho, joka säännönmukaisesti on yhteydessä kaikkiin ulkomailla asuviin alle 22-vuotiaisiin miespuolisiin Suomen kansalaisiin. Ulkomailla asuville lähetettävien kutsunta-asiakirjojen mukana olisi varsin helppoa informoida myös mahdollisesta kansalaisuuden menettämisestä 22-vuotiaana sekä siitä, että kansalaisuuden säilyttämistä tulee hakea ennen mainitun ikärajan ylittämistä. Jo selvityksiin sisältyvistä, henkilön kutsuntaviranomaisille vuonna 1990 lähettämistä tiedoista olisi ollut AOA:n mielestä pääteltävissä kansalaisuuden menettämisen mahdollisuus 22-vuotiaana.

Vuosittain ulkomailla Suomeen varusmiespalvelustaan suorittamaan tulevien määrä on suhteellisen vähäinen. Näin ollen kansalaisuustietojen oikeellisuus olisi aiheellista ja myös käytännössä mahdollista aina vielä erikseen tarkistaa ennen kuin henkilö määrätään saapumaan Suomeen palvelukseen. Esimerkiksi henkilön tapauksessa pelkät valtiolle palvelukseen kutsumisesta aiheutuneet matkakustannukset ovat selvitysten mukaan olleet yli 12 000 markkaa.

Ulkomaalaisviranomaisten menettely

Ulkomaalaisvirasto on selvityksessään todennut henkilön kansalaisuusasian tulleen Ulkomaalaisvirastossa vireille ja viraston tietoon vasta Pääesikunnan vapautettua tämän varusmiespalveluksesta. Kansalaisuusasioita ennen Ulkomaalaisviraston perustamista käsitellyt sisäasiainministeriö oli kuitenkin 18.9.1989 tehnyt päätöksen siitä, että hän saa Suomen kansalaisuuden äitinsä kansalaisuuden perusteella. Tämä päätös perustui kansalaisuuslain muutokseen (584/1984), jonka yhteydessä lakiin lisättiin myös säännös kansalaisuuden automaattisesta menettämisestä 22-vuotiaana. Hänen äitinsä ministeriölle tekemästä ilmoituksesta käy muun ohella ilmi, ettei hän ollut koskaan asunut Suomessa. Ministeriön päätös kansalaisuuden saamisesta oli annettu vain vajaat kolme vuotta ennen 22 vuoden ikärajan täyttymistä. Jo tässä yhteydessä olisi ollut aiheellista hallintomenettelylain 4 §:n mukaisesti neuvota häntä Suomen kansalaisuuden mahdollisesta menettämisestä sekä mahdollisuudesta hakea kansalaisuuden säilyttämistä alle 22-vuotiaana.

AOA:n mielestä voitiin arvostella myös sitä tapaa, jolla henkilön oikeusaseman kannalta merkittävä kansalaisuuden menettämisen toteaminen on tapahtunut. Perustuslakivaliokunta totesi edellä selostetusta lainmuutoksesta antamassaan mietinnössä, että ”kansalaisuuden menettämisen toteamiselle on syytä järjestää tarkoitukseen so-piva hallintomenettely” (PeVM 14/1984 vp.).

Hallintomenettelyä koskevat säännökset perustavat viranomaiselle velvollisuuden noudattaa tiettyjä määrämuotoja asian käsittelyssä ja päätöksenteossa. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainitaan hallintoasian menettelylisenä perusoikeutena mm. oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Ulkomaalaisviraston henkilölle lähettämä ilmoitus kansalaisuuden menettämisestä oli sinänsä ollut perusteltu ja sen liitteenä on ollut myös valitusosoitus. Ongelmallisena ratkaisua voidaan pitää lähinnä kuulemisen osalta. Tässä tapauksessa kuuleminen olisi ollut aiheellista senkin johdosta, että henkilö ei ole ollut edes tietoinen hänen kansalaisuuskysymyksensä vireille tulosta Ulkomaalaisvirastossa Pääesikunnan ilmoituksen johdosta.

Hallintomenettelylain 15 §:n mainittu asianosaisen kuuleminen on yksi hallintomenettelyn keskeisistä periaatteista.

Oikeusturvan ohella kuuleminen edistää myös asian selvittämistä. Kansalaisella itsellään on parhaat tiedot kansalaisuuden menettämisen kannalta ratkaisevista seikoista eli yhteyksistä Suomeen. Asiakirjoista ei käy ilmi, että henkilöä olisi varsinaisesti kuultu kansalaisuuden menettämisen johdosta, vaikka hän oli nimenomaan tiedustellut asiaa kaksi kertaa kirjallisesti saatuaan paikallisesta konsulaatista tiedon kansalaisuuden menettämisen mahdollisuudesta.

Voitiin AOA:n mukaan myös kysyä, onko tapa, jolla kansalaisuuden menettäminen Ulkomaalaisviraston selvityksen mukaan todetaan, sellainen sopiva hallintomenettely, jota perustuslakivaliokunta on mietinnössään tarkoittanut. Hyvä hallintotapa edellyttäisi, että ennen kansalaisuuden menettämistä kuultaisiin asianosaista ja tämän jälkeen tehtäisiin asiassa nimenomainen päätös muutoksenhakusoituksineen.

Yhteenveto

Viranomaisten suurempi aktiivisuus asiassa olisi saat-
tanut johtaa siihen, että kansalaisuusasia olisi ratkaistu
aiemmin sekä siihen, ettei henkilöä oltaisi lainkaan mää-
rätty Suomeen suorittamaan varusmiespalvelustaan. Mi-
tään nimenomaisia viranomaisia velvoittavia säännöksiä
ei näiltä osin ollut tapahtuma-aikana olemassa. Hänen
asiaansa käsitelleistä viranomaisista ei esimerkiksi Lap-
peenrannan sotilaspiirin esikuntaa ja sisäasiainministeri-
ön ulkomaalaiskeskusta ole enää edes olemassa. Kenen-
kään yksittäisen hänen asiaa käsitelleen viranomaisen tai

virkamiehen toiminnassa AOA:n mukaan ei ole osoitetta-
vissa sellaista virheellisyttä, johon laillisuusvalvojan olisi
tämän vuoksi aiheellista enää tässä vaiheessa puuttua.

Pitkään valmistellun kansalaisuuslain kokonaisuudistuk-
sen myötä juuri kantelussa käsiteltyihin ongelma-kohti-
in oli tulossa oleellisia korjauksia. Viranomaisyhteistyötä
oli tarkoitus merkittävästi tehostaa. Varsinkin väestötie-
tojärjestelmän luotettavuuteen kaksoiskansalaisten täyt-
täessä 22 vuotta tuli oleellinen parannus. Ulkomaalais-
virastolle tuli myös nimenomainen velvollisuus tiedottaa
kansalaisuuden mahdollisesta menettämisestä ajoissa
tällaisille 18 vuotta täyttäneille henkilöille. Lakiin oli myös
tulossa säännös, jonka mukaan henkilöllä näyttäisi ole-
van mahdollisuus saada takaisin Suomen kansalaisuus.
Sen sijaan esimerkiksi edellä mainittua kuulemiskysymys-
tä kansalaisuuden menettämistä harkittaessa ei ollut erik-
seen mainittu.

AOA katsoi aiheelliseksi saattaa sisäasiainministeriön ja
Pääesikunnan tietoon käsityksensä henkilön asevelvolli-
suus- ja kansalaisuusasian käsittelyssä esiintulleista puut-
teista sekä niistä keinoista, joilla Ulkomaalaisviraston ja
sotilasviranomaisten yhteistoimintaa voitaisiin olisi voi-
tu ja voitaisiin edelleenkin jo ennen uuden kansalaisuus-
lain voimaantuloa tehostaa kantelussa kerrotun kaltaisten
tilanteiden estämiseksi. AOA kiinnitti myös sisäasiainmi-
nisteriön huomiota edellä todettuun hyvän hallintotavan
mukaiseen menettelyyn kansalaisuuden menettämisestä
asianosaiselle ilmoitettaessa.

AOA Raution päätös 20.12.2002, dnro 365/4/01

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu lähinnä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan liittyviä asioita. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiaajan mukaan liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Rautiolle* 31.3.2002 saakka ja 1.4.2002 lukien AOA *Jääskeläiselle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

Yleiskatsaus

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 kanteluita tulee sähköpostin välityksellä.

Kertomusvuoden alusta lukien tuli voimaan uusi postipalvelulaki (313/2001). Uuteen lakiin sisällytettiin keskeiset postipalveluja koskevat, aiemmin asetuksessa olleet säännökset. Myös uusi radiolaki (1016/2001) tuli voimaan 1.1.2002. Postinkulun varmistustehtävät siirrettiin kertomusvuoden alusta lukien Suomen Posti Oy:ltä Viestintävirastolle.

Viestintämarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe tuli voimaan 1.7.2002 (491/2002). Uudistuksella edistetään viestintäpalvelujen monipuolista ja alueellista tasa-arvoista tarjontaa sekä sananvapautta. Myös viestintämarkkinalain toista vaihetta koskeva hallituksen esitys (HE 112/2002 vp.) annettiin eduskunnalle kertomusvuoden syyskuussa. Toisen vaiheen uudistuksella on tarkoitus mm. tehostaa viestintähallintoa ja ottaa huomioon uuden perustuslain vaatimukset. Hallituksen esityksen mukaan Yleisradio Oy tulisi antamaan Viestintävirastolle vuosittain julkisista palveluistaan laillisuuskerptomuksen, josta virasto antaisi puolestaan oman lausuntonsa valtioneuvostolle.

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskiehitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa heijastunut toimivallan raja-ongelmina. Liikenne- ja viestintäministeriön alaisuudessa toimii lukuisia virastoja ja laitoksia, liikelaitoksia sekä valtionyhtiöitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut erityisen hankalaa postija teletoiminnan sekä yleisradiotoiminnan piirissä. Liikenteen ja viestinnän alueella laillisuusvalvonta voi ilmetä valvonnan valvontana eli käytännössä liikenne- ja viestintäministeriöön tai Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoon kohdistuvana valvontana.

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 30 kappaletta. Kantelut koskivat mm. liikenne- ja viestintäministeriön, Ilmailulaitoksen, Tieliikelaitoksen, Viestintäviraston ja Ajo-neuvohallintokeskuksen menettelyä, televisiomaksujen perimistä, television näkyvyysongelmia, postinjakelua, taksilupia, nopeusrajoituksia ja autojen rekisteröintiä.

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.

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS TOIMITETTAESSA EU-ASIAKIRJOJA MINISTERIÖSTÄ EDUSKUNTAAN

Kansanedustaja arvosteli liikenne- ja viestintäministeriön menettelyä toimitettaessa Euroopan parlamentin ja neuvoston siviili-ilmailua koskevia asetusehdotusta ja neuvoston direktiiviehdotusta eduskunnan käsiteltäväksi. Asiakirjat olisivat kantelijan mukaan olleet annettavissa ministeriöstä eduskunnalle lausuntoa varten jo 6.4.2000. Ne oli kuitenkin toimitettu vasta 11.12.2000 liikennevaliokunnalle, jolta oli vaadittu lausuntoa jo seuraavana päivänä.

Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä myönnettiin, että aika asian käsittelyyn oli tässä yksittäistapauksessa kiistatta jäänyt lyhyemmäksi kuin mitä olisi perusteellisen käsittelyn kannalta ollut toivottavaa. Asian toimittaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei ministeriön mukaan ollut olosuhteista johtuen sujunut niin joutuisasti kuin hyvään hallintoon voitiin katsoa kuuluvan. Ministeriön mukaan lyhyestä käsittelyajasta ei ollut kuitenkaan aiheutunut haittaa Suomen edulle.

Ministeriö ei ilmoituksensa mukaan nykyisin voimavarojen kyennyt kaikissa tilanteissa takaamaan riittävän joutuisaa asioiden valmistelua. Tavoitteena oli kuitenkin palvella eduskuntaa, valtioneuvostoa ja muitakin asiakkaita mahdollisimman hyvin. Ministeriö oli selvittämässä mahdollisuuksia turvata ilma- ja rautatieasioiden käsittelyn edellyttämät vähimmäisvoimavarat. Ministeriö tulisi selvityksensä mukaan tekemään parhaansa turvatakseen vastaisuudessa eduskunnalle riittävät asioiden käsittelyajat.

Ministeriön selvitys toimitettiin 24.10.2002 eduskunnan liikennevaliokunnan puheenjohtajalle ja häneltä tiedusteltiin tällöin asioiden senhetkistä tilaa. Hänen mukaansa asiasta oli käyty viime vuoden keväällä kirjeenvaihtoa valiokunnan ja ministeriön kesken. Toimenpiteitä asiantilan parantamiseksi oli selvitetty ministeriössä ja eduskunnassa järjestetyissä tapaamisissa, minkä jälkeen käytäntöä EU-asioissa oli viime vuoden kesällä muutettu. Liikennevaliokunnan puheenjohtajan ilmoituksen mukaan tilanne oli nyttemmin oleellisesti parantunut eikä EU-asioiden ministeriöstä eduskuntaan ajoissa toimittamisessa ollut sillä hetkellä ongelmia.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan, että perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi ja muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava tällaiset ehdotukset eduskuntaan viipymättä niistä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Tällä vaatimuksella on korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanoton muovaamiseen (PeVM 10/1993 vp.).

Myös valtion virkamieslain 14 §:ssä edellytetään tehtävien asianmukaista ja viivytyksetöntä suorittamista.

Esillä olevassa tapauksessa oli ministeriön mukaan ollut sellaisia silloisesta puheenjohtajamaasta johtuvia ennalta arvaamattomia tekijöitä, jotka olivat aiheuttaneet asian poikkeuksellisen myöhäisen toimittamisen eduskuntaan joulukuussa 2000. Liikennevaliokunta oli tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministerille 30.3.2001 lähettämässään kirjelmässä kiinnittänyt kuitenkin ministeriön huomiota siihen, että kirjelmät toimitettiin ministeriöstä pääsääntöisesti niin myöhäisessä vaiheessa, ettei asian käsittelylle eduskunnassa jäänyt riittävän pitkää aikaa.

Kuten ministeriökin on selvityksessään myöntänyt, ei kantelussa kerrotun asian toimittaminen eduskuntaan ollut tapahtunut hyvän hallinnon edellyttämällä joutuisuudella. Kysymyksessä olleen yli 200-sivuisen asiakirja-aineiston käsittelylle oli AOA:n mukaan jäänyt kohtuuttoman lyhyt aika.

Tilanne oli saadun tiedon mukaan nyttemmin oleellisesti parantunut. AOA katsoi kuitenkin aiheellisesti kiinnittää edelleen liikenne- ja viestintäministeriön huomiota perustuslain edellyttämään EU-asioiden viivytyksettömään toimittamiseen eduskunnalle.

AOA Jääskeläisen päätös 13.11.2002, dnro 335/4/01

KIRJESALAISUUDEN TURVAAMINEN POSTINJAKELUSSA

Kantelija arvosteli Suomen Posti Oy:n menettelyä postinjakelussa. Kantelun mukaan yhtiön jakeluauto jätti yksityisen asunto-osakeyhtiön porrashuoneen lattialle arvo-postia ja muita postilähetyksiä avoimen ja ikkunallisen ulko-oven taakse, missä vartioimaton posti altistui herkästi katoamiselle ja ilkvallalle ja myös yksityisyyden suoja vaarantui.

Telehallintokeskus myönsi lausunnossaan, että postin jättäminen avoimeen rappukäytävään ei turvannut posti-toimilain 5 §:ssä tarkoitettua kirjesalaisuutta. Se totesi kuitenkin Suomen Posti Oy:n korjanneen kantelussa mainitun epäkohdan ja kiinnittäneensä asiaan yhtiön huomiota.

OA Paunio totesi vastauksessaan kantelijan kiinnittäneen huomiota keskeiseen perusoikeuteen, eli kirjesalaisuuden

loukkaamattomuuteen. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun tai muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Tämä merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä vastaan. Postitoimilain 5 §:n mukaan postilaitoksen tulee turvata kirjesalaisuus kaikkien postilähetysten suhteen.

Telehallintokeskuksen ja Suomen Posti Oy:n toimien johdosta OA tyytyi kiinnittämään vastaisen varalle yhtiön huomiota siihen, että postin jättäminen avoimeen rappukäytävään ei turvaa perusoikeutena turvattua kirjesalaisuuden loukkaamattomuutta ja että jaettavaa postia on säilytettävä siten, ettei kirjesalaisuutta loukata.

OA Paunion kirje 1.3.2002, dnro 804/4/00

LIIKUNTARAJOITTEISTEN JA RUOTSINKIELISEN VÄESTÖN TARPEIDEN HUOMIOON OTTAMINEN KAUPUNKIRADAN RAKENNUSTÖIDEN YHTEYDESSÄ

Kantelija arvosteli kaupunkiradan rakentamiseen liittyneiden Rekolan aseman rakennus- ja muutostöiden yhteydessä matkustajille aiheutettua haittaa, joka rakennustöiden pitkistä kestoajasta johtuen oli kantelijan käsityksen mukaan kohtuuton. Rakennustöistä aiheutunut haitta ja muuttuneet liikennejärjestelyt olivat erityisen kohtuuttomia liikunta- ja muille vammaisille sekä vanhuksille. Rakennustöiden muutoksista junaliikenteeseen ei myöskään tiedotettu asianmukaisesti. Raidemuutoksista ja junien peruutuksista ei ilmoitettu kuin suomen kielellä eikä kielen vaatimuksia siten noudatettu.

Oikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan Ratahallintokeskus ja Vantaan kaupunki olivat toteuttaneet kaupunkiradan rakentamistyöt yhteishankkeena. Junaliikenteen hoito ja asiakaspalvelu kuuluivat puolestaan VR Osakeyhtiölle.

VR Osakeyhtiö kuului vuonna 1995 perustettuun VR-konserniin, jonka emoyhtiö oli VR-Yhtymä Oy. VR-Yhtymä Oy oli liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluva, Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jo-

ka toimi osakeyhtiölain mukaisesti. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin ei kuulu yksityisoikeudellisten osakeyhtiöiden toiminnan valvonta. Kuitenkin kielilain 17 b §:n mukaan myös valtion palveluja tuottavat yhtiöt ovat velvollisia palvelemaan yleisöä ja tiedottamaan yleisölle suomeksi ja ruotsiksi, jollei se ole tarpeetonta tai yhtiön kannalta kokonaisuudessaan arvioituna kohtuutonta.

Oikeusasiamiehen ei laillisuuden valvojana lähtökohtaisesti kuulu ottaa kantaa tämänkaltaisten rakentamistöiden käytännön järjestelyjen tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Tältäkin osin oikeusasiamiehen näkökulmaksi jäi valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Rakennustöiden aikana Rekolan aseman raidetta 1 oli tilapäisesti siirretty ja laiturille oli kulku portaita pitkin, joita liikuntarajoitteiset henkilöt eivät kantelukirjelmien mukaan jaksaneet käyttää. Raiteelle 3 johti sen sijaan loiva ja helposti kuljettava luiska. Kirjelmien mukaan tämä haitta on kestänyt vuoden 1999 lokakuusta vuoden 2000 kevääseen. Osa junista lähti raiteelta 1 ja osa raiteelta 3. Ratahallintokeskuksen selvityksen mukaan Rekolan aseman rakennusaikana arvioitiin liikuntarajoitteisten henkilöiden saattoliikenteen suuntautuvan Koivukylän asemalle. Lisäksi asiassa oli otettu huomioon Rekolasta oleva tiheä Vantaan sisäinen bussiliikenne.

Pääkaupunkiseudun liikenneyhteydet olivat yleensä hyvät. Poikkeuksellisten olosuhteiden aikana liikennepalvelut saattoivat kuitenkin tilapäisesti heikentyä. Kantelijan kirjelmäänsä oheistaman Vantaan kaupungin joukkoliikennetoimiston tiedotteen mukaan Peijakseen oli ajalla 1.10.1999–4.6.2000 kulkenut kahdeksan bussilinjaa. Ratahallintokeskuksen selvityksen mukaan Rekolasta oli hyvät bussiliikenneyhteydet Tikkurilaan ja Helsinkiin. Vaikka rakennustöiden aikana matkustaminen oli saattanut kestää aikaisempaa huomattavasti kauemmin, liikenteen hoito oli kuitenkin ollut turvattu siten, että liikkuminen oli ollut mahdollista. Se oli kuitenkin ollut ilmeisesti ainakin paikoin ja joinakin aikoina liikuntarajoitteisille henkilöille melko hankalaa.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen yhtenä ulottuvuutena oli turvata myös vammaisille edellytykset elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä. Tavoitteena tuli olla, että vammaisilla henkilöillä oli oikeus elää ja toimia samoissa elinympäristöissä kuin muutkin.

Selvitys ei tuonut esiin sellaisia rakennusaikaisten kulkuyhteyksien järjestelyyn liittyviä ratkaisuja, joihin AOA Raution olisi tullut puuttua liikkumisvapauden perusoikeuden näkökulmasta. Myöskään yhdenvertaisen kohtelun tavoitteen näkökulmasta asia ei antanut AOA:lle aiheita enempään kuin että hän kiinnitti Ratahallintokeskuksen huomiota siihen, että myös tällaisten rakennustöiden vaatimat tilapäiset liikkumisjärjestelyt tuli toteuttaa siten, että ne eivät vaarantaneet liikuntarajoitteisten ihmisten mahdollisuutta elää ja toimia samoissa elinympäristöissä kuin muut.

Liikennejärjestelyistä tiedottaminen oli tapahtunut pääosin vain suomeksi. Kielilain 17 b §:n mukaan arvioitaessa valtion palveluja tuottavan yhtiön velvollisuutta tarjota palveluja ja tiedottaa suomeksi ja ruotsiksi oli noudatettava suhteellisuutta. Yhtiön oli palveltava yleisöä ja tiedotettava yleisölle suomeksi ja ruotsiksi, jollei se ollut tarpee-

tonta tai yhtiön kannalta kokonaisuudessaan arvioituna kohtuutonta. Toisaalta oli otettava huomioon, miten merkittävästä toiminnasta kansalaisten näkökulmasta katsottuna oli kysymys ja toisaalta oli arvioitava, mitä kohtuudella voitiin vaatia yhtiöltä. Ratahallintokeskuksen mukaan vain suomenkielisten taulujen käyttö oli johtunut harkinnasta, jossa oli otettu huomioon niiden käyttötarve ja luottavuus. Saadun selvityksen perusteella oli vaikea arvioida, oliko palvelujen tarjonnassa ja tiedottamisessa aina kaikilta osin noudatettu edellä mainitussa kielilain säännöksessä tarkoitettua suhteellisuutta. Saatu selvitys ei antanut AOA:lle aiheita enempään kuin että hän kiinnitti Ratahallintokeskuksen huomiota siihen, että myös tällaisten väliaikaisjärjestelyjen aikana tuli noudattaa kielilain 17 b §:n säännöstä.

AOA Raution päätös 18.10.2002, dnro 588/4/99

YMPÄRISTÖASIAT

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 31.3.2002 saakka kuuluneet OA *Paunio* ja 1.4.2002 lukien AOA *Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*.

Yleiskatsaus

Ympäristöasiat olivat kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden kymmenenneksi suurin asiaryhmä (85 kpl). Ympäristökanteluiden osuus kaikista ratkaistuista kanteluista oli runsaat 3 %, mikä merkitsee noin prosenttiyksikön pudotusta edellisvuoteen verrattuna.

Joka neljäs ympäristökantelu antoi aiheutta arvosteluun eli toimenpideprosentti oli noin 25, kun se kanteluasioissa oli keskimäärin noin 14. Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäaikaan usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia eri viranomaiskäsitteilyjä. Ympäristöasioissa myös tarkasteluprospektiivi ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Mm. nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita.

Ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ei tapahtunut kertomusvuonna laillisuusvalvonnan kannalta olennaisia muutoksia. Kantelut koskivat – kuten aikaisemminkin – yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä yksittäisiä muita ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyypisiä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätösten muuttaminen ei kuitenkaan kuulu hänen toimivaltaansa. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakekeinot 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. Jätehuoltoasioissa arvosteltiin edellisten vuosien tapaan eniten jätemaksutaksoja ja kesämökkilaisten velvollisuutta liittyä jätelain mukaiseen järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös kuntien yhteisten jätteenkäsittelykeskusten perustamisesta ja saastuneen maa-alueen puhdistamisesta.

Rakentamisasioissa olivat yleisiä kantelun aiheita rakennus- ja toimenpideluvat sekä erilaiset rakennusvirheet. Rakennusvirheitä koskevissa kanteluissa oli usein perimmältään kysymys vahingonkorvausvelvollisuudesta, josta päättäminen ei kuulu oikeusasiamiehelle, vaan yleisille tuomioistuimille. Rakennusvalvonnasta kanneltiin yleensä sen jälkeen, kun kaikki muut mahdolliset vastuutahot oli ensin käyty läpi. Moni kantelija katsoo erheellisesti, että kunnan rakennusvalvonta on vastuussa jokaisen työvaiheen valvonnasta ja myös rakentamisen lopputuloksesta.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän 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 korostaa osallistumisen ja vuorovaikutuksen merkitystä, mikä on tämän jälkeen osaltaan heijastunut myös kanteluiden kysymyksenasetteluissa. Kantelut ovat usein liittyneet vasta laadittavana olevaan asema- tai yleiskaavaan. Koska kysymys on ollut vireillä olevasta asiasta, jossa asianomaisella on ollut käytettävissään maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamat muistutuskenteko- ja valitusmahdollisuudet, oikeusasiamies ei ole kuitenkaan laillisuusvalvojana voinut siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on käsittänyt huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimukseen 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. Selvästi lainvastaista menettelyä havaittiin eräiden kuntien oman kunnan asukkaita perusteetto-

masti suosivissa jätemaksutaksoissa. Oikeusasiamies on arvostellut mm. kuntalaisten puutteellisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä tiedottamista kaava-asioissa, kaavamääräysten noudattamista, kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisten menettelyä niille kuuluvissa valvonta-asioissa, asioiden käsittelyn viivästymistä, laiminlyöntejä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa.

Jokaisen vastuu ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä 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 laillisuusvalvonnessa. Valvonta painottunee entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn avoimuuteen.

Ympäristöasiat ovat olleet esillä myös Euroopan oikeusasiamiesten kansainvälisessä yhteistyössä. Pietarissa 16.5.2002 järjestetyn Itämeren valtioiden oikeusasiamiesten kokouksen teemana olivat Itämeren suojelukysymykset.

Ratkaisuja

KAUPUNGIN JÄTEMAKSUTAKSA JA NS. EKO-MAKSUJEN PERIMINEN

Kantelija osoitti oikeusasiamiehelle kantelukirjoitukset, joissa hän arvosteli Someron kaupunginvaltuuston 8.11.1999 hyväksymää jätemaksutaksaa. Taksan 3 §:ssä oli määrätty, että mikäli jätteen haltijalla oli Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n toimialueella vakinaisen asunnon lisäksi vapaa-ajan asunto, ns. EKO-maksu perittiin vain vakinaisen asunnon osalta. Kantelijan mukaan kaikkia vapaa-ajan asunnon omistajia tuli kohdella yhdenvertaisesti siitä riippumatta, missä tämän vakinainen asunto sijaitsi.

AOA Jääskeläinen lausui päätöksessään, että Someron kaupunginvaltuuston 8.11.1999 § 50 hyväksymän jätemaksutaksan 3 §:n 2 momentissa on määrätty, että jos

jätteen haltijalla on Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n toimialueella vakituisen asunnon lisäksi vapaa-ajan asunto, EKO-maksu peritään vain vakinaisen asunnon osalta.

Sanamuotonsa mukaan kyseinen määräys vapauttaa vapaa-ajan asunnot EKO-maksusta koko Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n toimialueella, jos jätteen haltijalla on vakituinen asunto jossain toimialueen kunnista. Kunnan jätemaksujen perimisestä päättää kuitenkin asianomainen kunta. Tämän vuoksi määräys ei voi koskea vapaa-ajan asunnon EKO-maksujen perimättä jättämistä Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n toimialueen muissa kunnissa. Määräyksen soveltamisalaksi jäävät näin ollen vapaa-ajan asunnot Someron kaupungissa.

On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko jätteen haltijoiden eriarvoista kohtelua jätteen haltijan kotikunnan perusteella pitää laillisena.

Korkeimman hallinto-oikeuden vastaavanlaisessa asiassa antama päätös 26.2.2002 taltio 391 ei AOA:n mielestä antanut vastausta tähän. Päätös oli annettu taksan mukaan maksuunpantua EKO-maksua koskevassa valitusasiassa. Korkein hallinto-oikeus oli päätöksessään katsonut, ettei kyseiselle jätteen haltijalle määrätyn EKO-maksun määräämisperusteena ollut kotikunta. Maksun määrääminen oli perustunut päätöksessä tarkemmin mainittuihin jätelain mukaisiin perusteisiin. Korkein hallinto-oikeus ei ollut ottanut kantaa jätemaksutaksan laillisuuteen siltä osin kuin siinä oli määrätty, että EKO-maksu peritään vain niiltä, joilla ei ole vakinaista asuntoa jätehuoltoyhtiön toimialueella.

Hallintoneuvos Lauri Tarasti on todennut korkeimman hallinto-oikeuden 80-vuotisjuhlajulkaisussa (Vammala 1998, s. 205), että jätelain 29 § ei tunne jätteen haltijan tai kiinteistön omistajan kotikuntaa jätemaksun määräytymisperusteena eikä sen voitane katsoa sisältyvän myöskään pykälän 2 momentissa tarkoitettuun "muuhun vastaavaan perusteeseen". Myös edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on todettu, että jätelain 29 §:n 2 momentin mukaan vapaa-ajan kiinteistön jätemaksun määräämisen perusteena ei sinänsä voi olla se seikka, missä kiinteistön haltijan vakituinen asunto sijaitsee.

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetty ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa.

Säännös sisältää periaatteen, että viranomaisen tulee soveltaa lakeja asettamatta ihmisiä eri asemaan muilla kuin laista ilmenevillä perusteilla.

Vapaa-ajan asunnon EKO-maksun määrääminen sen perusteella, missä jätteen haltijan vakinainen asunto sijaitsee, oli AOA:n mielestä lähtökohtaisesti jätelain 29 §:n ja Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin vastainen.

Tässä yhteydessä oli kuitenkin syytä muistaa, että jätelain 27 §:n säännös huomioon ottaen jätemaksujen perimisen tulisi ensisijaisesti perustua aiheuttamisperiaatteeeseen. Vaikka jätelaki ei tunnekaan jätteen haltijan vakinaisen asunnon sijaintia loma-asunnon jätemaksun määräämisperusteena, jätteen haltijan vapauttamista vapaa-ajan asuntonsa EKO-maksusta olisi AOA:n mielestä pidettävä lainmukaisena, mikäli vapaa-ajan asunnosta ei todellakaan aiheutuisi mitään EKO-maksulla katettavia lisäkustannuksia vakinaiseen asuntoon nähden.

Someron kaupunginhallituksen lausunnon mukaan EKO-maksulla katetaan jätteiden hyötykäytön ja kotitalouksien ongelmajätehuollon järjestämisestä sekä jäteneuvonnasta ja jätehuollon kehittämisestä aiheutuvat pääoma- ja käyttökustannukset.

Hyötyjätteiden ja ongelmajätteiden keräyksen osalta voidaan todeta, että esimerkiksi kerrostaloasunnon ja vapaa-ajan asunnon po. jätehuoltopalveluiden tarve saattaa olla hyvin erityyppinen. Vakinaisen asunnon ja vapaa-ajan asunnon tuottama jätte ei myöskään ole samaa jätettä. Ei voida myöskään ajatella, että loma-asunnon hyöty- ja ongelmajätteet aina toimitettaisiin vakinaista asuntoa palveleviin hyöty- ja ongelmajätteen keräyspisteisiin. Jokainen vapaa-ajan asunto osaltaan lisää jätehuoltopalveluiden tarvetta ja paineita hyöty- ja ongelmajätteen keräyspisteen perustamiseen/kapasiteetin lisäämiseen vapaa-ajan asunnon sijaintialueella. Vapaa-ajan asuntoja varten saatetaan joutua erikseen järjestämään jäteneuvontaa ja tiedottamista myös alueellisesti.

Someron kaupunki oli vapauttanut vapaa-ajan asunnot EKO-maksusta, jos jätteen haltijalla oli vakinainen asunto missä tahansa Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n toimialueen kunnista. Vapauttaminen muodostui ongelmalliseksi kuin mitä yhden kunnan kyseessä olleen, koska mainitun jätehuoltoyhtiön toimialue on hyvin laaja. Toimialue käsitti jo kaupunginvaltuuston päätöksen aikaan 17 kun-

taa ja nykyisin siihen kuuluu peräti 21 kuntaa. Vakinaisen asunnon ja vapaa-ajan asunnon välinen etäisyys saat- taan olla jopa 150 kilometriä. Tällöin korostuu se, että vapaa-ajan asunto lisää jätehuoltopalveluiden tarvetta ja paineita hyöty- ja ongelmajätteen keräyspisteen perustamiseen tai kapasiteetin lisäämiseen nimenomaan vapaa-ajan asunnon sijaintialueella. Näiltä osin ei ole kysymys samoista kustannuksista mitä jätteen haltijan vakinaisen asunnon EKO-maksulla katetaan.

Myös Suomen Kuntaliitto oli katsonut (kantelijan) kantelun johdosta antamassaan lausunnossa, että vakinaisten asukkaidenkin loma-asunnot saattavat aiheuttaa lisää jätehuollon kustannuksia.

Edellä lausutun perusteella kaupunginhallituksen väittä- mä, että jätteen haltijan kiinteistöjen/asuntojen lukumää- rällä ei olisi mitään vaikutusta EKO-maksulla katettavien kustannusten syntyymiseen, ei AOA:n mielestä voinut pitää paikkaansa. Oli tosin mahdollista, että vakinaisen asun- non ja vapaa-ajan asunnon EKO-maksuissa oli osittain päällekkäisyyttä. Mahdollinen päällekkäisyys tulisi AOA:n mielestä kuitenkin ottaa huomioon porrastamalla maksu- ja taksassa tai määräämällä maksu yksittäistapauksessa jätelain 30 §:n nojalla taksasta poiketen sen sijaan, että jätehuoltoyhtiön toimialueella vakinaisesti asuvien vapaa- ajan asunnot kokonaan vapautetaan maksusta.

AOA piti Someron kaupunginvaltuuston 8.11.1999 hyväk- symän jätemaksutaksan 3 §:n määräystä jätelain 27 ja 29 §:n vastaisena. Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:n toimi- alueen asukkaita perusteettomasti suosiessaan se louk- kasi myös perustuslain 6 §:n 1 momentissa jokaiselle tur- vattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä.

AOA saattoi käsityksensä Someron kaupunginvaltuuston hyväksymän jätemaksutaksan 3 §:n määräyksen lainvas- taisuudesta kaupunginhallitukselle vastaisen varalle tie- doksi. Jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi myös Loimi-Hämeen Jätehuolto Oy:lle, ympäristöministeriölle ja Suomen Kuntaliitolle.

Kantelussa oli kysymys myös yleisemmin kiinteiden jäte- maksujen perimisen laillisuudesta ja eduskunnan jätelain säätämisen yhteydessä kiinteiden jätemaksujen perimi- sestä antaman lausuman merkityksestä.

AOA Jääskeläisen päätös 14.6.2002, dnro 206/4/00

KUNNAN JÄTEMAKSUN PERIMISEN TULEE PERUSTUA TAKSAAN

Kantelija arvosteli Ranuan kunnan järjestämää jätteenkuljetusta ja jätemaksujen laskutusta.

AOA Jääskeläiselle toimitetun selvityksen mukaan tekninen lautakunta oli päättänyt tarjouspyyntökilpailun perusteella antaa jätehuollon jätteen keräyksen (itse asiassa kuljetuksen), kaatopaikan kunnossapidon ja jätepaperin keräyksen Napapiirin kuljetus Oy:lle. Tekninen lautakunta oli samalla hyväksynyt jätteenkäsittelytaksan.

Asiassa ei AOA:n mukaan voitu osoittaa, että tekninen lautakunta olisi urakkatarjouksen hyväksymisen lisäksi päättänyt myös jätteenkuljetustaksan hyväksymisestä. Urakkatarjouksen hyväksyminen ja jätetaksasta päättäminen oli kuitenkin erotettava toisistaan. Kuljetusmaksu oli kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa aina julkisoikeudellinen maksu, jonka perimisen tuli perustua taksaan, vaikka kuljetuksen suorittaisikin kunnan urakoitsijana toimiva yksityinen jätteenkuljetusyritys.

AOA kiinnitti vastaisen varalle Ranuan kunnanhallituksen ja teknisen lautakunnan huomiota siihen, että kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa jätemaksujen perimisen tulee perustua kunnan jätemaksutaksaan, jonka hyväksyminen tulee erottaa urakkatarjouksen hyväksymisestä. Taksaa hyväksyessä kunnan tuli ottaa huomioon, että jätemaksut on määrätty jätelaissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Koska Ranuan kunnassa ei ollut asianmukaisesti hyväksyttyä jätteenkuljetustaksaa, joka oikeuttaisi kunnan urakoitsijana toimivan Napapiirin kuljetus Oy:n perimään kuljetusmaksuja, AOA pyysi kunnanhallitusta ilmoittamaan hänelle 31.8.2002 mennessä, mihin toimenpiteisiin se aikoi ryhtyä asiantilan korjaamiseksi.

AOA Jääskeläisen päätös 14.6.2002, dnro 662/4/00

Ranuan tekninen lautakunta on 5.9.2002 hyväksynyt jätteenkuljetustaksan.

JÄTEMAKSUN MÄÄRÄÄMINEN VAPAUTUSHAKEMUKSEN OLLESSA VIREILLÄ

Kantelija arvosteli Savitaipaleen kunnan viranomaisia siitä, että hän ei ollut saanut vastausta vapautushakemukseensa velvollisuudesta liittyä vapaa-ajan asuntonsa osalta järjestettyyn jätteenkuljetukseen ja että hänelle oltiin tästä huolimatta lähetetty maksulippu (lasku) ja maksu-muistutus jätemaksusta.

AOA Jääskeläinen esitti kannanottonaan seuraavan.

Jätelain 33 §:n mukaan jätemaksu on maksettava mahdollisesta valituksesta huolimatta, mutta kunnan tulee kuitenkin palauttaa liikaa maksettua määrää korkoineen, jos maksu muutoksenhaun johdosta poistetaan tai sitä alennetaan.

Jätelain 33 §:n säännös koskee kuitenkin vain valitustilannetta. Jätelaissa ei ole säädetty mitään vapautushakemuksen vireilläolon vaikutuksista jätemaksun määrämiseen.

Kantelijalle määrätty jätemaksu koostui kahdesta maksusta, ns. EKO-maksusta ja aluekeräysmaksusta, jotka oli eritelty maksulipussa. EKO-maksun ja aluekeräysmaksun osalta maksun määräämistä vapautushakemuksen vireillä ollessa on arvioitava erikseen.

EKO-maksu määrätään yleensä kaikille jätteenhaltijoille, jolloin sillä katetaan muita jätehuollon kustannuksia kuin aluekeräysmaksulla. Savitaipaleen kunnan jätemaksutaksassa onkin määrätty, että EKO-maksu peritään myös niiltä, jotka on vapautettu velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 20.10.1998 (taltio 2261) mukaan EKO-maksu voitiin asianomaisessa tapauksessa periä myös niiltä, jotka olivat saaneet vapautuksen järjestetystä jätteenkuljetuksesta. Näin ollen AOA katsoi, että kunnaninsinööri on voinut määrätä ja panna kantelijalle maksuun EKO-maksun, vaikka tällä olikin vireillä vapautushakemus järjestetystä jätteenkuljetuksesta.

Aluekeräysmaksun osalta tilanne oli toinen. Kunnaninsinööri oli ilmeisesti tulkinnut, että aluekeräysmaksun perimisen osalta voidaan soveltuvin osin noudattaa, mitä jä-

telain 33 §:ssä on säädetty jätemaksun maksamisesta valitustilanteesta. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut päätöksessään 21.4.1999 (taltio 865), että jätemaksua ei voitu määrätä ennen kuin jätteenhaltijan vapautushakemukseen järjestetystä jätteenkuljetuksesta oli annettu ratkaisu.

Edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös huomioon ottaen kunnaninsinööri oli menettänyt virheellisesti määrätessään ja päättäessään panna kantelijalle maksuun vuoden 2000 jätemaksun *aluekeräyksestä* ennen kuin tämän vapautushakemus oli ratkaistu. Ottaen huomioon, että jätemaksun määrittämisestä vapautushakemuksen vireillä ollessa ei ole säädetty mitään jätelaissa ja että kysymys on ollut korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksestä tilanteesta, jollaisesta ei tiettävästi ole ollut aikaisempaa oikeuskäytäntöä, AOA ei kuitenkaan pitänyt kunnaninsinöörin menettelyä erityisen moitittavana.

AOA kiinnitti vastaisen varalle kunnaninsinöörin huomiota siihen, että jos jätteenhaltija on hakenut vapautusta järjestetystä jätteenkuljetuksesta, niin hänelle ei saa EKO-maksua lukuun ottamatta määrätä jätemaksua ennen kuin vapautushakemus on ratkaistu.

Jäljennös AOA:n vastauksesta lähetettiin tiedoksi Suomen Kuntaliitolle.

AOA Jääskeläisen kirje 7.10.2002, dnro 2503/4/00

KAAVANMUUTOSALOITTEISIIN VASTAAMINEN

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin menettelyä Eliel Saarisen tien (joukkoliikennekadun) rakentamista koskevassa asiassa. Joukkoliikennekadun rakentaminen oli kantelun tekemishetkellä alkamassa, mutta alueen eräiden asunto-osakeyhtiöiden, asukasyhdistysten ym. vuosina 1993–1996 tekemiin, katualueen kaavoittamista puistoksi koskeviin kaavanmuutosaloitteisiin ei ollut vielä annettu vastausta. Saadun selvityksen mukaan kaupunki oli käsitellyt aloitteet juuri kantelun tekemisen aikoihin. Siten ensimmäisenä saapuneeseen aloitteeseen vastattiin noin 7 ½ vuoden kuluttua sen saapumisesta ja viimeisimpäänkin noin 4 vuoden kuluttua, joten käsittelyaika oli ollut varsin pitkä.

AOA Jääskeläisen mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että hallintoasiat käsitellään joutuisasti ja ilman aiheuttontaa viivytystä. Asian laatu ja sen edellyttämät toimenpiteet voivat tosin joskus antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan. Esimerkiksi maankäytön suunnitteluun liittyvien kaavojen käsittely kaikkein vaihtelevien saattaa toisinaan viedä pitkähkön ajan. Tässä tapauksessa kaupunki oli katsonut tarkoituksenmukaiseksi vastata edellä tarkoitettuihin kaavanmuutosaloitteisiin vasta kaupunkisuunnittelulautakunnan käsitellessä aluetta koskevan asemakaavan muutosehdotusta. Tuolloin oli kulunut jo useita vuosia kaavanmuutosesitysten tekemisestä.

AOA katsoi, että kaavanmuutosaloitteisiin vastaaminen oli käsittelyyn kuluneen varsin pitkän ajan vuoksi viivästynyt kohtuuttomasti. Asiassa ei hänen mielestään ollut myöskään ollut sellaisia merkittäviä perusteita odottaa asemakaavan muutosehdotuksen valmistumista, ettei vastauksia perusteluineen olisi voitu antaa jo huomattavasti aikaisemminkin.

AOA katsoi, että kaupunki oli tässä tapauksessa menettänyt virheellisesti vastattuaan kaavanmuutosesitysten tekijöille vasta alueen asemakaava-asian käsittelyn yhteydessä useiden vuosien kuluttua esitysten tekemisestä. Menettelyn moitittavuutta vähensi jossain määrin se, että em. katualueella koskevien asioiden käsittelystä ja suunnitteluperusteista oli kaupungin selvityksestä ilmenevin tavoin jo aikaisemmassa vaiheessa tiedotettu alueen asukkailla ja oltu heidän kanssaan yhteydessä (mm. kaavoituskatsaukset, asukastilaisuudet).

Kaavanmuutosaloitteisiin vastaamista kaavoitusmenettelyn yhteydessä voidaan AOA:n mukaan joissakin tapauksissa pitää sinänsä hyväksyttävänä, edellyttäen, että niihin näin menetellenkin vastataan kohtuullisen joutuisasti.

AOA saattoi Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston tietoon käsityksensä kaupungin virheellisestä menettelystä kaavanmuutosaloitteisiin vastattaessa. Samalla hän kiinnitti vastaisen varalle kaupunginhallituksen ja kaupunkisuunnitteluviraston huomiota asianmukaiseen joutuisuuteen kaavanmuutosaloitteisiin vastaamisessa.

AOA Jääskeläisen kirje 13.6.2002, dnro 136/4/01

KYSYMYS KUNNAN VELVOLLISUUDESTA MUUTTA RANTAKAAVAA

Sipoon kunta oli ottanut rantakaavan laadittavakseen kahteen saareen, joissa oli yli 150 maanomistajaa. Yksi maanomistajista omisti tilan, johon kuului pieni erillinen rantapalsta aivan tilan vieressä. Kunta oli kaavoittanut sen kuulumaan naapurin ohjeelliseen rakennuspaikkaan. Naapuri haki maanmittaustoimistosta kaavoitusalueiden jakolain mukaista lunastustoimitusta palstan liittämiseksi hänen omistamaansa tilaan. Toimitusmiehet hylkäsivät lunastushakemuksen, mutta päättivät sen sijaan suorittaa tilusvaihdon. Kantelija jätti tässä yhteydessä kuntaan hakemuksen, jotta kunta ottaisi rantakaavan muuttaakseen. Kantelija teki myös ympäristöministeriölle hakemuksen, jotta se velvoittaisi kunnan muuttamaan rantakaavaa. Kantelija kuitenkin sittemmin perui tämän hakemuksen.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan menettelyn laillisuuden, kun se oli kaavoittanut hänen rantapalstansa osaksi naapurin ohjeellista rakennuspaikkaa ilmoittamatta siitä hänelle ja kun se ei kantelijan pyynnöstä huolimatta suostunut muuttamaan rantakaavaa. Lisäksi kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan menettelikö naapuri, joka oli korkeimman hallinto-oikeuden hallintosihteeri, hyvän virkamiestavan mukaisesti hakiesaan lunastustoimitusta.

AOA Jääskeläisen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden asianomainen hallintosihteeri oli toiminut yksityishenkilönä hakiessaan kaavoitusalueiden jakolain mukaisista lunastustoimitusta. Kysymys ei ole ollut perustuslaissa tarkoitettua julkisen tehtävän hoitamisesta. Näin ollen oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulunut hänen menettelynsä tutkiminen kyseisessä asiassa.

AOA totesi, että kunta oli laatinut kantelussa tarkoitettua rantakaavan vuosina 1991–1993 ja lääninhallitus oli vahvistanut sen vuonna 1994. Näistä tapahtumista oli kulunut yli viisi vuotta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on jo tutkinut rantakaavan vahvistuspäätöstä koskevan kantelijan purkuhakemuksen ja hylännyt sen. Asiassa ei ollut ilmennyt eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa tarkoitettua erityistä syytä yli viisi vuotta vanhojen tapahtumien tutkimiseen. Tämän vuoksi AOA ei puuttunut kunnan menettelyyn kyseistä rantakaavaa laadittaessa.

Kunnan ympäristölautakunta oli hylännyt kantelijan hakemuksen, jotta kunta ottaisi rantakaavan muuttaakseen. Lautakunta oli päättänyt, ettei rantakaavan muuttamiseksi ollut syytä ryhtyä, kun kiinteistöjaon muutoksen ratkaiseva maanmittaustoimitus oli tehty.

Ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa kunnan ympäristölautakunta oli todennut, että rantakaavan ongelmat pohjautuivat aiemmin tapahtuneeseen kiinteistöjen epätarkoituksenmukaiseen lohkomiseen, jossa kantatilan oli erotettu tila siten, että se oli muodostunut kahdesta lähekkäin olevasta palstasta, joiden väliin jäi kantatilan aluetta. Ympäristölautakunnan mukaan tällaisessa tilanteessa jouduttiin jomman kumman tai kummankin tilan aluetta osoittamaan sellaiseen rakennuspaikkaan, jossa on mukana myös naapurin maata, ellei aluetta osoitettu esim. yleiseen käyttöön. Tärkeä yleinen etu ei lautakunnan mukaan vaatinut rantakaavan muuttamista.

AOA lausui, että oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulunut päättää kunnan velvollisuudesta muuttaa rantakaavaa. Kysymys kunnan velvollisuudesta muuttaa rantakaavaa voitiin saattaa rakennuslain mukaan ympäristöministeriön ratkaistavaksi. Kantelija olikin tehnytkin tällaisen hakemuksen, mutta sittemmin perunut sen, jolloin ympäristöministeriön kannanotto kunnan velvollisuuteen muuttaa rantakaavaa oli jäänyt saamatta.

Rakennuslain mukaan kunta ei kuitenkaan yleensä ollut velvollinen suostumaan sille tehtyihin pyyntöihin ottaa rantakaava muuttaakseen, vaan siihen ryhtyminen jäi kunnan harkintaan. Tähän nähden ja ottaen huomioon kunnan edellä esittämät perustelut AOA ei katsonut kunnan menetelleen lainvastaisesti kieltäytyessään ryhtymästä muuttamaan rantakaavaa.

AOA totesi vielä, että maa-oikeus oli muuttanut toimitusmiesten päätöstä tilusvaihtoasiassa siten, että ratkaisu varsin pitkälti johti samaan lopputulokseen kuin kantelijan esittämä kaavamuuutos.

AOA Jääskeläisen kirje 12.9.2002, dnro 318/4/00

RAKENNUSVALVONTA- TOIMENPIDETTÄ KOSKEVAN VAATIMUKSEN KÄSITTELY

Kantelija arvosteli Tornion kaupungin rakennusvalvontaviranomaista kantelijan kiinteistöä vastapäätä sijainneen puutarhamyymälätoiminnan valvonnassa. Myymälän pihalle aidatulla 500–800 m²:n alueella oli säilytetty myytäviä tuotteita. Kantelijan mielestä pihalla säilytettäviä tuotteita ja niihin liittyvää aitausta oli pidettävä rakennuksena, ja hän kertoi jo pitkään vaatineensa rakennusvalvontaviranomaista tekemään valituskelpoisen rakennuslupapäätöksen tuosta rakennelmasta.

Kantelijan tiedusteltua kaupungin rakennusvalvontaviranomaiselta puutarhamyymälän rakennusluvasta kaupungin johtava rakennustarkastaja oli vastannut kantelijalle kirjeellä, jossa hän totesi, että puutarhamyymälässä oli kyse rakennuslain 131 §:n mukaisesta kevyestä rakennelmasta, joka ei ole luvanvarainen. Tämän johdosta kantelija esitti kaupungin ympäristö- ja pelastuskeskukselle osoittamassaan kirjeessä, ettei rakennuslain 131 §:ää voitu kantelijan mielestä soveltaa kyseiseen rakennelmaan. Kirjeessä esittämillään perusteilla kantelija vaati, että rakennelma oli purettava joko kokonaan tai supistettava noin puoleen silloisesta laajuudestaan. Kirje oli esillä kaupungin ympäristö- ja pelastuslautakunnan kokouksessa, mutta asian käsittely rajoittui kuitenkin siihen, että asia merkittiin tiedoksi.

OA Paunio lausui kannanottonaan seuraavan.

Kantelija oli osoittanut kaupungin ympäristö- ja pelastuskeskukselle kirjeen, jossa hän oli vaatinut kaupungin rakennusvalvontaviranomaista ryhtymään toimenpiteisiin puutarhamyymälärakennelman poistamiseksi tai supistamiseksi. Vaatimuksensa tueksi kantelija oli esittänyt oman, johtavan rakennustarkastajan tulkinnasta poikkeavan näkemyksensä rakennuslain tulkinnasta.

OA:n käsityksen mukaan asia olisi tullut käsitellä ympäristö- ja pelastuslautakunnassa rakennusvalvontatoimenpidettä koskevana vaatimuksena, johon olisi tullut antaa muutoksenhakukelpoinen päätös. Tällöin kantelija olisi tarvittaessa voinut saattaa asian ja siten myös rakennuslain tulkintaa koskevat väitteensä hallintotuomioistuimen (silloisen Lapin läänioikeuden ja tarvittaessa edelleen

korkeimman hallinto-oikeuden) käsiteltäväksi. Näin menettelemällä olisi ollut mahdollisuus saada oikeudellisesti sitova ratkaisu epäselväksi jääneeseen kysymykseen puutarhamyymälän rakennelman lainmukaisuudesta ja luvanvaraisuudesta. OA katsoi, että Tornion ympäristö- ja pelastuslautakunta ei ollut menetellyt asianmukaisesti, kun se oli käsitellyt kantelijan vaatimuksen vain tiedoksi merkiten.

OA saattoi käsityksensä Tornion kaupungin ympäristö- ja pelastuslautakunnan tietoon.

OA Paunio päätti 15.2.2002, dnro 146/4/00

VIRHEELLINEN MENETTELY POIKKEUSLUPA-ASIASSA

Kantelija arvosteli Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen maankäyttöpäällikön ja arkkitehdin menettelyä hänelle myönnettyä omakotitalon poikkeuslupaa koskevassa asiassa. Kantelun mukaan poikkeuslupapäätös ja sen asemapiirros ovat keskenään ristiriitaiset, joten poikkeuslupapäätös on virheellinen. Kantelija oli hakenut poikkeuslupaa omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamiseen lammen rannassa sijaitsevalle n. 7 500 m²:n suuruiselle määräalalle. Asiaan sovellettiin vuoden 1999 loppuun voimassa ollutta rakennuslakia (370/1958). Hakemus koski poikkeamista rakennuslain 6 a §:ssä tarkoitetusta rakentamisrajoituksesta vesistön rantavyöhykkeellä. Hakemusta tehtäessä kantelijalla oli määräalalleen lainhuuto ja lohkominen oli vireillä. Emäkiinteistö oli hiljattain jaettu kuolinpesän osakkaiden kesken.

Ympäristökeskus myönsi poikkeusluvan, mutta liitti päätökseensä lupaehdon, jonka mukaan rakennukset edellytettiin sijoitettavaksi "osayleiskaavassa AT-alueeksi merkitylle tilan osalle". Päätökseen oli liitetty jäljennös hakemuskirjoihin sisällyneestä asemapiirroksesta. Tähän liitekarttaan ei ollut ympäristökeskuksessa tehty merkintöjä, jotka olisivat osoittaneet, että rakennukset tuli lupaehdon johdosta sijoittaa huomattavasti asemapiirroksessa esitettyä kauemmaksi rantaviivasta. Osayleiskaavan AT-alue sijaitsi niin etäällä rantaviivasta, että em. määräala ei lainkaan ulottunut AT-alueelle. Lupaehdoista merkittiin sitä, että rakennukset olisi voitu sijoittaa emäkiinteistön alueelle, mutta kuitenkin selvästi hakijan omistaman määräalan ulkopuolelle. Kante-

lijan mukaan ristiriitaisuus lupapäätöksen ja liitekartan välillä tuli ilmi vajaan kahden vuoden kuluttua, kun lohkokielisteiden myyminen olisi tullut ajankohtaiseksi.

Hakemusasiakirjoista oli verrattain selkeästi nähtävissä, että kantelijan määräala ei ulotu etäämpänä rannasta sijaitsevalle osayleiskaavan AT-alueelle. Asian ratkaisseen maankäyttöpäällikön ja esittelijänä toimineen arkkitehdin kantelun johdosta antaman selvityksen mukaan poikkeuslupapäätös oli ”harkitusti muotoiltu niin, että rakennustarkastaja ja hakija voivat maastossa yhdessä katsoa AT-alueelta rantavyöhykkeen ulkopuolelta uudisrakennukselle sopivan paikan, koska kantatilan rakennusoikeus rantavyöhykkeellä oli jo käytetty.”

AOA Jääskeläinen totesi, että luvan myöntäminen muualle kuin hakemuksessa tarkoitettulle määrälalalle olisi edellyttänyt, että ympäristökeskus olisi asian valmisteluvaiheessa ensin nimenomaisesti varannut hakijalle tilaisuuden selvittää, oliko tällä mahdollisuus muuttaa hakemustaan ajatellun lupaehdon mukaiseksi. Jos hakija ei olisi pitänyt tätä mahdollisena ja ympäristökeskus puolestaan olisi ollut edelleen sillä kannalla, että hakemuksen mukaiselle määrälalalle rakentamiselle ei ollut lain mukaisia edellytyksiä, asiassa olisi tullut päättyä hakemuksen hylkäävään lopputulokseen. Lupaehdon mukaista ratkaisuvaihtoehtoa olisi tullut harkita vain siinä tapauksessa, että hakija ja emäkiinteistön ao. määrälalanomistajat olisivat antaneet siihen suostumuksensa. Koska suostumuksia ei ollut, AOA katsoi ympäristökeskuksen menettelleen virheellisesti myöntäessään poikkeusluvan lupaehdon vuoksi tosiasiallisesti kantelijan määrälalan ulkopuolelle.

AOA katsoi myös, että asemapiirroksen sisältänyt liitekartta ilman lupaehtoon viittaavia lisämerkintöjä oli saattanut aiheuttaa epätietoisuutta rakennuksen sijoittamispaikasta. Lupapäätöksen liitekarttaa voitiin siten pitää puutteellisenä, minkä maankäyttöpäällikkö ja arkkitehti selvityksessään olivat todenneetkin. AOA:n käsityksen mukaan ympäristökeskuksen olisi tullut huolehtia siitä, että liitekarttaan olisi tehty asianmukaiset merkinnät.

AOA saattoi ympäristökeskuksen maankäyttöpäällikön ja arkkitehdin tietoon käsityksensä näiden virheellisestä menettelystä poikkeuslupa-asiassa sekä käsityksensä lupapäätöksen liitekarttaan tehtävistä merkinnöistä.

AOA Jääskeläisen päätös 24.4.2002, dnro 2422/4/00

LUNASTUSTOIMITUKSEN VIIVÄSTYMINEN YM.

Onkisaloon metsätien tiekunta asiamiehenään varatuomari A arvosteli lunastustoimituksen viivästymistä Luhangan kunnan Judinsalon kylässä ja toimitusinsinöörinä toimineen maanmittausinsinöörin menettelyä toimituksessa.

Toimitus liittyi valtioneuvoston päätökseen 19.6.1996, jolla valtioneuvosto antoi Suomen valtiolle luonnonsuojelulain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (jälj. lunastuslaki) nojalla luvan erääseen tilaan kuuluvan noin 9 hehtaarin suuruisen määrälalan ja tähän kohdistuvan, aikaisemmin yksityistietoimituksessa perustetun tieoikeuden lunastamiseen luonnonsuojelutarkoituksiin.

Tiekunta viittasi kantelussaan lunastuslain 18 §:n säännökseen ja korosti, että jos toimitusinsinööri olisi toiminut mainitun säännöksen edellyttämällä tavalla, lunastustoimituksen loppukokous olisi lunastuslain 50 §:n mukaisesti voitu pitää heti kun lunastuslupapäätös oli 31.12.1997 saanut lainvoiman. Tiekunta katsoi, että lunastustoimituksen viivästyminen loukkasi perus- ja ihmisoikeuksia. Tiekunta pyysi, että oikeusasiamies ryhtyisi toimenpiteisiin toimituksen saattamiseksi loppuun ja viivytykseen syyllistyneiden saattamiseksi syytteeseen.

Tiekunnan mukaan toimitusinsinööri oli myös pyrkinyt painostamaan tiekunnan osakkaita luopumaan tieoikeudesta, jonka korkein oikeus oli vahvistanut tuomiollaan 6.3.1996.

AOA Jääskeläinen esitti valtioneuvoston myöntämästä lunastusluvasta ja lunastustoimituksen viivästymisestä kannanottonaan seuraavan.

Valtioneuvoston myöntämä lunastuslupa

Sen ohella, että tiekunta on arvostellut lunastustoimituksen viivästymistä tiekunta on katsonut, ettei lunastusluvan myöntämiseen alun perinkään ole ollut laillisia perusteita ja että luvan myöntämisellä oli loukattu saarelaisten perus- ja ihmisoikeuksia.

AOA totesi, että valtioneuvoston päätöksestä oli näillä perusteilla valitettu ja tehty myös purkuhakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus oli kuitenkin hylännyt valitukset ja purkuhakemuksen.

Tiekunta oli myös katsonut, että korkeimman oikeuden päätös 6.3.1996 tieoikeuden perustamista koskeviin valituksiin ja valtioneuvoston päätös 19.6.1996 lunastusluvan myöntämisestä sanottuun tieoikeuteen olisivat keskenään ristiriidassa.

AOA:n mukaan lunastuslain ja luonnonsuojelulain (71/23) nojalla on kuitenkin voitu lunastaa erityisiä oikeuksia niiden syntytavasta riippumatta ja riippumatta siitä, onko niiden perustamisesta aikanaan valitettu vai ei. Tiekunnan osakkaiden hyväksi perustettu tieoikeus ei ollut tässä suhteessa mitenkään erityisasemassa sen vuoksi, että tieoikeus oli perustettu yksityistietoimituksessa ja että perustamispäätös oli pysytetty maa-oikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa.

Lunastustoimituksen viivästyminen

Lunastuslain 18 §:n säännös, jonka mukaan toimitusinsinööriin on toimitusmääräyksen antamisen jälkeen ryhdyttävä lunastustoimikunnan päätöksentekoa edeltäviin ja muihin lunastuksen joutuisan suorittamisen vaatimiin toimiin, koskee lunastuksen valmistelua ja teknisiä toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä olivat mm. asianosaisten selvittäminen ja olemassa olevan kartta- ja asiakirja-aineiston kokoaminen.

Lunastuslain esitöistä ilmeni, että lunastusmenettely oli tarkoitettu suorittavaksi mahdollisimman nopeasti ja joustavasti (HE 179/1975 vp II s.5). Lunastuslain 88 §:n säännös, jonka mukaan valitus lunastusluvan sisältävästä päätöksestä ei estä lunastuksen toimeenpanoa, tähtää myös lunastustoimituksen joutuisaan suorittamiseen.

Lunastuslain 88 §:n säännös ei kuitenkaan velvoittanut ryhtymään lunastukseen ennen lunastuslupapäätöksen lainvoimaa. Toimitusinsinööri päätti toimitusmenettelystä ja hänen harkinnassaan oli kutsua koolle toimituksen alkukokous. Toimitusinsinööri voinee tällöin ottaa huomioon toimituksen vaatiman, mahdollisesti hukkaan menevän työn määrän siltä varalta, että lunastuslupapäätös kumoutaisiin ja kiinnittää huomiota mm. siihen, olivatko asian-

osaiset kiirehtineet toimituksen suorittamista. Hän voi ottaa huomioon myös lunastusperusteen ja arvioida, vaatiiko se lunastuksen pikaista toimeenpanoa.

Puheena olevassa tapauksessa oli tiedossa, että lunastusluvasta valitettaisiin ja että lunastustoimitus ja siihen liittyvä yksityisten teiden järjestely olisivat työläitä. Käytävissä olevan selvityksen mukaan kukaan asianosaisista ei ollut tuossa vaiheessa kiirehtinyt toimitusta. Alueella voimassa oleva luonnonsuojelulain (71/23) 18 §:n ja sittemmin uuden luonnonsuojelulain (1096/1996) 56 §:n mukainen toimenpidekielto turvasivat lunastusperusteena olleiden luonnonarvojen säilymisen.

Toimitusinsinööri ei ollut kutsunut koolle toimituksen alkukokousta ennen lunastuslupapäätöksen lainvoimaa. Hän oli tehnyt ratkaisunsa hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että hän olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

Lunastuslupapäätös sai lainvoiman 31.12.1997 korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä siitä tehdyt valitukset.

Lunastustoimituksen alkukokous pidettiin 12.6.1998 ja maastokatselmus 17.8.1998. Sitten asiassa suoritettiin erilaisia välitoimia aina helmikuulle 1999 saakka. Tämän jälkeen toimitusinsinööri oli antamansa selvityksen mukaan jäänyt odottamaan, että tiekunta hakis yksityistietoimitusta korvaavan tieoikeuden saamiseksi. Hän viittasi tiekunnan kokouksen 11.6.1998 päätökseen, jolla se oli valtuuttanut hoitokunnan tarvittaessa hakemaan yksityistietoimitusta, hakemaan vesioikeudelta lupaa siltojen rakentamiseksi ja ryhtymään muihin tien ja sillan muutosvaihtoehdon vaatimiin toimenpiteisiin.

Lunastuslain 26 §:ssä on säädetty, että jos lunastuksen vuoksi menetettiin oikeus yksityisen tien pitämiseen ja tie oli sen vuoksi johdettava toisen kiinteistön kautta, oli tästä aiheutuvat kysymykset järjestettävä lunastustoimituksessa noudattaen soveltuvin kohdin, mitä yksityisistä teistä annetussa laissa on säädetty. Korvaavan tieoikeuden järjestäminen oli siten ratkaistava toimituksessa viran puolesta.

Toimitusinsinööriin mukaan tiedossa oli vaativa ja kallis suunnittelutyö, jossa tiekunnan myötävaikutus olisi ollut suureksi eduksi. Koko suunnittelutyö olisi ollut vaarassa mennä hukkaan, jos yksityisten teiden järjestelyä koskeva päätös olisi tiekunnan valituksesta kumottu.

AOA:n mielestä tiekunnan myönteinen suhtautuminen yksityisten teiden järjestelyyn olisi sinänsä edesauttanut korvaavan tieoikeuden järjestämistä, mutta toimitusta ei olisi saanut viivyttää jäämällä odottamaan tiekunnan myötväikutusta. Tiekkunnan kokous oli valtuuttanut varatuomari A:n toimimaan tiekunnan asiamiehenä lunastustoimituksessa ja lunastukseen liittyvissä asioissa. Asiamies oli toimituksessa johdonmukaisesti vastustanut tien siirtämistä ja edellyttänyt, että tiekysymys ratkaistaan toimituksessa. Hän oli myös useaan otteeseen kiirehtinyt toimitusta.

Lunastustoimikunta päätti 9.11.2000 lopetetussa toimituksessa vain asianomaiseen tilaan kuuluvan noin 9 hehtaarin suuruisen määrän lunastamisesta. Tiekkunnan kannalta tärkein kysymys, tieoikeuden lunastus, erotettiin ratkaistavaksi eri toimituksessa.

Toimitusmääräyksen antamisesta toimituksen lopettamiseen kului runsaat 4 vuotta ja 4 kuukautta ja lunastuslupapäätöksen lainvoimaisuudestaan kului 2 vuotta 10 kuukautta, mitä AOA piti maanomistajan ja tiekkunnan kannalta kohtuuttoman pitkänä aikana. Kaiken lisäksi tieoikeuden lunastusasia oli edelleen kesken ja tieyhteyden saaminen Onkisaloon saattoi yhä viivästyä riippuen korkeimman oikeuden päätöksestä ja sitä seuraavista ratkaisuista.

Tiekunta oli katsonut, että lunastustoimituksen ja sitä kautta tieyhteyden saamisen viivästyminen loukkasi perus- ja ihmisoikeuksia. AOA totesi tämän johdosta, että tieyhteyden saamisen viivästyminen saareen oli johtunut jo sinänsä lunastusluvasta ja lunastukseen liittyvästä toimenpitekiellosta, jotka olivat perustuneet lunastuslain 5 §:n 1 momenttiin ja vanhan luonnonsuojelulain 18 §:ään. Itse lunastustoimituksen viivästyminen oli kuitenkin osaltaan vielä siirtänyt tieyhteyden saamista. Tältä osin lunastustoimitusta voitiin arvostella perustuslain 21 §:n ja hyvän hallinnon näkökulmasta. Viivästystä oli pidettävä aiheettomana ainakin siltä osin kun toimitusinsinööri C oli jäänyt odottamaan, että tiekunta haki yksityistietoimitusta. Lunastustoimitus ei tämän vuoksi ollut käytännössä edennyt lainkaan helmikuun 1999 ja 31.5.2000 välillä tiekkunnan kiirehtimisistä huolimatta.

Keski-Suomen maanmittaustoimisto oli perustellut viivästystä mm. toimitusinsinöörin työlantteella. Vaikka lunastustoimikunta tekikin päätöksensä itsenäisesti ilman, että

maanmittaustoimisto voi siihen vaikuttaa, maanmittaustoimiston tuli AOA:n mielestä kuitenkin seurata, että toimitukset suoritetaan asianmukaisella joutuisuudella ja huolehtia tarvittaessa riittävien resurssien järjestämisestä ja töiden jakamisesta.

Keski-Suomen maanmittaustoimisto määräsi 23.1.2001 toisen maanmittausinsinöörin toimitusinsinööriksi tieoikeuden lunastustoimitukseen. Lunastustoimikunta teki 1.3.2001 lunastuspäätöksen, jonka mukaan Suomen valtiolla on oikeus lunastaa luonnonsuojelutarkoituksiin Onkisalon metsätien osakkaille kuuluva tieoikeus lunastusluvasta mukaisesti. Päätettyään lunastuslain 26 §:n nojalla suorittaa yksityisen tien järjestelyn, lunastustoimikunta päätti, että uusi tieoikeus vahvistetaan pakkolunastetun linjauksen mukaisena – samaan paikkaan ja saman leveydenä kuin se aikoinaan yksityistietoimituksessa oli perustettu.

Lunastustoimikunta salli muutoksenhaun tien asemaa koskien kesken toimituksen. Lisäksi se määräsi, että lunastustoimitus keskeytyy kunnes mahdollinen valitus on käsitelty ja että toimitusta jatketaan sen jälkeen, kun tien paikasta on saatu lainvoimainen ratkaisu.

Keski-Suomen ympäristökeskus valitti lunastustoimikunnan päätöksestä maanoikeutena toimivaan Kuopion käräjoikeuteen, joka lautamiesten äänin pysytti toimitusmiesten päätöksen voimassa 14.8.2001 antamallaan tuomiolla. Keski-Suomen ympäristökeskus haki edelleen valituslupaa maaoikeuden päätökseen korkeimmalta oikeudelta.

Väitetty painostus

Valtioneuvoston myöntämä lunastuslupa oli lainvoimainen eikä ympäristökeskus ollut luopunut yksityistietoimituksessa aikaisemmin perustetun tieoikeuden lunastuksesta. Toimituksessa oli kysymys lunastuksen toimenpanosta myös tieoikeuden osalta. Näissä olosuhteissa toimitusinsinöörin ei voitu katsoa painostaneen tiekuntaa, kun hän oli tuonut esiin näkemyksensä siitä, ettei tieyhteyttä voitu järjestää lunastuksen kohteena olleen tieoikeuden mukaisesti.

Toimenpide

Otaen huomioon, että maanmittausinsinööri oli jo jäänyt eläkkeelle, AOA tyytyi saattamaan käsityksensä määrällään lunastustoimituksen osin aiheettomasta viivästymisestä hänen tietoonsa. Lisäksi hän kiinnitti yleisesti vastaisen varalle Keski-Suomen maanmittaustoimiston huomiota toimitusten käsittelyaikojen ja joutuisuuden seurantaan. Tässä tarkoituksessa hän lähetti jäljennöksen päätöksensä maanmittausinsinöörille ja Keski-Suomen maanmittaustoimistolle. Jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi myös maanmittauslaitoksen keskushallinnolle ja Keski-Suomen ympäristökeskukselle.

AOA Jääskeläisen päätös 7.6.2002, dnro 30/4/00

Korkein oikeus on 7.10.2002 antamallaan päätöksellä hyväksynyt Keski-Suomen ympäristökeskuksen valituksen Kuopion käräjäoikeuden päätöksestä ja kumonnut sen. Tieoikeutta koskevan lunastuslupan johdosta tietä ei voitu pysyttää entisellä paikallaan. Korkein oikeus on palauttanut asian lunastustoimitukseen, jossa on selvitetävä, miten kulkuyhteys saareen järjestetään.

YMPÄRISTÖLUPAHAKEMUSASIAKIRJOJEN NÄHTÄVILLÄ PITÄMINEN

Kantelija arvosteli Ähtärin kaupungin teknisen osaston ja kaupungin ympäristönsuojelusihteerin menettelyä saastuneen maa-aineksen väliaikaista varastointia varten haetun ympäristöluvan hakemusasiakirjojen nähtävillä pitämistä koskevassa asiassa. Kantelijan oli tiedustellut asiakirjoja nähtävilläpitoaikana puhelimitse tekniseltä osastolta. Toimistosihteerin ei osannut auttaa häntä, koska ympäristönsuojelusihteerin ei ollut tuona päivänä paikalla ja asiakirjat olivat toimistosihteerin mukaan ympäristönsuojelusihteerin hallussa. Toimistosihteerin lupasi kuitenkin ilmoittaa ympäristönsuojelusihteerille asiakirjatiedustelusta.

Kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan selvityksen mukaan teknisen osaston henkilöstölle oli kerrottu etukäteen, että asiakirjat asetetaan nähtäväksi tekniselle osastolle. Asiakirjat sijoitettiin ympäristönsuojelusihteerin työpöydälle, jolla oli muitakin rakennus- ja ympäristölautakunnassa sekä teknisessä lautakunnassa vireillä

olleiden asioiden asiakirjoja. Lautakunta kuvasi noudatettua käytäntöä toteamalla, että asiakirjojen nähtävilläpito ei ollut sidottu yhteen henkilöön, mutta asiakirjojen tarkempi esittely oli annettu henkilölle, jonka toimenkuvaan asia liittyi. Viranhaltijat pääsivät toistensa huoneisiin noutamaan asiakirjoja. Ellei asiakirjaa löytynyt, tieto esittelytarpeesta välitettiin asianomaiselle viranhaltijalle. Tässä tapauksessa tieto ympäristölupa-asiakirjojen nähtävillä pitämisestä ei ollut saavuttanut kantelussa tarkoitettua toimistosihteerin. Tämän tapahtuman jälkeen ympäristölupa-asiakirjat sijoitettiin nähtäväksi teknisen osaston ilmoitustaululle kuten kaavoitusasioissakin meneteltiin. Ympäristönsuojelusihteerin saatua seuraavana työpäivänä tiedon kantelijan asiakirjatiedustelusta hän toimitti kopiot asiakirjoista henkilökohtaisesti kantelijalle tämän kotiin.

AOA Jääskeläinen totesi, että ympäristönsuojelulain 38 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen 16 §:ssä tarkoitettu lupahakemuksesta kuuluttaminen ja asiakirjojen nähtävilläpito liittyvät asianosaisten kuulemiseen ja asian vireilläolosta tiedottamiseen. Asianosaisille varataan tällöin tilaisuus esittää muistutuksensa kuulutuksessa mainitun ajan kuluessa. Muille kuin asianosaisille varataan vastaavasti tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Asianosaisten kuuleminen ja jokaiselle kuuluva oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ovat tärkeitä perustuslaissa turvattuja, hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita.

AOA katsoi, että kantelussa tarkoitettujen asiakirjojen nähtävilläpito Ähtärin kaupungin teknisellä osastolla ei ollut kaikilta osin järjestetty asianmukaisesti. Teknisen osaston ja ympäristönsuojelusihteerin olisi tullut nyt tapahtunutta paremmin huolehtia siitä, että asiakirjoja tiedustelevalle olisi ollut jokaisena kuulutuksessa mainitun ajanjakson työpäivänä mahdollisuus päästä virka-aikana tutustumaan asiakirjoihin. Asiakirjat olisi alun perin tullut sijoittaa esimerkiksi sellaiseen koko henkilöstön tiedossa olevaan paikkaan, josta asiaa tarkemmin tuntematonkin viranhaltija olisi voinut ne ilman muuta havaita ja antaa tutustuttavaksi.

AOA saattoi vastaisen varalle Ähtärin kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan ja ympäristönsuojelusihteerin tietoon käsityksensä epäasianmukaisesta menettelystä asiakirjojen nähtävilläpidossa.

AOA Jääskeläisen päätös 14.10.2002, dnro 1635/4/01

YMPÄRISTÖLUPA-ASIAN KÄSITTELEMINEN KUNNASSA JA PERUNANJALOSTAMON TOIMINNAN VALVONTA

Kantelijat arvostelivat Pellon kunnan ympäristöviranomaisten menettelyä perunanjalostamon toiminnan valvonnassa.

Ympäristölupa-asian käsitteleminen

Lapin lääninoikeus oli kumonnut perunanjalostamoaa var-
ten myönnetyn ympäristöluvan ja palauttanut asian kun-
nan ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.
Lääninoikeus katsoi, että edellytykset ympäristöluvan
myöntämiselle olivat olemassa, mikäli luvassa anneti-
tiin terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi tarvit-
tavat määräykset. Lääninoikeuden mukaan lautakunnan
valituksenalaisessa ympäristöluvassa annetut määräyk-
set olivat kuorintajätteiden käsittelyä ja piha-alueen puh-
taanapitoa koskevilta osin osoittautuneet riittämättömiksi.
Lisäksi jätteiden varastointia siipirakennuksessa ei voitu
sallia sen aiheuttaman hajuhaitan vuoksi.

Ympäristölautakunta myönsi perunanjalostusta harjoit-
tavalle yhtiölle jatkoajan ”perunalaatikoiden ja siipira-
kennuksen terveyshaittaväitteiden virheelliseksi osoitta-
miseen”. Lautakunta antoi lisäksi terveydensuojelulain
51 §:n perusteella määräyksiä laitoksen toiminnalle. Lau-
takunta ei käsitellyt lääninoikeuden palauttamaa ym-
päristölupa-asiaa muutoin. Lautakunta perusteli tätä oi-
keusasiamiehelle antamassaan selvityksessä sillä, että
laitoksen toiminta tuli muuttumaan ja sillä, että yhtiön tar-
koituksena oli hakea muuttuvalle toiminnalle uusi ympä-
ristölupa.

AOA Jääskeläinen totesi kannanottonaan, että Lapin lääninoikeus oli katsonut vuonna 1997, että yhtiö tarvit-
si ympäristöluvan perunanjalostamolleen. Yhtiö harjoit-
ti edelleen tätä toimintaa, kun lääninoikeus vuonna 1999
kumosi ympäristölautakunnan vuonna 1998 antaman
ympäristölupapäätöksen ja palautti asian lautakunnalle
uudelleen käsiteltäväksi.

AOA katsoi, että ympäristölautakunta menetteli virheel-
lisesti, kun se vielä myönsi yhtiölle jatkoajan ”peruna-

laatikoiden ja siipirakennuksen terveyshaittaväitteiden
virheelliseksi osoittamiseen”. AOA:n mielestä ympäristö-
lautakunnan olisi ympäristölupa-asian aikaisemmat vai-
heet huomioon ottaen tullut joko ratkaista ympäristölupa-
asia joutuisasti ja lääninoikeuden päätöksen mukaisesti
tai ryhtyä toimenpiteisiin laitoksen luvattoman toimin-
nan keskeyttämiseksi. Koska ympäristölupaa edellyttä-
vä toiminta jatkui edelleen ilman lupaa, lautakunnan ei
AOA:n mielestä olisi tullut luopua palautetun lupa-asian
käsittelystä tai siirtää asian käsittelyä sillä perusteella, et-
tä tuossa vaiheessa valmistauduttiin siirtämään osa yhti-
ön toiminnasta muualle. Ympäristölautakunnan menettely
pitkitti aiheettomasti ympäristölupa-asian ratkaisemista.

Laitoksen toiminnan valvonta

Kantelijat arvostelivat kunnan ympäristöviranomaisten
suhtautumista ilmoituksiin, joita he olivat teh-
neet perunanjalostamon aiheuttamista haju-, pöly- ja
meluhaitoista.

AOA katsoi, että kunnan valvontaviranomaisten suoritta-
ma valvonta jäi vaillinaiseksi lukuisista tarkastuskäynneis-
tä huolimatta. Valvonnasta tehokkuuteen vaikutti se, ettei
laitoksen toiminnalla ollut ympäristölupaa, joka olisi sisäl-
tänyt yksilöidyt ja täsmälliset lupamääräykset. AOA:n mie-
lestä ympäristölautakunnan terveydensuojelulain 51 §:n
nojaalla antamat määräykset eivät olleet kaikilta osin val-
vonnassa kannalta yksiselitteisiä. Niitä ei myöskään voitu pi-
tää riittävinä Lapin lääninoikeuden ympäristölupa-asiassa
antaman päätöksen valossa. AOA katsoi myös, että tarkas-
tuskäynneistä laaditut pöytäkirjat eivät täyttäneet kaikilta
osin hyvän hallinnon vaatimusta viranomaisten asiakirjo-
jen selkeydestä.

AOA totesi lisäksi, ettei kunnan ympäristölautakunnan
suhtautuminen tehtäviinsä ollut perunanjalostamon ym-
päristölupa-asiassa täysin asianmukaista. Tätä ilmensi se,
että ympäristölautakunta korosti kanteluasian käsittelyn
yhteydessä yrityksen toiminnan jatkuvuuden tärkeyttä to-
teamalla oikeusasiamiehelle antamassaan selvitykses-
sä, että ”ympäristölautakunta yhtyy viranhaltijoiden selvi-
tyksiin ja toivoo, että kunnanhallitus esittää perusteluita
yrityksen toiminnan jatkamiselle niiltä osin, kuin se ei ole
terveydensuojelusta ja ympäristönsuojelusta vastaavalle
viranomaiselle mahdollista”. AOA:n mielestä lautakunnan
olisi tullut päätöksenteossaan kiinnittää huomiota siihen,

että lääninoikeuden vuonna 1997 antaman päätöksen mukaan toiminnan laajentamiselle tuli hakea ympäristölupa sekä siihen, että toimintaa ei olisi saanut laajentaa ilman lainvoimaista ympäristölupaa.

AOA kiinnitti ympäristölautakunnan ja sen esittelijän huomiota vastaisen varalle ympäristölautakunnalle kuuluvien lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Samalla AOA kiinnitti tarkastuspöytäkirjat laatineen kunnaneläinlääkärin huomiota viranomaisten asiakirjoilta vaadittavaan selkeyteen.

AOA Jääskeläisen päätös 20.11.2002, dnro 908/4/00

AHVENANMAAN MAAKUNTAHALLITUKSEN MENETTELY SUKELLUSKIELTOA JA SUKELLUSLUPIA KOSKEVASSA ASIASSA

Kantelija arvosteli Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelyä laivanhylkyjen rauhoittamista koskevan maakuntalain (65/1974) soveltamista koskevassa asiassa. Maakuntahallitus päätti kesäkuussa 1995 kieltää sukeltamisen 500 x 500 metrin suuruisella alueella s/s Skiftetin hyllyn ympärillä. Sukelluslupa-asioita käsitellessään maakuntahallitus rajoitti sittemmin sukeltamista myös s/s Hindenburgin ja m/s Gävlen hyllyille. Kantelijan mielestä mainitulle sukelluskiellolle ja rajoituksille ei ollut laillisia perusteita.

AOA Jääskeläinen lausui kannanottonaan seuraavan.

s/s Skiftetin hylkyä koskeva sukelluskieltopäätös

Laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan merestä tai vesistöstä tavattu laivan tai muun aluksen hylky, jonka voidaan olettaa olevan vähintään 100 vuotta vanha, on rauhoitettu. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan hylystä on soveltuvin osin voimassa, mitä muinaismuistoista annetussa maakuntalaisissa (9/1965) on säädetty kiinteästä muinaisjännöksestä. Laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 3 §:n 1 momentin mukaan maakuntahallitus voi

tarvittaessa antaa erityisiä määräyksiä rauhoitetun hyllyn suojelemiseksi. Säännöksen mukaan sellaiset määräykset voivat sisältää riittävän suurta vesialuetta hyllyn ympärillä koskevan sukelluskiellon. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan mainittuja määräyksiä koskevaan päätökseen sovelletaan, mitä muinaismuistoista annetun maakuntalain 8 §:ssä säädetään. Laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun lain perusteluissa (maakuntahallituksen esitys 25/1973-74 Lt. s. 4) on todettu, että sellaisiin päätöksiin sovelletaan, mitä muinaismuistoista annetun maakuntalain 8 §:n 2 momentissa on säädetty. Mainitussa 8 §:n 2 momentissa säädetään päätöksen tiedoksiantamisesta (mm. julkisesta kuuluttamisesta).

Ahvenanmaan maakuntahallitus määräsi kesäkuussa 1995 tekemällään päätöksellä, että päätöksen liitekarttaan rajatulla 500 x 500 metrin suuruisella alueella s/s Skiftetin hyllyn ympärillä on voimassa laivanhylkyjen rauhoittamista koskevan maakuntalain (65/1974) 3 §:ssä tarkoitettu sukelluskielto.

Asiakirjoista ilmeni, että s/s Skiftet upposi vuonna 1916 eli alle 100 vuotta sitten. Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä maakuntahallitus ilmoitti, että s/s Skiftetin alueen rauhoittamisen tarkoituksena oli itse asiassa ollut hautapaikan rauhoittaminen. Haaksirikossa kuoli yli 80 ihmistä. Selvityksessään maakuntahallitus perusteli päätöstä viittaamalla laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 1 §:n 3 momenttiin, jossa todetaan, että sikäli kuin mainitusta laista ei muuta johdu, laivanhylystä on soveltuvin osin voimassa, mitä muinaismuistoista annetussa maakuntalaisissa on säädetty kiinteästä muinaismuistosta. Kiinteät muinaismuistot ovat lain nojalla rauhoitettuja. Muinaismuistoista annetun maakuntalain 2 §:n 1 momentin 6-kohdan mukaan muinaismuistona pidetään mm. muinaisia hautapaikkoja, jotka eivät ole seurakunnan hoidossa olevalla hautausmaalla.

Maakuntahallituksen mukaan uponneen aluksen luona olevaan avoimeen hautapaikkaan liittyy erityisiä suojeluongelmia sukellustoiminnan vuoksi. Selvityksen mukaan "maakuntahallitus piti sen vuoksi tarpeellisena antaa erityisinä määräyksinä sukelluskiellon 500 x 500 metrin suuruiselle alueelle s/s Skiftetin hyllyn ympärille viitaten laivanhylkyjen rauhoittamista koskevan maakuntalain 3 §:ään. Säännös sisältää viittauksen muinaismuistoja koskevan maakuntalain 8 §:ään." Maakuntahallitus katsoi, että hyllyn iällä oli tässä tapauksessa toisarvoinen merkitys.

AOA totesi, että laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 3 §:n 1 momentin mukaan sukelluskielto voidaan antaa ”rauhoitetun hylyn suojelemiseksi”. Rauhoitettuja hylkyjä ovat lain 1 §:n 1 momentin mukaan vain sellaisen hylky, joiden voidaan olettaa olevan vähintään 100 vuotta vanhoja. Lain 3 §:n 2 momentissa oleva viittaus muinaismuistoista annetun maakuntalain 8 §:ään koskee lain esitöiden mukaan vain päätöksen tiedoksiantomenettelyä. Laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain perustelujen valossa näyttäisi myös siltä, että muinaismuistojen rauhoittamisesta annetun maakuntalain on muutoinkin ollut tarkoitus koskea soveltuvin osin vain vähintään 100 vuotta vanhoja hylkyjä.

Tämän vuoksi AOA ei ollut maakuntahallituksen kanssa samaa mieltä laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain tulkinnasta. Koska s/s Skiftetin hylky ei ollut vähintään sata vuotta vanha, ei sukeltamista hyllylle ja sen ympäristöön voitu AOA:n käsityksen mukaan kieltää laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 3 §:n nojalla. Lisäksi sukelluskiellon lainmukaisuuden arvioinnissa oli syytä kiinnittää huomiota myös perustuslain 9 §:ssä perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen liittyviin näkökohtiin. Koska sukelluskielto merkitsee liikkumisvapauden rajoittamista, laivanhylkyjen rauhoittamista koskevan maakuntalain 3 §:n laajentavaan tulkintaan tulee suhtautua pidättyvästi.

AOA katsoi, että Ahvenanmaan maakuntahallitus menetteli lainvastaisesti päättäessään laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun lain 3 §:n nojalla kieltää sukeltamisen s/s Skiftetin hyllyllä ja sen ympäristössä.

s/s Hindenburgin ja m/s Gävlen hylkyjä koskevat sukeltamisrajoitukset

Laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain 2 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa ei saa sukeltaa sukellus- ja sammakkomiesvarusteilla tai muilla vastaavanlaisilla happi- tai ilmasäiliön sisältävillä varusteilla ilman maakuntahallituksen lupaa, ja sukeltamisesta tulee noudattaa mainittua lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä.

Saksalainen jäänmurtoja s/s Hindenburg upposi 1918. Haaksirikossa kuoli kaksi merimiestä. Maakuntahalli-

tus päätti huhtikuussa 1997, että s/s Hindenburgin hylkyä koskeviin sukelluslupiin liitetään ilmenneiden suojele-intressien valvomiseksi tarpeelliset ehdot ja määräykset. Huhtikuussa 1998 maakuntahallitus päätti rajoittaa s/s Hindenburgin hyllylle tapahtuvien sukellusten määrän 50 kertaan vuodessa. Käytännössä rajoitus toteutettiin sittemmin myönnetyissä sukellusluissa (esim. 12 sukellusta/luvan voimassaoloaika).

Ruotsalainen merenmittausalus m/s Gävle upposi 1974. Haaksirikko ei vaatinut ihmisuhreja. Hylyn omistajan pyynnön johdosta maakuntahallitus päätti huhtikuussa 2000, että hyllylle saa sukeltaa vain hylyn omistajan kirjallisella suostumuksella. Sittemmin maakuntahallitus päätti maaliskuussa 2001 hylätä kantelussa mainitun yhtiön hakemuksen m/s Gävlen hyllylle sukeltamiseen sillä perusteella, että hakemuksen yhteydessä ei ollut esitetty omistajan suostumusta.

Näiden rajoitusten osalta AOA katsoi, että on jossain määrin tulkinnanvaraista, millaisilla perusteilla sukelluslupa voidaan evätä tai millaisia rajoittavia ehtoja sukelluslupiin voidaan asettaa. Kantelussa tarkoitetut, s/s Hindenburgin ja m/s Gävlen hylkyjä koskevat rajoitukset ovat kuitenkin sikäli erityisen ongelmallisia, että kyseiset hylkyt ovat alle sata vuotta vanhoja. Tässä suhteessa rajoitukset eivät näyttäisi vastaavan laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakuntalain tarkoitusta eli tavoitetta suojella vähintään sata vuotta vanhoja hylkyjä.

AOA kiinnitti maakuntahallituksen huomiota siihen, että hänen käsityksensä mukaan sukelluslupia koskevan päätösharkinnan tulisi ensisijaisesti perustua rauhoitettujen hylkyjen suojeluun liittyviin seikkoihin. Lisäksi tulee ottaa huomioon mm. lain 5 ja 6 §:ssä nimenomaisesti mainitut luvanmyöntämisedellytykset. Sukelluslupapäätöksillä ja niihin liitettävillä lupamääräyksillä on merkitystä myös perusoikeutena turvatun liikkumisvapauden kannalta.

Sen vuoksi s/s Hindenburgin ja m/s Gävlen hylkyjä koskevissa sukelluslupa-asioissa olisi AOA:n mielestä voitu perustellusti päätyä myös luvanhakijoiden kannalta myönteisempiin ratkaisuihin.

Maakuntahallituksen menettelyä arvioitaessa oli toisaalta otettava huomioon, että maakuntahallitus oli muilta osin tulkinnut maakuntalain sukelluslupia koskevia säännöksiä sukellusretkiä järjestävien yritysten kannalta verrattain

edullisella tavalla. Maakuntahallitus oli myöntänyt yrityksille ns. kaupallisiksi sukellusluviksi kutsuttuja lupia eli sellaisia ryhmälupia, joissa ryhmään kuuluvia henkilöitä ei ollut tarvinnut etukäteen hakemuksessa nimenomaisesti yksilöidä. Laivanhylkyjen rauhoittamista koskevan maakuntalain 4 §:n sanamuodon perusteella voitaisiin puoltaa pikemminkin sellaista tulkintaa, että hakemuksessa mainittaisiin kunkin osallistujan henkilöllisyys. Kaupallisiin sukelluslupiin perustuvasta sukellustoiminnasta saattaa ainakin periaatteessa aiheutua sellaisia haittoja tai valvontaongelmia, joita lakia säädettäessä ei ole mahdollisesti voitu ennakoida.

Toimenpiteet

AOA saattoi Ahvenanmaan maakuntahallituksen tietoon käsityksensä maakuntahallituksen lainvastaisesta menettelystä sen päättäessä kieltää sukeltamisen s/s Skiftetin hyllylle laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun maakun-

talain 3 §:n nojalla. AOA kiinnitti myös maakuntahallituksen huomiota esittämäänsä käsitykseen niistä näkökohdista, joihin päätösharkinnan sukelluslupa-asioissa tulee perustua. Lisäksi hän esitti maakuntahallitukselle, että tämä selvittäisi, antoivatko ilmenneet tulkintaristiriidat aiheutta asianomaisen maakuntalainsäädännön muuttamista koskeviin toimenpiteisiin. Hän pyysi maakuntahallitusta ilmoittamaan 31.12.2003 mennessä, mihin toimenpiteisiin edellä esitetyt näkökohdat mahdollisesti ovat johtaneet.

AOA Jääskeläisen päätös 20.12.2002, dnro 2235/4/00

Maakuntahallitus ilmoitti kirjeellään 14.2.2003, että se on AOA:n kirjeeseen johdosta päättänyt kumota 14.6.1995 tekemänsä päätöksen s/s Skiftetin hyllyn rauhoittamisesta.

Lisäksi maakuntahallitus on päättänyt antaa lainvalmisteluosaston tehtäväksi esittää muutoksia nykyiseen laivanhylkyjen rauhoittamista koskevaan maakuntalakiin.

MAA- JA METSÄTALOUS

Yleiskatsaus

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maa- ja metsätaloussasioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotaloussasiat sekä eläinlääkintähuoltoa ja maanmittausta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat ovat kuuluneet AOA *Jääskeläiselle* lukuun ottamatta poronhoitoa koskevia asioita, jotka ovat kuuluneet AOA *Rautiolle*. Maa- ja metsätaloutta koskevien asioiden pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

Kertomusvuonna ratkaistiin maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluita 54 kpl. Oikeusasiamiehen moitteeseen tai ohjausluontoiseen käsitykseen niistä johti 6 kantelua eli n. 11 %. Useimmin kantelun kohteena olivat maanmittaustoimitukset. Osa näistä kanteluista oli luonteeltaan muutoksenhakutyyppejä, eivätkä ne siten voineet johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Muutoin kantelut kohdistuivat tasaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat mm. maa- ja metsätalousministeriötä, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoja sekä kunnan eläinlääkintähuoltoviranomaisia ja tielautakuntia. Kanteluissa oli kysymys mm. maatalouden tuista ja eläinlääkintähuollosta.

Kertomusvuonna ratkaistiin myös useita Metsähallitusta koskevia kanteluita. Näissä tapauksissa otettiin kantaa myös oikeusasiamiehen valvontavaltaan, jonka määrittäminen ei ole aina helppoa Metsähallituksen toimiesä yhtäaikaan sekä viranomaisena että liikelaitoksena. Kertomusvuoden kannanotoissa oli yleensä kysymys hyvästä hallinnosta. Viranomaisten huomiota kiinnitettiin mm. asian käsittelyn joutuisuuteen sekä huoletellisuuteen asioiden käsittelyssä.

Ratkaisuja

VIIVÄSTYS MAATALOUSTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYSSÄ TE-KESKUKSESSA

Kantelija arvosteli Varsinais-Suomen TE-keskuksen maaseutuosastoa puutteista ja viivästyksestä ympäristötuen erityistukea koskevien hakemustensa käsittelyssä.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta palautti vuonna 1995 haettua ympäristötuen erityistukea koskevat kaksi asiaa maaseutuelinkeinopiirille uudelleen käsiteltäviksi, koska maaseutuelinkeinopiiri ei ollut antanut hakemuksiin päätöksiä kaikilta osin. Maaseutuelinkeinopiiriin tuli lisäksi täydentää toisen päätöksensä perusteluita ja kuulla hakijaa asioita uudelleen käsitellessään.

TE-keskus antoi uudet päätöksensä noin 10 kuukauden kuluttua asioiden palauttamisesta. AOA Jääskeläinen katsoi, että asiat olisi tullut käsitellä joutuisammin ottaen huomioon maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan toteamat asian palauttamisen syyt. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon, että maaseutuelinkeinohallinnon tehtävät muuttuivat merkittävästi aineelliselta sisällöltään ja menettelyiltään Suomen liityttyä EU:n jäseneksi. Tässä tilanteessa asioiden käsittelyajat TE-keskuksessa olivat pidentyneet.

Ympäristötuen erityistuet vuodelta 1997 maksettiin kantelijalle noin 5 kuukauden kuluttua TE-keskuksen päätöksistä. TE-keskuksen mukaan tukien maksatus viivästyi maksatusohjelman edellyttämistä tiedoista olleiden epäselvyyksien vuoksi. AOA piti maksatuksen viivästymistä kantelijan kannalta epätydyttävänä. AOA:n käytettävissä olleen selvityksen perusteella ei kuitenkaan voitu osoittaa, että tukien maksatuksessa olisi aiheettomasti viivytelty. Oikeusasiamiehellä ei ollut toimivaltaa käsitellä kantelijan vaatimusta viivästyksestä syntyneen korkotappion korvaamisesta.

Kantelija valitti TE-keskuksen uusista päätöksistä maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Valituslautakun-

ta palautti asioista toisen TE-keskukselle päätöksen perustelujen täydentämiseksi. TE-keskus täydensi päätöksen perusteluita vasta noin 2,5 vuoden kuluttua siitä, kun maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätös oli saanut lainvoiman. TE-keskuksen mukaan viivästys aiheutui inhimillisestä erehdyksestä. AOA katsoi asian käsittelyn viivästyneen TE-keskuksessa kohtuuttoman kauan.

AOA katsoi myös, että TE-keskuksen päätös kantelijan vuoden 1998 ympäristötuen erityistukea koskevaan hakemukseen olisi tullut lähettää kantelijalle joutuisammin. Päätös postitettiin noin kuukauden kuluttua sen tekemisestä. TE-keskuksen mukaan postitus viivästyi päätöksen jälkitöiden vuoksi.

AOA saattoi käsityksensä Varsinais-Suomen TE-keskuksen maaseutuosaston tietoon sekä kiinnitti maaseutuosaston huomiota vastaisen varalle käsittelyn joutuisuuteen maataloustukiasioiden kaikissa käsittelyvaiheissa. AOA kiinnitti lisäksi maaseutuosaston huomiota yleisesti perustuslain tasolla jokaiselle turvattuun oikeuteen tulla kuulluksi sekä saada perusteltu päätös asiassaan.

AOA Jääskeläisen päätös 31.5.2002, dnro 1069/4/99

VIIVÄSTYS VALITUSASIAN KÄSITTELYSSÄ TE-KESKUKSESSA

Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosasto ratkaisi sato-
vahinkokorvausta koskevan valitusasian noin 3 vuoden
5 kuukauden kuluttua valituksen vireille tulosta.

AOA Jääskeläinen piti valituksen käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Käsittelyaika poikkesi huomattavasti valitusten keskimääräisestä käsittelyajasta TE-keskuksen maaseutuosastolla. TE-keskuksen selvityksen mukaan valituksen käsittelyaikaan vaikutti inhimillinen virhe.

AOA kiinnitti vastaisen varalle Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosaston huomiota huolellisuuteen ja joutuisuuteen valitusasioiden käsittelyssä.

AOA Jääskeläisen päätös 29.11.2002, dnro 2773/4/01

MAATALOUDEN TUKIHAKEMUSTEN VASTAANOTTAMINEN JA SIIRTÄMINEN TOIMIVALTAISELLE VIRANOMAISELLE

Kantelijat jättivät 30.3. ja 16.4.1999 yritystoiminnan rahoitushakemuksensa Keuruun kaupungin maataloussihteerille. Tämä lähetti hakemukset edelleen Keski-Suomen TE-keskuksen maaseutuosastolle niin, että ne saapuivat sinne vasta 26.4.1999. TE-keskus hylkäsi myöhemmin kantelijoiden hakemukset yritystoiminnan rahoitustuen maksamiseksi kokonaan tai osittain sillä perusteella, että hankitut laitteet oli kuitattu maksetuiksi 6.4. ja 16.4.1999 eli ennen varsinaisten rahoitustukihakemusten saapumista TE-keskukseen.

Rahoitustukihakemuslomakkeella ja sen täyttöohjeissa ei ollut tapahtuma-aikaan mainintaa hakemuksen vastaanottavasta viranomaisesta. Tästä syystä maataloussihteerin oli katsonut, että kunnan maaseutuviranomainen voi ottaa vastaan rahoitustukihakemukset. Maaseudun rakennepoliittisesta ohjelmaperusteisesta tuesta annetun valtioneuvoston päätöksen 24 §:n mukaan rahoitustukihakemukset tuli kuitenkin jättää ennen kehittämishankkeen aloittamista sille TE-keskukselle, jonka alueella kehittämissanke oli tarkoitus pääosin toteuttaa.

AOA Jääskeläinen katsoi, että maataloussihteerin olisi tullut ohjata kantelijat jättämään rahoitustukihakemuksensa TE-keskuksen maaseutuosastolle. Maataloussihteerin olisi joka tapauksessa tullut hallintomenettelylain 8 §:n mukaisesti lähettää heti hakemukset TE-keskuksen maaseutuosastolle.

AOA kiinnitti yleisesti Keuruun kaupungin maataloussihteerin huomiota huolellisuuteen maatalouden tukihakemuksia vastaanotettaessa.

AOA Jääskeläisen päätös 20.12.2002, dnro 1892/4/00

KUNNAN TIEJAOSTON MENETTELY TIEKUNNAN PÄÄTÖSTÄ KOSKENEEN VAATIMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

Kantelija oli hakenut tiekunnan kokouksen päätökseen muutosta Jokioisten kunnan teknisen lautakunnan tiejaostolta. Koska hän oli kuitenkin kieltänyt asian käsittelyn tielautakunnan toimituksessa, tiejaosto katsoi asian käsittelyn peruutetuksi.

AOA Jääskeläinen katsoi, että tiejaoston olisi tullut tehdä asian käsittelyn raukeamisesta erikseen päätös ja antaa siitä tieto kantelijalle.

AOA saattoi käsityksensä tiejaoston ja sen sihteerin tietoon.

AOA Jääskeläisen kirje 29.11.2002, dnro 1738/4/00

MOOTTORIKELKKAILU-URIEN PERUSTAMINEN

Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry osoitti oikeusasiamiehelle kantelukirjoituksen, jossa yhdistys arvosteli Metsähallituksen menettelyä ns. moottorikelkkailu-urien perustamista koskevassa asiassa. Yhdistyksen mukaan Metsähallitus oli kiertänyt maastoliikennelakia perustamalla hallinnoimilleen maille kelkkailu-uria, jotka vastasivat mitoitukseltaan maastoliikennelain mukaisia moottorikelkkailureittejä, mutta joilla yleisen ajo-oikeuden sijaan ajo-oikeus perustui Metsähallituksen myymiin vuorokausi- ja kausilupiin. Yhdistys katsoi, että Metsähallitus oli toiminut maastoliikennelain vastaisesti ja ylittänyt toimivaltansa perustaessaan kelkkailu-uria omalla päätöksellään ilman maastoliikennelain mukaista menettelyä, johon sisältyi asianosaisten kuuleminen, lausuntojen pyytäminen ja reittisuunnitelman hyväksyminen valituskelpoisella päätöksellä.

AOA Jääskeläinen lausui Metsähallituksen menettelyn laillisuudesta seuraavan:

”Toisinaan on esitetty sellaisia tulkintoja, että moottorikelkkailureitistöjen perustaminen olisi tyhjentävästi säädelty maastoliikennelain 3 luvun moottorikelkkailureittejä

koskevin säännöksiin ja että moottorikelkkailu-urien perustaminen maanomistajan tai haltijan luvalla ei siten olisi lainkaan sallittua.

Maastoliikennelain esityöt eivät mielestäni kuitenkaan anna tukea tällaiselle tulkinnalle. Vaikka maastoliikennelain eräänä tarkoituksena onkin ollut ohjata moottorikelkkailua perustettaville moottorikelkkailureiteille, vakiintunut tulkinta on, että maastoliikennelain mukaista suunnittelumenettelyä ja virallisten moottorikelkkailureittien perustamista ei kuitenkaan ole säädetty pakolliseksi. Tämä olisi edellyttänyt siitä nimenomaista säännöstä maastoliikennelaissa.

Näin ollen Metsähallitus ei ole ylittänyt toimivaltansa tai menetellyt muutoinkaan lainvastaisesti perustaessaan omalla päätöksellään moottorikelkkailu-uria sen hallinnassa oleville maille.”

AOA esitti kannanottonaan moottorikelkkailu-urien perustamiskäytännöstä seuraavan:

”Voimassa oleva lainsäädäntö on mahdollistanut sen, että virallisia moottorikelkkailureittejä käytännössä aivan vastaavia moottorikelkkailu-uria on voitu perustaa ilman maastoliikennelain mukaista menettelyä eli ilman, että kansalaisilla olisi ollut lain mukaan mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Tästä aiheutuvat ongelmat ilmeisesti koskevat lähinnä yksityisten reitin pitäjien moottorikelkkailu-uria, eikä niinkään Metsähallituksen moottorikelkkailu-uria. Metsähallituksen moottorikelkkailu-urat on saadun selvityksen mukaan jo pitkään suunniteltu myös ympäristöarvot huomioon ottaen yhteistyössä mm. maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön, alueellisen ympäristökeskusten sekä kuntien ja paikallisten asukkaiden kanssa. Tämä on kuitenkin perustunut Metsähallituksen puolelta vapaaehtoisuuteen.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sääntelyn puuttumisen ohella puutteena on myös se, että moottorikelkkailu-urien perustamisesta ei tehdä valituskelpoista ratkaisua.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on kuitenkin pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumi-

nen. Tässä valossa pidän voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen vakiintunutta tulkintakäytäntöä ongelmallisena.

Vallitsevan tilanteen muuttaminen edellyttäisi lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Asiassa on kuitenkin useita, osin eri suuntiin vaikuttavia seikkoja, jotka tulisi tässä yhteydessä selvittää. Tällaisia ovat esimerkiksi reittien rahoitus, reittien rakentamis- ja ylläpitovastuu, paikallisten asukkaiden sekä luontais- ja matkailuelinkeinojen tarpeiden turvaaminen ja sen arviointi, kuinka laajalti olemassa olevia moot-

torikelkkailu-uria olisi tarpeen virallistaa. Se, mihin suuntaan lainsäädäntöä halutaan kehittää ja mitä seikkoja painottaa, on yhteiskunnallisen päätöksenteon piiriin kuuluva kysymys, jonka ratkaiseminen ei kuulu oikeusasiamiehelle.”

AOA saattoi edellä esitetyt näkökohdat ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

AOA Jääskeläisen kirje 15.11.2002, dnro 1839/4/01

KIELIASIAT

Yleiskatsaus

Vuodesta 1998 on oikeusasiamiehen toimintakertomukseen sisällytetty luku, jossa on käsitelty ns. kielikanteluja ja oikeusasiamiehen toiminnassa. Vähemmistöoikeuksia koskevia kanteluja on erikseen tilastoitu vuodesta 2001 oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kieliasioiksi luokitellaan tässä kertomuksessa sellaiset asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatus- ta oikeudesta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaan kielilainsäädäntöä ja kielellisiä oikeuksia koskevat asiat kuuluvat vuoden alkupuolella OA *Paunio*n käsiteltäviin asioihin ja 1.4.2002 alkaen AOA *Rautio*n ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä näissä asioissa on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Henrik Åström* ja 1.11.2002 alkaen oikeusasiamiehensihteeri *Janina Groop-Bonde*stam.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Näissä on yleensä kysymys omakielisen palvelun ja tiedotuksen väitetyistä puutteista, useimmiten ruotsinkielisten palvelujen puutteesta. Kielellisiin oikeuksiin vedotaan useimmiten siten, että kieliasia on kantelun pääasiana. Toisaalta kysymys viranomaistoiminnassa käytettävästä kielestä voi myös liittyä laajempaa kokonaisuutta koskevaan kanteluun, jolloin kielikysymys käsitellään pääasian osana.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen kansliassa tuli vireille 26 kielikanteluiksi luokiteltua asiaa. Vuoden aikana ratkaistiin neljätoista kielikantelua, joista kolme johti ns. toimenpideratkaisuun, näissä tapauksissa käsityksen esittämiseen. Nämä ratkaisut koskivat erään kaupungin potilasasiamiehen antamaa asiakaspalvelua, erään kihlakunnan poliisilaitoksen puhelimitse antamaa palvelua sekä Ratahallintokeskuksen väliaikaisista liikennejärjestelyistä tiedottamista.

Muut ratkaistut kantelut koskivat mm. suomen- ja ruotsinkielisten varusmiesten eriarvoisuutta puolustusvoimien erikoisjoukkoihin pääsyssä, työvoimaviranomaisten ruotsinkielistä palvelua, perusopetuksen saamista omalla äidinkielellä (ranska ja venäjä) sekä ympäristölupaviraston ruotsinkielistä palvelua.

Kertomusvuoden aikana hallitus antoi esityksensä eduskunnalle uudeksi kielilainaksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 92/ 2002 vp). Eduskunta hyväksyi esityksen helmikuussa 2003. Ulkoasiainministeriö valmisti alueellisia kielia tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan toisen määräaikaisraportin. Opetusministeriön asettaman kielitutkintotyöryhmän mietintö valmistui. Saamelaiskäräjien asettaman työryhmän mietintö uudeksi saamen kielilainaksi luovutettiin oikeusministeriölle. AOA Rautio antoi kolmessa asiassa lausuntonsa vastaaville ministeriöille.

Tarkastustoiminta

Kertomusvuonna ei järjestetty pelkästään kielellisten oikeuksien toteutumista koskevia tarkastuksia. Erityisesti vankilatarkastusten yhteydessä yhtenä tarkastuskohteena oli valmius antaa myös ruotsinkielistä palvelua ja kyetä riittävästi huolehtimaan tiedottamisesta ja yhteydenpidosta vankeihin myös muilla kuin suomen ja ruotsin kielellä.

Muillakin 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.

Lausuntoja

EUROOPPALAISEN PERUSKIRJAN TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVA TOINEN MÄÄRÄAIKAISRAPORTTI

Ulkoasiainministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamiehet lausuntoa alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan toisen määräaikaisraportin laatimista varten.

AOA Rautio totesi lausunnossaan mm. seuraavan.

Euroopan neuvoston piirissä laadittu peruskirja tuli sekä kansainvälisesti että Suomen osalta voimaan 1.3.1998. Peruskirjan tarkoituksena on varmistaa, että vähemmistökielten käyttö sallitaan koulutuksessa, tiedotusvälineissä, hallinto- ja oikeusviranomaisissa, talous- ja yhteiskuntaelämässä sekä kulttuuritoiminnassa. Peruskirjan voimaansaattamisen ei katsottu Suomessa edellyttävän lainsäädäntömuutoksia. Peruskirja on saatettu Suomessa voimaan asetuksella (149/98), jossa määritellään peruskirjan Suomea koskevat sitoumukset.

Peruskirjan välitön valtiosisäinen merkitys ei siis ole kovin dramaattinen, ottaen huomioon, että Suomen oikeusoloissa kansallisten vähemmistöjen suojelu on yleensä taattu paremminkin kuin peruskirja edellyttää. Peruskirja nostaa kuitenkin vähemmistöoikeuksien suojan tärkeäksi osaksi eurooppalaista ihmisoikeusjärjestelmää. Tässä mielessä peruskirja on epäilemättä omiaan välillisesti korostamaan vähemmistöoikeuksien asemaa myös Suomen oloissa.

Oikeusasiamiehen tähänastisessa toiminnassa ehkä näkyvin vähemmistön kielellisiin oikeuksiin liittyvä ongelma-alue on ollut ruotsin kielen asema erityisesti kielilain soveltamisen kannalta. On ollut havaittavissa, että lainsäädännön tasolla asiat näytävät olevan kunnossa, mutta lain ja todellisuuden välillä on kuilu.

AOA Raution kirje ulkoasiainministeriölle 11.9.2002, dnro 1608/5/02

OPETUSMINISTERIÖN KIELITUTKINTOTYÖRYHMÄN MUISTIO

Opetusministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa kielitutkintotyöryhmän muistiosta koskien valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän uudistamista (opetusministeriön työryhmien muistioita 25:2002). Työryhmän tehtävänä oli valmistella valtiorhallinnon kielitutkintoja koskevat säädösehdotukset ottaen huomioon kielilakikomitean mietinnössä (KM 2001:3) esitetyt näkökohdat sekä oikeusministeriössä valmisteltu hallituksen esitys uudeksi kielilainaksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (erityisesti laki julkishallinnon henkilöstön kielitaitovaatimuksista). Muistioon sisältyy mm. työryhmän ehdotus uudeksi kielitutkintoasetukseksi ja ehdotuksia valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän kehittämiseksi.

AOA Rautio totesi lausunnossaan työryhmän muistiosta mm. seuraavan.

Työryhmä ehdotti, että nykyistä kielitutkintojärjestelmää selkiytettäisiin mm. niin, että uudistetussa kielitutkinnossa voisi osoittaa erikseen suullista taitoa, kirjallista taitoa ja ymmärtämisen taitoa. Suulliseen taitoon sisältyisi puheen ymmärtämisen ja puhumisen osa-alueet, kirjalliseen taitoon tekstin ymmärtämisen ja kirjoittamisen osa-alueet sekä ymmärtämisen taitoon puheen ymmärtämisen ja tekstin ymmärtämisen osa-alueet. Ehdotetulla lailla julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta siihen liittyvine valtioneuvoston asetuksineen suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa kumottaisiin valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta vuonna 1922 annettu laki (149/1922).

Oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen perusteella ei ole ollut tehtävissä sellaisia havaintoja, jotka olisivat antaneet aiheen ehdottaa muutoksia muistioon sisältyviin lainsäädäntöehdotuksiin.

Uudistetun kielitutkintojärjestelmän suurimpia haasteita on saavuttaa ja turvata tilanne, jossa yksilön kielitutkinnossa osoittama osaaminen vastaisi hänen tosiasiallista kielitaitoaan. Ehdotettu kielitutkintojärjestelmän selkiyttäminen on tässä suhteessa oikeasuuntainen. On ilmeistä, että nykyistä yksityiskohtaisempi kielitaidon arvostelu tarjoaa aikaisempaa paremman perustan arvioida kielitaidon eri osa-alueita.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta ehdotetun lain 15 §:ssä säädettäisiin tutkinnon suorittajan oikeussuojasta. AOA ehdotti, että asiaa koskevassa jatkovalmisteluissa vielä arvioitaisiin, tulisiko ehdotettuun uuteen lakiin tai asetukseen sisällyttää säännös tutkinnonsuorittajan oikeudesta saada tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta hänen tutkintasuorituksensa. Tämänkaltaisen säännös on yliopistoasetuksen (115/98) 16 §:ssä, jossa säädetään opintosuorituksista ja opiskelijan tiedonsaantioikeudesta.

AOA Raution kirje opetusministeriölle 11.9.2002, dnro 1627/5/02

SAAMELAISKÄRÄJIEN EHDOTUS UUDEKSI SAAMEN KIELILAIKSI

Oikeusministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa Saamelaiskäräjien ehdotuksesta uudeksi saamen kielilaiksi. Saamelaiskäräjien vuonna 1997 asettaman työryhmän tehtävänä oli laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus siitä, miten saamelaisten kielellisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen turvattaisiin nykyistä paremmin saamelaisten kielilaissa. Työryhmä ehdotti säädettäväksi saamen kielilain, joka korvaisi 8.3.1991 annetun lain (516/1991) saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa.

Suurimmat epäkohdat nykytilanteessa johtuvat työryhmän muistion mukaan nykyisen saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa koskevan lain ja käytännön ristiriidasta, jonka seurauksena lain tarkoitus ei toteudu. Ehdotuksen keskeisenä pyrkimyksenä onkin, että saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään virallisissa yhteyksissä toteutuisi myös käytännössä. Työryhmä ehdotti tämän vuoksi, että viranomaisten tulisi toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että saamen kieltä käyttävien kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Saamelaisten kotiseutualueella saamen ja suomen kieli olisivat yhdenvertaisia kieliä, joita olisi noudatettavana saamelaisten kotiseutualueella sijaitseissa kunnallisissa ja valtiollisissa virastoissa ja muissa toimipaikoissa sekä saamelaiskäräjissä.

Suomen perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään

ja kulttuuriaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

AOA Rautio totesi, että vaikka kanteluiden määrän perusteella saamen kielen asema ei näyttäisi kovin ongelmalliselta, ei ollut syytä epäillä mietinnön perusteluissa esitetyjä arvioita saamen kielen käytössä esiintyvistä käytännön ongelmista. Hän piti saamen kielen aseman turvaamista ja vahvistamista tärkeänä saamelaisten kulttuurin ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Ehdotus saamen kielilaiksi on myös perustuslain 17 §:n 2 momentin ja 22 §:n velvoitteet huomioon ottaen tärkeä ja kannatettava. On tärkeää, että saamenkielisillä on mahdollisuus käyttää omaa kieltään jokapäiväisessä elämässään, myös viranomaisissa asioidessaan.

Lisäksi AOA totesi, että vaikka voimassa oleva lakikin täyttää Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1/1998 ja 2/1998) samoin kuin Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/1998) vähimmäisvaatimukset vähemmistökielen aseman turvaamiseksi, kieliperuskirjan täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministeri-komitea on kuitenkin raportissaan 19.9.2001 suositannut muun muassa, että Suomen hallitus edistäisi saamen kielen käyttämistä oikeus- ja hallintoviranomaisissa saamelaisten kotiseutualueella vahvistamalla esimerkiksi viranomaisten saamen kielen taitoa.

Lain valvonta ja yhteyt esitykseen uudeksi kielilaiksi

Saamen kielilain noudattamisen valvonta olisi ehdotuksen mukaan jokaisen viranomaisen tehtävä. Ehdotus ei merkitsisi muutosta ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin. Saamelaiskäräjät seuraisivat lain soveltamista.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että esitykseen uudeksi kielilaiksi (HE 92/2002) sisältyi valvontaa koskeva 36 §, jonka mukaan oikeusministeriölle annettaisiin lain täytäntöönpanoa ja soveltamista koskeva seuranta-tehtävä. Sanotun lakiehdotuksen 37 §:n mukaan valtioneuvosto antaisi vaalikausittain eduskunnalle kielilainsäädännön soveltamista koskevan kertomuksen. Kertomus käsittäisi

suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romaninkieltä ja viittomakieltä. Kun ehdotetulla saamen kielilaila on läheinen yhteys esitykseen uudeksi kielilainaksi, AOA piti perusteltuna näiden esitysten samanaikaista käsittelyaikataulua ja voimaantuloa.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Ehdotuksen 34 § sisältää viittauksen kolmeen sosiaali- ja terveydenhoidon erityislakiin; potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992), sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000) sekä sosiaalihuoltolakiin (710/1982). Viittauslainsäädännöstä on työryhmän ehdotuksen mukaan pidettävä tarpeellisenä, sillä työryhmän saamien tietojen mukaan kielelliset oikeudet sosiaalihuollossa ja terveyden- ja sairaanhoidossa ovat toteutuneet puutteellisesti. Työryhmän käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole tarvetta ottaa lakiin omaa säännöstä, joka takaisi oikeuden käyttää saamen kieltä edellä tarkoitetuissa tilanteissa, sillä oikeus omakielisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin on turvattu lakiesityksen 7 ja 16 §:n perusteella.

AOA katsoi työryhmän ehdottaman saamen kielilain 34 §:n viittauslainsäädännön merkittävänä, että oikeus omakielisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin olisi rajoitettu lain 5 §:n tarkoittamalla tavalla ns. kotiseutualueelle. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon potilaan ja asiakkaan oikeuksia koskevan lainsäädännön mukaan on potilaan ja asiakkaan äidinkieli otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon. Tämä lainsäädäntö koskee koko maata ja yksityisiä palvelutuottajia. Tämän johdosta AOA lausui, että lienee tarpeen säätää erityisesti viranomaisten velvollisuudesta järjestää näitä palveluita, jotta voitaisiin turvata myös saamelaisväestön oikeus omakielisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Pohjoismaisen kielisopimuksen muuttaminen

Oikeusministeriöltä saatujen tietojen mukaan Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristössä valmistellaan parhaillaan ns. Pohjoismaisen kielikonvention laajentamista koskemaan mm. saamen kieltä. Tämä merkitsisi, että konvention soveltamisalueella asuva pohjoismaan kansalai-

nen olisi oikeutettu konventiossa määritetyissä tilanteissa käyttämään toisessa sopimusmaassa ollessaan omaa kieltään mm. saamen kieltä ja saamaan tulkkipalveluita. Tästä syystä on tarkoitus tarkistaa myös ns. Pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta. AOA katsoi, että saamen kielilain valmistelussa tulisi tämän vuoksi ottaa huomioon Pohjoismaisen kielikonvention mahdolliset muutokset.

AOA Raution kirje oikeusministeriölle 16.5.2002, dnro 550/5/02

Ratkaisuja

POTILASASIAMIEHEN RUOTSINKIELINEN ASIAKASPALVELU

Kantelija arvosteli Espoon kaupungin potilasasiamiehen antamaa puutteellista ruotsinkielistä asiakaspalvelua.

OA Paunio katsoi ratkaisussaan, ettei kantelu vaatinut enempiä toimenpiteitä kuin kaupungin huomiota kiinnittämistä siihen, että perustuslain ja kielilain säännösten tavoitteena on paitsi muodollisen tasa-arvon saavuttaminen myös maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kohteleminen käytännössä tasavertaisella tavalla. Kaupungin potilasasiamiehellä ei ollut riittävää ruotsin kielen taitoa suoriutuakseen virkatehtävistään ruotsiksi. Saadun selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että Espoon kaupunki sitemmin oli perustanut uuden sosiaali-/potilasasiamiehen viran sekä, että uusi viranhaltija hallitsi ruotsin kieltä virkaan kuuluvien pätevyysvaatimusten mukaisesti.

OA Paunio pöytäkirja 26.3.2002, dnro 2600/4/00

POLIISILAITOKSEN RUOTSINKIELINEN PUHELINPALVELU

Kantelu koski Espoon poliisilaitoksen puhelimitse antamaa puutteellista ruotsinkielistä asiakaspalvelua.

Ratkaisussaan AOA Rautio katsoi, ettei kantelu vaatinut enempiä toimenpiteitä kuin Espoon poliisilaitoksen huomion kiinnittämistä siihen, että perustuslain ja kieli-

lain säännösten tavoitteena on paitsi muodollisen tasavaston saavuttaminen myös maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kohtelemisen käytännössä tasavertaisella tavalla. Saadun selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että väärinkäsitys oli syntynyt siinä vaiheessa, kun kanteilijan puhelu siirrettiin toiselle ruotsin kieltä taitavalle virkamiehelle. Väärinkäsitys johti siihen, että puhelu katkesi. Selvityksessään Espoon kihlakunnan poliisilaitos oli kertonut aikovansa kehittää toimintaansa ja turvata kihlakunnan ruotsinkielisen väestön oikeutta ruotsinkieliseen asiakaspalveluun.

AOA Raution päätös 29.5.2002, dnro 2870/4/00

RUOTSINKIELINEN OPASTUS RATATÖIDEN AIKANA

AOA Rautio kiinnitti Ratahallintokeskuksen huomiota siihen, että liikenteen väliaikaisjärjestelyjenkin aikana pal-

veluja tuottavan valtion yhtiön tuli tiedottamisen suhteen noudattaa kielilain 17b §:n säännöstä. Arvioitaessa Ratahallintokeskuksen velvollisuutta tarjota palveluja ja tiedottaa suomeksi ja ruotsiksi oli noudatettava suhteellisuutta. Yhtiön oli palveltava yleisöä ja tiedotettava tälle suomeksi ja ruotsiksi, jollei tämä ollut tarpeetonta tai yhtiön kannalta kokonaisuudessaan arvioituna kohtuutonta. Toisaalta oli otettava huomioon, miten merkittävästä toiminnasta kansalaisten näkökulmasta oli kysymys ja toisaalta oli arvioitava, mitä kohtuudella voitiin vaatia yhtiöltä. Ratahallintokeskuksen selvityksen mukaan vain suomenkielisten opastetaulujen käyttö oli johtunut harkinnasta, jossa oli otettu huomioon niiden käyttötarve ja luettavuus. Selvityksen perusteella oli vaikea arvioida, oliko palvelujen tarjonnassa ja tiedottamisessa aina kaikilta osin noudatettu mainitussa kielilain säännöksessä tarkoitettua suhteellisuutta.

Ratkaisua on selostettu laajemmin s. 209.

AOA Raution päätös 18.10.2002, dnro 588/4/99

MUUT ASIAT

Lausuntoja

ETNISEN YHDENVERTAISUUDEN TURVAAMINEN

OA Paunio antoi työministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi etnisen yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä laiksi vähemmistövaltuutetusta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys liittyy neuvoston direktiivin (2000/43/EY) kansalliseen toimenpanoon.

OA piti direktiivin täytäntöönpanoa tärkeänä rasismien ja syrjinnän vastaisessa työssä. Erityisen myönteisenä hän piti sitä, että ehdotetulla lailla pyritään vaikuttamaan siihen, että viranomaistoiminnassa edistetään yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Hän totesi lausunnossaan lisäksi mm. seuraavaa.

Lakiehdotus etnisen yhdenvertaisuuden turvaamisesta kieltää välittömän ja välillisen syrjinnän etnisen alkuperän perusteella. Direktiivin syrjinnän määritelmä ei kata uskonnon perusteella tapahtuvaa syrjintää. Kun otetaan huomioon, että etninen alkuperä ja uskonto liittyvät usein kiinteästi yhteen, hallituksen esityksessä voitaisiin vielä yksityiskohtaisemmin tarkastella sitä, mikä on lakiesityksen suhde uskonnon perusteella tapahtuvaan välilliseen tai välittömään syrjintään. Tämä olisi tärkeää siinäkin syystä, että uskonto voi olla perusteena syrjinnälle silloinkin, kun se ei liity valtaväestöstä poikkeavaan alkuperään. Eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavana on ollut esimerkiksi kantelu, jossa väitettiin, että Jehovan todistajien vapauttaminen asepalveluksesta uskonnon perusteella on yhdenvertaisen kohtelun vastaista.

Hyvänä OA piti sitä, että direktiivi kattaa myös yksityisen sektorin, johon esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta ei ulotu. Toisaalta direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu esimerkiksi kansalaisuuteen tai ulkomaalaislain soveltamiseen liittyvät kysymykset, mihin liittyviä kanteluita mm. oikeusasiamiehellä on usein käsiteltävänä. Näissä kanteluissa esitetään väitteitä mm. etniseen alkuperään perustuvasta syrjivästä kohtelusta. Tähän liittyen hallituksen esityksessä voitaisiinkin tuoda esiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen rooli siltä osin kuin syrjintäväitteitä esitetään

niillä alueilla, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Direktiiviin liittyviä todistustaakkasäännöksiä OA piti laillisuusvalvonnasta saatujen kokemusten perusteella myönteisinä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri eivät syrjintäasiassa tehdyn kantelun johdosta voi muuttaa syrjiväksi todettua menettelyä. Tämä toteamus ei anna OA:n käsityksen mukaan oikeaa kuvaa oikeusasiamiehen mahdollisuuksista vaikuttaa havaitsemiinsa epäkohtiin ja muuttaa esimerkiksi ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisia viranomaiskäytäntöjä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla oikeusasiamies voi esimerkiksi syrjintään liittyvän kantelun johdosta antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle. Hän voi myös saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Nämä keinot oikeusasiamiehen syyte-oikeuteen liittyen mahdollistavat viranomaiskäytäntöjen muuttamisen.

OA korosti lopuksi, että perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen on tehtävänsä hoitaessaan valvottava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslaissa (6 §) kielletään syrjintä mm. alkuperän ja uskonnon perusteella. Syrjinnän vastustaminen ja siihen läheisesti liittyvien vähemmistöjen oikeuksien (kuten esimerkiksi saamelaisten ja romanien oikeuksien) toteuttaminen kuuluu näin ollen keskeisesti eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan.

Oikeusasiamies valvoo syrjinnän kiellon toteutumista ensisijaisesti kanteluiden ja suljettuihin laitoksiin tekemien tarkastusten välityksellä. Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. On kuitenkin muistettava, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu vain viranomaistoimintaan ja julkisten tehtävien hoitamiseen. Koko yhteiskuntaa ajatellen syrjinnän vastustaminen on luonnollisesti laajempi kysymys.

OA Paunio kirjasi työministeriölle 30.9.2002,
dnro 2204/5/02

Ratkaisuja

VALITUSOIKEUS VIRANTÄYTTÄMIS- MENETTELYN RAUETTUA

Kantelijat arvostelivat Lapuan tuomiokapitulia siitä, että tuomiokapituli oli perusteettomasti ollut myöntämättä erälle hakijalle vaalisijaa Teuvan seurakunnan kirkkoheran vaalissa syksyllä 1999.

OA Paunio katsoi asiassa hankittuun selvitykseen viitaten, että Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli oli käsitellyt ja ratkaissut vaalisijaa koskevan asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka menetellyt muutoinkaan lainvastaisesti.

Tuomiokapituli oli selvityksen mukaan päättänyt tämän jälkeen jättää Teuvan seurakunnan kirkkoherran viran täyttämismenettelyn raukeamaan ja julistaa viran heti uudelleen haettavaksi. Koska tällaisesta päätöksestä kirkkojärjestyksen mukaan ei ole valitusoikeutta, OA pysyi erillisessä, kirkkohallitukselle osoittamassaan lausunto-pyyntönsä kirkkohallitusta arvioimaan erityisesti sitä, antavatko kirkkolain ja kirkkojärjestyksen vaaliehdotuksen tekemistä, viran täyttämismenettelyn raukeamista, oikaisumenettelyn käyttämisestä ja valitusoikeuden rajoittamisesta koskevat säännökset riittävät takeet sille, että hakijalla on mahdollisuus perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla saattaa oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kirkkohallituksen antaman lausunnon mukaan tuomiokapitulin arviointia ei voi viranhaun rautessa saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kirkkojärjestyksen valituskieltoa on sen mielestä pidettävä tältä kannalta perustuslain 21 §:n vastaisena.

Vaikka OA ei katsonut tuomiokapitulin menetelleen asiaa lainvastaisesti, hän ei pitänyt kirkkoherranvirkaa hakeen oikeusturvan kannalta tyydyttävänä sitä, että hakija ei voinut saattaa virantäytön rauettua missään vaiheessa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sitä tuomiokapitulin päätöstä, jolla häneltä todettiin puuttuvan edellytykset hoitaa kirkkoherran virkaa. Kirkkojärjestyksen 23 luvun 1 §:n 2 momentissa olevan säännös, jonka

mukaan päätökseen virantäyttämismenettelyn raukeamisesta ei voi valittamatta hakea muutosta, ei ottanut hänen mielestään riittävästi huomioon hakijoiden oikeusturvan tarvetta. Säännös saattoi OA:n käsityksen mukaan olla ris-tiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

OA viittasi kirkkohallituksen lausunnossaan antamaan ilmoitukseen siitä, että vireillä olevan kirkollisen lainkäyttäjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä oli tarkoitus tarkistaa valitusoikeuden rajoittamista koskevia säännöksiä siten, että ne ovat sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa. Koska kirkkolainsäädäntöön sisältyvien valitusoikeuden rajoittamista koskevat kysymykset olivat selvityksen mukaan asianmukaisesti arvioitavana OA tyytyi kiinnittämään kirkkohallituksen huomiota edellä esittämiinsä näkemyksiin.

OA Paunion päätös 22.4.2002, dnro 1045/4/00

PERHE-ELÄMÄN KUNNIOITTAMINEN EDUNVALVOJAA MÄÄRÄTTÄESSÄ

OA Paunio otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kaupungin viranomaisten sekä maistraatin toiminnan lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden iäkkään henkilön (jäljempänä henkilö) edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa.

Henkilö (s. 1926) muutti vuonna 1999 kaupungin vanhustenhuollon suosituksesta yhdistyksen ylläpitämään dementoituneiden ryhmäkotiin. Hoidosta perittävistä maksuista syntyi kuitenkin erimielisyyttä henkilön omaisten sekä ryhmäkodin ja kaupungin välillä. Kaupungin sosiaalitoimikunta lähetti 3.5.2000 ilmoituksen maistraatille edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä. Ilmoituksen mukaan henkilön varoja ei käytetty hänen hoivansa turvaamiseen. Maistraatin hakemuksesta kärjääoikeus määräsi 8.5.2000 kaupungin yleisen edunvalvojan henkilön väliaikaiseksi edunvalvojaksi.

Edellä mainituista toimenpiteistä ei ilmoitettu henkilön omaisille. Maistraatti ilmoitti asiasta henkilön vaimolle kirjellään vasta 23.5.2000, jolloin vaimolle myös varattiin tilaisuus tulla kuulluksi. Kuuleminen liittyi henkilön jatkuvan edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen. Tätä ennen henkilön vaimo oli kuitenkin kuullut väliaikaisen edunval-

vojan määrittämisestä pankissa asioidessaan, kun hänelle ilmoitettiin siellä, että hänellä ei ollut oikeutta saada tietoja miehensä taloudellisista asioista.

OA Paunio totesi ratkaisussaan, että holhousasioissa noudattavassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä viranomaisten yhteydenpidosta edunvalvottavan omaisiin holhoustoimilain 73 §:n 2 momentin aviopuolison kuulemista koskevaa säännöstä lukuun ottamatta. Lain 79 §:n mukaan väliaikainen edunvalvoja voidaan kuitenkin määrätä päämiestä tai hänen lähiomaisiaan kuulematta, jos asiaa ei voida viivyttää. Tässä tapauksessa käräjäoikeus oli katsonut asian kiireelliseksi.

Menettelyä arvioitaessa on kuitenkin edellä mainittujen holhoustoimilain säännösten lisäksi otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan, kuten kuntien ja valtion viranomaisten, on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Vaikka tämä perustuslain säännös kohdistuukin ensi sijassa lainsäätäjään, OA katsoi, että viranomaisten on toiminnassaan valittava sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla edistävät kansalaisten

oikeutta hyvään hallintoon. OA:n käsityksen mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisten toiminta on mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Tästä seuraa, että toimenpiteisiin ei tule ryhtyä asianosaisten tietämättä, jollei siihen ole erityisiä syitä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetään, että jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Myös perustuslain 10 §:ssä suojataan tätä oikeutta. OA totesi, että perhe-elämän suoja perus- ja ihmisoikeutena merkitsee mm. sitä, että viranomaisten tulee valita sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla ottavat huomioon sen erityissuhteen, joka vallitsee perheyhteisöön kuuluvien henkilöiden välillä. Perhe-elämän kunnioittaminen saattaa siten edellyttää viranomaisilta, että toimintakyvättömän henkilön omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä. OA piti edunvalvojan hakemista tällaisena merkittävänä toimenpiteenä.

OA saattoi sosiaalityöntekijän ja maistraatin tietoon käsityksensä siitä, että hyvä hallinto ja perhe-elämän kunnioittaminen olisivat edellyttäneet, että henkilön omaisille olisi ilmoitettu väliaikaisen edunvalvojan hakemisesta. OA:n käsityksen mukaan kaupungin yleisen edunvalvojan olisi tullut selvittää, olivatko henkilön omaiset tietoisia edunvalvonnasta ja tarvittaessa ilmoittaa heille siitä.

OA Paunion päätös 4.11.2002, dnro 1429/2/00

Liitteet

LIITE 1

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset

(11.6.1999/731)

38 §

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehistä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehistä säädetään.

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §

Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummarkaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivalttaa.

111 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheutta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syylistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettyä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettyä.

114 §

Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettyä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

117 §

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä

(14.3.2002/197)

1 LUKU

Laillisuusvalvonta

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §

Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettua asiasta.

3 §

Kantelun tutkiminen

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aiheutta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluvien asioiden. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §

Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §

Poliisi- tai esitutinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävään näkökohtiin.

11 §

Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

2 LUKU

Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 § Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudesta sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

Oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiehiä koskevat yleiset säännökset

14 § Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 § Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtävänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työnjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään, niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

17 §

Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §

Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §

Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

4 LUKU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvityssidonnaisuuksistaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö

(5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla

oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §

Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

LIITE 2

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ratkaisee
asiat, jotka koskevat:

- eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita
- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- sosiaalihuoltoa
- sosiaalivakuutusta
- terveydenhuoltoa ja
- lapsen oikeuksia.

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- rikoksentehtäjän luovuttamista
- vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä kriminaalihuoltoa
- väestönsuojelua
- palo- ja pelastustoimea

- saamelaisasioita
- ulkomaalaisasioita
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- perusopetusta
- kirkkoa
- vaaliasioita
- kielilainsäädäntöä sekä
- Ahvenanmaan itsehallintoa

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia
- ulosottoa, konkurssia, velkajärjestelyä
- oikeusapua
- oikeusrekistereitä
- edunvalvontaa
- tullia
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- tiedettä ja kulttuuria sekä muuta kuin perusopetusta
- tilastointia
- väestökirjanpitoa
- alue- ja paikallishallintoa
- ympäristöhallintoa
- maa- ja metsätaloutta
- verotusta
- puolustuslaitosta ja rajavartiolaitosta sekä
- siviilipalvelusta.

LIITE 3

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnalle

- luonnoksesta, joka koskee henkilöstön työaikaa eduskunnan virastoissa (3155/1/01)

Oikeusministeriölle

- muutoksenhakutoimikunnan osamietinnöstä, joka koskee muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä siellä (2719/5/01)

- toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnöstä ja vakuutus oikeuden organisaation uudistamista koskevasta oikeusministeriön työryhmän ehdotuksesta (3070/5/01)

- saamelastoimikunnan mietinnöstä, joka koskee maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin luontaiselinkeinoin liittyvien oikeuksien järjestämiseen saamelaiden kotiseutualueella (3078/5/01)

- saamelaiskäräjien ehdotuksesta uudeksi saamen kieleksi (550/5/02)

- Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä (438/5/02)

- rikosprosessin tarkistamistyöryhmän osamietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi (1326/5/02)

- ehdotuksesta laeiksi saamelaiden kotiseutualueen luonnonhoitoalueen neuvottelukunnasta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta (1541/5/02)

- Vankilaan toimittamistyöryhmän mietinnöstä (1888/5/02)

Ulkoasiainministeriölle

- Suomea koskevan maaraaportin "European Commission against Racism and Intolerance" luonnoksesta (96/5/02)

- YK:n erityisraportoijan aineistopyynnöstä koskien väkivaltaa naisia kohtaan (1070/5/02)

- Ihmisoikeustoimikunnan päätöslauselmasta 2002/38 "Kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai alentava kohtelu tai rangaistus" (1804/5/02)

- YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle laadittavan 4. määräaikaisraportin laatimista varten (1339/5/02)

- alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskevan toisen määräaikaisraportin laatimista varten (1608/5/02)

Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (615/5/02)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi kansalaisuuslaiksi (1261/5/02)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislaiksi (2500/5/02)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- transseksuaalien diagnosoinnin ja hoidon järjestämisestä sekä lääkärinlausuntojen laatimisesta transseksuaalin sukupuolen vahvistamista varten (923/5/02)

- sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteista tehdyn selvityksen johdosta (964/5/02)

- sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjausta ja valvontaa koskevasta selvityksestä (1939/5/02)

Opetusministeriölle

- kielitutkintotyöryhmän muistioista koskien valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmän uudistamista (1627/5/02)

Valtiovarainministeriölle

- Kuule kansalaista -hankkeen johdosta (1183/5/02)

Työministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi etnisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi sekä laiksi vähemmistövaltuutetusta annetun lain muuttamiseksi (2204/5/02)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* 7.2.2002 puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi
- OA *Paunio* 20.2.2002 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2000 johdosta
- AOA *Rautio* 28.3.2002 hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi
- AOA *Rautio* 16.5.2002 hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamiseksi
- OA *Paunio* 11.10.2002 hallituksen esityksestä laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamiseksi

Lakivaliokunnassa

- oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen* 13.2.2002 hallituksen esityksestä laiksi sukupuolen vahvistamisesta eräissä tapauksissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- OA *Paunio* 19.3.2002 hallituksen esityksestä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymiseksi sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamiseksi
- AOA *Rautio* 11.6.2002 hallituksen esityksestä laeiksi esitutkinnan ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamiseksi
- AOA *Jääskeläinen* 10.9.2002 hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi
- oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio* 27.9.2002 ehdotuksesta Euroopan Unionin neuvoston asetukseksi (avioliitto ja lapsen huolto)
- OA *Paunio* 5.11.2002 hallituksen esityksestä vakuutus-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- AOA *Rautio* 19.11.2002 keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan Unionin jäsenvaltioiden välillä

Hallintovaliokunnassa

- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki* 3.12.2002 hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain ja eräiden näihin liittyvien lakien muuttamiseksi

LIITE 4

Tarkastukset

Tuomioistuimet

Hämeenlinnan käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Kajaanin käräjäoikeus (sotilasoikeudenkäyntiasiat)
Rovaniemen käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Savonlinnan käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Vantaan käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Varkauden käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)

Vankeinhoito

Iskolan avovankilaosasto
Kestilän avovankilaosasto
Keravan vankila
Kylmäkosken vankila
Laukaan vankila
Mikkeliin vankila
Naarajärven vankila
Pelson vankila
Rikosseuraamusvirasto
Sukevan vankila
Turun vankila
Vankimielisairaala

Poliisihallinto

Kittilän kihlakunnan poliisilaitos
Lapin hätäkeskus
Orimattilan kihlakunnan poliisilaitos
Riihimäen kihlakunnan poliisilaitos
Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitos
Sisäasiainministeriön poliisiosasto
Sodankylän kihlakunnan poliisilaitos
Varkauden seudun kihlakunnan poliisilaitos

Syyttäjälaitos

Kajaanin kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
Kittilän kihlakunnan syyttäjäosasto
Orimattilan kihlakunnan syyttäjäosasto
Riihimäen kihlakunnanviraston syyttäjäosasto

Savonlinnan kihlakunnan syyttäjäosasto
Varkauden seudun kihlakunnan syyttäjäosasto

Ulosotto

Riihimäen kihlakunnanviraston ulosotto-osasto

Sosiaalihuolto

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto (sovittelu)
Kivenlahden perheryhmäkoti

Sosiaalivakuutus

Tapaturmalautakunta
Tarkastuslautakunta
Työttömyysturvalautakunta

Psykiatriset sairaalat

Julkulan sairaala
Juurikkaniemen sairaala
Kangasvuoren sairaala
Niuvanniemen sairaala
Porvoon sairaala

Puolustusvoimat

Helsingin Ilmatorjuntarykmentti
Ilmavoimien esikunta
Ilmavoimien Viestikoulu
Ilmavoimien Viestitekniikkalaitos
Jääkäriprikaati
Kaamos 2002 -sotaharjoitus Rovajärvellä
Kaartin Jääkäriykmentti
Kainuun Prikaati
Kainuun Rajavartiosto
Lapin rajavartioston rajajääkärikomppania
Läntisen maanpuolustusalueen esikunta
Panssariprikaati
Pääesikunta
Satakunnan Lennosto
Suomenlahden Meripuolustusalue sekä sen alaiset Mäkiluodon ja Isosaaren linnakkeet
Tukientolaluvue
Viestikolaitos

Viestirykmentti*Työvoima ja työttömyysturva*

Rakennusalan työttömyyskassa
Sosiaalityöntekijäin työttömyyskassa
Yksityisalojen työttömyyskassa

Ulkomaalaishallinto

Helsingin säilöönottoyksikkö
Helsingin vastaanottokeskus
Ulkomaalaisvirasto

Muut tarkastuskohteet

Suomen Pietarin pääkonsulaatti

LIITE 5**Kanslian henkilökunta
vuonna 2002**

Kansliapäällikkö,
määräaikainen

Mäkinen, Pirkko, VT (1.4. alkaen)

Esittelijäneuvokset

Kuopus, Jorma, dosentti, OTT, VT (vt kansliapäällikkö
1.1.–31.3.)
Kallio, Eero, VT
Marttunen, Raino, VT
Haapkylä, Lea, VT

Vanhemmat
oikeusasiamiehensihteerit

Åström, Henrik, VT (osa-aikaeläkkeellä 1.9. alkaen)
Ojala, Harri, VT
Länsisyrjä, Riitta, VT
Hännikäinen, Erkki, OTK
Tamminen, Mirja, VT
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, OTK
(oikeusasiamiehensihteeri 31.8. asti)
Haapamäki, Juha, VT (oikeusasiamiehensihteeri
31.8. asti)

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen, Kari, VT
Paavola, Maija-Leena, VT (virkavapaalla)
Linnakangas, Aila, OTK, VTK
Aantaa, Tuula, VT
Kurki-Suonio, Kirsti, OTT (ma esittelijä 31.8. asti)
Stoor, Håkan, OTL, VT (ma esittelijä 31.8. asti)
Lindström, Ulla-Maija, OTK (ma esittelijä 31.8. asti)
Verronen, Minna, VT (ma esittelijä 31.8. asti)
Toivola, Jouni, OTK (ma esittelijä 31.5. asti, ma oi
keusasiamiehensihteeri 1.6. – 31.8.)
Pirjola, Jari, OTL, FM (ma esittelijä 31.8. asti)
Rita, Anu, VT (1.9. alkaen)
Niemelä, Juha, VT (ma esittelijä 9.10. asti)

Oikeusasiamiehensihteerit,
määräaikaiset

Päivänsalo, Pekka, VT (1.1.–31.5.)
Sintonen, Harri, OTK

Esittelijät,
määräaikaiset

Kajosmaa, Kimmo, OTL, VT (1.1.–31.8.)
Mattila, Terhi, VT (1.3. alkaen)
Arjola, Terhi, VT (1.9. alkaen)
Groop-Bondestam, Janina, VT (1.10. alkaen)

Neuvontalakimiehet

Wirta, Pia, OTK (virkavapaalla 1.8. alkaen)
Rouhiainen, Petri, VT (22.7. alkaen)

Neuvontalakimiehet,
määräaikaiset

Andersin, Leila, OTK (1.8. alkaen)
Rautanen, Marja-Liisa, VT (1.1. - 30.6.)

Tiedottaja

Helkama, Ilta, FK (virkavapaalla 15.3. asti)

Tiedottaja,
määräaikainen

Merisaari, Anne, oik. yo. kasv. yo. (1.1.–15.3.)

Tarkastajat

Huttunen, Kari
Holman, Kristian, HTM

Notaarit

Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, HN
Koskiniemi, Taru, HN
Tuominen, Eeva-Maria, VN (ma notaari 31.8. asti,
virkavapaalla 16.9. – 15.11.)

Notaari,
määräaikainen

Ekholm, Outi, VTK (16.9.–15.11.)

Arkistonhoitaja

Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Kirjaaja

Keinänen, Liisa

Apulaiskirjaaja

Kataja, Helena

Osastosihteerit

Ahola, Päivi
Karhu, Päivi

Toimistosihteerit

Helin, Leena
Stern, Mervi
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi (ma toimistosihteeri 31.8. asti)

Toimistosihteerit,
määräaikaiset

Hed, Niina (1.1.–28.2.)
Keinänen, Kristiina (18.3. alkaen)

Kertomusvuoden aikana on ollut määräaikaisessa virka-
suhteessa myös sivutoimisia lakimiesesittelijöitä, jotka
ovat hoitaneet eripituisia aikoja heille määrättyjä tehtäviä
tuntikorvausta vastaan.

Sundberg, Tuija, lakimies, OTK
Ulvinen, Jyrki, vakuutussihteeri, VT (1.1.–30.4.)

LIITE 6

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

VUONNA 2002 KÄSITELTÄVINÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 4 724

Vuonna 2002 vireille tulleet asiat	2 957
* Kantelut oikeusasiamiehelle	2 543
* Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	45
* Omat aloitteet	35
* Lausunto- ja kuulemispyynnöt	43
* Muut kirjoitukset	291
Vuodelta 2001 siirtyneet asiat	1 177
Vuodelta 2000 siirtyneet asiat	519
Vuodelta 1999 siirtyneet asiat	69
Vuodelta 1998 siirtyneet asiat	2

Ratkaistut asiat 2 984

Kantelut	2 610
Omat aloitteet	35
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	42
Muut kirjoitukset	297

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 740

Vuodelta 2002	1 226
Vuodelta 2001	485
Vuodelta 2000	29

Muut käsitellyt asiat 182

Tarkastukset ¹	72
Kanslian hallintoasiat	110

¹ Tarkastuspäiviä 40.

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2002

Kanteluasiat 2 610

* Sosiaaliviranomaiset	614
- sosiaalihuolto	284
- sosiaalivakuutus	330
* Poliisiviranomaiset	427
* Tuomioistuimet	256
- yleiset tuomioistuimet	222
- erityistuomioistuimet	4
- hallintotuomioistuimet	30
* Terveystuotoviranomaiset	233
* Kunnalliset viranomaiset	129
* Vankeinhoitoviranomaiset	114
* Veroviranomaiset	100
* Ulosottoviranomaiset	90
* Opetusviranomaiset	89
* Ympäristöviranomaiset	85
* Maa- ja metsäviranomaiset	54
* Syyttävöviranomaiset	46
* Sotilasviranomaiset	40
* Työvoimaviranomaiset	38
* Liikenne- ja viestintöalan viranomaiset	30
* Ulkomaalaisviranomaiset	30
* Tulliviranomaiset	20
* Ylimmät	20
* Kirkolliset viranomaiset	7
* Muut valvottavat	188

Omat aloitteet 35

* Sosiaaliviranomaiset	9
- sosiaalihuolto	2
- sosiaalivakuutus	7
* Tuomioistuimet	8
- yleiset tuomioistuimet	8
* Poliisiviranomaiset	5
* Terveystuotoviranomaiset	5
* Sotilasviranomaiset	4
* Muut viranomaiset	3
* Kunnalliset viranomaiset	1

Ratkaistut asiat yhteensä 2 645

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2002

Kantelut

2 610

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut

* huomautus	14
* käsitys	322
* käsittelyaikana tapahtunut korjaus	40

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska

* virheellistä menettelyä ei todettu	350
* ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä	1 257

Kantelua ei tutkittu, koska

* ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	101
* oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	311
* ei yksilöity	67
* siirto oikeuskanslerille	16
* siirto valtakunnansyyttäjälle	8
* siirto muulle viranomaiselle	2
* tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	59
* raukesi muulla perusteella	63

Omat aloitteet

35

* esitys	2
* huomautus	2
* käsitys	20
* käsittelyaikana tapahtunut korjaus	2
* lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	4
* ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä	4
* siirto muulle viranomaiselle	1

ASIAHAKEMISTO

AHVENANMAA

- Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettely sukelluskiellon määrittämisessä laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun lain nojalla 223

AJOKIELTO

- ajokieltoon määrittäminen 101
- valitusosoituksen puuttuminen ajokieltoon määrittämisestä koskevasta päätöksestä 101

ALAIKÄINEN

- alaikäisen rikoksesta epäillyn kiinniotosta ilmoittaminen 103
- alaikäisen kiinnioton syyn ilmoittaminen 104

ASIAKIRJA

- Terveysturvallisuuden oikeusturvakeskuksen asiakirjojen julkisuus 157
- kunnanvaltuutetun tiedonsaantioikeuden toteuttaminen 183
- kopiointikustannusten periminen kunnan asiakirjoista 184
- ympäristölupahakemusasiakirjojen nähtävillä pitäminen 221

ASIANOSAINEN

- asianosaisen kuuleminen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia ratkaisuja tehtäessä 73
- tutkintapyyntöjen tarkoituksen selvittäminen asianosaiselta 103
- asianosaisen tiedonsaantioikeus tallentamattomasta tiedosta 143

ATK

- kunnan atk-hankintoja koskeva päätöksenteko 184

AVUSTAJA

- epäillyn ja asianajajan kahdenkeskisen neuvottelun epäminen 99

EDUNVALVOJA

- perhe-elämän kunnioittaminen edunvalvojaa määrättäessä 236

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

- apulaisoikeusasiamiehelle annettava selvitys 88
- oikeusasiamiehen selvityspyyntöön vastaamatta jättäminen 97
- oikeusasiamiehelle annetun selvityksen puutteellisuus 181

EKO-MAKSU

- yhdenvertaisuus EKO-maksun määrittämisessä 212

ELATUSAPU

- elatusavun virheellinen perintä 116

ELÄKE

- Kansaneläkelaitoksen menettely eläkkeiden tarkastamisessa 136
- Kansaneläkelaitoksen vastuu virheensä seurauksista 136
- eläkkeenhakijan oikeus saada tietoonsa eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin nimi 137

ENNAKKOÄÄNESTYS

- vaaliavustajan menettely ennakkoäänestyksessä 83

ERISTÄMINEN

- valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten perusoikeuksien rajoittaminen 147

ESITUTKINTA

- pesäpallon ns. sopupelijupakan esitutkinta 95
- tietojen antaminen keskeneräisestä esitutkinnasta 99
- neuvontavelvollisuus syyteoikeuden vanhentumisesta 102
- viivästys esitutkintojen suorittamisessa 104
- esitutkinnan toimittamatta jättämisen perustelevuus 106
- esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perustelevuus 106
- esitutkinnan päättämisestä tai keskeyttämisestä ilmoittaminen 106
- esitutkinnasta tiedottaminen 106

ESTEELLISYYS

- vammaisen luottamushenkilön esteellisyys vammaispalvelulain mukaista periaatepäättöstä tehtäessä 131
- työvoimatoimiston virkailijan esteellisyys työvoimapolitiittisen lausunnon laatimisessa 188

EU-ASIAKIRJA

- viivästys toimitettaessa EU-asiakirjoja ministeriöstä eduskuntaan 207

EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN

- vangin ja ihmisoikeuksien valvontaelimen välinen kirjeenvaihto 89

EUROOPAN YHTEISÖN OIKEUS

- direktiivin täytäntöönpano 162

HALLINTOMENETTELY

- vammaispalvelun myöntäminen, kun asiassa on haettu muutoksenhakulupaa 131
- liikennevahinkoasian käsittely ja päätösten antaminen 139
- asianosaisen kuuleminen ennen kansalaisuuden menettämistä 204

HAMMASHOITO

- lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen 154

HENKILÖKOHTAINEN VAPAAUS

- poistumisen estäminen 117

HOLHOUSTOIMI

- perhe-elämän kunnioittaminen edunvalvojaa määrättäessä 236

HOVIOIKEUS

- ks. tuomioistuin

HUOLELLISUUS

- liikennevahinkoasian käsittely ja päätösten antaminen 139
- huolellisuus maatalouden tukihakemuksia vastaanotettaessa 227

HUOLTO- JA TAPAAMISOIKEUSSELVITYS

- sisältö 143

HUUMETESTIT

- valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten perusoikeuksien rajoittaminen 147

JULKISUUS

- oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen 70
- oikeudenkäyntiaineiston julkisuus 73
- oikeudenkäynnin julkisuus poikkeuksellisissa istunto-olosuhteissa 74
- oikeudenkäynnin lopputuloksen julkisuus 76
- tietojen antaminen keskeneräisestä esitutkinnasta 99
- kirjallisen varoituksen julkisuus 127
- eläkkeenhakijan oikeus saada tietoonsa eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin nimi 137
- asianosaisen tiedonsaantioikeus tallentamattomasta tiedosta 143
- Terveystieteiden tutkimuskeskuksen asiakirjojen julkisuus 157
- opinnäytetyöhön sisältyvän keksinnön patentointi ja työn julkisuus 176

JÄTEMAKSU

- yhdenvertaisuus EKO-maksun määräämisessä 212
- kunnan jäsenmaksun perimisen tulee perustua taksaan 214
- jätemaksun määrääminen, kun järjestetystä jätteenkuljetuksesta on haettu vapautusta 214

KAAVOITUS

- viivästys kaavamuutosaloitteisiin vastaamisessa 215
- kunnan velvollisuus muuttaa rantakaavaa 216

KANSALAISSUUS

- kansalaisuuslain uudistaminen 201
- asianosaisen kuuleminen ennen kansalaisuuden menettämistä 204
- Suomen kansalaisuuden menettäneen kutsuminen asepalvelukseen 204

KANSANELÄKELAITOS

- Kansaneläkelaitoksen menettely eläkkeiden tarkastamisessa 136
- Kansaneläkelaitoksen vastuu virheensä seurauksista 136

KIELI

- ruotsinkielinen opastus ratatöiden aikana 209, 234
- alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanoa koskeva toinen määräaikaisraportti 231
- kielitutkintotyöryhmän muistio 231
- saamelaiskäräjien ehdotus uudeksi saamen kieliläiksi 232
- potilasasiamiehen ruotsinkielinen asiakaspalvelu 233
- poliisilaitoksen ruotsinkielinen puhelinpalvelu 231

KIINNIOTTO

- ilmoitus vapaudenmenetyksestä 95

KIRJESALAISUUS

- kirjesalaisuuden turvaaminen postinjakelussa 208

KIRKKOHERRANVAALI

- valitusoikeus virantäyttämismenettelyn rauettua 236

KOULUKIUSAAMINEN

- koulukiusaamisen estäminen 175

KOULUKOTI

- valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten eräiden perusoikeuksien toteutuminen 147

KULJETUSPALVELUT

- vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut 127

KUNNALLISVAALIT

- vaaliavustajan menettely ennakköäänestyksessä 83

KUNTA

- erikoissairaanhoidon järjestäminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä 156
- kunnanhallituksen päätöksestä tiedottaminen ja oikeusasiamiehelle annetun selvityksen puutteellisuus 181
- tiedottaminen kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteenä olleesta nimettömästä kirjoituksesta 183
- kunnanhallituksen kokouksista laadittujen pöytäkirjojen sisältö 183
- kunnanvaltuutetun tiedonsaantioikeuden toteuttaminen 183
- kunnan atk-hankintoja koskeva päätöksenteko 184
- kopiointikustannusten periminen kunnan asiakirjoista 184
- kirjallisen kehotuksen sisältö pysäköintivirhemaksuasiassa 185
- yhdenvertaisuus EKO-maksun määräämisessä 212
- kunnan jäsenmaksun perimisen tulee perustua taksaan 214
- jätemaksun määrääminen, kun järjestetystä jätteenkuljetuksesta on haettu vapautusta 214
- viivästys kaavamuutosaloitteisiin vastaamisessa 215
- kunnan velvollisuus muuttaa rantakaavaa 216
- rakennusvalvontatoimenpidettä koskevan vaatimuksen käsittely 217
- ympäristölupahakemusasiakirjojen nähtävillä pitäminen 221

KUNTOUTUS

- vammaisen lapsen oikeus kuntoutukseen 144

KUULEMINEN

- asianosaisen kuuleminen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia ratkaisuja tehdessä 73
- kuuleminen siirtopäätöstä valmisteltaessa 170
- opiskelijan kuuleminen työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa 188
- asianosaisen kuuleminen ennen kansalaisuuden menettämistä 204

KUULUSTELU

- pöytäkirjamerinnät 96

KÄRJÄOIKEUS

ks. tuomioistuin

KÄYTTÄYTYMINEN

- tuomarin käyttäytyminen 78
- vankilan ylivartijan käyttäytyminen 90
- poliisimiehen käyttäytyminen ja kielenkäyttö 105
- poliisimiehen käyttäytyminen yksityiselämässä 105

KÄÄNNYTTÄMINEN

- käännytyspäätöksen täytäntöönpano 203

LAPSI

- alaikäisen rikoksesta epäillyn kiinniotosta ilmoittaminen 104
- alaikäisen kiinnioton syyn ilmoittaminen 104
- lastensuojeluilmoitus 142
- lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva sosiaaliviranomaisen selvitys 143
- vammaisen lapsen oikeus opetukseen ja kuntoutukseen 144
- lapsipotilasta koskevien tietojen antaminen hoitajalle ja lapselle 145
- valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten perusoikeuksien rajoittaminen 147
- lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen 154
- vammaisten lasten oikeus perusopetukseen 176

LASTENSUOJELU

- valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten eräiden perusoikeuksien toteutuminen 147
- lastensuojeluilmoituksen tekeminen 142

LIIKENNE

- liikuntarajoitteisten ja ruotsinkielisen väestön tarpeiden huomioon ottaminen kaupunkiradan rakennustöiden yhteydessä 209, 234

LIIKENNEVAKUUTUSKESKUS

- liikennevahinkoasian käsittely ja päätösten antaminen 139

LIKKUMISVAPAAUS

- oleskelukielto vankilan alueella 89

LUNASTUSTOIMITUS

- viivästys lunastustoimituksen suorittamisessa 218

LÄÄKEMARKKINOINTI

- lääkkeiden markkinoinnin valvonta 162

LÄÄNINHALLITUS

- sivutoimiluvan myöntäminen poliisille ilmoituksenvaraisen elinkeinon harjoittamiseen 106

MAAKUNTAHALLITUS

- Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettely sukelluskiellon määräämisessä laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun lain nojalla 223

MAANMITTAUSTOIMISTO

- viivästys lunastustoimituksen suorittamisessa 218

MAATALOUSTUKI

- viivästys maataloustukihakemusten käsittelyssä TE-keskuksessa 226
- maatalouden tukihakemusten vastaanottaminen ja siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle 227

MAKSUSITOUMUS

- maksusitoumusten antaminen yksityiselle hoitokodille 126

MOOTTORIKELKKAILU

- moottorikelkkailu-urien perustaminen 228

MUUTOKSENHAKU

- viivästys valitusasian käsittelyssä TE-keskuksessa 227

NEUVONTA

- neuvonnan riittävyys ja oikeellisuus 197

NEUVONTAVELVOLLISUUS

- syyteoikeuden vanhentumisesta 102
- vammaispalvelun myöntäminen 131

OIKEUDENKÄYNTI

- oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen 70
- oikeudenkäyntiaineiston salassapito ja siitä päättäminen asianosaisia kuulematta 73

- oikeudenkäynnin turvallisuus sekä julkisuus poikkeuksellisissa istunto-olosuhteissa 74
- oikeudenkäynnin lopputuloksen julkisuus 76

OIKEUSMINISTERIÖ

- AOA Raution lausunto Vankilaan toimittamis-työryhmän mietinnöstä 87
- AOA Raution lausunto saamelaiskäräjien ehdotuksesta uudeksi saamen kielilainiksi 232

OLESKELUKIELTO

- oleskelukielto vankilan lähialueella 89

OLESKELULUPA

- oleskelulupahakemuksen käsittelyn laiminlyönti 97
- viivästys oleskelulupahakemuksen käsittelyssä 202

OMAISUUDEN SUOJA

- sivullisille kuuluvien asiakirjojen haltuunotto ulosmittauksen yhteydessä 119

OPETUSMINISTERIÖ

- AOA Raution lausunto kielitutkintotyöryhmän muistioista 231

OPETUSTOIMI

- vammaisen lapsen oikeus opetukseen 144
- oppimisympäristön turvallisuus ja koulukiusaamisen estäminen 175
- vammaisten lasten oikeus perusopetukseen 176
- opiskelijan kuuleminen työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa 188

OPINNÄYTETYÖ

- opinnäytetyöhön sisältyvän keksinnön patentointi ja työn julkisuus 176

OPISKELIJA

- opinnäytetyöhön sisältyvän keksinnön patentointi ja työn julkisuus 176
- opiskelijan kuuleminen työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa 188

OPPILASHUOLTO

- oppimisympäristön turvallisuus 175
- koulukiusaamisen estäminen 175

PAKKOKEINO

- nauhurin ulosmittaus ja poistumisen estäminen 117

PAKON KÄYTTÖ

- valtion koulukoteihin sijoitettujen lasten perusoikeuksien rajoittaminen 147

PALVELUPERIAATE

- sakotusperusteiden selvittäminen päiväsaikon rahamäärää laskettaessa 101
- toimet omaisuuden suojaamiseksi 102
- eläkkeenhakijan oikeus saada tietoonsa eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin nimi 137
- tullitarkastusmenettelyn asianmukaisuus 194
- potilasasiamiehen ruotsinkielinen asiakaspalvelu 233
- poliisilaitoksen ruotsinkielinen puhelinpalvelu 233

PERHE-ELÄMÄN KUNNIOITTAMINEN

- edunvalvojaa määrättäessä 236

PERUSOPETUS

- vammaisten lasten oikeus perusopetukseen 176

PERUSTELEMINEN

- tuomioistuimen salassapitopäätöksen perusteleminen 70
- tuomion perusteleminen 79
- poistumislupapäätöksen perusteleminen 90
- esitutkinnan toimittamatta jättämisen perusteleminen 106
- esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 106
- hakijan oikeus saada tarkastuslautakunnalta perusteltu päätös 138
- liikennevahinkoasian käsittely ja päätösten antaminen 139

PIDÄTYS

- pidätetyn ruokailu 95

POIKKEUSLUPA

- virheellinen menettely poikkeuslupa-asiaassa 217

POISTUMISLUPA

- poistumislupapäätöksen perusteleminen 90

POLIISI

- pesäpallon ns. sopupelilupakan esitutkinta 95
- pidätetyn ruokailu 95
- viraltapannun poliisimiehen uudelleen nimitäminen 96
- oleskelulupahakemuksen käsittelyn laiminlyönti ja oikeusasiamiehen selvityspyynnöön vastaamatta jättäminen 97
- epäillyn ja asianajajan kahdenkeskisen neuvottelun epääminen 99
- tietojen antaminen keskeneräisestä esitutkinnasta 99
- ajokieltoon määrääminen 101
- valitusosoituksen puuttuminen ajokieltoon määräämistä koskevasta päätöksestä 101
- sakotusperusteiden selvittäminen päiväsaikon rahamäärää laskettaessa 101
- toimet omaisuuden suojaamiseksi 102
- neuvontavelvollisuus syyteoikeuden vanhentumisesta 102
- poliisimiehen tekemäksi väitetyn rikoksen tutkiminen 102
- tutkintapyyntöjen tarkoituksen selvittäminen asianosaiselta 103
- säilössäpidon edellytykset 103
- säilössäpidosta ilmoittaminen 103
- säilössäpidon kesto 103
- alaikäisen rikoksesta epäillyn kiinniotosta ilmoittaminen 104
- alaikäisen kiinnioton syyn ilmoittaminen 104
- viivästys esitutkintojen suorittamisessa 104
- poliisimiehen käyttäytyminen ja kielenkäyttö 105
- poliisimiehen käyttäytyminen yksityiselämässä 105
- sivutoimiluvan myöntäminen poliisille ilmoituksenvaraisen elinkeinon harjoittamiseen 106
- esitutkinnan toimittamatta jättämisen perusteleminen 106
- esitutkinnan päättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 106
- esitutkinnan päättämisestä tai keskeyttämisestä ilmoittaminen 106
- esitutkinnasta tiedottaminen 106

- voimankäyttövälineiden asianmukaisuus poliisitoiminnassa 106
- poliisin, syyttäjän ja työsuojelupiirin yhteistyö työsuojelurikosasioissa 112
- käännytyspäätöksen täytäntöönpano 203
- poliisilaitoksen ruotsinkielinen puhelinpalvelu 233

POSTINJAKELU

- kirjesalaisuuden turvaaminen postinjakelussa 208

POTILASASIAMIES

- potilasasiamiehen ruotsinkielinen asiakaspalvelu 233

PSYKIATRINEN SAIRAANHOITO

- lapsipotilasta koskevien tietojen antaminen huoltajalle ja lapselle 145

PUOLUEETTOMUUS

- sotilaslakimiehen lehtihaastattelu ks. myös esteellisyys 168

PUOLUSTAJA

- kysymys puolustajan määräämisestä syyteharkinnan aikana 78

PUOLUSTUSVOIMAT

- sotilaslakimiehen lehtihaastattelu 168
- sotilaskurinpitoasetuksen soveltaminen esimiehelle tehtyä kantelua käsiteltäessä 169
- toimistosuhteen virkasuhteen purkaminen 170
- hyvän hallinnon vastainen menettely siirtopäätöstä valmisteltaessa 170
- varusmiesten majoituskasarmien homeongelmat 172

PYSÄKÖINNINVALVONTA

- kirjallisen kehotuksen sisältö pysäköintivirhemaksuasiassa 185

RAKENNUS- JA YMPÄRISTÖLAUTAKUNTA

- ympäristölupahakemusasiakirjojen nähtävillä pitäminen 221

RAKENNUSVALVONTA

- rakennusvalvontatoimenpidettä koskevan vaatimuksen käsittely 217 - toimeentulotukea hakeneen henkilön antamien tietojen tarkistaminen 129

RATAHALLINTOKESKUS

- ruotsinkielinen opastus ratatöiden aikana 209, 234 - vammaispalvelun myöntäminen, kun asiassa on haettu muutoksenhakulupaa 131

RIKOSILMOITUS

- rikosilmoituksen kirjaaminen 102 - vammaisen luottamushenkilön esteellisyys vammaispalvelulain mukaisista periaatepäätöistä tehtäessä 131

SAAMEN KIELI

- saamelaiskäräjien ehdotus uudeksi saamen kielilainaksi 232 - lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva sosiaaliviranomaisen selvitys 143

SAKKO

- päiväsakon rahamäärän laskeminen 101 - toimeentulotukea hakeneen henkilön antamien tietojen tarkistaminen 129

SANANVAPAAUS

- sotilaslakimiehen lehtihaastattelu 168 - suhteellisuusperiaate 117

SIDONNAISUUSSELVITYS

- kysymys siitä, kuuluuko jäsenyys vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä tuomarin sidonnaisuusselvityksen piiriin 79 - suhteellisuusperiaate 117

SISÄASIAINMINISTERIÖ

- AOA Raution lausunto ulkomaalaislain uudistamisesta 200 - toimeentulotukea hakeneen henkilön antamien tietojen tarkistaminen 129

SIVIILIPALVELUS

- siviilipalvelusmiehen oikeus maksuttomaan majoitukseen 189 - sotilaskurinpitoasetuksen soveltaminen esimiehelle tehtyä kantelua käsiteltäessä 169

SOSIAALIHUOLTO

- maksusitoumusten antaminen yksityiselle hoitokodille 126 - sotilaskurinpitoasetuksen soveltaminen esimiehelle tehtyä kantelua käsiteltäessä 169

SOTILASKURINPITOMENETTELY

- sotilaskurinpitoasetuksen soveltaminen esimiehelle tehtyä kantelua käsiteltäessä 169

SUHTEELLISUUSPERIAATE

- ulosmittauksen kohdistaminen myös ääninauhaan 117 - toimeentulotukea hakeneen henkilön antamien tietojen tarkistaminen 129

SUKELLUSKIELTO

- Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettely sukelluskiellon määräämisessä laivanhylkyjen rauhoittamisesta annetun lain nojalla 223

SYRJINTÄ

- etnisen yhdenvertaisuuden turvaaminen 235

SYYTEHARKINTA

- kysymys puolustajan määräämisestä syyteharkinnan aikana 78

SYYTTÄJÄ

- pahoinpitelyrikoksen siirtäminen rangaistusmääräysmenettelyyn 109 - yhdenvertainen kohtelu sakon määräämisessä 112

SÄILÖÖNOTTO

- poliisin, syyttäjän ja työsuojelupiirin yhteistyö työsuojelurikosasioissa 112 - säilöäpidon edellytykset 103

- alaikäisen kiinnioton syyn ilmoittaminen

104 TOIMEENTULOTUKI

TARKASTUSLAUTAKUNTA

- hakijan oikeus saada tarkastuslautakunnalta perusteltu päätös

138

- toimeentulotuen hakijan velvollisuus esittää pankkitilitiedot sekä oleskelulupaa vailla olevan ulkomaalaisen oikeus toimeentulotukeen

129

- toimeentulotukea hakeneen henkilön antamien tietojen tarkistaminen

129

TE-KESKUS

- viivästys maataloustukihakemusten käsittelyssä

226

- viivästys valitusasian käsittelyssä

227

TOIMIVALTA

- työvoimatoimiston virkailijan toimivalta laatia työvoimapolitiittinen lausunto

188

TEKNILLINEN KORKEAKOULU

- opinnäytetyöhön sisältyvän keksinnön patentointi ja työn julkisuus

176

TULLI

- tullitarkastusmenettelyn asianmukaisuus

194

- auton ottaminen tullin haltuun

195

- verovelvollisten selvittäminen

196

- ratkaisijan nimen merkitseminen tullin verotuspäätöksiin

197

- neuvonnan riittävyys ja oikeellisuus

197

TERVEYDENHOITO

- lapsipotilasta koskevien tietojen antaminen huoltajalle ja lapselle

145

- lasten hampaiden oikomishoidon järjestäminen

154

- potilasasiakirjojen salassapito

156

- erikoissairaanhoidon järjestäminen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä

158

TUOMARI

ks. tuomioistuin

TERVEYDENHUOLLON AMMATTIHENKILÖ

- valvonta

162

TUOMIOISTUIN

- tuomioistuimen salassapitopäätöksen perusteleva

70

- oikeudenkäyntiaineiston salassapito ja siitä päättäminen asianosaisia kuulematta

73

- oikeudenkäynnin turvallisuus sekä julkisuus poikkeuksellisissa istunto-olosuhteissa

74

- oikeudenkäynnin lopputuloksen julkisuus

76

- valituksen täydennyttäminen hovioikeudessa

77

TIEDOKSIANTO

- kantelun johdosta tehdyn päätöksen tiedoksianto

169

- kysymys puolustajan määräämisestä syyteharkinnan aikana

78

- tuomarin käyttäytyminen

78

- tuomion sisältö ja perusteleva

79

TIEDOTTAMINEN

- toimistosihteerin virkasuhteen purkaminen

170

- kunnanhallituksen päätöksestä tiedottaminen

181

- tiedottaminen kunnanhallituksen pöytäkirjan liitteenä olleesta nimetönnästä kirjoituksesta

183

- kysymys siitä, kuuluuko jäsenyys vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa aatteellisessa yhdistyksessä tuomarin sidonnaisuusselvityksen piiriin

79

- liikuntarajoitteisten huomioon ottaminen käräjäoikeudessa

82

TIELAUTAKUNTA

- tiekunnan päätöstä koskeneen vaatimuksen käsittely

228

TUTKINTAVANKEUS

- tutkintavangin ulkoilu ja virallismääräysten saataavuus

91

TYÖSUOJELUPIIRI

- poliisin, syyttäjän ja työsuojelupiirin
yhteistyö työsuojelurikosasioissa

112

TYÖVOIMATOIMISTO

- työvoimatoimiston virkailijan toimivalta laatia
työvoimapolitiittinen lausunto

188

TÄYTÄNTÖÖNPANO

- käännytyspäätöksen täytäntöönpano

203

ULKOASIAINMINISTERIÖ

- viivästys oleskelulupahakemuksen käsittelyssä
- AOA Raution lausunto alueellisia kieliä tai
vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen
peruskirjan täytäntöönpanoa koskevasta toisesta
määräaikaisraportista

202

231

ULKOMAALAINEN

- oleskelulupaa vailla olevan ulkomaalaisen oikeus
toimeentulotukeen
- ulkomaalaislain uudistaminen
- viivästys oleskelulupahakemuksen käsittelyssä
- käännytyspäätöksen täytäntöönpano

129

200

202

203

ULKOMAALAISVIRASTO

- viivästys oleskelulupahakemuksen käsittelyssä

202

ULOSOTTO

- tilityksen vaikutus valitusoikeuden
käyttöön ulosottoasiassa
- elatusavun virheellinen perintä
- nauhurin ulosmittaus ja poistumisen estäminen
- ulosottomiehen päätöksen valituskelpoisuus
- ulosmittauskelpoisen omaisuuden selvittäminen
- nimitysmuistion laatiminen ulosottomiehen
virkaa täytettäessä

115

116

118

118

119

119

VAALIT

ks. ennakkovaalit, kunnallisvaalit, äänestäminen

VALITUSOIKEUS

- tilityksen vaikutus valitusoikeuden
käyttöön ulosottoasiassa

115

- valitusoikeus virantäyttämismenettelyn rauettua

236

VALITUSOSOITUS

- valitusosoituksen puuttuminen ajokieltoon
määräämistä koskevasta päätöksestä
- ulosottomiehen päätöksen valituskelpoisuus

101

118

VALVONTA

- lääkkeiden markkinoinnin ja terveydenhuollon
ammattihenkilöiden valvonta

162

VAMMAISUUS

- vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut
- vammaispalvelun myöntäminen, kun
asiassa on haettu muutoksenhakulupaa
- vammaisen luottamushenkilön esteellisyys
vammaispalvelulain mukaista periaatepäätöstä
tehtäessä
- vammaisen lapsen oikeus opetukseen
ja kuntoutukseen
- vammaisten lasten oikeus perusopetukseen
- liikuntarajoitteisten ja ruotsinkielisen väestön
tarpeiden huomioon ottaminen kaupunkiradan
rakennustöiden yhteydessä

127

131

131

144

176

209, 234

VANHENTUMISAIKA

- elatusavun virheellinen perintä

116

VANKEINHOITO

- Vankilaan toimittamis-työryhmän mietintö
- hoito-ohjeiden antaminen vangille ja
apulaisoikeusasiamiehelle annettava selvitys
- vangin ja ihmisoikeuksien valvontaelimen
välinen kirjeenvaihto
- oleskelukiello vankilan lähialueella
- poistumislupapäätöksen perusteleminen
- vankilan ylivartijan käyttäytyminen
- virkapukuun kuuluvan nimikilven käyttäminen
- tutkintavangin ulkoilu ja
virallismääräysten saatavuus

87

88

89

89

90

90

90

91

VAPAAMUURARIUS

- kysymys siitä, kuuluuko jäsenyys
vapaamuurarijärjestössä tai muussa vastaavassa
aatteellisessa yhdistyksessä tuomarin
sidonnaisuusselvityksen piiriin

79

VARUSMIESPALVELUS

- varusmiesten majoituskasarmien homeongelmat 172
- Suomen kansalaisuuden menettäneen
kutsuminen asepalvelukseen 204

VEROTUS

- ratkaisijan nimen merkitseminen
tullin verotuspäätöksiin 197

VIIVÄSTYS

- toimitettaessa EU-asiakirjoja
ministeriöstä eduskuntaan 207
- viivästys lunastustoimituksen suorittamisessa 218
- maataloustukihakemusten käsittelyssä
TE-keskuksessa 226
- valitusasian käsittelyssä TE-keskuksessa 227

VIRKA-APU

- mielenterveyslain mukaan annettava virka-apu 156

VIRKAMIES

- vankilan ylivartijan käyttäytyminen 90
- valittajan vastapuolen neuvominen 142
- lastensuojeluilmoituksen tekeminen 142
- sotilaslakimiehen lehtihaastattelu 168
- toimistosihteerin virkasuhteen purkaminen 170

VIRKANIMITYS

- viraltapannun poliisimiehen
uudelleen nimittäminen 96
- nimitysmuistion laatiminen
ulosottomiehen virkaa täytettäessä 120
- valitusoikeus virantäyttämismenettelyn rauettua 236

VOIMANKÄYTTÖ

- voimankäyttövälineiden asianmukaisuus
poliisitoiminnassa 106

YHDENVERTAISUUS

- liikuntarajoitteisten huomioon
ottaminen kärkeäjoikeudessa 82
- sakon määräämisessä 112
- siviilipalvelusmiehen oikeus
maksuttomaan majoitukseen 189

- verovelvollisia selvittäessä 196
- yhdenvertaisuus EKO-maksun määräämisessä 212
- etnisen yhdenvertaisuuden turvaaminen 235

YKSITYISELÄMÄN SUOJA

- kirjallisen varoituksen julkisuus 127
- toimeentulotukea hakeneen henkilön
antamien tietojen tarkistaminen 129
- terveystietojen luovuttaminen 142
- potilasasiakirjojen salassapito 156

YKSITYISYYDEN SUOJA

- sivullisille kuuluvien asiakirjojen
haltuunotto ulosmittauksen yhteydessä 119

YMPÄRISTÖ- JA PELASTUSLAUTAKUNTA

- rakennusvalvontatoimenpidettä
koskevan vaatimuksen käsittely 217

YMPÄRISTÖKESKUS

- virheellinen menettely poikkeuslupa-asiassa 217

YMPÄRISTÖLAUTAKUNTA

- ympäristölupa-asian käsittely 222
- perunanjalostamon toiminnan valvonta 222

YMPÄRISTÖLUPA

- ympäristölupahakemusasiakirjojen
nähtävillä pitäminen 221
- ympäristölupa-asian käsittely 222

ÄÄNESTÄMINEN

- vaaliavustajan menettely ennakköäänestyksessä 83



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

puhelin (09) * 4321

telefax (09) 432 2268

sähköpostiosoite: eo-a-kirjaamo@eduskunta.fi

kotisivu: <http://www.oikeusasiamies.fi/>